

70 Regap

Revista Galega de Administración Pública
Núm. 70 (xullo-decembro 2025)

_ESTUDIOS [01] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. A temporalidade e a estabilización no emprego público: un problema por resolver **[02]** CASAL OUBIÑA, Daniel. O temoneiro do centro presidencial en Francia. Un estudo sobre a figura do secretario xeral do Elisio (1958-2023) **[03]** SEIJAS VILLADANGOS, Esther. A lingua galega no Estatuto de autonomía de Castela e León **[04]** OREIRO ROMAR, José Ángel. A revisión de oficio dos títulos administrativos habilitantes de natureza urbanística **_COMENTARIOS E CRÓNICAS [05]** GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Juan Jesús. BARREIRO-CASTRO, Luis. Eleccións galegas 2024: o fracaso do bibloquismo **[06]** PIÑEIRO SOUTO, Miguel. BRIONES GAMARRA, Óscar. MARTÍNEZ ARRIBAS, Fernando. O control horario nas entidades locais: unha mostra no eido de Galicia **[07]** LÓPEZ MERA, Javier. A intervención das Ecom na tramitación dos títulos habilitantes de natureza urbanística tras a Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, e o Decreto 60/2025, do 21 de xullo **[08]** DECOMINGES CÁCERES, Francisco. Xurisprudencia contencioso-administrativa **_RECENSIONES [09]** MARCOS MARTÍNEZ, Eduardo. Foà, S. (2025). Il nuovo merito amministrativo. Torino, Italia: Giappichelli Editore **[10]** SANJURJO RIVO, Vicente, A. Juventud y derechos fundamentales

_ESTUDIOS [01] SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. La temporalidad y la estabilización en el empleo público: un problema por resolver **[02]** CASAL OUBIÑA, Daniel. El timonel del centro presidencial en Francia. Un estudio sobre la figura del secretario general del Elíseo (1958-2023) **[03]** SEIJAS VILLADANGOS, Esther. La lengua gallega en el Estatuto de autonomía de Castilla y León **[04]** OREIRO ROMAR, José Ángel. La revisión de oficio de los títulos administrativos habilitantes de naturaleza urbanística **_COMENTARIOS Y CRÓNICAS [05]** GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Juan Jesús. BARREIRO-CASTRO, Luis. Elecciones gallegas 2024: el fracaso del bibloquismo **[06]** PIÑEIRO SOUTO, Miguel. BRIONES GAMARRA, Óscar. MARTÍNEZ ARRIBAS, Fernando. El control horario en las entidades locales: una muestra en el ámbito de Galicia **[07]** LÓPEZ MERA, Javier. la intervención de las Ecom en la tramitación de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística tras la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y el Decreto 60/2025, de 21 de julio **[08]** DE COMINGES CÁCERES, Francisco. Jurisprudencia contencioso-administrativa **_RECENSIONES [09]** MARCOS MARTÍNEZ, Eduardo. Foà, S. (2025). Il nuovo merito amministrativo. Torino, Italia: Giappichelli Editore **[10]** SANJURJO RIVO, Vicente A. Juventud y derechos fundamentales



**XUNTA
DE GALICIA**

A Regap, que iniciou a súa andaina en 1992, estruturase ao xeito clásico das publicacións deste tipo con estudos doutrinais, xurisprudenciais e normativos. Pero é vontade desta Administración que se dedique a temas de actualidade, que analice e achegue a contribución dos máximos e máis destacados especialistas en temas como o dereito autonómico, as novas tecnoloxías, os retos da Administración no século XXI, o Estatuto dos empregados públicos ou a ordenación do territorio e o medio. E en especial, pretende reservarlle un espazo destacado á Administración local, a o seu funcionariado, ao réxime xurídico destas administracións e a problemas que lle afectan directamente, como a súa articulación territorial, o financiamento, réxime xurídico dos seus bens, urbanismo, etc. As principais persoas desta revista son o persoal público e o profesionais do sector privado que desenvolven as súas actividades no eido do dereito.

En suma, pretende converterse na publicación de dereito público de referencia da Comunidade Autónoma de Galicia, e ao tempo alcanzar as máis altas cotas de calidade científica. Actualmente atópase catalogada no Directorio Latindex e está incluída na base de datos Dice (Difusión e Calidade Editorial das Revistas Españolas de Humanidades e Ciencias Sociais e Xurídicas - CSIC), Rebiun (Rede de Bibliotecas Universitarias) e Dialnet.

CONSELLO DE REDACCIÓN:

Director: **Juan José Lavilla Rubira**, Universidade Pontificia de Comillas; directora técnica: **Sonia Rodríguez-Campos González**, directora da EGAP, Universidade de Vigo; secretario: **Alejandro Villanueva Turnes**, Universidade de Santiago de Compostela; vogais do Consello Editorial: **Jesús Ángel Fuentetaja Pastor**, Universidade Nacional de Educación a Distancia; **Mercedes Fuertes López**, Universidade de León; **Javier Guillén Caramés**, Universidade Rey Juan Carlos; **Alejandro Huergo Lora**, Universidade de Oviedo; **Jacinto Lareo Jiménez**, Universidade de Vigo; **Mariano López Benítez**, Universidade de Córdoba; **Pedro Nevado Batalla**, Universidade de Salamanca; **Belén Noguera de la Muela**, Universidade de Barcelona; **Carlos Pérez González**, Universidade da Coruña; **Montserrat María Otero Oitavén**, Universidade de Vigo; **José Julio Fernández Rodríguez**, Universidade de Santiago de Compostela; **Juan Raposo Arceo**, Universidade da Coruña; **Diana Santiago Iglesias**, Universidade de Santiago de Compostela; **Xosé Antón Sarmiento Méndez**, Universidade de Santiago de Compostela; **Ricardo Rivero Ortega**, Universidade de Salamanca; **Jaime Rodríguez-Arana Muñoz**, Universidade da Coruña.

COMITÉ CIENTÍFICO:

Luis Míguez Macho, Universidade de Santiago de Compostela; **Tomás Cano Campos**, Universidade Complutense de Madrid; **Antonio Cándido Macedo de Oliveira**, Universidade do Minho; **Jean-Bernard Auby**, SciencesPo; **Luis Béjar Rivero**, Universidade Panamericana; **Roberto Blanco Valdés**, Universidade de Santiago de Compostela; **María José Bravo Bosch**, Universidade de Vigo; **María Pilar Canedo Arrillaga**, Deustuko Unibertsitatea; **Pedro Costa Gonçalves**, Universidade de Coimbra; **Iñigo del Guayo Castiella**, Universidade dalmeria; **Antonio Fernández de Buján y Fernández**, Universidad autónoma de Madrid; **Juan Ramón Fernández Torres**, Universidade Complutense de Madrid; **Giuseppe Franco Ferrari**, Università Luigi Bocconi; **José L. García Pita y Lastres**, Universidade da Coruña; **Julio V. González García**, Universidade Complutense de Madrid; **Vicente González Radio**, Universidade da Coruña; **Carlos Lema Devesa**, Universidade Complutense de Madrid; **Fernanda Paula Oliveira**, Universidade de Coimbra; **Miguel A. Pérez Álvarez**, Universidade da Coruña; **Thomas Perroud**, Université Panthéon-Sorbonne; **Johann-Christian Pielow**, Ruhr-Universität Bochum; **Giuseppe Piperata**, Universidade de Venecia; **Joan Manuel Trayter Jiménez**, Universidade de Girona; **Claudia Tubertini**, Universidade de Bolonia, Italia.

Entidade editora:

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Rúa de Madrid 2-4 – As Fontiñas

15707 Santiago de Compostela (Galicia, España)

Tel. +34 981 546 040 - Fax +34 981 546 249

Web: <http://egap.xunta.es/publicacions> | correo-e: regap@xunta.gal

Periodicidade: semestral

Formato: en liña | papel

ISSN-L: 1132-8371

DOI: <https://doi.org/10.36402/regap.v1i70>

Depósito legal: C-1.596-91

Tradución e supervisión lingüística: Ramiro Combo García;

Deseño cuberta: Campus na nube, SL

Deseño gráfico e impresión: Campus na nube, SL

Siglas utilizadas:

UDC: Universidade da Coruña

USC: Universidade de Santiago de Compostela

UVigo: Universidade de Vigo

UAM: Universidad Autónoma de Madrid

UB: Universitat de Barcelona

UCM: Universidad Complutense de Madrid

UdG: Universitat de Girona

UNED: Universidad Nacional de Educación a Distancia

USAL: Universidad de Salamanca

IUAV: Università IUAV di Venezia

RUB: Ruhr-Universität Bochum

UC: Universidade de Coimbra

UNIBO: Università di Bologna

A EGAP non se identifica necesariamente cos xuízos emitidos polos autores dos artigos que aparezan nesta revista, senón que serán única e exclusivamente responsabilidade do ou dos seus autores.

Ningunha parte desta revista poderá ser reproducida sen o consentimento expreso dos titulares do *copyright*.

Revista Galega de Administración Pública

ISSN-L: 1132-8371

Núm. 70, xullo-decembre 2025 \ Number 70, July-December 2025

Sumario/Summary

1 ESTUDOS / STUDIES

Miguel Sánchez Morón

A temporalidade e a estabilización no emprego público: un problema por resolver 5
Temporality and stabilisation in public employment: an unresolved issue

Daniel Casal Oubiña

O temoneiro do centro presidencial en Francia. Un estudo sobre a figura do secretario xeral do Elísio (1958-2023) 31
The helmsman of the presidential center in France. A study on the figure of the secretary-general of the Élysée (1958-2023)

Roberto González de Zárate Lorente

Novas tecnoloxías e parlamentos 57
New technologies and parliaments

Esther Seijas Villadangos

A lingua galega no Estatuto de autonomía de Castela e León 87
The Galician language in the Statute of Autonomy of Castilla y León

José Ángel Oreiro Romar

A revisión de oficio dos títulos administrativos habilitantes de natureza urbanística 117
An ex officio review of urban planning licences and permits

2 COMENTARIOS E CRÓNICAS / COMMENTS AND CHRONICLES

Juan Jesús González Rodríguez, Luis Barreiro-Castro
Eleccións galegas 2024: o fracaso do bloquismo 149
The 2024 Galician Elections: the failure of the two-bloc system

Miguel Piñeiro Souto, Óscar Briones Gamarra, Fernando Martínez Arribas
O control horario nas entidades locais: unha mostra no eido de Galicia . . . 165
Time control in local authorities: a sample in the Galician context

Javier López Mera
A intervención das ECCOM na tramitación dos títulos habilitantes de natureza urbanística tras a Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, e o Decreto 60/2025, do 21 de xullo . . 193
The role of Municipal Conformity Certification Bodies in the processing of urban planning authorisations following Law 5/2024 of 27th December on fiscal and administrative measures, and Decree 60/2025 of 21st July

Francisco De Cominges Cáceres
Xurisprudencia contencioso-administrativa 227
Contentious-administrative jurisprudenc

3 RECENSIÓNS / REVIEWS

Eduardo Marcos Martínez
Foà, S. (2025). Il nuovo merito amministrativo. Torino, Italia: Giappichelli Editore.. 273

Vicente A. Sanjurjo Rivo
ARIAS MARTÍNEZ, M. A. y RIQUELME VÁZQUEZ, P. (dirs.), VILAS VILLAMARÍN, A. (coord.), Juventud y derechos fundamentales. Las personas jóvenes y menores de edad como colectivo vulnerable, Aranzadi, Madrid, 2024. 277

Regap

Estudios

1



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 5-30
Santiago de Compostela, 2026
<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5439>
©Miguel Sánchez Morón
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 29/11/2025 | Aceptado: 16/12/2025

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

A temporalidade e a estabilización no emprego público: un problema por resolver

La temporalidad y la estabilización en el empleo público: un problema por resolver

Temporality and stabilisation in public employment: an unresolved issue

70 Regap

Regap



ESTUDIOS

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN
Profesor emérito de Dereito Administrativo
Universidade de Alcalá

Resumo: Este artigo analiza o problema do exceso e o abuso das relacións de traballo de duración determinada nas administracións españolas: a súa dimensión, as súas causas, a súa evolución e as medidas legais que se adoptaron para afrontalo. Finaliza con algunhas suxestións para mellorar a situación no futuro.

Palabras clave: Emprego público, relacións de duración determinada.

Resumen: Este artículo analiza el problema del exceso y el abuso de las relaciones de trabajo de duración determinada en las administraciones españolas: su dimensión, sus causas, su evolución y las medidas legales que se han adoptado para afrontarlo. Finaliza con algunas sugerencias para mejorar la situación en el futuro.

Palabras clave: Empleo público, relaciones de duración determinada.

Abstract: This article analyzes the problem of excess and abuse of fixed-term work in Spanish public administrations: its scope, its causes, its evolution and the legal measures that have been adopted to address it. It concludes by offering some suggestions for improving the situation.

Key words: Public employment, fixed-term relationships.

1 Algúns datos relevantes

A excesiva temporalidade do emprego nas nosas administracións públicas constitúe un problema importante e persistente.

É difícil coñecer cifras exactas e actualizadas sobre a dimensión do problema. Os últimos datos desagregados do INE que puiden atopar refírense ao segundo trimestre de 2024 e ofrecen un resultado de máis de 979.000 empregados temporais no sector público, o que viría representar aproximadamente o 28 por 100 do número total de efectivos, que estaría próximo a tres millóns e medio, computando todos os entes dese sector público (segundo outras fontes, o 28,8 por 100 en maio de 2025)¹. A maior parte deses empregados temporais – máis de 600.0000 – serían funcionarios interinos e outras categorías asimiladas, como o denominado persoal eventual dos servizos de saúde, e o resto, traballadores con contrato laboral.

En termos absolutos e porcentuais, a taxa de temporalidade reduciuse algo nos últimos anos, debido aos procesos de estabilización de persoal, pero tal redución foi moderada. Contrastan esas cifras coa caída da taxa de temporalidade no sector privado que se produciu en virtude da última reforma da contratación laboral, que eliminou os contratos por obra e servizo e converteu moitos empregados temporais en fixos discontinuos². Ao parecer, con iso conseguíuse baixar esa taxa de temporalidade ata o 13,6 por 100 a mediados de 2025³, menos da metade da existente no sector público.

A distribución do emprego público temporal é moi desigual entre as distintas administracións públicas e sectores. No ámbito da Administración do Estado ou, máis amplamente, do sector público estatal, a porcentaxe de empregados temporais é moderada, segundo todas as fontes, e sitúase en todo caso e no seu conxunto por debaixo do 8 por 100. Hai tempo que xa é así, como se deduce dos datos do Boletín Estatístico que publica o Rexistro Central de Persoal dúas veces ao ano. Se computamos tan só o ámbito da Administración civil do Estado, excluindo o persoal das Forzas Armadas e das Forzas e Corpos de Seguridade, o boletín correspondente a xaneiro de 2025 rexistra unha taxa do 10,6 por cento de temporalidade⁴.

Pola contra, a taxa de temporalidade segue sendo moi elevada no sector público das comunidades autónomas. O citado Boletín Estatístico do Rexistro Central de

¹ Os datos varían, non obstante, segundo a fonte.

² Real decreto-lei 32/2021, do 28 de decembro, fundamentalmente.

³ Fonte: *El Independiente*, 30 de abril de 2025.

⁴ Incluindo só o persoal funcionario interino e con contrato laboral temporal ao servizo dos ministerios, organismos autónomos e axencias estatais. Non se inclúen as cifras das entidades públicas empresariais e das entidades privadas do sector público. Nestes últimos entes, os empregados teñen contrato laboral, polo que probablemente a temporalidade se reduciuse bastante en virtude da aplicación das últimas reformas do Estatuto dos traballadores. Tampouco se inclúen no cómputo os datos do persoal eventual nin dos funcionarios en prácticas ou en formación.

Persoal computa en xaneiro de 2025 o 34,8 por 100 dos seus efectivos no grupo denominado “outro persoal”, do que a maior parte son funcionarios interinos e asimilados⁵, ao que habería que sumar unha parte do 15 por 100 do persoal laboral que está ao servizo desas administracións territoriais. Con seguridade, a citada taxa supera amplamente o 30 por 100 no sector público autonómico. Cómpre ter en conta que neste ámbito se encadran dous dos sectores en que se detectou historicamente maior número de persoal temporal, os servizos de saúde e o ensino non universitario⁶. Son os dous ámbitos do emprego público que sobresaen por enriba dos demais, con preto ou máis de medio millón de efectivos en cada caso. Son dous servizos esenciais que deben prestarse con absoluta regularidade, o que implica a necesidade de cubrir en todo momento baixas, ausencias e vacantes. Con independencia dos problemas de xestión de persoal, probablemente nestes sectores unha parte significativa da temporalidade ten carácter estrutural ou é dificilmente evitable. Outro servizo de competencia autonómica con alta taxa de temporalidade é do ensino universitario, aínda que neste caso son responsables as propias universidades públicas, en función da súa autonomía⁷.

No caso das entidades locais, a porcentaxe de funcionarios interinos é moito máis reducida. O Boletín Estatístico do Rexistro Central de Persoal de xaneiro de 2025 só computa un 16 por 100 dos efectivos no apartado “outro persoal”, que inclúe tamén os empregados eventuais ou de confianza política, particularmente numerosos na Administración local. Agora ben, a maior parte dos seus empregados –un 46 por 100– seguen tendo contrato laboral, malia as últimas reformas legais⁸, e entre ese persoal a taxa de temporalidade debe ser elevada, pois a contratación realízase en moitos casos para desenvolver programas temporais ou mesmo actividades de reforzo estacional. Aínda que quizais a aplicación a este persoal das recentes reformas laborais servise en certo modo para reducir a temporalidade, polo menos nominalmente⁹.

Outro ámbito onde adoita rexistrarse unha alta porcentaxe de temporalidade é na Administración de xustiza, particularmente nos niveis de persoal administrativo e auxiliar¹⁰. Inclusive a porcentaxe de xuíces substitutos e maxistrados suplentes, que a exposición de motivos do recente proxecto de Lei orgánica para a ampliación

⁵ Non obstante, inclúense neste concepto de “outro persoal” o eventual de confianza política e o grupo de persoal funcionario ou estatutario en prácticas ou en formación, relativamente numerosos nalgúns sectores, como o dos servizos de saúde.

⁶ É significativo, por exemplo, que no ámbito da docencia non universitaria de competencia da Administración xeral do Estado –na súa gran maioría profesores dos centros docentes de Ceuta e Melilla– a taxa de temporalidade supere o 22 por 100, o dobre que a do resto da Administración civil estatal.

⁷ No ámbito das universidades, trátase na súa maior parte de persoal vinculado por contratos laborais temporais de réxime especial: axudante doutor, profesor asociado, profesor substituto, profesor emérito, profesor permanente laboral, profesor visitante e profesor distinguido (arts. 77 a 84 da Lei orgánica 2/2023, do 22 de marzo, do sistema universitario).

⁸ Refírome agora á Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, que mostra a preferencia polo réxime da función pública no emprego local e amplía a reserva de postos de traballo para funcionarios.

⁹ Sería ilustrativo coñecer, por exemplo, cantos traballadores con contrato temporal dos entes locais pasaron a ter contrato de fixo discontinuo.

¹⁰ Segundo o Boletín Estatístico do Rexistro Central de Persoal, o 26 por 100 aproximadamente dos empregados da Administración de xustiza no ámbito do Estado pertencen ao grupo de “outro persoal”, do que a maioría son funcionarios interinos.

e fortalecemento das carreiras xudicial e fiscal¹¹ calcula no 16,86 por 100, representa unha cifra elevada para o tipo de función de que se trata.

En fin, entre os datos dispoñibles, que se deducen do Boletín Estatístico do Rexistro Central de Persoal, paga a pena destacar tamén que máis do 70 por 100 do emprego público temporal está constituído por mulleres, unha porcentaxe moi superior á do conxunto das empregadas públicas, aínda que estas sexan xa maioría fronte ao persoal de sexo masculino no total do emprego público.

2 As causas do problema

Son varias as causas que explican esta anomalía e algunhas veñen de lonxe. Como sinalai noutro lugar¹², antes da instauración do vixente sistema constitucional, o número de empregados públicos interinos ou con contrato de duración determinada era moi reducido, salvo nalgún servizo, como o das universidades públicas. Daquela, a Administración pública española era moito máis reducida que na actualidade, prestaba moitos menos servizos, e contaba cunha configuración máis estable. Desde finais dos anos setenta do pasado século e durante a década posterior, os grandes servizos públicos –sanidade e educación en particular– creceron exponencialmente, creouse unha extensa rede de servizos sociais que antes non existía, puxéronse en pé as novas administracións autonómicas e as entidades locais asumiron novas funcións e adoptaron múltiples iniciativas en favor dos veciños. Para iso requiríase con urxencia moito máis persoal e así, en pouco máis dunha década, o emprego público aumentou en case un millón de efectivos¹³. Dada a rixidez e a lentitude dos procesos de selección de funcionarios ao uso, optouse en gran medida por recrutar novos interinos e contratar persoal laboral, o que resultaba máis doado e rápido. Favoreceu este proceso, por un lado, o feito de que os traspasos de funcionarios da Administración do Estado ás nacentes comunidades autónomas quedaron lonxe de cubrir as súas necesidades. En consecuencia, a Lei 12/1983, do 14 de outubro, do proceso autonómico (art. 25.2.b)¹⁴, habilitou as administracións autonómicas a nomear persoal interino para cubrir as vacantes mentres non se puidesen nomear ou destinar funcionarios de carreira. Pouco despois, a Lei 30/1984, do 4 de agosto, de medidas para a reforma da función pública (LMRFP), permitiu de xeito moi amplo a contratación de persoal en réxime laboral polas administracións públicas. Esta foi a opción preferida pola maioría das corporacións locais, que se confirmaría tamén na

¹¹ Presentado no Congreso dos Deputados o 16 de maio de 2025. *Boletín Oficial das Cortes Xerais*, Congreso dos Deputados, núm. 59-1, 22 de maio de 2025.

¹² M. SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen jurídico de los funcionarios interinos*, Aranzadi, 2020, ao que me remito para quen desexa completar esta explicación.

¹³ Segundo os datos do Rexistro Central de Persoal, en 1980 computábase un número aproximado de 1.400.000 empregados públicos e en 1990, máis de 2.300.000.

¹⁴ Recórdese que esta lei tiña o seu precedente na Lei orgánica de harmonización do proceso autonómico de 1981 (a célebre LOAPA), declarada parcialmente inconstitucional pola STC 76/1983, do 15 de agosto, pero non na parte que aquí interesa.

Lei 7/1985, do 2 de abril, de bases de réxime local (LBRL)¹⁵. Unha parte moi importante dos novos contratados laborais das entidades locais foino con carácter temporal, sexa porque os seus recursos orzamentarios limitaban a extensión dos cadros de persoal, sexa porque as ditas contratacións se financiaban con cargo a programas temporais financiados por outras administracións, ou por outro tipo de causas menos confesables.

A celeridade e a discrecionalidade con que se podía nomear ese novo persoal temporal, fronte ao formalismo garantista e á duración dos procesos de selección de funcionarios de carreira –e despois tamén do persoal laboral fixo–, inclinaron moitos dirixentes e xestores públicos cara a aquelas vías de acceso ao emprego público. E iso xerou certo tipo de hábitos que se mantiveron ata os nosos días, nuns casos máis e noutros menos. Sen dúbida, esta é unha das causas, se non a máis importante, do incremento da temporalidade no emprego público, que se veu producindo desde entón. Outra é a falta de planificación de recursos humanos no conxunto das nosas administracións, pois, aínda que a devandita planificación está prevista na lei desde 1993 (Lei 22/1993) e pretendeu ser impulsada polo EBEP de 2007 (art. 69), son moi poucas as administracións ou os gobernos que a puxeron en práctica. É moito máis frecuente a improvisación nestes asuntos, para responder en cada momento ás necesidades de persoal que van xurdindo, o que favorece sacar partido das bolsas de interinos ou apostar polo nomeamento puntual ou pola contratación urxente de persoal, ou mesmo pola prórroga, ás veces reiterada ou indefinida, das relacións e contratos de duración determinada.

En fin, a partir de 1995 creouse un obstáculo legal máis para a consolidación dos cadros de persoal fixo, determinado pola introdución nas leis xerais de orzamentos do Estado, con carácter vinculante, das chamadas taxas de reposición de efectivos, co propósito de controlar a expansión do gasto público. Desde entón as distintas administracións públicas non gozaron de liberdade ou de autonomía para crear ou manter todos os postos de traballo que consideraban necesarios. Non obstante, as propias leis de orzamentos incluían a válvula de escape, ao permitiren o nomeamento ou a contratación de persoal en réxime temporal para prover as necesidades urxentes e imprescindibles, conceptos estes que cada Administración pública podía interpretar ao seu gusto. As citadas taxas de reposición reguláronse ano tras ano, e a partir da crise económica e das finanzas públicas de 2010 de xeito moito máis estrito, ata prohibir nos primeiros exercicios posteriores a esa crise a asunción de novo persoal, con escasas excepcións. Hai quen, por iso, quizais de xeito interesado, imputa a esas decisións do lexislador o extraordinario incremento da temporalidade no emprego público que se produciu en España. Pero é só unha das causas e, ao meu xuízo, non a máis importante. De feito, a temporalidade seguiu crescendo tamén nos últimos anos, cando se suavizaron, ata case desapareceren, os rigores orzamentarios das taxas de reposición.

¹⁵ De feito, e como é sabido, a Lei de bases do réxime local, na súa redacción orixinal (art. 92), reservaba a funcionarios públicos funcións moi indefinidas, máis alá das atribuídas aos corpos ou escalas de funcionarios con habilitación de carácter nacional, o que deu pé a un amplo uso da contratación laboral no emprego público local.

O exceso das relacións precarias ou de duración determinada no emprego público foi xa obxecto de denuncia e de crítica en dous informes oficiais a principios do século, un do Defensor do Pobo de 2003¹⁶ e outro do Consello Económico e Social de 2004¹⁷. Naquel momento a taxa de temporalidade pasaba do 20 por 100 no conxunto das administracións públicas e alcanzaba cotas do 25 ou do 27 por 100 na educación non universitaria e nos servizos de saúde. Tamén a Comisión para o estudo e preparación do EBEP abordou o problema no seu Informe de 2005¹⁸ e propuxo un conxunto de medidas legais para paliar, que só en parte e un tanto descafeinadas se levaron á letra da lei. Pouco se fixo, en realidade, para solucionar a cuestión nos anos sucesivos e, por iso e polas demais razóns xa expostas, o problema do exceso e do abuso da temporalidade agravouse, ata alcanzar taxas superiores ao 30 por 100 no conxunto do sector público e incluso moi superiores nalgúns servizos e áreas.

Non obstante, antes de seguir, convén diferenciar eses dous termos: por un lado, o exceso, mesmo desmedido, e por outro o abuso da temporalidade, algo que é importante en termos xurídicos. Falamos de exceso cando o número ou a porcentaxe de empregados con vínculo de duración determinada é superior ao razoable. Esa é non só unha anomalía, senón tamén unha situación contraria ao principio de boa administración e aos obxectivos da lexislación europea na materia, como se dirá enseguida, para a que a relación normal de traballo, tanto no sector público como no privado, debe ser a de carácter fixo ou estable.

O abuso prodúcese, en cambio, nos casos concretos en que unha ou varias relacións temporais se prolongan de xeito inxustificado. Isto ten lugar sempre que o empregador prolonga indebidamente unha relación de duración determinada ou encadea varios nomeamentos ou contratos deste tipo para o desempeño de tarefas ou necesidades que teñen carácter estrutural. Non depende só, pois, do transcurso do tempo en situación de precariedade, tal como recoñece a xurisprudencia, tanto europea (desde a STXUE do 26 de xaneiro de 2012, *Küküc*) como española¹⁹. Por exemplo, unha interinidade por substitución do titular dun posto de traballo que non o desempeña pero ten reserva de praza pode prolongarse moito tempo sen constituír unha relación abusiva, xa que está xustificada. Pola contra, a prolongación, mesmo por tempo máis limitado, dunha interinidade por vacante, debido a que esta non se cobre cun titular fixo, por imprevisión ou negligencia ou conveniencia da Administración, constitúe unha clara e típica relación abusiva. Como subliña toda a xurisprudencia, trátase dunha cuestión que debe resolverse caso por caso. Pero o decisivo é que a Administración pretenda resolver con relacións temporais as súas necesidades estruturais, cando pode e debe adoptar as decisións para satisfacelas con persoal fixo²⁰.

¹⁶ Defensor do Pobo, *Funcionarios interinos e persoal eventual: a provisionalidade e temporalidade no emprego público*, 2003.

¹⁷ Consello Económico e Social, *A temporalidade no emprego público*, Informe 3/2004.

¹⁸ *Informe da Comisión para o estudo e preparación do Estatuto básico do empregado público*, INAP, abril de 2005, páxs. 57-62.

¹⁹ Véxanse, por exemplo, as SSTs do 19 de febreiro de 2025, rec. 1602/2024; do 25 de febreiro de 2025, rec. 4436/2024; do 9 de setembro de 2025, rec. 3828/2023; do 22 de outubro de 2025 (rec. 6694/2023), e do 5 de novembro de 2025 (rec. 3106/2022), por citar algunhas recentes.

²⁰ Para máis precisións, remítoe de novo ao meu libro *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., páxs. 121 e ss.

Isto último produciuse de xeito bastante habitual e estendido no noso sector público. En parte quizais porque as normas legais que regularon as causas de interinidade ou temporalidade das relacións de emprego público non foron tan estritas como tería sido desexable. Pero sobre todo porque as regras existentes non se cumpriron en moitos casos, demasiados, sen que o ordenamento considerase unhas mínimas medidas de control para facelas cumprir efectivamente. Así, son moitas as administracións, non só locais ou entes instrumentais, que non aprobaron nin aproban cada ano a súa oferta de emprego público. Noutros casos, non se convocan nin tramitan con dilixencia os procesos selectivos. En fin, incumpriuse sistematicamente a obriga que lle impuxo o artigo 10.4 do EBEP a todas as administracións públicas de incluíren as vacantes na oferta de emprego público do mesmo exercicio en que se producen ou do seguinte, ou ben amortizalas. Aínda que nun primeiro momento o Tribunal Supremo pareceu sancionar con rigor esa práctica²¹, con posterioridade veuna xustificar, posto que declarou que a totalidade das prazas vacantes non podían incluírse na seguinte oferta de emprego, debido ás taxas de reposición establecidas polas leis anuais de orzamentos. Pero nestes casos non concluíu que as vacantes imposibles de cubrir debían ser amortizadas sen máis, de maneira que propiciou a continuidade das relacións de interinidade, mesmo abusivas²².

Regap



ESTUDIOS

3 A loita contra a temporalidade excesiva e abusiva

Na miña opinión, son moitas as administracións públicas, é dicir, os seus dirixentes e xestores, que se atoparon cómodos con esa situación de estendida temporalidade, xa que sempre é máis doado, burocraticamente falando, e mesmo adoita ser menos conflitivo botar man, caso por caso, dun nomeamento provisional ou dun contrato temporal ou ben prolongalo que seleccionar un novo funcionario de carreira. Tampouco adoita ser sinxelo, ou polo menos non o é sempre, pór fin a unha relación de temporalidade no sector público, algo ao que normalmente os afectados se resisten. Moitos deles preferiron e prefiren, en realidade, manter o seu posto de traballo precario a teren que participar nun proceso de selección competitivo para alcanzar a condición de persoal fixo. A isto hai que engadir que as organizacións sindicais adoitan apoiar este enfoque, co cal, dado que non é posible a conversión automática dun empregado público temporal en funcionario de carreira ou contratado laboral fixo, acaban por favorecer o que, paradoxalmente, poderíamos denominar a estabilidade (relativa) das relacións temporais.

²¹ Véxase a STS, Sala Terceira, do 29 de outubro de 2010 (rec. 2448/2008). Esta sentenza considerou contrario ao artigo 23.2 CE que as ofertas de emprego público non inclúsen todas as vacantes existentes, permitindo a prolongación das situacións de interinidade ou temporalidade, ás que non se accede sempre mediante criterios de mérito e capacidade, polo menos tan estritos e controlables como no caso dos procedementos de selección de persoal fixo, en particular funcionario de carreira. Para máis precisións, remítome a M. SÁNCHEZ MORÓN, "Informe jurídico sobre el deber de las Administraciones públicas de incluir en la oferta de empleo público las plazas vacantes ocupadas por personal interino o temporal y publicar en plazo las correspondientes convocatorias de selección", *Revista de Administración Pública*, 187, 2012.

²² Véxanse as SSTs, Sala Terceira, do 2 de decembro de 2015, rec. 401/2014, e do 25 de setembro de 2017, rec. 363/2016, entre outras.

A tradución xurídica máis acabada deste paradoxo foi a creación xurisprudencial da figura do contratado laboral indefinido non fixo, por obra da Sala Cuarta do Tribunal Supremo, a partir da STS do 7 de outubro de 1996 (rec. 3307/1995) e, sobre todo, da SSTS do Pleno da Sala do 21 de xaneiro de 1998 (recs. 315 e 317/1997). Figura esta sempre controvertida e obxecto de matizacións posteriores pola propia Sala Cuarta²³, foi incorporada non obstante ao EBEP no seu artigo 8.2. En substancia, como é sabido, quen alcanza esa condición, en virtude de sentenza xudicial e debido a que a súa relación laboral temporal se prolongou de modo irregular, ten dereito a permanecer no seu posto de traballo mentres non sexa cuberto por persoal fixo, a resultas do correspondente proceso selectivo baseado nos principios de igualdade, mérito e capacidade. Esta doutrina foi trasladada, pola súa vez, ás relacións de interinidade de dereito administrativo por dúas SSTS da Sala Terceira do 26 de setembro de 2018 (recs. 785 e 1305/2017)²⁴.

Así as cousas, o factor desencadeador das medidas para combater o exceso e o abuso da temporalidade no emprego público foi a interpretación e aplicación que o Tribunal de Xustiza da Unión Europea fixo da Directiva 1999/70/CE, que recolle o Acordo marco sobre o traballo de duración determinada asinado polos axentes sociais europeos (CES, UNICE e CEEP)²⁵. Partindo da base de que as relacións ordinarias de traballo no ámbito da Unión Europea deben ser de carácter temporalmente indefinido, como se dixo, o citado acordo marco establece dous tipos de previsións, unhas relativas á prohibición de discriminación nas condicións de emprego dos empregados cunha relación de duración determinada (art. 4) e outras que teñen por finalidade impedir o abuso da temporalidade (art. 5).

Polo que se refire ao obxectivo de igualar as condicións de emprego, calquera que sexa a duración do vínculo profesional e evitar toda discriminación, avanzouse un longo treito nos últimos anos, a golpe de sentenza e, nalgúns aspectos, con posterior confirmación na letra da lei. Na actualidade os empregados públicos temporais gozan do mesmo réxime retributivo que os de carácter fixo e teñen practicamente os mesmos dereitos, incluídos o dereito a unha carreira profesional mentres sigan ao servizo da Administración, salvo o dereito á inamovibilidade no emprego e outros incompatibles coa súa condición, como o de participar en concursos de traslado²⁶. Tamén lles son aplicables a maioría das situacións administrativas propias dos funcionarios ou recoñecidas por convenio ao persoal laboral fixo, incluída a situación de servizos especiais con reserva do posto de traballo²⁷, salvo a excedencia por servizo

²³ Sobre as idas e vidas da xurisprudencia da Sala Cuarta do Tribunal Supremo en relación coa figura do indefinido non fixo e as súas consecuencias, véxase DESDENTADO BONETE, "Indefinidos no fijos: ¿una historia interminable o una historia terminada?", *Información laboral*, 10, 2018. Así mesmo e de maneira actualizada, E. DESDENTADO DAROCA, *Las relaciones laborales en las administraciones públicas*, 5.ª ed., Bomarzo, 2024, páxs. 84 e ss.

²⁴ Remítome ao comentario destas que expuxen en "La consagración del funcionario administrativo indefinido", *Revista de Administración Pública*, 208, 2019.

²⁵ Sobre a xurisprudencia do TXUE que aplica a Directiva 1999/70/CE ao ámbito do emprego público, véxase FUENTETAJA PASTOR, *Función pública y Derecho europeo*, Civitas, 2018, páxs. 139 e ss.

²⁶ Remítome, sobre o particular, a M. SÁNCHEZ MORÓN, *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., páxs. 65 e ss.

²⁷ Desde a STXUE do 20 de decembro de 2017, *Vega González* (As. C-158/16).

noutras administracións ou entes do sector público e a excedencia voluntaria por interese particular²⁸.

O que aquí interesa é, non obstante, a loita contra o abuso e o exceso da temporalidade. Para estes efectos, a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza foi fundamental e determinante na procura de solucións polos nosos lexisladores e polos nosos propios tribunais. Pero non puido resolver definitivamente o problema, nin podería facelo, dado que os termos do Acordo marco non son concretos nin lles impoñen aos Estados membros a adopción de medidas precisas e determinadas para corrixir os abusos da temporalidade.

Recordemos que o citado artigo 5 do Acordo marco obriga os Estados a establecer unha ou varias das seguintes medidas: a) as razóns obxectivas que xustifiquen a renovación das relacións de duración determinada; b) a duración máxima total desas relacións; c) o número máximo de renovacións de tales contratos ou relacións de emprego. Así mesmo, os Estados deben determinar en que condicións os contratos ou relacións de duración determinada se consideran sucesivos e asinados por tempo indefinido. Polo demais, o Acordo marco non establece as consecuencias xurídicas do incumprimento desas obrigas nin os efectos que debe levar consigo o abuso da temporalidade. Aínda menos impón obrigas xerais para reducir o exceso de emprego temporal nas administracións públicas de cada país.

Desde mediados da pasada década, o Tribunal de Xustiza empezou a ditar sentenzas en que declaraba que a lexislación e a práctica administrativa española na materia vulneraban o Acordo marco, xa que permitían de feito a prolongación indebida ou abusiva das relacións de emprego nos casos que consideraban e non establecían medidas suficientemente útiles e eficaces para evitala. Foron as primeiras a STXUE do 13 de marzo de 2014, *Márquez Somoano* (C-190/13), a STXUE do 14 de setembro de 2016, *De Diego Porras* (C-596/14), cuxa doutrina corrixiu en parte outra sobre o mesmo caso do 21 de novembro de 2018 (C-619/17), e dúas SSTXUE do 16 de setembro de 2016, nos casos *Martínez Andrés e Castrejana López* (C-184/17 e C-197/15, acumulados) e *Pérez López* (C-16/15).

Esas sentenzas estimularon o debate no ámbito político e xurídico e deron alas aos que pugnaban pola conversión automática das relacións temporais abusivas en relacións de carácter fixo, xa fosen de natureza administrativa ou funcional, ou ben de natureza laboral ou contractual. Algúns órganos xudiciais mostráronse proclives a esta solución en casos de prolongación irregular e dilatada de relacións de interinidad ou como indefinido non fixo. E propuxéronse novas cuestións prexudiciais, resoltas por sentenzas en que o Tribunal de Xustiza viña ratificar que a lexislación española non ofrecía remedios suficientes, preventivos e sancionadores, para garantir a aplicación efectiva dos obxectivos do artigo 5 do Acordo marco. Non obstante, dado que esta cláusula non é precisa nin incondicional e carece de efecto directo, non pode ser invocada para deixar sen vixencia unha norma de dereito interno

²⁸ Mesmo estes últimos supostos admiten matices no caso dos interinos de longa duración e empregados laborais indefinidos non fixos. Remítome igualmente a M. SÁNCHEZ MORÓN, *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., páxs. 87 e ss.

supostamente contraria, sen prexuízo do deber de realizar unha interpretación da lexislación nacional nun sentido conforme as exixencias da Directiva 1999/70/CE²⁹.

Finalmente, a STXUE do 22 de febreiro de 2024, Consellería de Presidencia, Xustiza e Interior da Comunidade de Madrid (C-59/22, C-119/22 e C-159/22), resolvendo unha cuestión prexudicial formulada polo Tribunal Superior de Xustiza de Madrid, con escasa precisión, por certo, declarou que *“a falta de medidas adecuadas no dereito nacional para previr e, se é o caso, sancionar, conforme a cláusula 5 [do Acordo marco], os abusos derivados da utilización sucesiva de contratos temporais, incluídos os contratos indefinidos non fixos prorrogados sucesivamente, a conversión deses contratos temporais en contratos fixos pode constituír tal medida. Correspóndelle, se é o caso, ao tribunal nacional modificar a xurisprudencia nacional consolidada, se esta se basea nunha interpretación das disposicións nacionais, mesmo constitucionais, incompatibles cos obxectivos da Directiva 1999/70/CE e, en particular, da dita cláusula 5”*.

Malia as expectativas abertas por esta última sentenza, a Sala Cuarta do Tribunal Supremo entendeu, en Sentenza do 4 de abril de 2024 (rec. 4962/2022), que o Tribunal de Xustiza consideraba como unha medida posible, pero non obrigatoria, a conversión automática en fixas das relacións de emprego público laborais temporais abusivas, e que esta solución non é posible no noso dereito, xa que choca co dereito fundamental dos cidadáns á igualdade no acceso aos empregos públicos (arts. 14 e 23.2 CE). O pleno da mesma sala acordou ademais, por Auto do 30 de maio de 2024 (rec. 5544/2023), formular nova cuestión prexudicial ante o Tribunal de Xustiza, solicitando aclaracións á citada Sentenza do 22 de febreiro de 2024.

Tampouco a Sala Terceira do Tribunal Supremo aceptou nunca a conversión automática da condición de funcionario interino en funcionario de carreira polo transcurso do tempo, mesmo se a prolongación da interinidade se revela irregular ou abusiva, pois entende que iso infrinxiría o artigo 23.2 da CE, de maneira que a medida que o Tribunal de Xustiza considera posible para cumprir os obxectivos da Directiva 1999/70/CE, á falta doutras, non só sería no noso dereito unha solución *contra legem*, senón tamén *contra Constitutionem*³⁰, todo o cal é consecuente coa doutrina que mantivo de maneira inveterada o Tribunal Constitucional no sentido de que *“en ningún caso pode converterse ese tempo efectivo de servizos en título de lexitimación exclusivo que permita o acceso á función pública de carácter permanente”* (STC 302/1993, do 21 de outubro). Esta conclusión parece, polo demais, avalada pola STXUE do 13 de xuño de 2024, da Dirección Xeral de Función Pública da Generalitat de Cataluña (C-331 e 332/2022), segundo a cal, a conversión de contratos e relacións de emprego temporal en relacións fixas pode constituír, certamente, unha medida adecuada para previr e sancionar os abusos, pero *“sempre que esa conversión non implique unha interpretación contra legem do dereito nacional”*.

²⁹ En tal sentido, entre outras, SSTXUE do 19 de marzo de 2020, *Sánchez Ruiz e Fernández Álvarez* (C-103/18 e C-429/18), 11 de febreiro de 2021, *M. V. e outros* (C-760-18), e 3 de xuño de 2021, *IMIDRA* (C-726/19).

³⁰ Ultimamente, STS do 25 de febreiro de 2025 (rec. 4436/2024), que responde á interpretación que debe facerse da Directiva 1999/70/CE, á luz da xurisprudencia europea e nacional.

En calquera caso, da xurisprudencia europea deriva a necesidade de adoptar medidas eficaces para reducir a temporalidade no emprego público, unha exixencia cuxo cumprimento lle veu reclamando a España a Comisión Europea, na súa condición de garante da aplicación do dereito da Unión³¹. De aí que no Plan de Recuperación, Transformación e Resiliencia (PRTR), presentado polo Goberno de España e avaliado favorablemente pola Comisión o 22 de xuño de 2021, se incluíse na súa compoñente 11, sobre reformas da Administración pública, o compromiso de reducir a temporalidade no emprego público. Un compromiso ineludible, xa que o Regulamento (UE) 2021/241, do 12 de febreiro, condicionaba a liberación dos fondos europeos para o financiamento do PRTR ao cumprimento dos obxectivos acordados.

4 A resposta do lexislador: a Lei 20/2021 e os seus (ambiciosos) obxectivos

O Goberno moveu ficha e as Cortes aprobaron nese mesmo ano a Lei 20/2021, do 28 de decembro, denominada “de medidas urxentes para a redución da temporalidade no emprego público”, co obxectivo explícito de reducir a “taxa de temporalidade estrutural” por debaixo do 8 por 100 no conxunto das administracións públicas españolas. Para tal efecto, a lei, cuxo preámbulo denota que tivo moi en conta a xurisprudencia europea e nacional sobre a materia, apurando as posibilidades desta última, opera en tres dimensións: a) a adopción de medidas urxentes para rebaixar a taxa de temporalidade existente, mediante procesos masivos de estabilización de emprego temporal; b) unha regulación máis precisa do réxime de interinidade, coa intención de evitar o exceso e o abuso no futuro; e c) a vontade declarada de impulsar unha “cultura da planificación” e mellorar a xestión dos recursos humanos nas entidades públicas.

Sobre o contido da citada lei e a súa análise xurídica escribiuse moito e ben desde a súa publicación³². Non é o propósito deste estudo abundar nesa análise xurídica, senón máis ben nos efectos e consecuencias da lei e das súas medidas de aplicación, co fin de determinar a situación en que nos atopamos neste momento e apuntar algunhas propostas de futuro.

³¹ Sobre as reclamacións ao Goberno español da Comisión Europea nesta materia, véxase recentemente F. A. CASTILLO BLANCO, “Aproximación crítica a las posibles consecuencias de los procesos de estabilización en el empleo público”, *Documentación Administrativa*, 14, 2025.

³² Véxase, en particular, J. CANTERO MARTÍNEZ, *Temporalidad y estabilización en el empleo público*, Aranzadi, 2022; X. BOLTAINA BOSCH, *Los procesos selectivos de estabilización del empleo público temporal. Comentarios a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de reducción de la temporalidad y normas de desarrollo*, Bomarzo, 2022; R. ROQUETA BUJ, *Los procesos de estabilización y consolidación de empleo temporal en las Administraciones Públicas*, Tirant Lo Blanc, 2022.

5 Sobre os procesos de consolidación de emprego temporal

A primeira desas medidas establecidas pola Lei 20/2021 non é, precisamente, unha novidade na historia das nosas administracións e do noso dereito da función pública. Ao contrario, a estabilización de emprego público precario acudindo a este tipo de procedementos, supostamente excepcionais, é, como sinaléi noutro lugar, unha historia interminable³³.

Antes da Constitución, incluíndo o período de transición á democracia, tiveron lugar algúns procedementos de integración de persoal temporal ou contratado na función pública de carreira mediante quendas restrinxidas ou ben *ex lege*, de xeito automático ou semiautomático. Os artigos 23.2 e 103.1 CE non permitían repetir esas experiencias, ao garantiren, como un dereito fundamental, o acceso á función pública en condicións de igualdade, sobre a base de criterios de mérito e capacidade, que necesariamente debían ser avaliados a través dos correspondentes procesos selectivos³⁴.

Non obstante, pouco tempo despois empezaron a introducirse normas de excepción para dar resposta a problemas puntuais. A primeira delas figuraba na Lei orgánica 11/1983, do 25 de agosto, de reforma universitaria, cuxa disposición transitoria novena pretendía acabar co réxime de contratación administrativa temporal de profesorado universitario (PNN), tan estendido de feito. Esta norma permitía a integración do dito persoal nos corpos de Profesor Titular de Universidade ou de Escola Universitaria mediante a simple superación dunha “proba de idoneidade”, non competitiva. Non moito despois, a Lei 30/1984, de medidas para a reforma da función pública, permitiulles ás comunidades autónomas que convocasen “probos específicas” para o acceso á condición de funcionario de carreira do seu persoal contratado administrativo, probas nas cales podían valorarse os servizos prestados como persoal contratado e interino (disposición transitoria sexta). Algunhas comunidades autónomas entenderon incluso que esta regra lles permitía convocar probas ou quendas restrinxidas para o acceso deste persoal. E, en todo caso, a citada disposición favoreceu a difusión dos procedementos de concurso-oposición, con valoración destacada dos méritos prestados como persoal temporal.

Leis posteriores, mesmo do Estado, abundaron neste tipo de solucións para a conversión de persoal temporal en fixo. Así, por exemplo, a Lei orgánica 1/1990, do 3 de outubro, xeral do sistema educativo (LOXSE), na súa disposición transitoria quinta, e a Lei 16/2001, do 21 de novembro, que abriu un proceso extraordinario de consolidación e provisión de prazas de persoal estatutario dos servizos de saúde, ademais de numerosas leis das comunidades autónomas. De feito, a lexislación sobre educación non universitaria (Lei orgánica 2/2006, do 3 de maio, de educación, na súa

³³ *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., p. 135.

³⁴ Así o veu sancionar, sen dúbida para previr posibles prácticas en contrario, o artigo 27.2 da Lei do proceso autonómico de 1983: “De acordo co disposto no artigo 23.2 da Constitución, non poderá recoñecerse un dereito preferente para ingreso nos corpos ou escalas que creen as comunidades autónomas mediante a celebración de probas restrinxidas ou por calquera outro procedemento de acceso, ao persoal contratado por aquelas con anterioridade á aprobación da lexislación sobre o réxime estatutario dos funcionarios que se dite en desenvolvemento do artigo 149.1.18.ª da Constitución”.

disposición adicional 12.^a) e a lexislación sanitaria (Lei 55/2003, do 16 de decembro, do Estatuto marco do persoal estatutario dos servizos de saúde, art. 31) acabaron establecendo o procedemento de concurso-oposición, con valoración dos servizos prestados, como a vía de acceso ordinaria á condición de funcionario de carreira ou estatutario fixo.

O Informe da Comisión para o estudo e preparación do Estatuto básico do empregado público chamou a atención sobre a ampla utilización deste tipo de procedementos para o acceso á función pública de carreira, alertando de que estaba a “pór seriamente en cuestión todo o sistema constitucional de garantías relativo ao acceso ao emprego público” e incluso levando á quebra elementos esenciais dese sistema, como a oferta de emprego público anual. Criticaba o citado informe os procesos de consolidación de emprego temporal, xa nese momento tan habituais en moitas administracións, na medida en que “supoñen na práctica integrar, mediante cursos breves ou probas moi simples, como persoal fixo, na súa maior parte funcionario, empregados que no seu día foron nomeados ou contratados sen unha verificación rigorosa dos seus méritos e capacidades ou sen ningún tipo de selección aberta”. Malia iso, a Lei 7/2007, do 12 de abril, que aprobou o Estatuto básico do empregado público, volveu habilitar na súa disposición transitoria cuarta novos procedementos de consolidación de emprego temporal, nos cales puidese valorarse o tempo de servizos prestados e a experiencia nos postos de traballo obxecto das convocatorias.

En fin, tendo en conta o substancial incremento da temporalidade que se produciu nos anos posteriores ao EBEP, anos de aguda crise económica e das finanzas públicas e de redución extraordinaria das taxas de reposición, as leis de orzamentos xerais do Estado para 2017 e para 2018 habilitaron e regularon procesos xeneralizados de estabilización, que foron o precedente inmediato da Lei 20/2021.

O Tribunal Constitucional tivo a oportunidade, desde hai tempo, de pronunciarse sobre a constitucionalidade destes procedementos especiais de acceso á función pública ou, máis en xeral, ao emprego público e de fixar unha doutrina para iso. Así, e en primeiro lugar, o tribunal declarou en reiteradas ocasións que, para resolver o problema da temporalidade, non é lícito convocar probas de acceso restrinxidas ou reservadas aos que teñen a condición de empregado público interino ou temporal. Esta xurisprudencia estableceuse na STC 27/1991, do 15 de marzo³⁵, e foi reiterada nas SSTC 151/1992, do 19 de outubro; 60/1994, do 28 de febreiro; 16/1998, do 26 de xaneiro, e 130/2009, do 1 de xuño. Conforme esa doutrina constitucional, o artigo 61.1 do EBEP estableceu que os procesos selectivos de acceso ao emprego público “terán carácter aberto” e garantirán a libre concorrência, coa única excepción dos procedementos de promoción interna e das medidas de discriminación positiva –en favor dos candidatos con discapacidade– previstas nese mesmo texto legal.

Pola contra, o Tribunal Constitucional admitiu a posibilidade de aplicar procedementos de concurso-oposición en que puidesen valorarse de forma específica os

³⁵ Paradoxalmente, non obstante, esa sentenza aceptou a validez desas probas “por unha soa vez”, como un proceso “extraordinario e irrepetible”, para resolver o problema de interinidade xerado pola creación das novas administracións autonómicas nos anos posteriores á aprobación da Constitución, pero deixando claro que, en aplicación do principio de igualdade que consagra o artigo 23.2, este tipo de probas está proscribido con carácter xeral.

méritos por servizos prestados como persoal interino ou temporal. Iso si, fixando uns límites á aplicación e regulación deste tipo de procedementos, que en todo caso deben ter carácter excepcional. En concreto, o tribunal determinou que os devanditos méritos só podían valorarse na fase de concurso, normalmente posterior á de oposición, non podéndose utilizar a puntuación recibida naquel para suplir as carencias de puntuación na fase de oposición. Ademais, declarouse que a valoración da fase de concurso non podía exceder certos límites no conxunto do proceso selectivo, sempre inferiores ao 50 por 100, de maneira que non puidese determinar por si soa o resultado do proceso selectivo. O *leading case* ao efecto foi a STC 67/1989, do 18 de abril, cuxos criterios aplican, con sorte dispar, as SSTC 185/1994, do 20 de xuño; 93/1995, do 19 de xuño; 11/1996, do 29 de xaneiro; 107/2003, do 2 de xuño; 27/2012, do 1 de marzo, e 86/2016, do 28 de abril. O Tribunal Supremo mantivo e aplicou igualmente esta xurisprudencia en numerosas sentenzas³⁶, xurisprudencia que tamén ten o seu reflexo no artigo 61.3 do EBEP. Só nun caso particular, a STC 12/1999, do 11 de febreiro, aceptou a constitucionalidade dun proceso de consolidación a través dun mero concurso de méritos, matizando que este procedemento só podía utilizarse lícitamente en situacións excepcionais e “por unha soa vez”³⁷.

A Lei 20/2021 tivo en moi en conta esta xurisprudencia ao deseñar o proceso extraordinario de estabilización de emprego, tal como se deduce expresamente do seu preámbulo ou exposición de motivos. De aí o carácter excepcional que se lle outorga a este e a limitación do prazo para tramitalo e resolvelo, ata o 31 de decembro de 2024. De aí tamén que se prevexan convocatorias abertas e en ningún caso restrinxidas. De aí, en fin, que nos procedementos de concurso-oposición só se permita valorar a fase de concurso ata nun 40 por 100 do total. Agora ben, a lei (art. 2.4) non só establece que na fase de concurso se terá en conta “maioritariamente” a experiencia no corpo, escala, categoría ou equivalente de que se trate, senón que non fixa límites de ningún tipo a esa valoración “maioritaria”. Por outra banda, o lexislador apóiase no criticado precedente da STC 12/1999, para permitir a convocatoria de concursos de méritos co obxecto de estabilizar as prazas ocupadas con carácter temporal de xeito ininterrompido con anterioridade ao 1 de xaneiro de 2016. E para a regulación concreta dos termos ou bases xerais de cada procedemento e, se é o caso, de cada convocatoria, remítese á negociación colectiva cos sindicatos, que desde sempre defenderon a consolidación como fixos dos que accederon ao emprego público como interinos ou persoal contratado en réxime temporal, coas menores trabas, condicións ou exixencias posibles.

Sobre a regulación dos procesos de estabilización prevista na Lei 20/2021, xurdiron desde un principio dúbidas de constitucionalidade³⁸. Pero o certo é que os órganos xurisdiccionais competentes non a cuestionaron ata agora e non parece probable que

³⁶ Por pór só un exemplo, véxase a STS, Sala Terceira, do 20 de febreiro de 2020 (rec. 2397/2016), que confirma outra do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia.

³⁷ A devandita sentenza foi obxecto de crítica na doutrina xurídica. Remítome sobre iso ao meu comentario “Igualdad de oportunidades en el acceso a función pública y estabilización funcional de los interinos”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 34, 1999.

³⁸ Sobre iso, por todos, J. CANTERO, *Temporalidad y estabilización...* cit.

a vaian cuestionar no futuro. O Tribunal Constitucional non tivo a ocasión de pronunciarse, pois non se interpuxo ningún recurso de inconstitucionalidade contra a citada lei³⁹ e só se lle formulou unha cuestión de inconstitucionalidade, por parte da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Castela-A Mancha, que foi finalmente inadmitida⁴⁰. O Tribunal Supremo, pola súa banda, si tivo ocasión de formular esa cuestión, pois así se solicitou en varios recursos, pero declinou facelo, xa que non observa motivos de inconstitucionalidade na dita lei, dada a grave e excepcional situación que pretende afrontar e resolver⁴¹. Sen dúbida, este factor pesou máis na xurisprudencia que a rigorosa aplicación dos límites constitucionais aos procesos de estabilización que viñan fixando con anterioridade os dous altos tribunais.

Outra cousa son as normas xerais e as convocatorias específicas que aprobaron as administracións competentes para levaren a cabo os procedementos selectivos de estabilización en cumprimento da Lei 20/2021. Na práctica, moitas delas, tal como era de temer, fixeron unha interpretación das regras da lei extremadamente xenerosa para cos interinos ou co persoal contratado temporal interesado en participar nos concursos ou procesos de concurso-oposición, valorando os méritos polos seus servizos prestados nas prazas ou postos de traballo correspondentes ou nos servizos ou administracións convocantes moi por enriba dos que puidesen alegar outros competidores. Tamén se reduciu o nivel de coñecementos a valorar na fase de oposición, co fin de facilitar a súa superación. O obxectivo tanto das organizacións sindicais que negociaron as bases destes procedementos como, implicitamente, de moitas das administracións ou organismos públicos afectados foi integrar na función pública de carreira ou dotar dun contrato por tempo indefinido os que xa prestaban servizos nunhas ou outros con relación de duración determinada, fose ou non abusiva a súa situación.

A aprobación das bases xerais e das convocatorias dos procesos de estabilización xerou por iso unha conflitividade relativamente elevada, como se deduce do número de sentenzas dos órganos xudiciais inferiores do contencioso-administrativo sobre a cuestión que poden atoparse nos repertorios. Con frecuencia, impugnáronse tales actos ou disposicións pola suposta infracción dos artigos 23.2 ou 14 CE, alegando a discriminación que supón valorar de distinto xeito os servizos equivalentes prestados na Administración ou entidade convocante ou noutras, ou mesmo nos servizos públicos doutros países da Unión Europea, ou ben como funcionario interino e como contratado laboral, ou ben porque se lles vedou a participación neses procesos, que son legalmente procedementos abertos, a persoas que tiñan xa a condición de funcionario de carreira ou contratado fixo, etc.

³⁹ O Defensor do Pobo rexeitou expresamente interpoñer en Resolución do 24 de marzo de 2022.

⁴⁰ C.I. 2796/2024, inadmitida por Resolución do Pleno do Tribunal do 28 de xaneiro de 2025. Sobre iso, F. A. CASTILLO BLANCO, "Aproximación crítica...", cit., páxs. 13-14.

⁴¹ SSTs do 20 de xullo de 2023 (rec. 695/2022), 30 de outubro de 2023 (rec. 592/2022), 5 de febreiro de 2024 (rec. 696/2022), 16 de xullo de 2024 (rec. 675/2023), 3 de decembro de 2024 (rec. 712/2022), etc.

En xeral, os tribunais parecen mostrar unha consideración indulxente coas diferenzas de puntuación dos baremos, que se adoita xustificar apelando ao obxectivo de redución da temporalidade propio destas convocatorias⁴². Pero en ocasións entenderon que as diferenzas de valoración non están xustificadas, ben porque discriminan en razón do vínculo profesional dos interesados⁴³, ben porque resultan manifestamente desproporcionadas. Destaca neste sentido unha primeira Sentenza do Tribunal Supremo, do 26 de setembro de 2024 (rec. 6920/2023), que confirma outra do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia do 14 de xuño de 2023⁴⁴, establecendo como doutrina que a distinción de valoracións dos méritos contraídos ao servizo dunhas ou outras administracións ou organismos “non pode superar o límite do tolerable”. Non é, certamente, unha doutrina precisa, dada a indeterminación do concepto xurídico en que se funda, aínda que é de prever que sirva de precedente para resolver algúns recursos.

Con independencia da batalla xurídica, que podería aínda ser longa, cómpre examinar as consecuencias do proceso extraordinario de estabilización aberto pola Lei 20/2021. En declaración pública do 18 de decembro de 2024, pouco antes de finalizar o prazo legal de remate do dito proceso, o ministro de Transformación Dixital e Función Pública cifraba en algo máis de 321.000 as prazas de emprego público de duración indefinida cubertas en virtude destes. De ser así, a temporalidade reduciríase aproximadamente nun 30 por 100 da existente e en algo menos do 10 por 100 do conxunto de empregados públicos. Quere iso dicir probablemente que o número de prazas “a consolidar”, isto é, as que poderíamos definir como de media ou longa duración, ocupadas de xeito temporal durante máis de tres anos, era inferior ao que se calculou, xa que aquelas cifras non cadran en absoluto co obxectivo de reducir ao 8 por 100 a taxa de temporalidade no emprego público, que fixa expresamente a propia lei. Por outra banda, se atendemos aos últimos datos coñecidos do INE e os que ofrece o Rexistro Central de Persoal, no ano 2025 o índice de temporalidade situaríase por enriba do 28 por 100, o que supón tan só un 4 ou 5 por 100 inferior á existente en 2021. Obviamente, hai que entender que entre un e outro ano se seguiron incorporando ao emprego público novos empregados con vínculo de duración determinada e en non escasa medida. Cabe recordar para iso que a disposición transitoria terceira da Lei 20/2021, baixo o título de “Medidas de seguimento orzamentario”, lles permite expresamente ás administracións públicas incorporar novo persoal interino nas vacantes que se produzan por xubilación e en “prazas de necesaria e

⁴² Un exemplo paradigmático é a STSX de Asturias do 15 de abril de 2025 (ROX STSXAS 1150/2025), que xustifica, en virtude dese criterio, a diferenza de puntuación máxima alcanzable –70 por 40 puntos– polos interinos e temporais da Administración convocante e por outros candidatos que prestaron servizo noutras administracións nacionais ou europeas.

⁴³ Por exemplo, STSX da Rioxa do 3 de xuño de 2024 (rec. 45/2023), que anula parcialmente as bases comúns dos procesos de estabilización aprobados polo Goberno desa Comunidade Autónoma, xa que non valoran por igual os méritos por servizos prestados como funcionario interino e como persoal laboral en postos ou funcións equivalentes.

⁴⁴ No caso axuizado, as bases do concurso outorgaban unha puntuación polos servizos prestados no Servizo Galego de Saúde (Sergas) superior en máis do dobre á recoñecida por servizos equivalentes nos servizos de saúde doutras comunidades autónomas. A STS do 22 de outubro de 2025 (rec. 8023/2024) reitera a doutrina da sinalada no texto, considerando discriminatorio que se lles outorgue dobre puntuación aos servizos prestados no Sergas que aos prestados noutros servizos de saúde. Matiza, non obstante, que é posible outorgarlles maior puntuación aos primeiros, sempre que a diferenza de trato sexa reducida e proporcionada e estea debidamente motivada.

urxente cobertura”. Iso si, coa condición de que as ditas prazas se inclúan na oferta de emprego público do mesmo exercicio ou do seguinte, unha condición que, como sabemos, nunca se cumpriu con regularidade.

O proceso extraordinario de estabilización permitiu, sobre todo, converter en fixos un alto número de empregados públicos temporais, mediante procedementos desiguais e, na práctica, escasamente “selectivos”, é dicir, configurados de tal maneira que se facía difícil distinguir, se se me permite a expresión, “o gran da palla”. Non obstante, se se compara co obxectivo cifrado, saldouse cun relativo fracaso.

6 Previr o abuso e o exceso de temporalidade

Como se dixo, a segunda finalidade da Lei 20/2021 foi evitar que se reproducise no futuro ou que se agravase o problema da excesiva temporalidade e o abuso das relacións xurídicas de duración determinada no emprego público. Para iso, a lei incluíu unha nova regulación da figura do funcionario interino, modificando o artigo 10 do Texto refundido do EBEP, así como unha serie de medidas destinadas ao control da temporalidade no emprego público, engadindo, para o efecto, unha disposición adicional décimo sétima ao mesmo texto refundido.

A nova regulación do funcionario interino non se aparta demasiado da ata entón vixente. Considéranse os catro supostos clásicos de interinidade: por vacante, por substitución, por programas temporais e de reforzo, ampliándose, por certo, a duración máxima desta última modalidade, ata nove meses dentro dun prazo de dezaioito meses. A maior novidade atinxe ás causas de cesamento, en particular ao cesamento dos interinos que ocupan prazas vacantes de funcionario. O lexislador tomou nota do habitual incumprimento do mencionado artigo 10.4 do EBEP, que é unha das principais causas, aínda que non a única, da prolongación indebida e o abuso da interinidade. Por iso fixa taxativamente o prazo máximo de tres anos para o cesamento da relación de interinidade, contados desde o nomeamento do interesado como funcionario interino. Cumprido ese prazo máximo, a vacante só pode ser desempeñada por un funcionario de carreira, salvo que se amortice, como é obvio.

Non obstante, prevese que o prazo máximo poida prorrogarse “excepcionalmente” se, antes da súa finalización, se tivese convocado proceso selectivo para cubrir a citada vacante, ata a finalización do dito proceso selectivo e a toma de posesión de quen gañe a praza, enténdese. A lei precisa, non por casualidade, que a convocatoria en cuestión debe resolverse necesariamente dentro do prazo establecido no artigo 70 do Texto refundido do EBEP, que é un prazo máximo de tres anos de execución da oferta de emprego público. Iso pode supor, non obstante, prolongar a interinidade durante varios meses ou anos máis alá do prazo máximo xeral. Non só iso, senón que, se o proceso selectivo para cubrir a praza con persoal funcionario de carreira queda deserto, a lei permite expresamente que poida efectuarse outro nomeamento de funcionario interino. Non concreta o texto legal se este novo nomeamento podería recaer na mesma persoa que viña desempeñando o posto con anterioridade. Se se

Regap



ESTUDOS

acepta esta posibilidade, a consecuencia sería que se facilita ou permite implicitamente o abuso, mediante nomeamentos sucesivos do mesmo interino⁴⁵.

Agora ben, o decisivo é que estas normas se cumbran rigorosamente en todas as administracións e entidades públicas, algo que non se pode dar por sentado, tendo en conta o que sucedeu coa obriga legal que impón o artigo 10.4 do EBEP.

Para intentar evitar tales eventuais incumprimentos, a nova disposición adicional décimo sétima do EBEP establece o que denomina “medidas de control da temporalidade”, medidas que, ao meu xuízo, se revelan manifestamente insuficientes.

Por un lado, establécese que todo acto, pacto, acordo ou disposición que supoña o incumprimento directo ou indirecto dos prazos máximos de permanencia do persoal temporal será nulo de pleno dereito. Desde un punto de vista dogmático, é acertado que se lles atribúa a estas irregularidades o maior grao de nulidade, que non é emendable e pode permitir a revisión de oficio das decisións en cuestión “en calquera momento”⁴⁶. Agora ben, desde un punto de vista práctico, cabe dubidar da eficacia desta norma. Normalmente, á Administración que incorreu en violación das regras sobre o cesamento de persoal temporal non lle interesará iniciar un procedemento de revisión de oficio. Tampouco é probable que sexan os propios empregados públicos temporais afectados polas ditas irregularidades os que as impugnen, xa que a consecuencia sería a perda do seu posto de traballo temporal e non a súa consolidación no emprego, que é o que en xeral pretenden. En fin, dificilmente os citados actos, pactos ou disposicións serán impugnados por terceiros eventualmente interesados, nin sequera polas organizacións sindicais ou asociacións de funcionarios. Polo tanto, trátase dunha previsión legal escasamente útil para resolver o problema do abuso da temporalidade.

Algo similar podería dicirse das compensacións económicas ou indemnizacións previstas pola Lei 20/2021 polo incumprimento dos prazos de permanencia. É xusto que se indemnice os afectados polo abuso da temporalidade. Pero o problema é que o dereito a percibir tales compensacións nace a partir da data do cesamento efectivo deses empregados públicos no seu posto de traballo. Con toda probabilidade, a maioría dos que sofren unha prolongación indebida e abusiva da súa relación coa Administración preferirán manter esa relación de emprego a percibir unha indemnización pola súa extinción. Mesmo as propias administracións que infrinxen os prazos de permanencia poderían ser reticentes a destituír os empregados públicos en cuestión, sabendo que en tal caso e só nese caso terán a obriga de aboar a compensación económica que fixa a lei⁴⁷. É lóxico, pois, que o Tribunal de Xustiza declarase

⁴⁵ Quizais, non obstante, a dúbida podería despexala a xurisprudencia, considerando que o nomeamento da mesma persoa para un segundo período de interinidade na mesma praza constitúe unha fraude de lei.

⁴⁶ Téñase en conta, porén, que, conforme o artigo 110 da Lei 39/2015, do 1 de outubro (LPACAP), as potestades de revisión de oficio non poden ser exercitadas cando, polo tempo transcorrido ou outras circunstancias, o seu exercicio resulte contrario á equidade, a boa fe, o dereito dos particulares ou as leis. Un precepto este que os tribunais utilizaron con frecuencia en materia de función pública, para deslexitimar actos de revisión de oficio doutros manifestamente nulos; por exemplo, determinados actos de selección de persoal. Sobre iso, remítome a M. SÁNCHEZ MORÓN, “La revisión de oficio de los actos administrativos dictados en procedimientos de selección de personal”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 37-38, 2025.

⁴⁷ En todo caso, cómpre sinalar que o dereito a percibir a indemnización por cesamento que fixa a Lei 20/2021, equivalente a vinte días de retribucións fixas por ano de servizo, ata un máximo de doce mensualidades, só se aplica nos casos en que

reiteradamente que ese tipo de medidas indemnizatorias non son suficientes para asegurar o cumprimento da Directiva 1999/70/CE, evitando o abuso da temporalidade no emprego público.

En fin, a nova disposición adicional décimo sétima do EBEP establece que “as actuacións irregulares nesta materia darán lugar á existencia das responsabilidades que procedan de conformidade coa normativa vixente en cada unha das administracións públicas”. Sen dúbida, a existencia de responsabilidades persoais podería ser unha medida efectiva e disuasoria dos abusos e irregularidades que favorecen o abuso da interinidade, en consonancia coas propostas do Tribunal de Xustiza da Unión Europea. Pero, tal como está redactado o precepto, trátase neste caso dunha medida non só deficiente, senón claramente inoperante.

Convén recordar que a existencia de responsabilidades non ás administracións competentes, como organización ou persoa xurídica, senón ás autoridades ou funcionarios persoalmente causantes da prolongación irregular das situacións de interinidade ou de contratación temporal, por acción ou por omisión, foi proposta xa no seu día no Informe da Comisión para o estudo e preparación do EBEP. Literalmente, o informe propuña incluír no texto da lei o seguinte: “Debe emitirse informe preceptivo, por parte do titular do órgano competente en cada caso, baixo a súa propia responsabilidade, sobre a imposibilidade legal de prorrogar de maneira expresa ou implícita o nomeamento de interino ou contrato temporal que finaliza. Emitido o devandito informe, o titular do órgano de contratación asume a responsabilidade persoal, de natureza disciplinaria, patrimonial ou, se é o caso, penal, que lle corresponda segundo a lexislación vixente pola prolongación irregular da relación de servizo ou laboral”. Non obstante, esta proposta non foi levada polo Ministerio de Administracións Públicas e polo Goberno ao Proxecto de Lei do EBEP. Coñecendo a habitual reticencia dos dirixentes políticos a asumir calquera tipo de responsabilidade persoal polo exercicio dos seus cargos, é moi posible que fose esta unha das primeiras propostas da Comisión que quedou descartada.

Agora a Lei 20/2021 volve recuperar como medida de control a existencia de responsabilidades persoais, pero faino de xeito totalmente impreciso. Non se sabe ben que son as “responsabilidades que procedan de conformidade coa normativa vixente en cada unha das administracións públicas”. Podería tratarse de responsabilidade disciplinaria dos funcionarios, que é a única que pode ser regulada de maneira diferente por e para “cada unha” das administracións públicas ou, mellor dito, pola lexislación do Estado e das comunidades autónomas. Algúns dos tipos de infracción disciplinaria legalmente previstos, como, por exemplo, a adopción de acordos manifestamente ilegais, poderían ser aplicados ao suposto de feito de que aquí se trata. Pero non está claro *a priori* e, por outra parte, os que deciden expresa

o nomeamento do interesado tivo lugar despois da entrada en vigor da citada lei e non antes, mesmo se o cesamento ten lugar durante a vixencia da mesma lei. Así o declaran, por exemplo, as SSTS do 1 de xullo de 2025 (rec. 5709/2023) e do 14 de outubro de 2025 (rec. 7438/2024), aplicando a disposición transitoria segunda da Lei 20/2021: “As previsións contidas no artigo 1 desta lei serán de aplicación unicamente respecto do persoal temporal nomeado ou contratado con posterioridade á súa entrada en vigor”. Iso quere dicir, entre outras cousas, que non teñen dereito á citada compensación económica os que fosen destituídos en virtude da resolución dos concursos de estabilización que impulsou a mesma lei.

ou implicitamente prolongar ilegalmente unha situación de temporalidade adoitan ser persoas ou autoridades nomeadas ou elixidas para o desempeño de cargos gubernativos ou de alta dirección, ás que non se lles aplica o réxime disciplinario de funcionarios públicos.

Podería interpretarse que a lei, malia o seu teor literal, se refire á responsabilidade patrimonial de autoridades e funcionarios, cuxo réxime é común e básico, aplicable a todas as administracións públicas por igual. Pero este réxime, establecido hoxe no artigo 36 da Lei 40/2015, do 1 de outubro (LRXSP), é moi restrictivo e, na práctica, non se utiliza apenas, sobre todo se a persoa responsable ten a condición de autoridade pública.

Polo que se refire a unha eventual responsabilidade penal, á que aludía xa o Informe da Comisión do EBEP, á falta dunha regulación específica, resulta difícil subsumir as condutas de que aquí tratamos nalgún dos tipos delituosos vixentes, máxime se se ten en conta o criterio de intervención mínima que adoita aplicar a xurisdición penal.

Explícase claramente por todo iso que o Tribunal de Xustiza entendese que o réxime de responsabilidade de autoridades e funcionarios regulado na nosa lexislación non alcanza a calidade de medida disuasoria ou sancionadora eficaz para previr o abuso da temporalidade no emprego público. E iso porque as normas da Lei 20/2021 que agora analizamos teñen “un grao de ambigüidade e de abstracción tal” que non resultan compatibles coas exixencias da directiva⁴⁸. O propio tribunal compara este réxime co regulado para os mesmos efectos na lexislación italiana, sobre o que se pronunciou en Sentenza do 7 de marzo de 2018, *Santoro* (C-494/16). Entre outras medidas disuasorias, esa lexislación italiana (Decreto lexislativo 165/2001) obriga expresamente as administracións públicas a recuperar dos directivos responsables os importes aboados aos traballadores en concepto de reparación do prexuízo sufrido debido á infracción das disposicións relativas á súa selección contratación, mediando intencionalidade ou falta grave; esa infracción tense en conta ademais na avaliación do desempeño deses directivos⁴⁹, da que dependen determinados complementos salariais. En fin, as administracións públicas que incorresen en tales infraccións non poden levar a cabo procesos selectivos de ningún tipo durante os tres anos seguintes á infracción. Aínda que ignoro de que modo se aplican en Italia tales disposicións, cuxa efectividade deben verificar os tribunais nacionais, o certo é que o Tribunal de Xustiza considerou que constituían un tipo de medidas suficientemente disuasorias para previr o abuso da temporalidade no emprego público, polo que declarou a compatibilidade da lexislación italiana co Acordo marco sobre o traballo de duración determinada, que figura no anexo da Directiva 1999/70/CE.

Sen dúbida, o Goberno e o lexislador coñecían esta xurisprudencia ao elaborar a Lei 20/2021, pois, como se dixo xa, o seu preámbulo revela que ao redactala se tivo

⁴⁸ STXUE do 22 de febreiro de 2024 (C-59/22, C-110/22 e C-159/22) citada, fundamentos 109 a 115.

⁴⁹ Téñase en conta, no entanto, que os directivos públicos en Italia son empregados públicos cun estatuto especial de carácter profesional e están sometidos a avaliación periódica, algo semellante ao que previu entre nós o artigo 13 do EBEP e que apenas tivo desenvolvemento e aplicación.

moi en conta a opinión do Tribunal de Xustiza. Sinxelamente, en materia de responsabilidades non se quixo precisar máis.

7 Planificación de recursos humanos e reformas do sistema de selección

O Goberno e o lexislador son tamén conscientes de que unha parte do problema deriva da falta de planificación en materia de emprego público polas administracións competentes, que aboca con enorme frecuencia a adoptar medidas urxentes e improvisadas para satisfacer as súas necesidades de persoal. Recoñece tamén o preámbulo da Lei 20/2021 que non existe “unha práctica asentada de convocatoria periódica e sistemática” das prazas vacantes, coa necesaria regularidade. Sinala, así mesmo, que os procesos selectivos de persoal non se desenvolven coa axilidade e a celeridade necesarias. Nesta sucinta análise, o lexislador apunta ben, poderíamos dicir. Pero logo, no texto da lei, dispara mal.

Nada se di no articulado da lei polo que respecta á planificación de recursos humanos. Como se sinalou, esa planificación estaba prevista xa pola Lei 22/1993, que modificou o artigo 18 da LMRFP, e regúlase no artigo 69 do EBEP, e na lexislación de función pública aprobada en desenvolvemento polo Estado e algunhas comunidades autónomas⁵⁰. Pero apenas se fixo uso desa posibilidade legal, malia que a alta porcentaxe de prazas vacantes que se están a producir por xubilación o requiriría.

En canto á tramitación dos procesos de selección, a disposición adicional cuarta da Lei 20/2021 límitase a imporlles ás administracións públicas o deber de “asegurar” o cumprimento dos prazos de execución dos procesos selectivos, mediante a adopción das medidas apropiadas para axilizar o seu desenvolvemento, tales como a redución dos prazos, a dixitalización dos procesos ou a acumulación de probas nun mesmo exercicio, entre outras. Algunhas administracións aplican xa este tipo de medidas, e é de desexar que tales experiencias se difundan no futuro. Pero unha cousa é a letra da lei e outra que se cumpra puntualmente, algo que con frecuencia non sucede en materia de emprego público.

En fin, a disposición adicional primeira, apartado 1, desa lei prevé que os municipios que non sexan de gran poboación lles poden encomendar a xestión material da selección do seu persoal, incluído o de carácter interino ou temporal, ás deputacións provinciais, cabidos e consellos insulares, outros entes supramunicipais ou ás comunidades autónomas uniprovinciais. Porén, está por ver ata que punto estas encomendas de xestión se estenden, pois sen dúbida moitas corporacións municipais

⁵⁰ Por exemplo, para a Administración do Estado, art. 107 do Real decreto-lei 6/2023, do 19 de decembro, desenvolvido pola Orde TDF/380/2024, do 26 de abril. Previsións semellantes atópanse nos arts. 51 a 54 da Lei 4/2021, do 16 de abril, da función pública valenciana; arts. 48 e 49 da Lei 11/2022, do 1 de decembro, de emprego público Vasco, e arts. 89 e 90 da Lei 5/2023, do 7 de xuño, de función pública de Andalucía, por citar soamente algunhas das últimas leis autonómicas de desenvolvemento do EBEP. O País Vasco e a Generalitat Valenciana aprobaron, igual que a Administración do Estado, os seus plans xerais ou estratéxicos de recursos humanos, pero non así a maioría das comunidades autónomas e as entidades locais e instrumentais.

non estarán dispostas a renunciar ás súas potestades autónomas en materia de selección de persoal⁵¹.

En definitiva, aínda que non se poida cualificar a Lei 20/2021 como un absoluto fracaso, dado que permitiu estabilizar no emprego público decenas de miles de persoas cunha relación de traballo de duración determinada, o certo é que quedou moi lonxe dos seus obxectivos, tanto polo que se refire á redución da taxa de temporalidade existente como en canto á efectividade das normas e medidas que incorpora co fin de reducir os abusos e o exceso de persoal temporal no futuro.

7.1. E agora que? Algunhas vías de mellora... se hai vontade política

Chegados a este punto, hai que preguntarse que se pode facer. Primeiro porque, como se viu, a porcentaxe de empregados públicos cunha relación de duración determinada segue a ser moi elevada. Segundo, porque o Tribunal de Xustiza da Unión Europea segue considerando, con razón, que a nosa lexislación de emprego público non establece aínda as medidas que serían necesarias para previr e sancionar a prolongación abusiva da temporalidade, de conformidade co Acordo marco recollido pola Directiva 1999/70/CE. Iso expón España a novas decisións xudiciais, incluíndo, se é o caso, as que procedan para exixir o cumprimento das resolucións do Tribunal de Xustiza, así como aos procedementos de infracción que instrúe ou pode incoar no futuro a Comisión Europea, non se sabe con que consecuencias económicas, en calquera caso negativas. E terceiro, porque non basta –ou polo menos non é esta nosa intención– con limitarse á crítica do que dispón a Lei 20/2021 e das súas medidas de aplicación. Algo haberá que facer, para o que é preciso estudar e propor posibles solucións. Iso si, co maior realismo posible, pois hai que ser conscientes de que nada se pode solucionar se non hai vontade política de facelo ou non se alcanzan os consensos políticos oportunos, respectando en todo caso o noso dereito constitucional e o dereito da Unión Europea. Baixo esta premisa, ofrécense aquí algunhas reflexións.

Ante todo parece necesario afondar no coñecemento do problema, completando a información dispoñible e a súa análise. As estatísticas do INE e os datos do Boletín de Persoal que publica o Rexistro Central de Persoal ofrecen datos xerais, que permiten saber o número total aproximado de empregados públicos con relación de duración determinada. Pero sería necesario coñecer tamén datos desagregados en función das causas ou modalidades de temporalidade. Este tipo de información permitiría reducir a cuestión aos seus estritos termos. En concreto, é moi probable que o número ou porcentaxe de empregados con relación de longa duración sexa hoxe en día limitado. Dadas as facilidades de consolidación que ofreceu a Lei 20/2021 para esta clase específica de persoal e o número final de beneficiados, parece claro que a maioría puido acceder a un emprego público fixo. Pero iso quere dicir que preto do 70 por 100 ou máis dos interinos e empregados con contrato público temporal

⁵¹ Non obstante, parece que existen xa algunhas iniciativas para iso; por exemplo, na Deputación Provincial de Barcelona e nas comunidades autónomas da Ríoxa e das Illas Baleares. Sobre iso, GIL BLÁZQUEZ, "Innovación en materia de selección del empleado público en el ámbito local, *Documentación Administrativa*, 13, 2024.

non eran “de longa ou media duración”. Por iso e polas incorporacións dos últimos anos, o número total de empregados temporais é aínda alto. Mais a porcentaxe de empregados en precario que segue sufrindo abuso en sentido estrito debe ser hoxe xa bastante reducida.

Por outra banda, non está claro que comprende o concepto de “temporalidade” no emprego público que se deduce das estatísticas. Á falta de maior precisión, debe incluír quizais os funcionarios en prácticas ou en formación, cuxo número pode ser relativamente elevado nalgúns áreas. Pénsese, por exemplo, nos servizos de saúde, nos cales presta servizo durante varios anos o persoal médico, de enfermaría e outras profesións en condición de “internos e residentes”. Tamén debe incluír o persoal eventual ou de confianza política definido no artigo 12 do EBEP. Nin uns nin outros son interinos ou contratados laborais. Desde o punto de vista xurídico, son unha especie de “falsos interinos” e non se poden asimilar a estes para os efectos que aquí interesan.

Tampouco está claro o concepto de temporalidade “de carácter estrutural” que utiliza a lei. Poderíase entender talvez que os empregados públicos interinos ou contratados para a execución de programas temporais, para reforzar ocasionalmente os servizos e mesmo para substituír outro funcionario ou empregado ausente con reserva de praza non teñen unha relación temporal “estrutural”. Caso distinto é o dos interinos por vacante e o persoal laboral temporal equivalente. Pero non se coñece cantos empregados públicos se atopan nesta situación. En calquera caso, é seguro que, se se computan tan só estes, a taxa de temporalidade “estrutural” no emprego público sería moi inferior á porcentaxe total de empregados temporais.

Aínda así, non se entende moi ben sobre a base de que estudos ou análises o lexislador pretendeu reducir esa taxa de temporalidade “estrutural” por debaixo do 8 por 100 do total do emprego público. Non sei se este obxectivo é realista, mesmo no caso de que se cumprisen estritamente as normas que limitan a prolongación das situacións de temporalidade, ou se se trata máis ben dunha cifra mítica. Por todo iso, sería imprescindible a información complementaria que falta, co obxecto de coñecer a dimensión real do problema, evitando interpretacións erróneas ou interesadas dos datos de temporalidade.

Calquera que sexa o número exacto de empregados temporais cuxa situación non está legal e obxectivamente xustificada, o que non cabe é convertelos de forma automática en persoal fixo polo paso do tempo. A xurisprudencia do Tribunal Constitucional e do Tribunal Supremo é moi firme ao respecto e non creo que vaia cambiar. Á fin e ao cabo, baséase nun dereito fundamental, o de acceso ás funcións públicas en condicións de igualdade, que como tal ten valor preferente no noso ordenamento xurídico. Fronte a el, non pode alegarse un suposto dereito a consolidar o emprego por parte do persoal temporal polo mero transcurso do tempo ou os servizos prestados, como pretenden moitos interesados e os sindicatos e asociacións que os apoian. Certo é que moitos funcionarios interinos e contratados temporais accederon ao emprego público mediante algún tipo de valoración dos seus méritos e capacidades, aínda que non todos. Certo é tamén que moitos deles puideron demostrar a súa

Regap



ESTUDOS

capacidade no exercicio das súas funcións, aínda que non existen sistemas rigorosos de avaliación do desempeño, salvo excepción. Por todo iso, recoñécese que os servizos prestados poden ser obxecto de valoración nos procedementos de acceso á función pública de carreira, dentro duns termos razoables. O que non é constitucionalmente viable é privar de toda oportunidade outros aspirantes ou candidatos ao emprego público pola simple razón de que non tiveron ocasión de ingresar como persoal temporal o servizo da Administración.

Tampouco a Directiva 1999/70/CE recoñece un dereito a adquirir directamente a calidade de empregado público fixo aos que se atopan xa en situación de temporalidade, nin sequera se se trata dunha condición abusiva. Tan só un par de sentenzas recentes do Tribunal de Xustiza admitiron, como xa se expuxo, que esa pode ser unha medida para combater e sancionar o abuso das relacións de duración determinada no emprego público, pero non a impoñen en ningún caso e remiten ás decisións que poidan adoptar os poderes públicos competentes á luz das exixencias e límites do dereito interno⁵².

En cambio é posible e, en función das circunstancias, mesmo probable que volva abrirse no futuro outro proceso extraordinario de estabilización de emprego público temporal. Á fin e ao cabo, a experiencia demostra que a exixencia de que este tipo de procesos teñan lugar “por unha soa vez”, que no seu día impuxo o Tribunal Constitucional, é outro mito; unha apostila que o lexislador utiliza para xustificar a excepción de cada novo proceso de consolidación, con total amnesia dos anteriores. Haberá que ver, chegado o caso, que tipo de facilidades ou privilexios se lles outorgarán aos empregados temporais que participen neses eventuais procesos e con que xenerosidade se disporá a avaliación dos seus méritos polos servizos prestados. Pero non é a mellor forma de resolver o problema de temporalidade excesiva ou abusiva nin pode utilizarse de maneira habitual, con intervalos máis ou menos longos de tempo.

Moito máis efectivo pode ser previr tales abusos e pórllle couto ao exceso de persoal con vínculo de duración determinada, adoptando unha lexislación que estableza límites precisos e garantías suficientes do seu cumprimento. Desde este punto de vista, as medidas incluídas na Lei 20/2021, que describimos con anterioridade, non parecen suficientes, nin á nosa doutrina xurídica nin ao Tribunal de Xustiza.

A definición dos distintos supostos de interinidade que regula o artigo 10 do EBEP, tras esa reforma, é correcta. Tamén o é a regulación das causas de cesamento, en función do tipo de interinidade. Non así a das consecuencias da extinción da interinidade por vacante, que non pecha a porta de todo á súa prolongación indebida. Por un lado, establécese que o interino por vacante cesa como moito aos tres anos do seu nomeamento, pero por outro dispónse que esa relación pode prorrogarse se hai convocado

⁵² As destacadas sentenzas do Tribunal de Xustiza que recoñecen esa posibilidade resolven algunhas cuestións prexudiciais, que se fundan nunha descrición pouco rigorosa da lexislación interna e de como se aplica. Así o pon de relevo, por exemplo, o citado Auto do Pleno da Sala Cuarta do Tribunal Supremo do 30 de maio de 2024, que solicita aclaracións ao declarado na STXUE do 22 de febreiro de 2024. No devandito auto, o Tribunal Supremo realiza unha exposición do dereito interno que desmente algúns datos relevantes e explicacións contidos na cuestión prexudicial formulada polo Tribunal Superior de Xustiza de Madrid, que deu lugar a esa última sentenza do Tribunal de Xustiza.

un proceso selectivo en que se incluíse a mesma praza e mentres este se tramita, así como que, se a convocatoria queda deserta, se pode proceder a outro nomeamento de interino. Non se precisa en ningunha parte que este novo nomeamento non pode recaer na mesma persoa, de forma que poderían encadearse dúas ou máis relacións temporais por vacante, que é un dos supostos típicos de abuso.

A lei debía ter sido máis drástica ao respecto. Debería ter precisado por exemplo, que, se transcorridos tres anos –ou quizais menos– desde que a vacante empezou a desempeñarse de xeito interino, non foi convocada a praza, ou se a correspondente convocatoria non se resolve nun prazo máximo, a vacante queda automaticamente amortizada⁵³, ao que podería engadirse unha previsión, como aquela da lexislación italiana que menciona a *Sentenza Santoro* do Tribunal de Xustiza, que penaliza a Administración ou ente público culpable coa prohibición de convocar novos procesos selectivos para cubrir prazas similares durante un tempo prudencial. Noutras palabras, e chegadas tales circunstancias, ou persoal fixo ou nada. Quizais a algúns esta medida lles poida parecer demasiado drástica, pero nestas materias xa sabemos a onde conduce a indulxencia na letra da lei ou na xurisprudencia.

Polo demais, o aspecto menos logrado da reforma de 2021 é o que se refire ás medidas de control das irregularidades que permiten o abuso da temporalidade, como xa se sinalou. Que se declare a nulidade de pleno dereito das decisións ilegais que se adopten ao respecto é algo que ten efectos prácticos limitados. Que a Administración se vexa abocada a aboarlles algunhas indemnizacións aos empregados que sufrisen abuso da temporalidade é algo que non lles quitará o sono aos dirixentes políticos e directivos públicos.

O único que funciona son as responsabilidades persoais dos que teñen a competencia para decidir e, por acción ou omisión, favorecen os abusos. O Informe da Comisión para a preparación e abuso do EBEP propuxo ao respecto que a lei establecese o deber automático de informar sobre a posibilidade legal de prolongar, de modo expreso ou tácito, calquera situación de interinidade ou contratación temporal de persoal ao órgano ou funcionario encargado do asesoramento xurídico da Administración, ente ou departamento correspondente, a fin de que a autoridade ou cargo público competente adopte baixo a súa propia responsabilidade a resolución que proceda. Esta responsabilidade podería chegar a ser, “se é o caso, penal”, segundo indica o propio informe da Comisión. Outra fórmula sería facultar para impor multas coercitivas persoais, ao xeito en que figura nos artigos 48.7 e 112 da Lei da xurisdición contencioso-administrativa, aos xuíces e tribunais que tramitasen un recurso contra calquera actuación ou omisión administrativa irregular que implicase a prolongación indebida da temporalidade, interposto por calquera tipo de suxeito lexitimado.

Creo que a mera mención no texto da lei a posibles responsabilidades penais ou económicas podería ser unha medida disuasoria eficaz. Pero dubido sinceramente

⁵³ Isto, por certo, non é unha novidade, pois constitúe unha recomendación en que coinciden os informes sobre a temporalidade no emprego público do Defensor do Pobo de 2003, do Consello Económico e Social de 2004 e da Comisión para a preparación e o estudo do EBEP de 2005, todos eles xa citados.

que o lexislador as queira considerar, salvo que se vexa apertado desde as instancias europeas.

En fin, cabe pensar noutras medidas que indirectamente poderían contribuír a resolver ou a minorar o problema da temporalidade non só abusiva, senón tamén excesiva do noso emprego público. Unha delas pasa por desenvolver a planificación de recursos humanos nas administracións de maior dimensión: a Administración do Estado e das comunidades autónomas e os entes que dunha e outra dependan, incluíndo os servizos de saúde, así como nos municipios de gran poboación e outros entes locais asimilados. Algo se avanzou ao respecto nos últimos anos, aínda que de maneira moi lenta e parcial. Planificar na materia non é doado e require dispor de órganos ou unidades administrativas de xestión de recursos humanos suficientemente reforzados.

Ao mesmo tempo, cómpre reformar o noso sistema ordinario de selección para o ingreso na función pública, que é demasiado lento e burocrático, moi pouco áxil en xeral. Non é este lugar para afondar na cuestión, sobre a que existe un debate estendido, algúns informes oficiais e algunhas propostas ou proxectos. Pero que topa cunha enorme inercia burocrática e non poucas resistencias ao cambio. As simples previsións contidas na Lei 20/2021 ao respecto son demasiado xenéricas e por iso escasamente efectivas, aínda que van na boa dirección. Xunto á súa plasmación na lexislación e na práctica propia de cada Administración, sería necesario impor prazos estritos e máis breves de tramitación. Por exemplo, reducir o prazo legal de desenvolvemento da oferta de emprego público, establecer prazos máximos de finalización dos procedementos selectivos, e prazos máximos entre proba e proba, e para o nomeamento dos aprobados⁵⁴. A lei debería dispor tamén que o transcurso dos ditos prazos, sen causa xustificada e inevitable, determina a caducidade do proceso selectivo, como xa sucede co desenvolvemento da oferta de emprego público. É obvio que nestas materias á nosa lexislación de emprego público ou función pública lle queda unha ampla marxe de mellora.

⁵⁴ Algunhas destas fórmulas para facer efectivos os principios de axilidade e celeridade dos procesos selectivos recolléronse, por certo, na máis recente lexislación de función pública. Así na Lei da función pública valenciana de 2021; no Real decreto-lei 6/2023, polo que se refire á Administración do Estado, e ultimamente no Decreto 254/2025, do 25 de novembro da Generalitat de Cataluña.



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 31-56
Santiago de Compostela, 2026
<https://doi.org/10.36402/regap.vii70.5220>
©Daniel Casdal Oubiña
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 16/07/2024 | Aceptado: 16/12/2025
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

O temoneiro do centro presidencial en Francia. Un estudo sobre a figura do secretario xeral do Elísio (1958-2023)

El timonel del centro presidencial
en Francia. Un estudio sobre
la figura del secretario general
del Elíseo (1958-2023)

The helmsman of the presidential
center in France. A study on the
figure of the secretary-general
of the Élysée (1958-2023)

70
Regap

Regap



ESTUDOS

DANIEL CASAL, PHD
Universidade Rey Juan Carlos

<https://orcid.org/0000-0002-8960-5350>

daniel.casal@urjc.es

Resumo: Desde que a República se institucionalizou como forma de goberno en Francia, a figura do secretario xeral da Presidencia converteuse nunha peza clave para comprender o papel desempeñado pola xefatura do Estado. Desde 1958, a V República implantou un modelo baseado nun esquema semipresidencialista, onde o presidente ten un papel dual como xefe de Estado e como membro dun poder executivo dual, compartido co primeiro ministro. Nesta configuración político-administrativa, o papel do secretario xeral ampliouse como álter ego da presidencia, sendo responsable do seu centro de goberno e coordinador da actividade gobernamental. O artigo explora o perfil das persoas que ocuparon este cargo ao longo de sete décadas, destacando a existencia de nesgos territoriais e profesionais, e tamén identificando que é un cargo desde o cal tende a iniciarse unha carreira política posterior.

Palabras clave: Centro de goberno, presidencia, Secretaría Xeral, centro presidencial.

Resumen: Desde la institucionalización de la República como forma de goberno en Francia, la figura del secretario general de la Presidencia se ha convertido en una figura clave para comprender el rol que

desempeña la jefatura del Estado. Desde 1958 la V República ha supuesto la implementación de un modelo basado en un esquema semipresidencialista donde el presidente tiene un papel dual como jefe del Estado y como integrante de un poder ejecutivo dual del que comparte áreas con el primer ministro. En esta configuración político-administrativa el rol del secretario general se ha expandido como *alter ego* de la presidencia, responsable de su centro de gobierno y coordinador de la actividad gubernamental. El artículo explora el perfil de las personas que han ocupado el cargo durante siete décadas, destacando la existencia de sesgos territoriales y profesionales, así como detectando que se trata de un cargo desde el que tiende a iniciarse una carrera política posterior.

Palabras clave: Centro de gobierno, presidencia, Secretaría General, centro presidencial.

Abstract: Since the institutionalization of the Republic as the form of government in France, the role of the secretary general of the Presidency has become a key figure in understanding the role played by the head of state. Since 1958, the Fifth Republic has implemented a model based on a semi-presidential system, where the president plays a dual role as both head of state and member of a dual executive with shared responsibilities alongside the prime minister. In this political-administrative configuration, the role of the secretary general has expanded as the president's alter ego, responsible for the presidential center of government and coordinating governmental activities. The article explores the profile of individuals who have held this position over seven decades, highlighting territorial and professional biases, and identifying it as a position from which a subsequent political career often begins.

Key words: Center of government, presidency, General Secretary, presidential center.

Sumario: INTRODUCCIÓN. 1. MARCO TEÓRICO. 1.1. As unidades *staff* das presidencias. Os centros de goberno. 1.2. A posición do centro presidencial francés na estrutura xurídico-institucional da V República. 2. DESEÑO METODOLÓXICO. 3. RESULTADOS. 3.1. Procedencia e orixe dos secretarios xerais da Presidencia. 3.2. Traxectoria política previa. 3.3. Traxectoria política posterior. 4. DISCUSIÓN DE RESULTADOS. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

O funcionamento das organizacións públicas artículase a partir da existencia dun deseño estrutural onde se combina a capacidade de dirección e visión integrada coa división de tarefas en áreas especializadas. Dentro das cinco compoñentes fundamentais que enuncia Ramió¹, destaca a existencia dentro das organizacións de unidades, entendidas como os órganos que, para poderen desenvolver as funcións que teñen atribuídas, dispoñen de capacidades orzamentarias, persoais e materiais. Mintzberg² sinala que esencialmente as unidades poden ser de dous tipos: as de liña de mando e as de *staff*.

As unidades de liña de mando, tamén denominadas como unidades executivas, son aquelas cuxa función principal consiste en executar directrices, dentro do seu respectivo ámbito, para implementar as finalidades propias da organización. Pola súa banda, as unidades *staff* ou unidades de asesoramento teñen como misión principal a de dar consello aos decisores mediante o estudo, o asesoramento estratéxico ou a asistencia especial inmediata, aos decisores da organización.

No ámbito público, hai un amplo abano de unidades *staff* nas diferentes organizacións administrativas existentes. Dentro deste espectro destacan os gabinetes presidenciais, denominados tamén na literatura como centros de goberno

¹ RAMÍO, C., *Teoría de la organización y de la Administración pública*, Madrid, Tecnos, 2016, p. 45.

² MINTZBERG, H., *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Planeta, 1999.

pola OCDE³ ou centros presidenciais por autores como Lanzaro⁴ e cuxo principal sinal de identidade é que proxectan as funcións de asesoramento especificamente sobre as persoas que lideran os diferentes niveis gobernamentais.

A ciencia da Administración e as diferentes disciplinas politolóxicas, así como xurídicas, mesmo sendo plenamente conscientes da importancia que teñen este tipo de organismos no funcionamento dos gobernos, non lle prestaron un excesivo interese científico. A partir dos anos 90 comeza a mirarse os gabinetes presidenciais cun maior interese sobre a base de tres criterios.

A nivel científico, é necesario facer referencia aos enfoques académicos que poñen o seu foco de atención nos mecanismos vinculados ao planeamento estratéxico, a coordinación e o seguimento na implementación das políticas públicas⁵, así como aos que estudan os procesos de expansión do poder presidencial nos diferentes sistemas políticos⁶, aspecto que esperta grande interese académico pero tamén social e, non se pode negar, tamén das industrias culturais e creativas nos últimos tempos.

A investigación arredor dos centros de goberno focalizouse en boa medida tanto no rol que xogan nos diferentes procesos de decisión presidencial como nas estratexias comunicativas seguidas especialmente en momentos de crise. Porén, un aspecto que está moi pouco analizado é o que ten que ver co perfil dos seus titulares como auténticas elites político-administrativas.

Neste aspecto, a pregunta principal desta investigación céntrase en coñecer que perfís conforman a dirección dos centros presidenciais. Para poder respondela, o *paper* toma como estudo de caso o do secretario xeral da Presidencia da República en Francia. A elección do caso radica en que o sistema político francés, que se ben é certo que é conceptualizado como un sistema político semipresidencialista onde o poder executivo se comparte entre un presidente da República, que retén importantes facultades executivas, e un primeiro ministro, que coordina o gabinete⁷, o certo é que constitúe o exemplo máis clásico de evolución dun modelo institucional eurocontinental cara ao presidencialismo.

O *paper* estrutúrase en tres bloques. No primeiro constrúese o marco teórico de referencia sobre a base de tres elementos: a definición dos centros de goberno, a configuración da presidencia francesa no sistema político da V República e o deseño do seu centro presidencial. No segundo bloque defínese a metodoloxía que seguiu a investigación a partir da elaboración dunha base de datos sobre os perfís dos

³ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, *Centre Stage: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries*, París, OCDE, 2018.

⁴ LANZARO, J., *Centro presidencial. Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*, Madrid, Tecnos, 2018.

⁵ ARENILLA, M. et al., *Administración 2032: Teclas para transformar la Administración Pública Española*, Madrid, INAP, 2014, p. 159.

⁶ POGUNTKE, T.; WEBB, P., *The Presidentialization of Power. A comparative study of modern democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005. HEFFERMAN, R., "Prime ministerial predominance? Core executive politics in the UK", *British Journal of Politics and International Relations*, núm. 5(3), 2003, pp. 347-372. PICARELLA, L., "Presidencialización y personalización en el sistema político español: 1975-2008", *Revista Enfoques*, núm. VII(11), 2009, p. 516.

⁷ DUVERGER, M., "A New Political System Model: Semi-presidential government", *European Journal of Political Research*, núm. 8(2), 1980, pp. 165-187.

secretarios xerais da Presidencia desde 1958. Finalmente, o artigo analiza cada perfil que ocupou o cargo e, en último termo, discútnense os principais achados e enúncianse as principais conclusións do artigo.

1 MARCO TEÓRICO.

1.1 As unidades *staff* das presidencias. Os centros de goberno.

Nos estudos clásicos sobre teoría da organización, afírmase que unha entidade funciona cando logra combinar a dirección e a visión integrada coa división de tarefas. Isto último lógrase a partir da configuración de cinco elementos clave. En primeiro lugar, é necesario mencionar a xerarquía e a divisionalización; a primeira permite observar de forma clara o tipo de altura (niveis de mando); pola súa banda, a divisionalización convértese nun elemento fundamental para comprender como se especializa a realización das diferentes funcións que desenvolve a organización⁸.

O segundo destes elementos clave vincúlase cos instrumentos de coordinación e control. Segundo Mintzberg⁹, son os mecanismos que permiten verificar que as diferentes partes que integran a organización cumpren de forma óptima co conxunto de obxectivos predefinidos no momento da súa constitución. En terceiro lugar, cómpre facer referencia aos postos de traballo, que son as unidades básicas, específicas e de natureza impersoal que serven para dar cumprimento efectivo ás actividades planificadas.

O cuarto elemento central de toda estrutura organizativa confórmase polo tipo de servizos que se prestan; se a organización tende a orientar as súas prestacións *ad intra*, pódese identificar de forma nítida como unha especialización en servizos comúns, mentres que, se a proxección dos servizos se fixa cara ao exterior, é posible afirmar que se trata dunha estrutura especializada en servizos de natureza sectorial.

A última das compoñentes centrais das organizacións fai referencia ás unidades. Ramió¹⁰ afirma que constitúen os órganos dotados de recursos humanos, medios materiais e capacidades orzamentarias para cumprir as funcións que teñen asignadas. Neste punto, é necesario sinalar, como xa se indicou na introdución, que toda organización conta con dous tipos de unidades: as unidades executivas que existen para realizar funcións de mando ou de execución dentro do seu respectivo espazo de actuación, mentres que, xunto a estas, toda organización conta coas denominadas unidades de asesoramento ou *staff*, que se dedican ao estudo, á análise estratéxica, á asistencia especial e inmediata e ao asesoramento.

⁸ CRIADO GRANDE, I., "Organización y estructura administrativa", en VV.AA., *Documentación sobre Gerencia Pública*, Toledo, Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha, 2009, p. 2.

⁹ MINTZBERG, H., *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Planeta, 1999, p. 183.

¹⁰ RAMÍO, C., *Teoría de la organización y Administración pública*, Madrid, Tecnos, 2016, p. 56.

No ámbito público, dentro destas unidades *staff* destacan os centros de goberno que realizan este tipo de funcións cara aos titulares dos gobernos¹¹. Segundo Whipple¹², trátase dunha configuración de natureza híbrida, xa que no seu nacemento eran oficinas particulares dos xefes de goberno que prestaban tarefas de asesoramento moi básicas, como a comunicación, as relacións parlamentarias ou aspectos cerimoniais e loxísticos, pero que evolucionaron e se expandiron de forma paralela ao desenvolvemento do Estado do benestar, as relacións intergubernamentais e a xestión estratéxica das políticas públicas, ata converterse en axencias centrais de goberno que terminan transcendendo a tradicional división entre *staff* e liña de mando. Segundo Arenilla¹³, un factor adicional de expansión dos gabinetes presidenciais podería atoparse na ausencia de estruturas específicas de planificación estratéxica ou na falta de unidades de políticas públicas.

1.2 A posición do centro presidencial francés na estrutura xurídico-institucional da V República.

A principal característica que define o sistema político da V República francesa radica na configuración da Presidencia como o centro de gravidade da arquitectura institucional do modelo¹⁴. Segundo Duverger¹⁵, o presidente da República ten unha natureza dual, xa que é simultaneamente xefe de Estado e de goberno.

A súa primeira dimensión implica que a maxistratura ten unha natureza simbólica respecto da integridade territorial, da independencia e da continuidade da República (artigo 5 da Constitución francesa), e ademais dispón de capacidades de tipo cerimonial definidas no artigo 14, que van desde a firma de leis ata a acreditación de embaixadores. Ademais de ser o comandante supremo das forzas armadas (artigo 15), o artigo 19 exclúe o presidente de responsabilidade polos seus actos, a cal recae no órgano que os referende.

Na súa condición de xefe de goberno, o presidente da República, aínda que comparte o poder executivo co primeiro ministro, dispón de amplas facultades propias. En primeiro lugar, controla de forma efectiva o funcionamento do Goberno, xa que nomea o primeiro ministro, convoca, preside e participa nas deliberacións do Consello de Ministros e dispón de facultades exclusivas en materia de política exterior (negociación de tratados e representación en foros internacionais) e de seguridade (mando efectivo sobre as forzas armadas, uso da capacidade nuclear e capacidade de declarar determinados estados excepcionais).

¹¹ GUTIÉRREZ VICÉN, C., "Los ministerios y su estructura interna", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Extra 2, 2004, p. 127.

¹² WHIPPLE, C., *The Gatekeepers. How the White House Chiefs of Staff define every presidency*, Nueva York, Crown, 2017.

¹³ ARENILLA, M., "Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España", *Methaodos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 5(2), 2017, p. 314.

¹⁴ GANGAS, P., "El sistema político de Francia", en ALCÁNTARA SÁEZ, M. (coord.), *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 205.

¹⁵ DUVERGER, M., *Instituciones y Derecho Constitucional*, París, Presses Universitaires de France, 1968.

O seu centro presidencial sitúase na capital do país, París, concretamente no Palacio do Elísio. A Secretaría Xeral da Presidencia é un órgano de longa traxectoria na historia político-administrativa de Francia, aparece na II República durante o mandato de Luís Napoleón Bonaparte. A III República definiu un modelo de Secretaría Xeral de carácter dual, integrada por unha Casa Civil e unha Casa Militar e liderada por un oficial de carreira, ata que en 1900 es asumida definitivamente por empregados públicos pertencentes á Administración civil. A partir de 1958, coa chegada do xeneral De Gaulle, pasou a ser un organismo integrado pola Secretaría Xeral, como reitor do Centro Presidencial, e polo Gabinete da Presidencia, dependente desta¹⁶.

A Secretaría Xeral da Presidencia non forma parte da Constitución de 1958, nin se fai mención a ela en ningunha norma con rango legal que lle dea estabilidade. A súa principal característica xurídica recae en que a súa posición e as súas funcións se atopan dispersas nunha normativa fragmentada e xeralmente de natureza regulamentaria. Neste aspecto é necesario destacar que deste órgano se fala en cinco categorías normativas diferentes.

O Decreto 48-1233, do 28 de xullo de 1948, polo que se organizan os servizos do Palacio do Elísio, encoméndalle ao secretario xeral da Presidencia a dirección superior do centro de goberno da V República. Pola súa parte, o Decreto 2022-492, do 5 de abril de 2022, formaliza a función deste organismo como responsable da coordinación dos diferentes departamentos gobernamentais coa Presidencia da República.

En paralelo, da Secretaría Xeral tamén se fala na normativa interna do Palacio do Elísio. O Regulamento Interno, que non é un documento público e que se actualiza con cada presidencia, fai mención na súa sección segunda ao procedemento de designación do seu titular, así como ás funcións xerais do cargo. Estas funcións desenvólvense no acervo de circulares, ordes e instrucións que dan desenvolvemento ao Regulamento Interno.

Adicionalmente, é de aplicación subsidiaria á Secretaría Xeral da Presidencia e ao centro de goberno o Código xeral da función pública, que rexe o conxunto de procedementos administrativos dos empregados que conforman a estrutura político-administrativa da República francesa¹⁷.

Por tanto, ante esta falta de configuración legal e dispersión regulamentaria arredor das funcións deste organismo, levouse, segundo Armand e Bongibault¹⁸, a que o seu funcionamento se moldease por parte de cada presidente e as súas capacidades se estendesen de forma paralela á expansión da Administración pública, podendo afirmarse que a súa estrutura e as súas funcións se foron consolidando a partir da práctica político-institucional.

¹⁶ LE BÉGUEC, G., "Les entourages du chef de l'État sous la III et la IV Républiques", *Histoire@Politique*, núm. 8, 2009, p. 79.

¹⁷ COLIN, D., *Droit de la Fonction Publique*, París, Gualino, 2018, p. 31. CASADO IGLESIAS, E., "La función pública vigente en Francia", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 252, 1991, p. 901.

¹⁸ ARMAND, C.; BONGIBAUT, R., *Dans l'ombre des présidents : Au cœur du pouvoir, les secrétaires généraux de l'Élysée*, París, Fayard, 2016, p. 12.

Como acertadamente sinala Graziani¹⁹, pódese afirmar que desde 1958 o secretario xeral da Presidencia proxecta as súas funcións en tres áreas centrais: portavocía, coordinación e asesoramento estratéxico. En primeiro lugar, a práctica institucional converteu o titular deste organismo nun “portavoz” das grandes decisións exclusivas que o ordenamento xurídico-constitucional da V República lle encomenda á Presidencia. O exemplo máis destacado recae na capacidade de designación do primeiro ministro e na posterior conformación do equipo ministerial, cuxa designación e cesamento son unha competencia exclusiva do xefe do Estado²⁰.

A segunda das súas grandes áreas de actuación recae na capacidade do secretario xeral da Presidencia, e vincúlase coa capacidade de coordinación intergubernamental das dúas ramas que compoñen o poder executivo en Francia²¹ como órgano de enlace entre o Presidente da República e o equipo governamental en materia de preparación dos asuntos a tratar nas reunións do Consello de Ministros, así como na xestión das iniciativas e funcións intergubernamentais. En último termo, as súas funcións céntranse nas específicas de calquera centro de goberno, como son as de prestación de asistencia inmediata, asesoramento estratéxico e apoio loxístico ao titular da Presidencia da República.

2 DESEÑO METODOLÓXICO

A partir da construción do marco teórico da investigación, faise preciso recuperar a pregunta principal de investigación, consistente en coñecer que tipos de perfís acceden á dirección dos centros presidenciais. Polo tanto, o obxectivo principal que se formula radica en comprender a figura do titular do centro de goberno como unha elite político-administrativa nos sistemas demoliberais, especialmente nos que, como o semipresidencialista francés, contan cunha presidencia forte.

Como obxectivos específicos da investigación atopáranse:

- Avanzar na construción dunha base de datos sobre os titulares dos centros de goberno.
- Conceptualizar os modelos de dirección deste tipo de organismos.
- Profundar na comprensión dos gabinetes e centros presidenciais, que son un ámbito ao que a ciencia política e da Administración, así como o dereito público, prestan unha atención escasa, a pesar do seu indubidable papel de liderado nos procesos de toma de decisións do poder executivo.

Para responder a pregunta principal de investigación, seleccionouse como estudo de caso o da Secretaría Xeral da Presidencia da V República francesa. A razón desta elección reside en que o modelo político implementado desde 1958 constitúe o

¹⁹ GRAZIANI, C., *Le Premier Secrétaire de la République*, París, Fayard, 2016, p. 234.

²⁰ RICCI, J., *Droit administratif général*, París, Hachette Supérieur, 2013, p. 48.

²¹ PINI, J., “Le Premier ministre, clé de voûte de l’Exécutif ?”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 2, 2008, p. 74.



exemplo máis claro de evolución cara a un esquema presidencialista nos sistemas políticos eurocontinentais e foi ademais un sistema que inspirou a arquitectura constitucional dalgúns países que forman parte da terceira onda democratizadora²².

A análise do secretario xeral do Elisio elaborouse a partir do esquema de Bourdieu²³ baseado na acumulación de capitais como paso previo ao acceso á posición de elite político-administrativa. Para isto, construíuse unha base de datos que toma como referencia tres dimensións analíticas: orixe, traxectoria política previa e traxectoria política posterior.

Táboa 1. Dimensións analíticas.

Dimensión	Variables	Subvariables
Orixe	1. Rexión de nacemento	3.a) Centro de estudos 1 3.b) Estudos cursados 3.c) Centro de estudos 2 3.d) Estudos cursados 3.e) Centro de estudos 3 3.f) Estudos cursados
	2. Idade de acceso ao cargo	
	3. Estudos	4.a) Profesión 4.b) Anos de experiencia
	4. Experiencia profesional	
Traxectoria política previa	1. Experiencia no poder executivo	1.a) Cargos 1.b) Anos
	2. Experiencia no poder lexislativo	2.a) Cargos 2.b) Anos
	3. Experiencia na política rexional e local	3.a) Cargos 3.b) Anos
	4. Experiencia na política internacional	4.a) Cargos 4.b) Anos

²² PIZARRO MARTÍN, J. A., "Las ambigüedades del régimen semipresidencial", *Revista de Derecho de la UNED*, núm. 5, 2009, p. 426. HUNTINGTON, S., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1991. VESER, E., "Semi-presidentialism. Duverger's concept", *European Journal of Political Research*, núm. 34, 1997, p. 230.

²³ BOURDIEU, P., *Poder, Derecho y Clases Sociales*, Bilbao, Desclee de Brouwer, 1983, p. 135.

Dimensión	Variables	Subvariables
Traxectoria política posterior	1. Experiencia no poder executivo	1.a) Cargos 1.b) Anos
	2. Experiencia no poder lexislativo	2.a) Cargos 2.b) Anos
	3. Experiencia na política rexional e local	3.a) Cargos 3.b) Anos
	4. Experiencia na política internacional	4.a) Cargos 4.b) Anos

Fonte: Elaboración propia.

O primeiro dos parámetros analíticos vincúlase coa orixe das persoas que se desempeñaron como secretarios xerais no Elisio. Para iso, a investigación toma catro variables de estudo: a rexión de orixe, a idade no momento de acceder ao cargo, os centros de educación superior e a traxectoria profesional. Esta dimensión permite observar a acumulación de capitais culturais e sociais con carácter previo á responsabilidade administrativa desempeñada e, en paralelo, pode ser un instrumento que facilite detectar se determinados espazos xeográficos, centros educativos ou colectivos profesionais xeran un efecto filtro no recrutamento deste tipo de figuras políticas.

A segunda das dimensións de análise fai fincapé na traxectoria política previa que teñen as persoas que lideraron o centro presidencial en Francia mediante o estudo da experiencia en cargos desempeñados no poder executivo e lexislativo nacional, o paso por institucións subnacionais (governos locais e rexionais) ou a experiencia en política exterior. Este tipo de análise constitúe un elemento crucial para poder identificar se as persoas que acceden ao cargo conteñen capital social e simbólico²⁴ acumulado a través dun proceso de experiencias en responsabilidades institucionais e administrativas en diferentes postos políticos ou se, polo contrario, son perfís menos expostos.

En último termo, a investigación analiza a traxectoria política posterior ao desempeño do cargo a partir dos mesmos parámetros empregados na traxectoria política previa (experiencias nos poderes executivo e lexislativo, en política municipal ou rexional e en política exterior). O emprego desta variable permite determinar se ocupar a dirección dun centro de goberno permite acumular capital social e simbólico, converténdose o cargo nun espazo de recrutamento de futuras elites políticas ou se, polo contrario, a traxectoria do seu titular se dilúe coa do presidente que o designou.

Estas tres dimensións de análise intégranse nun estudo combinado sobre os titulares da Secretaría Xeral da Presidencia que permite determinar nesgos políticos, rotación e temporalidade deste tipo de figuras públicas no cargo.

²⁴ PUTNAM, R., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon & Schuster, 2000, p. 19.

3 RESULTADOS

3.1 Procedencia e orixe dos secretarios xerais da Presidencia.

A primeira das dimensións que se toman como parámetros de análise sobre o perfil das persoas que acceden ao cargo de secretario xeral do Elísio ten que ver coa súa procedencia, coa finalidade de determinar se a orixe xeográfica, o centro educativo ou a traxectoria profesional constitúen un tipo de filtro de recrutamento de elites políticas.

Para comprender as condicións previas de quen accede ao cargo, a investigación toma como unidades de análise: a rexión da que é oriúnda cada persoa, coa finalidade de detectar nesgos xeográficos; a idade que tiña no momento do seu nomeamento, o que permite identificar se para este tipo de funcións se prefiren perfís máis ou menos experimentados; os diferentes estudos e centros universitarios onde desenvolveron a súa formación, xa que é un elemento que facilita constatar se as universidades son espazos de cooptación de elites políticas; e, finalmente, a traxectoria profesional previa, que ofrece unha perspectiva dos colectivos profesionais como lugares de recrutamento político-administrativo.

Táboa 2. Orixe xeográfica.

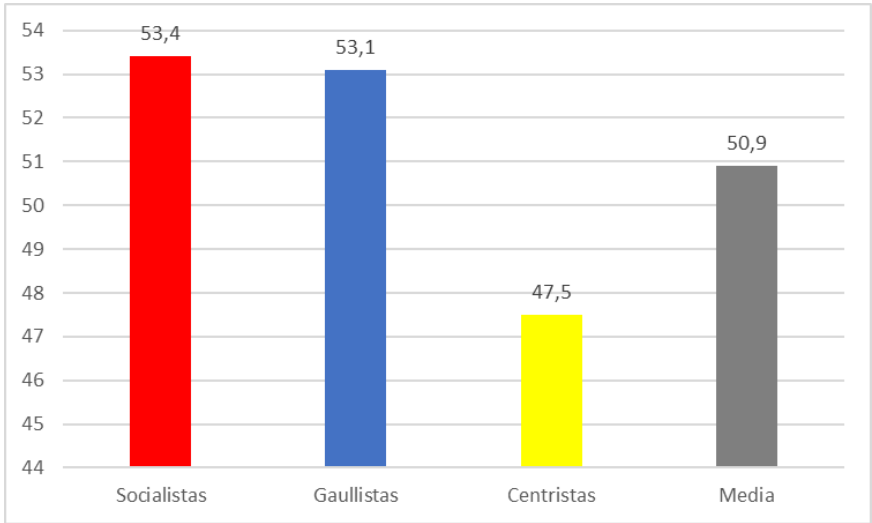
Presidente	Secretario xeral	Rexión de orixe
De Gaulle	Geoffroy Chodron de Courcel	Centro-Val de Loira
	Etienne Burin des Roziers	Illa de Francia
	Bernard Tricot	Auvernia-Ródano-Alpes
Pompidou	Bernard Beck	Normandía
Giscard d'Estaing	Claude Pierre-Brossolette	Illa de Francia
	Jean François-Poncet	Illa de Francia
	Jaques Wahl	Hauts-de-France
Mitterrand	Pierre Bérégovoy	Normandía
	Jean-Louis Bianco	Illa de Francia
	Hubert Vedrine	Nova Aquitania
Chirac	Dominique de Villepin	Marrocos
	Philippe Bas	Illa de Francia
	Frederic Salat-Baroux	Illa de Francia

Presidente	Secretario xeral	Rexión de orixe
Sarkozy	Claude Gueant	Hauts-de-France
	Xavier Musca	Córsega
Hollande	Pierre-Rene Lemas	Alxeria
	Jean-Pierre Jouyet	Illa de Francia
Macron	Alexis Kohler	Gran Leste

Fonte: Elaboración propia.

Como mostra a táboa 2, as persoas que ocuparon a Secretaría Xeral da Presidencia da República (un 38,8 %) naceron na rexión de Illa de Francia, que é o territorio onde se sitúa a cidade de París, capital do Estado. Nunha menor medida, o 22,2 % dos designados eran oriúndos de rexións situadas no norte do país, como é o caso de Bernard Beck, nomeado polo presidente Pompidou (gaullista), e do socialista Pierre Bérégovoy, primeiro secretario xeral nos dous mandatos de François Mitterrand, ambos da rexión de Normandía. Por outra banda, Jacques Wahl, nomeado por Giscard d’Estaing, e Claude Guéant, designado polo gaullista Nicolas Sarkozy, procedían da rexión de Alta Francia.

Gráfico 1. Idade (por familias políticas).



Fonte: Elaboración propia.

A idade media dos dezaioito responsables do centro de goberno francés foi de 50,9 anos. A persoa máis nova en ocupar o cargo foi Dominique de Villepin, que con 42 anos foi o primeiro secretario xeral de Chirac, mentres que o máis veterano foi o socialista Pierre-René Lemas, nomeado por François Hollande.

regap



ESTUDOS

Este dato supón, en primeiro lugar, que se tende a escoller perfís máis novos que os do presidente que os designa, xa que, como sinala Casal²⁵, a idade media coa que os xefes de Estado acceden ao cargo se sitúa en los 57,3 anos. En segundo termo, obsérvase un claro nesgo respecto á idade de nomeamento se se toma como referencia a familia política á que pertence o presidente. Os socialistas (Mitterrand e Hollande) optan por perfís máis maduros, tres anos por enriba da media; de forma semellante, o gaullismo (De Gaulle, Pompidou, Chirac e Sarkozy) elixen persoas cunha idade media de 53,1 anos, moi semellante á dos socialistas. O elemento disruptivo vese nos presidentes pertencentes a formacións liberais (Giscard d’Estaing e Macron), que elixiron secretarios xerais de case cinco anos por debaixo da idade media.

Táboa 3. Centro de estudos e carreira.

Centro	Estudos de grao	Secretarios xerais	Estudos de posgrao	Secretarios xerais
Sciences Po	Dereito	5	Administración Pública	1
	Dereito-Económicas	1	Economía	1
	Ciencias Políticas	2	Ciencias Políticas	1
	Economía	1		
	Historia	2		
	Administración Pública	2		
Lille	Dereito-Económicas	1		
París	Dereito	2	Dereito Público	1
Sorbona	Dereito	1		
ENA			Administración Pública	8
ESCP Europa			Dereito Comunitario	1
ESSEC			Economía	1

Fonte: Elaboración propia.

A análise do centro onde se cursaron os estudos universitarios de grao e posgrao ofrece tres elementos de diagnóstico de gran relevancia que se poden apreciar na

²⁵ CASAL, D., “La construcción del perfil presidencial en la Francia de la V República (1965-2017)”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, núm. 21(1), 2021, p. 9.

táboa 3. En primeiro lugar, conséntase unha alta cualificación académica das persoas que foron designadas para dirixir o centro presidencial, coa excepción do socialista Pierre Bérégovoy, que contaba con estudos de Formación Profesional Industrial; os restantes dezasete titulares do cargo posuían estudos universitarios.

En segundo lugar, cómpre destacar que a localización do centro de estudos é extraordinariamente relevante, xa que nalgún momento todos eles estudaron en institucións universitarias situadas en París. Concretamente, é necesario sinalar que un 76 % dos que foron secretarios xerais da Presidencia cursaron estudos de grao en Sciences Po de París, que foi un centro educativo creado na III República como un espazo de formación das elites político-administrativas do país. Mentres, un 44,4 % dos que foron designados para o cargo contaban con estudos de posgrao na Escola Nacional de Administración (ENA), creada durante o Goberno provisional do xeneral De Gaulle coa finalidade de institucionalizar o Estado durante a reconstrución posterior á II Guerra Mundial a partir da centralización do servizo civil de carreira, a formación da alta función pública e a definición dun estatuto común para os directivos públicos e que configurou unha auténtica canteira de elites políticas, administrativas e empresariais coñecidas como *énarques* (enarcas).

Táboa 4. Traxectoria profesional.

Presidente	Secretario xeral	Experiencia profesional	Anos
De Gaulle	Geoffroy Chodron de Courcel	Diplomático	16
	Etienne Burin des Roziers	Diplomático (1939-1950; 1958-1962) Profesor da ENA (1950-1958)	23
	Bernard Tricot	Auditor do Consello de Estado (1945-1948) Directivo público (1948-1967)	22
Pompidou	Bernard Beck	Inspector de Facenda (1940-1958) Inspector do Tribunal de Contas (1958-1959) Secretario xeral e presidente do Tribunal de Contas (1959-1969)	29
Giscard d'Estaing	Claude Pierre-Brossolette	Inspector de Facenda (1952-1974)	22
	Jean François-Poncet	Diplomático (1955-1970) Directivo do sector agroalimentario (1970-1976)	19
	Jaques Wahl	Inspector de Facenda (1961-1978)	17

Presidente	Secretario xeral	Experiencia profesional	Anos
Mitterrand	Pierre Bérégovoy	Instalador (1941-1949) Técnico de vendas (1950-1957) Director de proxectos GDF (1972-1981)	24
	Jean-Louis Bianco	Auditor do Consello do Estado (1971-1979) Sindicalista (1979-1981)	12
	Hubert Vedrine	Directivo público (1974-1981)	7
Chirac	Dominique de Villepin	Diplomático (1980-1995)	15
	Philippe Bas	Auditor do Consello de Estado (1984-1993) Directivo público (1993-1997)	13
	Frederic Salat-Baroux	Técnico da Seguridade Social (1994-1995) Directivo público (1997-2002)	8
Sarkozy	Claude Gueant	Directivo público (1971-2005)	34
	Xavier Musca	Inspector de Facenda (1988-2011)	23
Hollande	Pierre-Rene Lemas	Directivo público (1981-2012)	31
	Jean-Pierre Jouyet	Inspector do Tribunal de Contas (1978-1981) Profesor de Sciences Po (1981-1988) Profesor da ENA (1982-2013)	35
Macron	Alexis Kohler	Directivo público (1998-2016) Director financeiro do sector naval (2016-2017)	19
Media:			20,5

Fonte: Elaboración propia.

O estudo da traxectoria profesional revela unha altísima cualificación profesional de quen ocuparon a Secretaría Xeral do Elisio, vinculada en practicamente todos os casos a unha ampla experiencia no sector público. Coa excepción de Pierre Bérégovoy, o resto das persoas que foron nomeadas para o cargo desenvolveron nalgún momento funcións en altos corpos da Administración pública. Concretamente, destacan os vinculados á facenda pública e á intervención: 3 auditores do Consello de Estado, 4 inspectores de Facenda e 2 inspectores do Tribunal de Contas. Tamén cómpre destacar a presenza de 3 diplomáticos e 2 profesores da ENA.

3.2 Traxectoria política previa

O estudo desta dimensión analítica constitúe un aspecto complementario da idade, a orixe xeográfica, a educación ou a experiencia profesional dos titulares do centro presidencial francés. Trátase dun ámbito de estudo especialmente relevante, xa que permite comprender catro planos de formación das elites político-administrativas francesas.

En primeiro lugar, o coñecemento da política nacional ao chegar ao cargo a partir da experiencia en equipos ministeriais como integrante do Consello de Ministros. En segundo termo, a traxectoria parlamentaria a partir do estudo da participación como electo na Asemblea Nacional ou no Senado.

En terceiro lugar, tómase como referencia a experiencia política adquirida como representante electo en institucións políticas municipais e rexionais, e, finalmente, estúdase a experiencia política internacional a través da designación como embaixador de Francia ante terceiros Estados ou organismos internacionais.

É importante destacar que unha das características que vén presentando o sistema político francés, desde a III República, é que resulta frecuente a compatibilidade de cargos electivos durante a traxectoria política dunha persoa. Esta acumulación ten principalmente un carácter vertical, xa que o seu principal sinal de identidade é o exercicio, no mesmo espazo temporal, de postos en diferentes niveis administrativos.

Táboa 5. Traxectoria política previa.

Presidente	Secretario xeral	Experiencia no poder executivo	Anos	Experiencia no poder lexislativo	Anos	Experiencia en institucións municipais e rexionais	Anos	Experiencia en política internacional	Anos
De Gaulle	Geoffroy Chodron de Courcel	Non		Non		Non		Embaixador ante a OTAN (1958-1959)	1
	Etienne Burin des Roziers	Non		Non		Non		Embaixador en Polonia (1958-1962)	4
	Bernard Tricot	Non		Non		Non		Non	
Pompidou	Bernard Beck	Non		Non		Non		Non	



Presidente	Secretario xeral	Experiencia no poder executivo	Anos	Experiencia no poder lexislativo	Anos	Experiencia en institucións municipais e rexionais	Anos	Experiencia en política internacional	Anos
Giscard d'Estaing	Claude Pierre-Brossolette	Non		Non		Non		Non	
	Jean François-Poncet	Non		Non		Non		Non	
	Jaques Wahl	Non		Non		Non		Non	
Mitterrand	Pierre Bérégovoy	Non		Non		Non		Non	
	Jean-Louis Bianco	Non		Non		Non		Non	
	Hubert Vedrine	Non		Non		Concelleiro de Saint-Léger-des-Vignes	14	Non	
Chirac	Dominique de Villepin	Non		Non		Non		Non	
	Philippe Bas	Non		Non		Non		Non	
	Frederic Salat-Baroux	Non		Non		Non		Non	
Sarkozy	Claude Gueant	Non		Non		Non		Non	
	Xavier Musca	Non		Non		Non		Non	
Hollande	Pierre-Rene Lemas	Non		Non		Non		Non	
	Jean-Pierre Jouyet	Non		Non		Non		Non	
Macron	Alexis Kohler	Non		Non		Non		Non	

Fonte: Elaboración propia.

Como claramente se observa na táboa 5, o perfil das persoas que ocuparon a Secretaría Xeral da Presidencia caracterízase por unha falta de experiencia política previa. Durante toda a V República, ningún responsable do centro de goberno contaba con experiencia previa como membro do poder executivo, nin como integrante dalgunha das dúas cámaras que conforman o poder lexislativo en Francia.

En materia de experiencia nas institucións subnacionais, e sobre todo en gobernos locais, que é unha das principais características do republicanismo contemporáneo en Francia, obsérvase que tampouco se acredita unha experiencia de ningún tipo, coa excepción de Hubert Védrine, quen foi o último secretario xeral do presidente Mitterrand e ocupou durante 14 anos o cargo de concelleiro polo Partido Socialista no Concello de Saint-Léger-des-Vignes, un pequeno municipio situado na rexión de Borgoña, no centro xeográfico do país.

O estudo da traxectoria internacional constata que as persoas que ocuparon a titularidade do centro de goberno do Palacio do Elisio tampouco contaban cunha experiencia moi dilatada, coa excepción dos dous primeiros titulares do cargo: Chodron de Courcel e Burin de Roziers, ambos nomeados polo presidente De Gaulle, os cales ocuparon respectivamente as embaixadas de Francia ante a OTAN (durante un ano) e ante Polonia (durante catro).

3.3 Traxectoria política posterior

Ademais do estudo da orixe territorial, educativa e xeográfica, así como da traxectoria política previa ao exercicio do cargo, un aspecto de relevancia crucial para comprender a posición da figura do secretario xeral da Presidencia na estrutura política e administrativa da V República francesa vincúlase co coñecemento da súa traxectoria posterior ao desempeño do cargo.

A análise desta variable permite determinar dúas cuestións esenciais: por unha banda, se a experiencia adquirida na dirección do centro de goberno se converte nun elemento catalizador dunha carreira política posterior ou, en sentido contrario, se o designado tende a desaparecer do espazo institucional unha vez finaliza a súa traxectoria.

Para estudar o desenvolvemento desta carreira posterior, determináronse, en forma de espello, as mesmas unidades analíticas empregadas para analizar a traxectoria previa nas institucións. En primeiro lugar, a experiencia posterior no poder executivo como integrante do Consello de Ministros ou como titular da Presidencia da República.

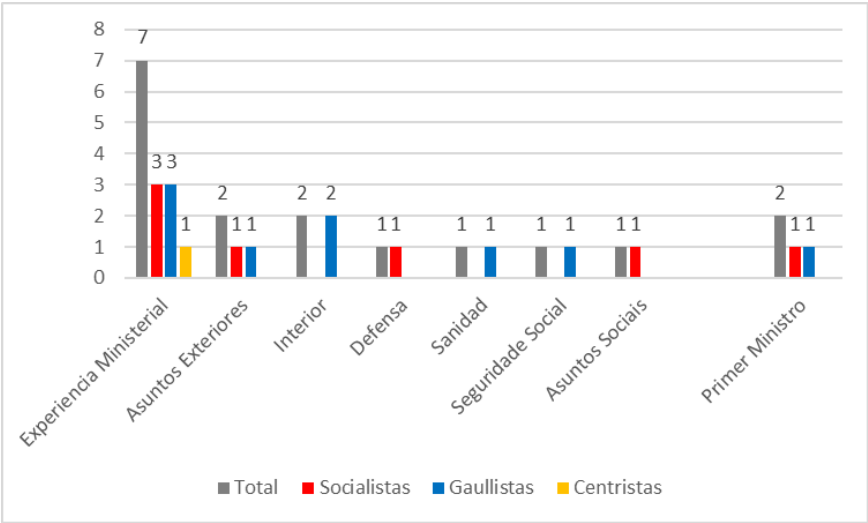
En segundo termo, a súa traxectoria como membro electo do Senado ou da Asemblea Nacional francesa. En terceiro lugar, a súa experiencia posterior na política rexional e municipal, e, finalmente, a proxección exterior da súa carreira unha vez finalizado o seu desempeño no Elisio.

Regap



ESTUDOS

Gráfico 2. Experiencia no poder executivo.



Fonte: Elaboración propia.

Sanidade Primeiro ministro

Como constata o gráfico 2, case o 40 % das persoas que ocuparon o cargo desenvolveron unha carreira institucional posterior dentro do poder executivo, xeralmente en carteiras de transcendencia para o Estado, como son os ministerios de Interior, Asuntos Exteriores, Defensa e, en menor medida, Seguridade Social. É necesario destacar que o socialista Pierre Bérégovoy e o gaullista Dominique de Villepin chegaron a ser primeiros ministros designados polos mesmos presidentes (Mitterrand e Chirac) que previamente lles encomendaran a dirección do centro de goberno.

Táboa 6. Traxectoria posterior no poder lexislativo.

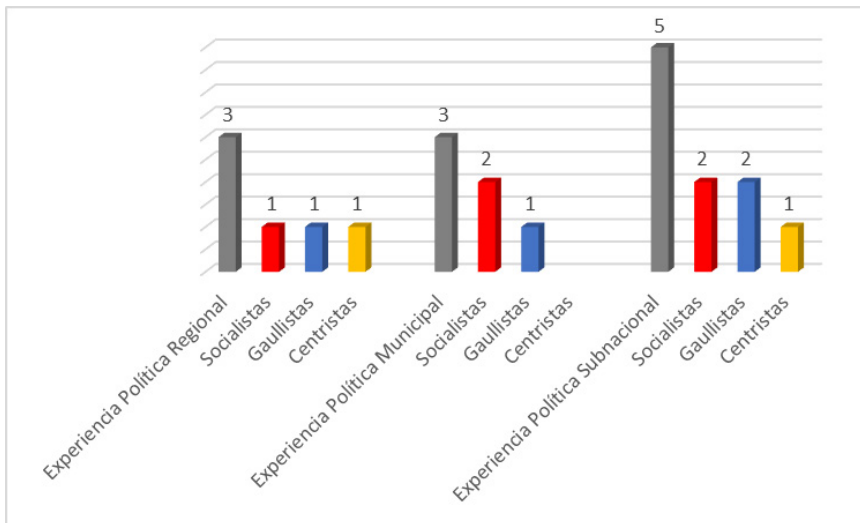
Secretario xeral	Familia política	Experiencia no Parlamento	Anos
Jean François-Poncet	Centrista	Senador	18
Pierre Bérégovoy	Socialista	Deputado	3
Jean-Louis Bianco	Socialista	Deputado	15
Philippe Bas	Gaullista	Senador	12
Media:			12

Fonte: Elaboración propia.

A experiencia parlamentaria, como se pode observar na táboa 6, é bastante máis reducida. Só catro das dezaioito persoas que alcanzaron a Secretaría Xeral do Elisio lograron desenvolver unha traxectoria política posterior dentro do poder lexislativo durante unha media de 12 anos.

Os socialistas Bérégovoy e Bianco, nomeados ambos polo presidente Mitterrand, lograron ocupar o cargo de deputado na Asemblea Nacional, no primeiro caso durante un breve período de tres anos, mentres que no segundo foi de tres lexislaturas completas ininterrompidas que comprenderon 15 anos. Tamén foi o caso de Jean François-Poncet, secretario xeral con Giscard d'Estaing e do gaullista Philippe Bas, que o foi con Chirac. En ambos os casos lograron unha acta de senador durante 18 e 12 anos, respectivamente.

Gráfico 3. Traxectoria rexional e local.



Fonte: Elaboración propia.

... Rexional

Como constata o gráfico 3, un total de cinco antigos secretarios xerais do Elisio tiveron unha carreira política posterior en institucións municipais e rexionais. É necesario destacar que Beck, Bianco (gaullistas) e Bérégovoy (socialista) lograron converterse en alcaldes de Granville, Digne-les-Bains e Nevers, respectivamente, mentres que o gaullista Philippe Bas alcanzou a Presidencia da Rexión da Mancha e o centrista Jean François-Poncet a de Lot e Garona.

Regap



ESTUDOS

Táboa 7. Traxectoria na política exterior posterior.

Secretario xeral	Familia política	Experiencia internacional	Anos
Geoffroy Chodron de Courcel	Gaullismo	Embaixador no Reino Unido (1962-1972)	10
Etienne Burin des Roziers	Gaullismo	Embaixador en Italia (1967-1972) REPER (1972-1975)	8
Jean-Pierre Jouyet	Socialismo	Embaixador no Reino Unido (2017-2019) Embaixador ante a OCDE (2019-2020)	3
Media:			7

Fonte: Elaboración propia.

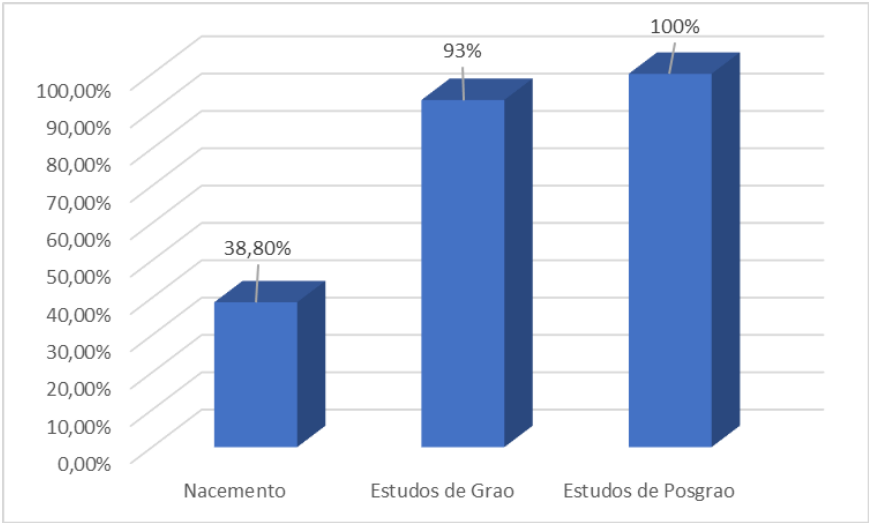
Tres antigos secretarios xerais da Presidencia proxectaron a súa carreira cara á política exterior despois de desempeñaren o cargo, con sete anos de media. A táboa 7 mostra como Chodron de Courcel e Burin des Roziers, nomeados por De Gaulle, posteriormente ocuparon as embaixadas no Reino Unido, Italia e a Representación Permanente de Francia ante as Comunidades Europeas (REPER), respectivamente. Por outra banda, Jean-Pierre Jouyet, o último secretario xeral nomeado durante a presidencia de François Hollande, foi nomeado polo seu sucesor, o centrista Emmanuel Macron, como embaixador ante o Reino Unido e despois ante a Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE).

4 DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A partir da presentación dos principais achados da investigación, poden extraerse catro consideracións preliminares sobre o perfil de acceso ao cargo de secretario xeral da Presidencia da República Francesa: masculinización que actúa como espello da xefatura do Estado, nesgo territorial, elevada cualificación profesional xunto a pouca experiencia en primeira liña das institucións e, finalmente, unha tendencia lixeira a proxectar unha carreira política con posterioridade.

A primeira das consideracións preliminares ten que ver coa masculinización do posto. A V República fundouse en 1958 coa aprobación da Constitución dese mesmo ano proposta polo xeneral De Gaulle. Desde entón, houbo oito xefes de Estado que designaron como responsable do seu centro presidencial dezaioito persoas. Nestas sete décadas de vixencia do modelo semipresidencialista francés, nunca se nomeou unha muller como responsable da Secretaría Xeral do Elísio, un dato que coincide coa ausencia de mulleres á fronte da Presidencia da República.

Gráfico 4. Nesgo xeográfico.



Fonte: Elaboración propia.

Regap



ESTUDOS

En segundo lugar, é necesario sinalar que na designación do secretario xeral se observa un nesgo territorial importante na elección dos perfís. Como se pode ver nas táboas 2 e 3 e de forma sintetizada no gráfico 4, a rexión de Illa de Francia é o lugar de nacemento do 38,8 % das persoas que ocuparon o cargo durante a V República, e é tamén o espazo xeográfico onde o 93 % dos secretarios xerais cursaron os seus estudos universitarios de grao, especialmente en Sciences Po (o 76,4 %), e onde todos eles desenvolveron estudos de posgrao, destacando a ENA, unha escola de formación superior para o 44,4 % dos nomeados para dirixir o centro presidencial do Elísio.

A terceira das consideracións previas que se poden extraer desta investigación refírese ao perfil das persoas que foron designadas como responsables da Secretaría Xeral da Presidencia, caracterizado por unha alta cualificación profesional que contrasta cunha baixa experiencia política, como se pode observar nas táboas 4 e 5.

Táboa 8. Relación experiencia profesional-traxectoria política.

Empregado público	Media de anos	Experiencia política previa	Media de anos
94,40 %	20,5	16,60 %	6,3

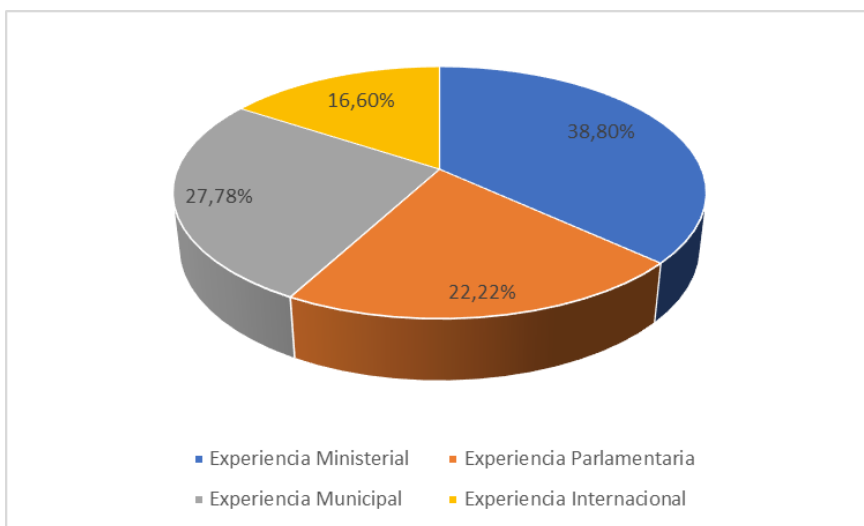
Fonte: Elaboración propia.

Deste xeito, como resume a táboa 7, mentres os perfís dos designados se compuñan nun 94,4 % de empregados públicos que acreditaban unha experiencia profesional media de 20,5 anos, destacando as traxectorias vinculadas aos altos corpos da Administración pública, especialmente os de inspección, auditoría e diplomacia, estas mesmas persoas non posuíron (salvo un concelleiro e dous exembaixadores) unha

dilatada traxectoria na primeira liña das institucións, sendo significativo que nun país como Francia, onde son frecuentes as acumulacións de cargos nacionais e locais, practicamente ningún designado contase con experiencia política representativa.

A última das consideracións previas que se poden extraer desta investigación consiste na existencia dunha lixeira tendencia a que o posto marque o punto de inicio dunha carreira política posterior na primeira liña das institucións.

Gráfico 5. Traxectoria política posterior.



Fonte: Elaboración propia.

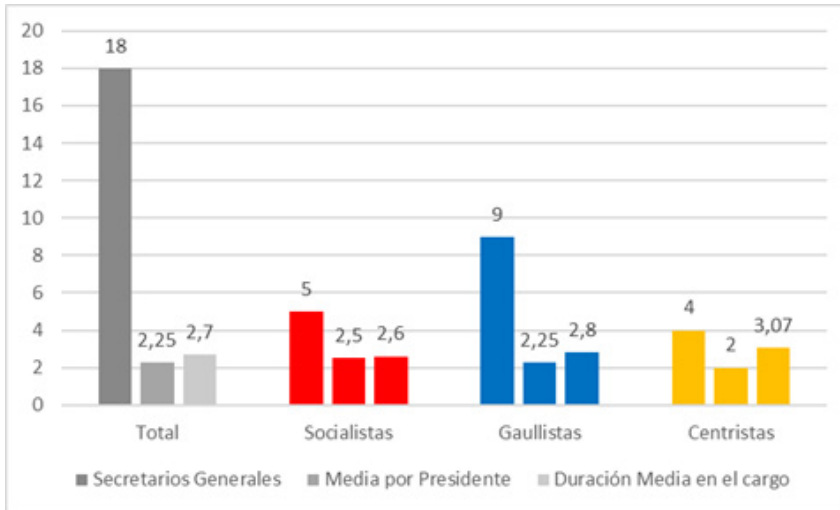
Neste sentido, convén sinalar dous elementos. Primeiro, o 55,5 % das persoas que ocuparon a responsabilidade de dirixir o centro presidencial durante a V República desenvolveron unha carreira política posterior. Esta traxectoria proxéctase principalmente cara ao poder executivo, como se mostra no gráfico 2, onde se identifican 7 persoas con experiencia governamental que ocuparon carteiras de Estado como Interior ou Asuntos Exteriores durante unha media de 3,7 anos, sendo 2 delas primeiros ministros.

O segundo destino das persoas que ocuparon a dirección do centro presidencial foi a política local e rexional. Case un terzo delas desenvolveron unha traxectoria política posterior como alcaldes, presidentes ou conselleiros rexionais, como se detalla no gráfico 3. En menor medida, identifícanse traxectorias políticas posteriores dirixidas ao poder lexislativo, o que corresponde ao 22,2 % dos exsecretarios xerais que ocuparon escano nas dúas cámaras do Parlamento francés, como se mostra na táboa 6. A política internacional foi o destino menos común entre os que ocuparon a dirección do centro de goberno, cun 16,6 %, tal e como se detalla na táboa 7.

Por outro lado, esta tendencia ao desenvolvemento dunha carreira política posterior é leve, debido a que o cargo de secretario xeral da Presidencia se caracteriza por unha alta rotación, o que indica certo desgaste dos seus membros. Durante

a V República, 18 persoas ocuparon o cargo baixo os mandatos de 8 presidentes diferentes.

Gráfico 6. Estabilidade no cargo



Fonte: Elaboración propia.

Secretarios xerais Duración media no cargo

Por tanto, como se sintetiza no gráfico 6, por cada persoa que ocupou a xefatura do Estado houbo 2,25 secretarios xerais no Elísio, que permaneceron unha media de 2,7 anos no cargo. Ao analizar estes datos por familias políticas, obsérvase certa semellanza entre as dúas principais formacións que gobernaron o país desde 1958. O gaullismo, que tivo catro presidentes, designou 9 persoas para o cargo, cunha duración media de 2,7 anos, lixeiramente superior á media. Máis rotación se observa no socialismo, que con dúas presidencias, aínda que por un período extraordinariamente longo debido aos dous mandatos de 7 anos de François Mitterrand, designou 5 persoas que dirixiron o centro presidencial cunha media de 2,6 anos, que é lixeiramente inferior á media xeral. Pola súa parte, as dúas presidencias centristas de Emmanuel Macron e de Giscard d'Estaing implicaron o nomeamento de 4 persoas para dirixir o Elísio, cun período medio de 3,07 anos, que é moi superior á media xeral.

CONCLUSIÓNS

Unha vez expostos e discutidos os principais achados da investigación, é necesario retomar a pregunta principal de investigación sobre que tipo de perfís acceden á dirección dos centros presidenciais. Neste sentido, poden formularse catro conclusións finais.

Regap



ESTUDOS

En primeiro lugar, é preciso sinalar que a pregunta de investigación se responde, como se acredita nos resultados e na súa discusión, indicando que as persoas que acceden á dirección do centro presidencial se caracterizan pola súa masculinización, un nesgo territorial marcado e unha elevada cualificación contrastada cunha débil experiencia política previa. Ademais, ocupar este cargo supón un primeiro impulso para unha carreira política posterior na maioría dos casos, dado que é un posto con alta rotación.

Non obstante, esta resposta é parcial, xa que se basea nun único estudo de caso, a Secretaría Xeral da Presidencia da República Francesa. Por conseguinte, sería necesario en futuras investigacións ampliar a outros estudos de caso para obter unha visión integrada.

A segunda conclusión que ofrece esta investigación é que cumpre co obxectivo principal, permitindo unha mellor comprensión dos titulares dos centros de goberno en Francia como unha elite político-administrativa que inicia a súa traxectoria ligada á Presidencia e que tende a evolucionar, principalmente cara a outros cargos no poder executivo.

Vinculado a esta segunda conclusión, en terceiro lugar, a investigación tamén cumpre satisfactoriamente cos obxectivos específicos formulados, permitindo a construción dunha base de datos sobre os titulares dos centros de goberno e unha metodoloxía para o seu estudo. Ao mesmo tempo, contribúe á construción de perfís sobre os modelos de dirección destes organismos, tomando como referencia as diferentes familias políticas que gobernaron entre 1958 e 2023. Ademais, esta investigación procura contribuír á ciencia política e da Administración e ao dereito público, ofrecendo unha visión sobre figuras políticas escasamente estudadas, pero de relevancia nos procesos políticos contemporáneos.

Finalmente, cabe destacar que esta investigación ofrece un punto de partida para realizar outras semellantes sobre figuras análogas, cunha visión integrada e perspectiva comparada, permitindo así comprender o perfil destas elites político-administrativas en diferentes países.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenilla, M. et al. (2014): *Administración 2032: Teclas para transformar la Administración Pública Española*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arenilla, M. (2017): “Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España”. *Methaodos Revista de Ciencias Sociales* 5(2): 302-317 <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>
- Armand, C. et Bongibault, R. (2016): *Dans l'ombre des présidents : Au cœur du pouvoir, les secrétaires généraux de l'Élysée*. Fayard.
- Bourdieu, P. (1983): *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Desclee de Brower.
- Casado Iglesias, E. (1991): “La función pública vigente en Francia”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 252: 901-917 <http://dx.doi.org/10.24965/real.vi252.8710>

- Casal, D. (2021): “La Construcción del perfil presidencial en la Francia de la V República. 1965–2017”. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas RIPS* 21(1): 1–22 <https://doi.org/10.15304/rips.21.1.7907>
- Colin, D. (2018): *Droit de la Fonction Publique*. Gualimo.
- Criado Grande, I. (2009): “Organización y estructura administrativa”. En VV.AA. *Documentación sobre Gerencia Pública. Escuela de Administración Regional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*.
- Duverger, M. (1968): *Instituciones y Derecho Constitucional*. Press University France.
- Duverger, M. (1980): “A New Political System Model: Semi-presidential government”. *European Journal of Political Research*. 8(2): 165–187.
- Gangas, P. (2000): “El Sistema Político de Francia” en Alcántara Sáez, M. *Sistemas Políticos de la Unión Europea*. Tirant lo Blanc.
- Graziani, C. (2016): *Le Premier Secrétaire de la Republique*. Fayard,
- Gutiérrez Vicen, C. (2004): “Los ministerios y su estructura interna”. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Extra 2: 83–180.
- Hefferman, R. (2003): “Prime ministerial predominance? Core executive politics in the UK”. *British Journal of Politics and International Relations* 5(3): 347–372.
- Huntington, S. (1991): *La Tercera Ola. La democratización a finales del Siglo XX*. Paidós.
- Lanzaro, J. (2018): *Centro Presidencial. Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Editorial Técnos.
- Le Beguec, G. (2009): “Les entourages du chef de l’État sous la III et la IV Républiques”. *Histoire@Politique* 8:79 <https://dx.doi.org/10.3917/hp.008.0079>
- Leblond, F. y Leblond, R. (2013): *Emile Boutmy, le père de Sciences Po*. Anne Carrière.
- López Herráiz, P. (2019): *Formar al Hombre de Estado: Génesis y desarrollo de la École libre des sciences politiques (1871–1900)*. Dykinson.
- Mintzberg, H. (1999): *La Estructuración de las Organizaciones*. Planeta.
- Opperam, F. (2002): *Le Versailles des présidents: 150 ans de vie républicaine chez le Roi-Soleil*. Fayard.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2018): *Centre Stage: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries*. OECD Reports.
- Pérez Olea, M. (1954): “La Escuela Nacional de Administración Francesa”. *Revista de Administración Pública*. 14: 241–296.
- Picarella, L. (2009): “Presidencialización y personalización en el sistema político español: 1975–2008”. *Revista Enfoques* VII(11): 515–544.
- Pizarro Martín, JA. (2009): “Las ambigüedades del régimen semipresidencial: la experiencia de la Federación Rusa”. *Revista de Derecho de la UNED* 5: 423–447 <https://doi.org/10.5944/rduned.5.2009.10991>
- Pini, J. (2008): “Le Premier ministre, clé de voûte de l’Exécutif?”. *Revue Française de Droit Constitutionnel* 2: 73–96 <https://doi.org/10.3917/rfdc.hs02.0073>
- Poguntke, T. y Webb, P. (2005): *The Presidentzialization of Power. A comparative study of moden democracies*. Oxford University Press.

regap



ESTUDIOS

- Putnam, R. (2000): *Bowling alone: the collapse and revival of american community*. Simon and Schuster.
- Ramió, C. (2016): *Teoría de la Organización y de la Administración Pública*. Tecnos.
- Ricci, J. (2013): *Droit Administratif Général*. Hachette Sup.
- Sainteny, G. (2002): “Estudio de las élites políticas en Francia”. *Revista de Estudios Políticos*. 118: 197–209.
- Veser, E. (1997): “Semi-presidentialism. Duverger’s concept: a new political system model”. *European Journal of Political Reserarch* 34: 201–224.
- Whipple, C. (2017): *The Gatekeepers. How the White House Chiefs of Staff define every presidency*. Crown.



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 57-86
Santiago de Compostela, 2026
<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5412>
©Roberto González de Zárate Lorente
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 09/07/2025 | Aceptado: 16/12/2025
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

70
Regap

Novas tecnoloxías e parlamentos

Nuevas tecnologías
y parlamentos

New technologies
and parliaments

regap



ESTUDOS

ROBERTO GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE
Doutor pola Universidade do País Vasco.
Profesor de Dereito Administrativo e da Unión Europea na
Universidade Complutense.
Letrado da Asemblea de Madrid. Xefe da Asesoría Xurídica.
ORCID. 0000-0002-9207-7480

Resumo: As TIC supuxeron unha serie de avances que teñen que ser aproveitados polas administracións públicas e, do mesmo modo, polos poderes públicos para o mellor desenvolvemento das súas funcións. Neste traballo, por razóns expositivas, ímonos centrar na Administración electrónica, o algoritmo e a intelixencia artificial, sen prexuízo de referencias puntais a *big data* e a *blockchain*, e abordaremos, en último termo, a posibilidade da súa implantación nos parlamentos. As cámaras parlamentarias deben adaptarse ao desenvolvemento das TIC, se ben, atendendo á súa natureza singular, cómpre precisar unha serie de

¹ Este traballo correspóndese coa conferencia inaugural que tiven a honra de dar na xornada da Asociación Española de Letrados de Parlamentos "ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y PARLAMENTOS", que se celebrou no Parlamento de Andalucía, Sevilla, o 26 de xaneiro de 2024. Aproveito a oportunidade para mostrar o meu máis sincero agradecemento á Xunta Directiva da Asociación Española de Letrados de Parlamentos, integrada polos letrados parlamentarios Xosé Antón Sarmiento Méndez, Silvia Doménech Alegre, Olga Herráiz Serrano, Francisco Joaquín Visiedo Mazón e Ángel Sanz Pérez.

matizacións e, en particular, no que se refire á aplicabilidade do réxime xurídico da Administración electrónica.

Palabras clave: Novas tecnoloxías, Administración electrónica, intelixencia artificial, transparencia e parlamento.

Resumen: Las TIC han supuesto una serie de avances que tienen que ser aprovechados por las administraciones públicas y, del mismo modo, por los poderes públicos para el mejor desenvolvimiento de sus funciones.

En el presente trabajo, por razones expositivas, nos vamos a centrar en la Administración electrónica, el algoritmo y la inteligencia artificial, sin perjuicio de referencias puntuales a *big data* y a *blockchain*, y abordaremos, en último término, la posibilidad de su implantación en los parlamentos. Las cámaras parlamentarias deben adaptarse al desarrollo de las TIC, si bien, atendiendo a su naturaleza singular, es menester precisar una serie de matizaciones y, en particular, en lo que se refiere a la aplicabilidad del régimen jurídico de la Administración electrónica.

Palabras clave: Nuevas tecnologías, Administración electrónica, inteligencia artificial, transparencia y parlamento.

Abstract: ICT have meant a series of advances which have to be taken advantage of by public administrations, and in the same way, by public authorities for the better performance of their functions. In this paper, for expository reasons, we are going to focus on the electronic administration, algorithms and artificial intelligence, without prejudice to some occasional references to *big data* and *blockchain*, and we will address, ultimately, the possibility of their implementation in Parliaments. The Parliament must adapt to the development of ICT, although, in view of their unique nature, it is necessary to specify a series of nuances and, specially, regarding the applicability of the legal regime of electronic Administration.

Key words: New technologies, electronic Administration, artificial intelligence, transparency and Parliament.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 2. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. 2.1. Referencia xeral. 2.2. A contratación pública electrónica. 2.3. Administración electrónica e transparencia. 2.4. O Punto Xeral de Entrada de Facturas Electrónicas (FACE). 3. INTELIXENCIA ARTIFICIAL E ALGORITMOS. 3.1. Concepto e importancia da intelixencia artificial. 3.2. O algoritmo. 3.2.1. Concepto de algoritmo. 3.2.2. Os datos como elemento fundamental para o algoritmo. 3.2.3. Natureza xurídica dos algoritmos. 3.2.4. O código fonte. 3.2.5. Funcións dos algoritmos. 3.2.6. A opacidade dos algoritmos, os posibles resultados ilóxicos ou discriminatorios a que poden dar lugar e os mecanismos para facerlles fronte. 3.3. Vantaxes da utilización da intelixencia artificial. 3.3.1. Instrumento adecuado para a mellora na prestación dos servizos públicos e para o deseño das políticas públicas. 3.3.2. A racionalización e axilidade nos procedementos administrativos. 3.3.3. Eficiencia. 3.4. Límites á intelixencia artificial. 3.5. Control xurisdiccional da utilización do algoritmo. 4. REFERENCIA A *BLOCKCHAIN*. 5. O DESENVOLVEMENTO DAS NOVAS TECNOLOXÍAS NOS PARLAMENTOS. 5.1. Os informes da Unión Interparlamentaria acerca do parlamento electrónico. 5.2. O réxime xurídico vixente. 5.2.1. A aplicación do réxime xurídico vixente en materia de Administración electrónica nos parlamentos. 5.2.2. Os instrumentos de participación cidadá no parlamento electrónico. 5.2.3. A intelixencia artificial no ámbito parlamentario. 5.2.4. Aspectos recomendables no marco da Administración electrónica e do parlamento electrónico. 6. CONCLUSIÓN.

1 Introducción

A relevancia das tecnoloxías da información e comunicación (TIC, en diante) queda evidenciada en que no momento presente se chegue a falar do “Estado algorítmico de Dereito, que, como sinala Barrio Andrés, se asenta sobre os seguintes elementos tecnolóxicos nucleares: Internet, *cloud computing*, plataformas dixitais para prover

servizos públicos, *big data*, automatización de procesos mediante intelixencia artificial, sistemas de publicidade baseados en tecnoloxías *blockchain* e de rexistro distribuído, así como a conectividade ubicua das redes de 5G².

Estas novas tecnoloxías deben ser asumidas no ámbito do dereito administrativo, disciplina xurídica definida polo seu carácter tradicional e, así mesmo, nos parlamentos, na medida en que aspectos tales como o denominado parlamento aberto evidencian a necesidade de adaptación do parlamento e a Administración parlamentaria aos novos tempos.

2 A Administración electrónica

2.1 Referencia xeral

Non podemos deixar de referirnos ao marco xurídico actual na Unión Europea que pon de manifesto a importancia capital das TIC. Así, en 2010 adoptouse a primeira Axenda Dixital, para o decenio 2010–2020, e na actualidade a segunda Axenda Dixital (2020–2030) atópase vixente. Neste contexto, a Comisión Europea ditou unha Comunicación do 9 de marzo de 2021, un Compás Dixital³ para os efectos do logro dunha serie de obxectivos nesta materia. Por outra banda, gran número de actos xurídicos, de *soft law* e de *hard law* adoptáronse acerca de aspectos relacionados coas TIC, e no que se refire especificamente á Administración electrónica cabe destacar o Regulamento en materia de interoperabilidade⁴.

Regap



ESTUDIOS

² BARRIO ANDRÉS, M. *Retos y desafíos del Estado algorítmico de Derecho*. Real Instituto Elcano. 8 de xuño de 2020, p. 3.

³ Compás Dixital 2030: o enfoque de Europa para o Decenio Dixital.- Comunicación da Comisión Europea do 9 de marzo de 2021. Centrada en catro puntos cardinais: a capacidade dixital en infraestruturas; educación e capacidades dos cidadáns; transformación dixital das empresas; e os servizos públicos dixitais.

⁴ Regulamento (UE) 2024/903 do Parlamento Europeo e do Consello, do 13 de marzo de 2024, polo que se establecen medidas co fin de garantir un alto nivel de interoperabilidade do sector público en toda a Unión (Regulamento sobre a Europa interoperable).

No noso ordenamento, a orixe da regulación acerca da Administración electrónica⁵ radica na Lei 30/1992⁶, en que se configuraba a Administración electrónica como unha posibilidade para as administracións públicas, e non sería ata a Lei 11/2007, do 22 de xuño, cando se establecese o dereito dos cidadáns a relacionarse coas administracións públicas a través de medios electrónicos. A regulación vixente fundamental atópase contida nas leis 39/2014 e 40/2015, regulación que no ámbito estatal se amplía ás determinacións do Regulamento de actuación e funcionamento do sector público por medios electrónicos, aprobado polo Real decreto 203/2011.

A natureza das relacións electrónicas coas administracións públicas artículase como un dereito e obriga de relacionarse electronicamente con elas [o artigo 14 da Lei 39/2015 establece a posibilidade das persoas físicas de elixir se se comunican coas administracións públicas para o exercicio dos seus dereitos e obriga a través de medios electrónicos ou non, salvo que se atopen obrigadas a relacionarse a través de tales medios (art. 14.1); determina, así mesmo, quen están obrigadas a relacionarse electronicamente coas administracións públicas (art. 14.2); e, finalmente, establece a posibilidade de que regulamentariamente se determine a obriga de relacionarse coas administracións públicas a través de medios electrónicos para determinados procedementos e certos colectivos de persoas físicas en función dos criterios que determina (art. 14.3)]. Neste sentido, o TS indicou que nos atopamos ante un dereito dos cidadáns a relacionarse electronicamente coa Administración⁷. A relevancia e

⁵ Gran número de traballos publicáronse acerca da Administración electrónica e aos que nos remitimos. Sen ánimo exhaustivo, cabe citar: ARENILLA SÁEZ, M. *La Administración digital. Los riesgos de la desintermediación. Las escisiones y las centralizaciones*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. 2021; A. CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (dir.) e CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S. *La Administración Digital*. Madrid. Dykinson. 2022; GARCÍA MARTÍN, J.A., ESTEBAN PAÚL, C., GARCÍA ROGER e TORRES CARBONELL, J.J. *Administración electrónica. Aspectos jurídicos, organizativos y técnicos*, Navarra. Aranzadi. 2021. GÓMEZ PUENTE, M. *La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital*. Navarra. Thomson Reuters Aranzadi, 2020; MARTÍN DELGADO, I. e MORENO MOLINA, J.A. (dirs.) *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*, Madrid. Iustel. 2020. MARTÍN DELGADO, I. *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. 2017; TERRÓN SANTOS D. e DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. *I-Administración Pública, sistemas algorítmicos y protección de datos*, Madrid. Iustel. 2022. Así mesmo, como artigos e colaboracións en obras colectivas, cabe destacar, sen ánimo de exhaustividade: CERRILLO I MARTÍNEZ, A. "La interoperabilidad y la protección de datos. La interconexión de los registros de protección de datos". *La protección de datos en la Administración electrónica*. Navarra. Thomson Reuters. 2009, páxs. 23-58; GAMERO CASADO, E. "Funcionamiento electrónico del sector público". *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*. Sevilla. Universidade de Sevilla. 2016, páxs. 83-113; GAMERO CASADO, E. "Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor", en *Revista de Administración Pública*, núm. 179. 2009, páxs. 291-332; GONZÁLEZ NAVARRO, F. "Hacia la implementación de un sistema global de acceso electrónico a las Administraciones Públicas españolas", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 43. 2007, páxs. 93-165; GUILLÉN CARAMÉS, J. "Breves reflexiones sobre el uso de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo", en REBOLLO PUIG, M. (coord.), LÓPEZ BENÍTEZ, M. (coord.) e CARBONELL PORRAS (coord.), *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al profesor Luis Cosculluela*, Madrid. Iustel. 2015, páxs. 595-614; MARTÍN DELGADO "La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública", en F. López Menudo (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Sevilla. Universidade de Sevilla. 2016, páxs. 41-82; PASCUA MATEO, F. "La administración electrónica en las nuevas leyes de régimen jurídico y de procedimiento". *Asamblea Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 34, 2016, páxs. 197-224; SEGARRA TORMO, S. "El papel de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la reforma de la Administración". *Estudios para la reforma de la Administración Pública* (páxs. 533 a 580) 2004, Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, páxs. 533-580. Finalmente, GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE, R. "Administración electrónica: balance y perspectivas". *Revista de Administración Pública*, núm. 224, 2024, páxs. 227-306.

⁶ Artigos 38/45 e 59 da Lei 30/1992.

⁷ STS 953/2023, do 11 de xullo de 2023, F. 7.

preferencia polo emprego de medios electrónicos e a tramitación electrónica cabe ser apreciada en gran número de disposicións de ambas as dúas leis⁸.

A Administración electrónica caracterízase pola vixencia duns principios reitores fundamentais que inspiran e determinan o seu réxime xurídico, e que aparecen referidos expresamente no artigo 3.2 da Lei 40/2015⁹: interoperabilidade¹⁰; seguridade dos sistemas e solucións adoptadas por cada unha delas¹¹; garantía da protección de datos de carácter persoal¹²; e facilitar preferentemente a prestación conxunta de servizos aos interesados¹³.

No marco da Administración electrónica, imos referirnos, a continuación, a tres aspectos que resultan tamén de aplicación no marco dos parlamentos: a contratación pública electrónica, o réxime en materia de transparencia e, finalmente, faremos unha referencia ao Punto Xeral de Entrada de Facturas Electrónicas (FAce).

2.2 A contratación pública electrónica

Atende á incorporación e aplicación das TIC na contratación pública. Podemos sinalar, polo tanto, que nos atopamos cunha particularización da Administración electrónica ao ámbito da contratación pública. É por iso polo que resultan aplicables, *mutatis mutandis*, os principios e límites referidos ao ámbito da Administración electrónica ao ámbito da contratación pública: interoperabilidade, seguridade, *ex* artigo 3.2 da Lei 40/2015, e outros derivados da súa propia natureza, como a necesaria adaptación aos novos desenvolvementos tecnolóxicos, ou a igualdade e non discriminación, e os que inspiran a contratación pública, previstos no artigo 1 da Lei 9/2017, de contratos do sector público (LCSP, en diante).

Regap



ESTUDIOS

⁸ A título exemplificativo, cabe citar o artigo 3.2 da Lei 40/2015, que establece os principios reitores; tamén no eido da notificación electrónica (art. 41.1 da Lei 39/2015); en materia de rexistros electrónicos (arts. 6 e 16 da Lei 39/2015); na forma dos actos administrativos (art. 36.1 da Lei 39/2015); no expediente electrónico (art. 70.2 da Lei 39/2015) e ao longo de toda a tramitación do procedemento administrativo [iniciación (art. 66), instrución (art. 75.1) e finalización (art. 88.4)].

⁹ “As administracións públicas relacionaranse entre si e cos seus órganos, organismos públicos e entidades vinculados ou dependentes a través de medios electrónicos, que aseguren a interoperabilidade e seguridade dos sistemas e solucións adoptadas por cada unha delas, garantirán a protección dos datos de carácter persoal, e facilitarán preferentemente a prestación conxunta de servizos aos interesados”.

¹⁰ Xa nos referimos ao Regulamento europeo en materia de interoperabilidade. Trátase, así mesmo, dun principio de especial relevancia nun Estado descentralizado politicamente (art. 137 da CE), e que é obxecto de alusión tanto na Lei 39/2015 (arts. 16.1 e 16.4) como no marco da Lei 40/2015, especialmente no capítulo IV do título III “relacións electrónicas entre administracións”.

¹¹ Para tal efecto, precísase da autenticación do órgano (art. 38 da Lei 40/2015), establécense cautelas especiais no marco da actuación administrativa automatizada (art. 41 da Lei 40/2015) e o artigo 156.2 da Lei 40/2015 refírese ao Esquema Nacional de Seguridade, regulado polo Real decreto 311/2022, do 3 de maio, e dentro de cuxas determinacións destaca o Centro Criptolóxico Nacional (art. 35 do Real decreto 311/2022). No marco da UE, cómpre ter en conta o Regulamento (UE) 2024/2847 do Parlamento Europeo e do Consello, do 23 de outubro de 2024, relativo aos requisitos horizontais de ciberseguridade para os produtos con elementos dixitais e polo que se modifica o Regulamento (UE) n.º 168/2013 e o Regulamento (UE) 2019/1020 e a Directiva (UE) 2020/1828 (Regulamento de ciberresiliencia).

¹² O réxime xurídico fundamental atópase contido no Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeo e do Consello, do 27 de abril de 2016, relativo á protección das persoas físicas no que respecta ao tratamento de datos persoais e á libre circulación destes datos e polo que se deroga a Directiva 95/46/CE (Regulamento xeral de protección de datos), e, así mesmo, na Lei orgánica 3/2018, do 5 de decembro, de protección de datos persoais e garantía dos dereitos dixitais.

¹³ No marco da UE destaca o Regulamento (UE) 2022/2065 relativo a un mercado único de servizos dixitais e polo que se modifica a Directiva 2000/31/CE.

No ámbito europeo, a cuestión relativa á contratación pública electrónica non foi desatendida. Así, resulta fundamental ter en conta a Comunicación da Comisión Europea “Contratación pública: un espazo de datos para mellorar o gasto público, impulsar a elaboración de políticas baseadas en datos e mellorar o acceso das pemes ás licitacións”¹⁴. Esta iniciativa da Comisión Europea ten por obxecto aproveitar o poder dos datos dispoñibles en toda a UE grazas ao Espazo de Datos sobre Contratación Pública, un dos primeiros espazos comúns de datos da UE nun ámbito específico que ten a súa orixe na Estratexia Europea de Datos, no marco da creación dun mercado único de datos. Así, como sinala a Comisión, a creación dun mercado único de datos permitirá que estes flúan libremente pola UE e duns sectores a outros, en beneficio das empresas, do persoal investigador e das administracións públicas.

Este propósito engarza, pola súa vez, coa interoperabilidade, principio para cuxo logro efectivo en materia de contratación pública incide a citada comunicación, na medida en que, como sinala Burzaco Samper, a LCSP non obriga a canalizar a actividade contractual a través dun só soporte e, ademais, a situación agrávase se a información recollida non se atopa nun único formato¹⁵. Así mesmo, outros aspectos como a ausencia da obriga de publicación ao longo de todo o ciclo de contratación e, especificamente, despois da adxudicación, son cuestións que se formulan e respecto das cales se adoptan medidas na referida comunicación, como a incorporación dos formularios electrónicos que permitirán recoller os datos sobre contratación de xeito máis estruturado e plasmar, ao longo do tempo, todo o ciclo da contratación pública. Tales formularios electrónicos ampliáronse para incluír formularios voluntarios para os anuncios de finalización de contratos¹⁶.

Atendendo á regulación contida na LCSP, atopámonos coa referencia aos aspectos tecnolóxicos tales como a tramitación electrónica ou a innovación nunha pluralidade de disposicións. Podemos destacar en aspectos tales como en materia de obxecto do contrato (art. 2 da LCSP); no perfil de contratante (art. 63 da LCSP); no procedemento de poxa electrónica (art. 143 da LCSP), que, como recorda Razquin Lizarraga, ten un carácter accesorio respecto do procedemento principal¹⁷; nos criterios de adxudicación (art. 145.2.1.º da LCSP, que se refire á posibilidade de considerar as características innovadoras); en materia de condicións especiais de execución (art. 202.2 da LCSP, relacionadas coa innovación); e no procedemento de asociación para a innovación (arts. 177 a 182 da LCSP).

O perfil de contratante régulase no artigo 63 da LCSP, sendo o elemento, cuxa difusión se realiza exclusivamente a través de Internet, que agrupa a información e documentos relativos á súa actividade contractual co obxecto de asegurar a transparencia e o acceso público a estes. A forma de acceso débese facer constar nos

¹⁴ COM 2023/C 981/01.

¹⁵ BURZACO SAMPER, M. “Contratación pública e intelixencia artificial”. En *Derecho e intelixencia artificial el jurista ante los retos de la era digital*. Aranzadi. Navarra. 2023, p. 197.

¹⁶ Así, refírese a Comunicación (2023/ C 981/01) a aspectos tales da información posterior á adxudicación como o prezo final pagado ou os subcontratistas utilizados.

¹⁷ RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., en RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. e VÁZQUEZ MATILA, F.J. *La adjudicación de contratos públicos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*. Thomson Reuters Aranzadi. Navarra. 2017, p. 394.

pregos e documentos equivalentes, así como nos anuncios de licitación, o que se realiza na práctica mediante a ligazón correspondente a prol de facilitar o acceso. O acceso ao perfil de contratante pódese realizar directamente a través da páxina web da entidade do sector público de que se trate ou ben cabe tamén a posibilidade do seu acceso mediante a Plataforma de Contratación do Sector Público ex artigo 347.1 da LCSP.

2.3 Administración electrónica e transparencia

De acordo co artigo 10.1 da Lei 19/2013, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, o Portal de Transparencia facilitará o acceso dos cidadáns a toda a información a que se refiren os artigos anteriores relativa ao seu ámbito de actuación. Para tal efecto, acudimos ao artigo 5.4 da mesma lei, relativo á información suxeita ás obrigas de transparencia, respecto da que sinala que será publicada nas correspondentes sedes electrónicas ou páxinas web e dun xeito claro, estruturada e entendible para os interesados para facilitar a accesibilidade, a interoperabilidade, a calidade e a reutilización da información publicada, así como a súa identificación e localización¹⁸.

Resulta substancial ter en conta que á publicidade activa lle resultarán de aplicación os límites ao dereito de acceso á información pública previstos no artigo 14 da Lei 19/2013 e, especialmente, o derivado da protección de datos de carácter persoal, regulado no artigo 15 da mesma lei (art. 5.3 da Lei 19/2013). A este respecto, cando a información contivese datos especialmente protexidos, sinala o inciso final do artigo 5.3 da Lei 19/2013, a publicidade só se levará a cabo logo da disociación destes.

O artigo 14 da Lei 19/2013 refírese aos límites ao dereito de acceso, establecendo a posibilidade da limitación deste dereito cando acceder á información supoña un prexuízo para os bens xurídicos que detalla. A exixencia de que supoña un prexuízo débese entender como unha posibilidade real (non hipotética) de que, en caso de outorgamento do acceso, se vaia producir unha lesión no ben ou interese protexido, pero resulta preciso, para os efectos de limitar o acceso, que non concorran un interese superior que poida xustificar o acceso. Estas dúas condicións deben darse conxuntamente. Deste xeito, existe un dobre condicionante para a aplicación do artigo 14.1 da Lei 19/2013 e, así mesmo, require do aplicador a realización de dous exames sucesivos, denominados polo preámbulo da lei e pola doutrina test de dano e test de interese público¹⁹. Finalmente, o apartado 2 do artigo 14 engade a exixencia

¹⁸ En consonancia con iso, o artigo 11 da Lei 19/2013 establece os principios técnicos do portal de transparencia, que son: accesibilidade, interoperabilidade e reutilización da información.

¹⁹ A través do primeiro compróbase a probabilidade do hipotético prexuízo ou lesión e a existencia dun nexo causal entre o acceso á información que se solicita e o prexuízo alegado. Mediante o segundo compróbase se existe no caso algún interese superior ao protexido coa limitación que xustifique o acceso solicitado.

OT S sinalou que "(...) este dereito só se verá limitado nos casos en que así sexa necesario pola propia natureza da información –derivado do disposto na Constitución española– ou pola súa entrada en conflito con outros intereses protexidos; e, en fin, que, en todo caso, os límites previstos se aplicarán atendendo a un test de dano (do interese que se salvagarda co límite) e de interese público na divulgación (que no caso concreto non prevaleza o interese público na divulgación da información) e de forma proporcionada e limitada polo seu obxecto e finalidade" (Sentenza do Tribunal Supremo, Sala do Contencioso-Administrativo do 16 de outubro de 2017, F. 4. Recurso de Casación 75/2017). Neste sentido, o Consello de Transparencia e Bo Goberno sinalou que "o alcance

de que a aplicación dos límites sexa xustificada e proporcionada ao seu obxecto e finalidade de protección²⁰.

A importancia da tutela da protección de datos ponse de manifesto no establecemento dun réxime xurídico específico para este límite, como é o contido no artigo 15 da Lei 19/2013. Destaca nesa regulación a diferenciación en función de se a información contén datos especialmente protexidos ou non²¹.

2.4 O Punto Xeral de Entrada de Facturas Electrónicas (FACE)

A través del, as empresas presentarán as súas facturas electrónicas. O réxime xurídico fundamental contense na Lei 25/2013, de impulso da factura electrónica e a creación do rexistro contable de facturas no sector público. O Punto Xeral de Entrada de Facturas Electrónicas aloxarase no portal de Internet da Administración pública de que se trate²².

De acordo coa citada lei, establécese que “o proveedor que expedise a factura polos servizos prestados ou bens entregados a calquera Administración pública terá a obriga, para os efectos do disposto nesta lei, de presentala ante un rexistro administrativo, nos termos previstos no artigo 38 da Lei 30/1992, no prazo de trinta días desde a data de entrega efectiva das mercadorías ou a prestación de servizos. Mentres non se cumpran os requisitos de tempo e forma de presentación establecidos nesta lei, non se entenderá cumprida esta obriga de presentación de facturas no rexistro” (art. 3 da Lei 25/2013).²³ Finalmente, con relación ao uso da factura electrónica no sector

da reserva de confidencialidade se deberá de determinar, tal e como indica o alto tribunal, ponderándoa en cada caso concreto co interese público en coñecer a información concernida e cos intereses particulares que poidan verse afectados polo acceso a esta’ (Resolución do CTBG 549/2021).

²⁰ Criterio interpretativo do Consello de Transparencia e Bo Goberno 1/2019, do 24 de setembro de 2019. Asunto: aplicación do artigo 14, número 1, apartado h) da Lei 19/2013, do 9 de decembro: prexuízo para os intereses económicos e comerciais. II.2 Condicións xerais de aplicación.

²¹ 1) No suposto de que a información contivese datos especialmente protexidos, establécese a existencia de que, se a información solicitada contivese datos persoais que revelen a ideoloxía, afiliación sindical, relixión ou crenzas, o acceso unicamente se poderá autorizar en caso de que contase co consentimento expreso e por escrito do afectado, a menos que o dito afectado fixese manifestamente públicos os datos con anterioridade a que se solicitase o acceso (art. 15.1).

2) No caso de que a información solicitada non contivese datos especialmente protexidos, o órgano ao cal se dirixa a solicitude de concederá o acceso logo de ponderación suficientemente razoada de interese público na divulgación da información e os dereitos dos afectados cuxos datos aparezan na información solicitada, en particular o seu dereito fundamental á protección de datos de carácter persoal (art. 15.3).

Non obstante, mesmo cando se trate dun ou outro suposto, como sinala o artigo 15.4 da Lei 19/2013, non será aplicable o establecido nos apartados anteriores se o acceso se efectúa tras a disociación de datos de carácter persoal de modo que se impida a identificación das persoas afectadas. Finalmente, outra solución para a salvagarda dos dereitos afectados é a posibilidade de acceso parcial, ao que se refire o artigo 16 da Lei 19/2013: nos casos en que a aplicación dalgun dos límites previstos no artigo 14 non afecte á totalidade da información, concederáse o acceso parcial logo da omisión da información afectada polo límite salvo que diso resulte unha información distorsionada ou que careza de sentido. Neste caso, deberáselle indicar ao solicitante que parte da información foi omitida.

²² O artigo 6 da Lei 25/2013 dispón, no seu primeiro apartado: O Estado, as comunidades autónomas e as entidades locais disporán dun punto xeral de entrada de facturas electrónicas, a través do cal se recibirán todas as facturas electrónicas que correspondan a entidades, entes e organismos vinculados ou dependentes. Malia o anterior, as entidades locais poderán adherirse á utilización do punto xeral de entrada de facturas electrónicas que proporcione a súa deputación, comunidade autónoma ou o Estado. Así mesmo, as comunidades autónomas poderán adherirse á utilización do punto xeral de entrada de facturas electrónicas que proporcione o Estado.

²³ As determinacións relativas ao rexistro electrónico de apoderamentos, rexistro electrónico, punto de acceso xeral electrónico da Administración e arquivo único electrónico contidas neste artigo (38) mantivéronse vixentes ata o 2 de outubro de 2020 de acordo co parágrafo final da disposición derogatoria única da Lei 39/2015.

público, establécese no artigo 4 da citada lei unha diferenciación entre a posibilidade de expedir e remitir factura electrónica e, doutro lado, a obriga do uso da factura electrónica e da súa presentación a través do punto xeral de entrada que corresponda ás entidades que detalla²⁴.

3 Intelixencia artificial e algoritmos

3.1 Concepto e importancia da intelixencia artificial

O *Diccionario de la lengua* da Real Academia Española define a intelixencia artificial como “disciplina científica que se ocupa de crear programas informáticos que executan operacións comparables ás que realiza a mente humana, como a aprendizaxe ou o razoamento lóxico”. Pola súa banda, o Regulamento europeo de intelixencia artificial define “sistema de IA” do seguinte xeito: “un sistema baseado nunha máquina que está deseñada para funcionar con distintos niveis de autonomía e que pode mostrar capacidade de adaptación tras o despregamento, e que, para obxectivos explícitos ou implícitos, infire da información de entrada que recibe o xeito de xerar resultados de saída, como predicións, contidos, recomendacións ou decisións, que poden influír en contornos físicos ou virtuais”²⁵.

A intelixencia artificial²⁶ supón un gran reto xurídico no seu emprego por parte das administracións públicas. Iso é algo completamente asumido. Así, no plano doutrinal, figuras da categoría de Stephen Hawking referíronse aos posibles riscos que leva consigo a IA²⁷. No plano xurídico, a Comunicación da Comisión Europea do

²⁴ “a) Sociedades anónimas;
b) Sociedades de responsabilidade limitada;
c) Persoas xurídicas e entidades sen personalidade xurídica que carezan de nacionalidade española;
d) Establecementos permanentes e sucursais de entidades non residentes en territorio español nos termos que establece a normativa tributaria;
e) Unións temporais de empresas;
f) Agrupación de interese económico; agrupación de interese económico europea, fondo de pensións, fondo de capital risco, fondo de investimentos, fondo de utilización de activos, fondo de regularización do mercado hipotecario, fondo de titulación hipotecaria ou fondo de garantía de investimentos.
Non obstante, as administracións públicas poderán excluír regulamentariamente desta obriga de facturación electrónica as facturas cuxo importe sexa de ata 5.000 euros e as emitidas polos provedores aos servizos no exterior das administracións públicas ata que as ditas facturas poidan satisfacer os requirimentos para a súa presentación a través do punto xeral de entrada de facturas electrónicas, de acordo coa valoración do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, e os servizos no exterior dispoñan dos medios e sistemas apropiados para a súa recepción nos devanditos servizos”.

²⁵ Artigo 3.1) do Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeo e do Consello, do 13 de xuño de 2024, polo que se establecen normas harmonizadas en materia de intelixencia artificial e polo que se modifican os Regulamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144, e as Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (Regulamento de intelixencia artificial).

²⁶ Acerca da evolución da IA desde as súas orixes ata esta centuria, véxase NILSSON, N.J. (2009). *The quest for artificial intelligence. A History of Ideas and achievements*. Cambridge University Press.

²⁷ PONCE SOLÉ, J. “Inteligencia artificial. Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”. *Revista General de Derecho Administrativo*. Núm. 50. 2019, p. 32. Así mesmo, recolle a cita a Hawking, BERNING PRIETO, A.D. “El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas ad futurum para un uso responsable”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Núm. 20, p. 170.

25 de abril de 2018, Intelixencia artificial para Europa, refírese a esta cuestión²⁸ e, en particular, un dos obxectivos capitais do Regulamento de intelixencia artificial da UE non é outro que facer fronte a tales riscos mediante a adopción dunha serie de medidas para a súa minimización nos distintos tipos de sistemas de intelixencia artificial e, do mesmo xeito, e de maneira interrelacionada, a protección dos dereitos fundamentais. Iso fai que se trate dun ámbito de especial posibilidade de aplicación do principio de precaución²⁹.

Resulta substancial ter en conta a Comunicación da Comisión Europea Intelixencia Artificial para Europa³⁰, xa que foi a primeira regulación, mesmo cando se trata dun acto de *soft law*, acerca da intelixencia artificial en Europa, e que, xunto co importante labor doutrinal, avanzou as liñas que cumpría seguir no réxime xurídico a adoptar no seo da Unión. No momento presente, como é ben sabido, atopámonos co Regulamento de intelixencia artificial, aprobado no marco do procedemento lexislativo ordinario da UE³¹.

A continuación, pola súa relevancia, imos entrar a analizar o algoritmo. Débese ter en conta que o algoritmo pode ou non incorporar sistemas de intelixencia artificial. O normal é que os incorpore, se ben non cabe esquecer que cabería a posibilidade de que non os asuma.

3.2 O algoritmo

3.2.1 Concepto de algoritmo

O *Diccionario de la lengua* da Real Academia Española define o algoritmo como “conxunto ordenado e finito de operacións que permite achar a solución dun problema” e como “método e notación nas distintas formas do cálculo”.

3.2.2 Os datos como elemento fundamental para o algoritmo

A obtención de información polas administracións públicas é unha actividade habitual. De feito, as técnicas de información son unha das modalidades da forma de actividade administrativa ablatoria ou de policía, tradicionalmente empregadas polas administracións públicas de cara á obtención de información coa finalidade principal de levar a efecto as distintas políticas públicas. Esa información ten a súa orixe nos datos previamente solicitados polas administracións públicas. Tal

²⁸ Así, sinala que, “se ben a IA proporciona claramente novas oportunidades, tamén presenta retos e xera riscos; por exemplo, no concernente a cuestións tales como a seguridade e a responsabilidade, a protección (fronte a usos delituosos ou ataques), o nesgo e a discriminación”.

²⁹ Neste sentido PONCE SOLÉ, J. “Inteligencia artificial...”, *op. cit.*, pp. 32 e 33.

³⁰ Comunicación da Comisión Intelixencia artificial para Europa. [SWD (2018) 137 final].

³¹ Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeo e do Consello, do 13 de xuño de 2024, polo que se establecen normas harmonizadas en materia de intelixencia artificial e polo que se modifican os Regulamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144, e as Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (Regulamento de intelixencia artificial).

información, pola súa vez, constitúe o instrumento que xera coñecemento por parte das entidades públicas.

Coa intelixencia artificial e, así mesmo, a través do emprego de algoritmos, pódese contribuír de modo moi positivo a outras formas de actividade administrativa como a actividade de servizo público. Neste sentido, fálase de servizos públicos dixitais. Ademais diso, cómpre ter en conta, como recorda Jauregi-Maza, a especial aplicabilidade do *big data* aos ámbitos da sanidade e da xestión urbana³². Así, respecto deste último campo, desenvólvese o concepto de *smart city*, que se funda sobre a base da sustentabilidade e que, como sinala o referido autor, xurdiu para o logro dunha maior eficacia e eficiencia na xestión das cidades.

Dado que o *big data* é a fonte principal da que se nutren os algoritmos, a precisión da información a que se refiren os datos resulta inescusable co fin de evitar resultados ilóxicos ou, mesmo, que sexan lesivos dos dereitos fundamentais. Así, como sinala De la Sierra Morón, nota característica da IA é “a súa dependencia do dato, que se erixe en unidade básica do modelo”³³. Neste sentido, a comunicación Intelixencia artificial para Europa, da Comisión Europea, refírese especificamente aos datos como “a materia prima da IA”³⁴.

3.2.3 Natureza xurídica dos algoritmos

Con relación á natureza xurídica dos algoritmos, isto é, se cabe a conceptualización destes como fonte do dereito, como defendeu Boix Palop, ou ben non cabe tal posibilidade (Huergo Lora)³⁵, consideramos que non son fontes do dereito atendendo ás especificidades propias dos algoritmos.

Efectivamente, o algoritmo e o código fonte resultan determinantes de cara á actuación administrativa en que se utilicen. É por iso polo que posibilitar o coñecemento de tales elementos resulta substancial: poder coñecer, polo tanto, os datos que son a base do algoritmo e, do mesmo modo, o código fonte permitiría superar a opacidade que, como veremos, se asocia ao algoritmo.

3.2.4 O código fonte

O algoritmo ten o seu fundamento no código fonte. Podemos dicir que se trata, en termos leigos, da fórmula que serve de base ao algoritmo. Defíneo Berning Prieto

³² JAUREGI-MAZA, L. Big Data: la revolución de los datos masivos en la Administración Pública. *INGURUAK*. Núm. 71. 2021, pp. 91 e ss.

³³ DE LA SIERRA MORÓN, S. “¿Cuál es el papel hoy de la inteligencia artificial...”, *op. cit.*, p. 2.

³⁴ Comunicación da Comisión ao Parlamento Europeo, ao Consello Europeo, ao Comité Económico e Social Europeo e ao Comité das Rexións, Intelixencia artificial para Europa, do 25 de abril de 2018 [SWD(2018) 137 final], p. 2.

³⁵ Acerca desta cuestión, véxase o interesante debate doutrinal. Boix Palop sostén que se trata de regulamentos, en BOIX PALOP, A. “Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la Administración para la toma de decisiones”. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 1, 2020, páxs. 223 e ss. Pola súa parte, Huergo Lora entende que non, “los algoritmos son algoritmos”. En HUERGO LORA, A. “Una aproximación a los algoritmos desde el Derecho administrativo”, en HUERGO LORA, A. *La regulación de los algoritmos*, Aranzadi-Thomson Reuters, Navarra, 2020, pág. 64.

como “o conxunto de ordes internas que emprega aquel para desenvolver o seu labor”³⁶, quen recolle a definición que, acerca deste, dá o Consello de Transparencia e Bo Goberno: “arquivo ou conxunto de arquivos que teñen un grupo de instrucións moi precisas, baseadas nunha linguaxe de programación, que se usa para poder compilar os diferentes programas informáticos que o utilizan e se poden executar sen maiores problemas”³⁷.

3.2.5 Funcións dos algoritmos

As funcións dos algoritmos no que se refire á aplicación do dereito son varias. Para Berning Prieto, como instrumento de apoio para a adopción de decisións ou ben mesmo para adoptar unha determinada decisión³⁸. Poderíamos situar nestes supostos a actuación administrativa automatizada. Finalmente, cabe empregar o algoritmo como instrumento para a asistencia aos cidadáns nas súas relacións coas administracións públicas. Este último suposto trátase dos denominados *chatbots*, que, como sinala o citado autor, en ningún caso pode dar lugar a substituír a asistencia presencial de calidade e, así mesmo, teñen que atoparse suxeitos a certos límites na medida en que, se ben é certo que permiten gañar en eficiencia, non o é menos que poderían constituír unha redución das garantías para os cidadáns, e iso resulta, en todo caso, inadmisíble.

3.2.6 A opacidade dos algoritmos, os posibles resultados ilóxicos ou discriminatorios a que poden dar lugar e os mecanismos para facerlles fronte

A opacidade propia do algoritmo choca coas exixencias derivadas do principio de transparencia. É absolutamente incuestionable na doutrina o carácter opaco dos algoritmos. Así, fálase de *black box*³⁹. Como recorda Ponce Solé, contribúen a iso unha pluralidade de factores: as administracións non publicitan a decisión de utilizar algoritmos; os algoritmos, pola súa propia complexidade, dificultan coñecer como funcionan; o interese en protexer os segredos empresariais; evitar o coñecemento por parte dos cidadáns destinatarios das decisións co fin de que iso lles poida permitir

³⁶ BERNING PRIETO, A.D. “El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas ad futurum para un uso responsable”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Núm. 20, p. 168.

³⁷ Resolución 701/2018, do 18 de febreiro de 2019.

³⁸ Por todos, Por todos, BERNING PRIETO, A.D. “El uso de sistemas basados en inteligencia artificial (...)”, *op. cit.* p. 168. Este autor pon o exemplo de EE. UU., onde se chegou a empregar para predicir comportamentos reincidentes de persoas privadas de liberdade co fin de determinar a procedencia ou non da concesión da liberdade condicional. Ou ben BARRIO ANDRÉS, que se refire a Arkansas, onde a Administración substituíu a visita aos residentes discapacitados nos seus domicilios para avaliar as súas necesidades de asistencia por un algoritmo que automatizase a valoración (BARRIO ANDRÉS, M. “Retos y desafíos...”, *op. cit.*, páx. 4).

³⁹ PONCE SOLÉ, J. “Inteligencia artificial...”, *op. cit.*, p. 35. Asimismo, acerca de esta cuestión, véxase: CERRILLO i MARTÍNEZ, A. *El impacto de la inteligencia artificial...*, *op. cit.*, p. 19.

subtraelos do seu cumprimento; e, finalmente, a propia vontade das administracións en salvagardar o segredo do proceso de toma de decisións⁴⁰.

A preocupación acerca da opacidade e dos resultados ilóxicos e discriminatorios ponse de manifesto no intento da súa superación a través tanto do estudo e desenvolvemento doutrinal⁴¹ da cuestión como mediante distintos instrumentos xurídicos non vinculantes⁴² e vinculantes⁴³.

As medidas que son asumidas doutrinalmente e, así mesmo, no plano de distintos instrumentos xurídicos para os efectos de evitar a opacidade dos algoritmos son:

- a) Implementar criterios de minimización de nesgos, co propósito de que os resultados a consecuencia da utilización de sistemas de intelixencia artificial non sexan nesgados⁴⁴.
- b) Un correcto adestramento dos datos ou *training data* evitará que os resultados sexan ilóxicos e discriminatorios⁴⁵.
- c) A realización de avaliacións de impacto, que permitirán coñecer os resultados que se poderían producir como consecuencia da aplicación dos algoritmos e, deste xeito, poderían rexeitarse se se verifica a posible produción de resultados ilóxicos, discriminatorios ou que vulneren os dereitos fundamentais⁴⁶.
- d) O respecto ao principio de transparencia no deseño e o desenvolvemento dos algoritmos para os efectos de permitir a interpretación e o uso correcto dos resultados⁴⁷. Tamén se debe posibilitar a participación cidadá no procedemento de elaboración de algoritmos e códigos fonte⁴⁸.

A transparencia debe comprender tamén a fase aplicativa ulterior do algoritmo. Isto é, cando as decisións baseadas na aplicación do algoritmo se adopten, os

⁴⁰ PONCE SOLÉ, J. "Inteligencia artificial...", *op. cit.*, pp. 35 e 36.

⁴¹ No plano doutrinal destaca PONCE SOLÉ, J. "Inteligencia artificial...", *op. cit.*, pp. 35 e seguintes. Así mesmo, acerca dos riscos e efectos perniciosos que poden levar consigo os algoritmos, véxase WILLIAMS, R. "Rethinking deference for algorithmic decision-making", *Pembroke College and Faculty of Law, University of Oxford*, 2018, pp. 9 e 10.

⁴² No que respecta aos actos non vinculantes, destaca a Comunicación da Comisión Europea Intelixencia artificial para Europa, do 25 de abril de 2018, que se refire a esta cuestión (páx. 17).

⁴³ Paradigmaticamente, o Regulamento europeo de intelixencia artificial.

⁴⁴ Artigo 10.5.f) do Regulamento de intelixencia artificial e apartado 1 do artigo 23 da Lei 15/2022, do 12 de xullo, integral para a igualdade de trato e a non discriminación.

⁴⁵ No Regulamento de intelixencia artificial prevese para os sistemas de IA de alto risco no seu artigo 10, e, así mesmo, para os de uso xeral atópase implícito no artigo 53.1.d) da mesma norma europea. Tamén se prevé no artigo 23.1 da Lei 15/2022, do 12 de xullo, integral para a igualdade de trato e a non discriminación.

⁴⁶ O artigo 27 do Regulamento de intelixencia artificial refírese ás avaliacións de impacto. Tamén se contén a exigencia destas avaliacións no apartado 1 do artigo 23 da Lei 15/2022, do 12 de xullo, integral para a igualdade de trato e a non discriminación e no apartado 7 do artigo XVIII da Carta de Dereitos Dixitais.

⁴⁷ Artigo 13 do Regulamento de intelixencia artificial para os sistemas de IA de alto risco. Neste sentido debe comprenderse o artigo 23.2 da Lei 15/2022. Resulta necesaria, así mesmo, a vixencia efectiva do réxime xeral en materia de transparencia (publicidade activa e acceso á información pública, de acordo coa Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, e as leis autonómicas de transparencia).

⁴⁸ PONCE SOLÉ, J. "Inteligencia artificial...", *op. cit.*, pp. 37 a 39.

cidadáns e os órganos xurisdicionais teñen que ser capaces de comprender por que se adopta esta ou outra decisión. Ponce Solé, neste sentido, considera que o dereito a unha boa administración resultaría claramente conculcado se non puidese coñecerse por que se adoptou unha decisión, ben por ausencia de toda xustificación ou ben porque esta resultase incomprensible, dando iso lugar a unha lesión das determinacións do artigo 47 da Lei 39/2015 e do artigo 9.3 da CE⁴⁹.

e) A posibilidade de declaración como fontes abertas das aplicacións desenvolvidas, ex artigo 157.2 da Lei 40/2015⁵⁰, e a súa posible reutilización, de acordo co disposto no artigo 157.1 da mesma lei.

f) A tutela do dereito á protección de datos de carácter persoal de acordo co réxime xurídico establecido para iso no noso ordenamento⁵¹.

g) A necesaria supervisión humana como garantía fundamental para os efectos de evitar os resultados ilóxicos ou discriminatorios que puidesen derivar da utilización dos sistemas de intelixencia artificial. Se ben no Regulamento europeo de intelixencia artificial se prevé para os sistemas de intelixencia artificial de alto riscos (art. 14), ao noso xuízo, sería necesaria a súa extensión a todos os sistemas de intelixencia artificial atendendo aos posibles efectos perniciosos derivados da súa utilización.

h) Un elemento que non podemos pasar por alto é que a aprobación do Regulamento europeo non deixa de supor unha garantía, regulamento que debe ser obxecto de respecto por parte dos Estados no marco das súas obrigas derivadas da súa integración na UE (art. 4.3 do TUE) e que lles exige a aqueles, no marco da doutrina do Tribunal de Xustiza da Unión, a eliminación das normas internas incompatibles co Dereito da Unión e a utilización dun instrumento normativo adecuado para os efectos da súa execución⁵². Neste sentido, o artigo 99 do Regulamento de intelixencia artificial ordena que sexan os Estados os que establezan o réxime sancionador⁵³, o que constitúe un expoñente de regulamentos que precisan a adopción de medidas de execución por parte dos Estados.

⁴⁹ PONCE SOLÉ, J. "Inteligencia artificial...", *op. cit.*, p. 39

⁵⁰ PONCE SOLÉ, J. "Inteligencia artificial...", *op. cit.*, p. 41.

⁵¹ Así, os xa aludidos artigos 22 e 35 do Regulamento europeo de protección de datos, ou ben as determinacións do artigo 28 da Lei orgánica 3/2018, de protección de datos persoais e garantía dos dereitos dixitais.

⁵² Sentenza do Tribunal de Xustiza do 8 de abril de 1976, asunto 48/75, Royer, apartado 75, e Sentenza do 6 de maio de 1980, asunto 102/79, Comisión c. Bélxica, apartado 11.

⁵³ Artigo 99.1 do Regulamento de intelixencia artificial: "De conformidade coas condicións previstas neste regulamento, os Estados membros establecerán o réxime de sancións e outras medidas de execución, como advertencias ou medidas non pecuniarias, aplicable ás infraccións deste regulamento que cometan os operadores e adoptarán todas as medidas necesarias para garantir que se aplican de forma axeitada e efectiva e tendo así en conta as directrices emitidas pola Comisión conforme o artigo 96. Tales sancións serán efectivas, proporcionadas e disuasorias. Terán en conta os intereses das pemes, incluídas as empresas emerxentes, así como a súa viabilidade económica".

O Regulamento de intelixencia artificial clasifica os sistemas de intelixencia artificial: os que están prohibidos, os de alto risco e os de uso xeral, sobre a base dos efectos perniciosos que se poden producir con relación aos valores da Unión (art. 2 do TUE). As prácticas de intelixencia artificial prohibidas (art. 5) son as que poden xerar riscos que non poden ser obxecto de tutela ao lesionaren os valores da Unión (determinados no artigo 2 do Tratado da Unión Europea e de entre os cales destacan os dereitos humanos)⁵⁴; os sistemas de intelixencia artificial de risco alto (arts. 6 e seguintes) serían os que, mesmo cando poden dar lugar a risco considerable para cos valores da Unión, non alcanzan os niveis inadmisibles dos sistemas prohibidos e, de acordo con iso, exíxese a avaliación de conformidade e o cumprimento de deberes de transparencia como a obtención dunha marcación CE e o seu rexistro nunha base de datos na UE. Por último, con relación aos sistemas de uso xeral (arts. 51 e seguintes), de acordo cos seus potenciais efectos menos lesivos con relación aos dereitos fundamentais, as restricións non son tan extensas⁵⁵.

No que se refire á articulación de mecanismos de fiscalización ou control do cumprimento das medidas adoptadas para evitar a lesión ao principio de transparencia, e a produción de resultados ilóxicos e discriminatorios, atopámonos con que a regulación da Lei 15/2022 parece máis un desiderátum ou declaración de intencións que unha auténtica norma aplicable, como a súa propia literalidade evidencia. Así, no apartado 1 do artigo 22 desta, ao referirse á necesidade de que as administracións públicas teñan en conta criterios de minimización de nesgos, transparencia e rendición de contas, dispón que, “sempre que sexa *factible tecnicamente*”, é por iso polo que temos que acudir para os efectos de lograr unha tutela dos dereitos dos interesados ben ás categorías xerais do noso dereito, como poidan ser os mecanismos de responsabilidade patrimonial da Administración, *ex* artigo 106 da CE, as determinacións de procedemento establecidas na Lei 39/2015⁵⁶, os artigos 32 e seguintes da Lei 40/2015 e en última instancia ante a xurisdición contencioso-administrativa, *ex* artigos 45 e seguintes da Lei 29/1998, da xurisdición contencioso-administrativa, ou ben aos mecanismos de tutela en materia do réxime de transparencia⁵⁷ e de protección de datos⁵⁸, como a interposición das reclamacións e recursos procedentes establecidos na súa respectiva normativa regulatoria.

⁵⁴ Cómpre ter en conta que a consideración dos valores da Unión no TUE non ten un mero carácter programático. Así, tanto a entrada dun Estado na Unión precisa do seu respecto, *ex* artigo 49 do TUE, como a permanencia na Unión requirirá da súa salvagarda, en virtude do disposto no artigo 7 do mesmo tratado.

⁵⁵ Dentro dos modelos de IA de uso xeral, incardínanse os que teñen “risco sistémico”, que presentan restricións máis amplas que os de uso xeral “ordinarios”, atendendo á súa natureza. Defínense no artigo 51 do regulamento.

⁵⁶ Así, como ben é sabido, atopámonos cunha regulación das especialidades procedementais en materia de responsabilidade patrimonial que transcorre de modo paralelo á do procedemento administrativo común nas súas distintas fases (iniciación, artigos 65 e 67 da Lei 39/2015; instrución, artigo 81 da Lei 39/2015; resolución, 91 e 92 da Lei 39/2015).

⁵⁷ As reclamacións fronte ás resolucións expresas ou presuntas en materia de acceso que, ante o Consello de Transparencia e Bo Goberno cabe interpor, de modo potestativo e previo á interposición do recurso contencioso-administrativo, *ex* artigo 24.1 da Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno, e, así mesmo, e nun mesmo sentido, as reclamacións fronte ás resolucións de acceso expresas ou presuntas que cabe interpor ante os órganos en materia de transparencia que existen nalgúñas comunidades autónomas.

⁵⁸ Cabe a posibilidade de presentar unha reclamación perante unha autoridade de control, de acordo co artigo 77.1 do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeo e do Consello do 27 de abril de 2016, relativo á protección das persoas físicas no que respecta ao tratamento de datos persoais e á libre circulación destes datos e polo que se derroga a Directiva 95/46/

Finalmente, con relación ao ámbito de aplicación do dereito da Unión, no Regulamento europeo sobre intelixencia artificial artículanse unha pluralidade de mecanismos para a tutela do seu réxime xurídico. Así, o Regulamento de IA crea un Consello Europeo de IA que prestará asesoramento e asistencia á Comisión e aos Estados membros para facilitar a coherencia e a aplicación eficaz do Regulamento de IA (arts. 65 e 66). Establécese o mandato de que os provedores establezan e documenten un sistema de vixilancia poscomercialización para sistemas de IA de alto risco (art. 72); intercambio de información sobre incidentes graves (art. 73); artículanse códigos de conduta para a aplicación voluntaria de requisitos específicos a sistemas distintos dos de alto risco (art. 95). Determinábase un réxime sancionador (art. 99) cuxo establecemento lles corresponderá aos Estados membros.

3.3 Vantaxes da utilización da intelixencia artificial

3.3.1 Instrumento axeitado para a mellora na prestación dos servizos públicos e para o deseño das políticas públicas

O emprego da intelixencia artificial pode ser realizado polas administracións públicas en ámbitos tales como nos servizos públicos. Así, as políticas públicas poderán ser deseñadas con maior garantía de acerto, efectividade e, así mesmo, de eficiencia, sobre a base desa información, que, por outra parte, permitirá a súa adaptación en función das circunstancias concorrentes⁵⁹. Cerrillo i Martínez⁶⁰, por outra parte, refírese a dous aspectos fundamentais: dun lado, a personalización dos servizos públicos, e, doutro, a prestación proactiva dos servizos públicos.

3.3.2 A racionalización e axilidade nos procedementos administrativos

A racionalización e axilidade nos procedementos administrativos é unha posible consecuencia derivada da utilización da intelixencia artificial. Neste sentido, maniféstase

CE (Regulamento xeral de protección de datos), e, así mesmo, existe a posibilidade de impugnación ante os órganos xurisdiccionais nacionais da decisión adoptada pola citada autoridade de control, en virtude do artigo 78 do referido regulamento europeo. De acordo con iso, pódese acudir á Axencia Española de Protección de Datos para o caso de que non se atendese a solicitude dun afectado, no marco dos supostos a que se refiren os artigos 15 a 22 do Regulamento 2016/679 e tamén nos casos en que aquela investigue a existencia dunha posible infracción do disposto no referido regulamento e na Lei orgánica 3/2018 [art. 63.1 da Lei orgánica 3/2018]. Finalmente, débese ter en conta o réxime sancionador (establecido no título IX da citada lei orgánica, no marco do disposto no artigo 84 do regulamento europeo)] e, se é o caso, cabe acudir ás autoridades de control que se estableceron no ámbito autonómico.

⁵⁹ Cortés Abad, neste sentido, sinala que "a intelixencia artificial permite contribuír a mellorar o valor ofrecido polas políticas públicas se se integra nas diferentes etapas do ciclo que as compón: pódense entender mellor as necesidades dos cidadáns, axustarse de forma máis eficaz aos comportamentos reais e, polo tanto, mellorar na definición do problema", en CORTÉS ABAD, O. *La inteligencia artificial en la gestión pública*. La Ley El consultor de los ayuntamientos. Madrid. 2023, p. 193.

⁶⁰ CERRILLO I MARTÍNEZ, A. *El impacto de la inteligencia artificial...*, op. cit., p. 17. Principios que resultan de gran relevancia e que teñen unha virtualidade transversal no que se refire aos servizos públicos e a súa vinculación coas novas tecnoloxías, como pode apreciarse na súa consideración como principios que rexen en materia de Administración electrónica, ex artigo 2.f) do Real decreto 2023/2021, do 30 de marzo, polo que se aproba o Regulamento de actuación e funcionamento do sector público por medios electrónicos.

con claridade a doutrina⁶¹ e o certo é que iso, como sinalamos ao comezo deste traballo, é unha das virtualidades das TIC que teñen que ser aproveitadas polas administracións públicas.

Non obstante, do mesmo xeito que non se suscitan dúbidas acerca da posibilidade de empregar sistemas de intelixencia artificial nos actos regulados, ningunha dúbida cabe de que, nos actos discrecionais, de modo xeneralizado cómpre rexeitar a súa utilización, como sinalou a maioría da doutrina. Desta forma, só cabería o seu emprego en supostos onde a subsunción xurídica é moi simple⁶². Sen prexuízo disto, consideramos que si que cabería a posibilidade da utilización en ámbitos de discrecionalidade coa única finalidade de “reducir a discrecionalidade”⁶³.

O Regulamento europeo de intelixencia artificial refírese á supervisión humana no marco dos sistemas de intelixencia artificial de alto risco (art. 14). No entanto, consideramos que, sempre que o sistema de intelixencia artificial inflúa substancialmente na decisión (en termos do artigo 6.3 do Regulamento europeo), deberá existir unha supervisión humana, definida nos termos do artigo 14 da norma europea, podendo, en último caso, chegar a pulsar o “*botón de parada*” coa finalidade de evitar os efectos lesivos dos valores da Unión (de entre os cales se atopan os dereitos fundamentais⁶⁴) ou a produción de resultados ilóxicos.

3.3.3 Eficiencia

Razóns de eficiencia son, así mesmo, fundamento para o posible emprego por parte da Administración pública da intelixencia artificial. Trátase dunha xustificación que cabería trasladar á xeneralidade das TIC en canto á súa implementación por parte das administracións públicas. En calquera caso, a economía de medios ou o aforro en recursos son razóns que, sen dúbida, contribúen a facilitar a utilización da intelixencia artificial por parte das administracións públicas⁶⁵. É certo que o desenvolvemento da intelixencia artificial dará lugar á perda de postos de traballo e, en particular, en ámbitos referidos a tarefas máis puramente mecánicas e de simplicidade. Non obstante, non é menos certo que, como contrapartida, outros empregos, como os relativos á especialización necesaria para a verificación do correcto funcionamento dos sistemas de intelixencia artificial e, en concreto, os dirixidos a aspectos tales como o correcto *training data*, o control dos negos, a supervisión da correcta aplicación

⁶¹ Se ben, en particular, na fase de instrución do procedemento non pode ser obxecto de especial utilización, nos trámites de audiencia e información pública, como sinalan CERRILLO i MARTÍNEZ, A., *El impacto de la inteligencia artificial...*, op. cit., pp. 20 e 21, ou CORTÉS ABAD, O., *La inteligencia artificial...*, op. cit., p. 150.

⁶² PONCE SOLÉ, J. “Inteligencia artificial. Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”. *Revista General de Derecho Administrativo*. Núm. 50. 2019, p. 28.

⁶³ DE LA SIERRA MORÓN, S. “Cuál es el papel...”, op. cit., p. 3.

⁶⁴ Respecto dos dereitos humanos, sinala o artigo 2 do Tratado da Unión Europea.

⁶⁵ CERRILLO i MARTÍNEZ, A. *El impacto de la inteligencia artificial...*, op. cit., p. 24.

dos sistemas e, en xeral, de que os resultados non sexan lesivos para os dereitos fundamentais ou sexan ilóxicos, potenciaranse⁶⁶.

3.4 Límites á intelixencia artificial

O emprego da intelixencia artificial e do algoritmo leva consigo unha especial afectación a aspectos da máxima relevancia, como son os dereitos fundamentais, o cal non é senón un dos motivos, quizais o principal, das especiais cautelas con que se examina desde o plano xurídico. Outra cuestión fundamental é a de atender á necesidade de respectar os principios que guían a actuación administrativa e que deben seguir sendo respectados cando se empreguen sistemas de intelixencia artificial.

No que respecta aos dereitos fundamentais, como ben é sabido, atopámonos con distintos niveis normativos⁶⁷. No marco da protección de dereitos fundamentais destaca a prohibición de discriminación. Foron casos soados os da produción de efectos discriminatorios atendendo ao emprego de algoritmos que producían tales resultados. A dependencia do dato do algoritmo é o que establece a existencia de que os datos sexan axustados, e que se efectuase, polo tanto, o axeitado adestramento e o control de nesgos, como apreciamos con anterioridade⁶⁸.

Especial consideración merece o dereito á protección de datos persoais [art. 18.1 da CE e Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeo e do Consello do 27 de abril de 2016 e Lei orgánica 3/2018, do 5 de decembro, de protección de datos persoais e garantía dos dereitos dixitais]. En concreto, cómpre ter en conta as determinacións contidas nos artigos 13, 14 e 15 do Regulamento europeo e a avaliación de impacto a que se refire o artigo 35 de referida norma europea.

⁶⁶ A Comunicación da Comisión do 25 de abril de 2018, Intelixencia artificial para Europa, refírese especificamente a esta cuestión, e dedica un apartado específico a iso: "prepararse para os cambios socioeconómicos".

⁶⁷ Así, como límites ao emprego da intelixencia artificial atopámonos coa Carta de Dereitos Fundamentais da Unión, cuxo ámbito aplicación, recordemos, queda circunscrito ás políticas da Unión e á aplicación do dereito da Unión polos Estados membros, posto que, como recorda o profesor Alonso García, a Unión, como sinalan o artigo 6 do TUE, a propia Carta de Dereitos Fundamentais (art. 51), o Protocolo número 8 ("*o acordo a que se refire o artigo 1 garantirá que a adhesión non afecte ás competencias da Unión nin ás atribucións das súas institucións*") e mesmo o Protocolo número 30, sobre a aplicación da Carta dos Dereitos Fundamentais da UE a Polonia e ao Reino Unido: as disposicións da carta non ampliarán de ningún xeito as competencias da Unión tal como se definen nos tratados. Non implica, polo tanto, a creación dunha nova competencia da Unión para a tutela dos dereitos fundamentais. É por iso polo que, como sinala o profesor Alonso García, o papel da carta é presidir todas e cada unha das políticas sectoriais da Unión (en ALONSO GARCÍA, R. *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Civitas Thomson Reuters. Navarra. 2014, pp. 397 e 398).

Resultan de aplicación, así mesmo, as determinacións do Convenio para a Protección dos Dereitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, do 4 de novembro de 1950.

A CE e as leis de desenvolvemento dos dereitos fundamentais e as leis que regulen o seu exercicio [arts. 9.1 da CE e 103.1 da CE e o artigo 18.4, coa súa desafortunada redacción "*a lei limitará o uso da informática para garantir a honra e a intimidade persoal e familiar dos cidadáns e o pleno exercicio dos seus dereitos*"].

Non se pode esquecer a existencia de instrumentos non vinculantes como a Carta de Dereitos Dixitais, de xullo de 2021, e, así mesmo, a Estratexia nacional sobre intelixencia artificial, publicada o 9 de decembro de 2020, que atende a permitir vertebrar a acción das distintas administracións públicas e proporcionar un marco de referencia e impulso público e privado. Constitúe un dos principais elementos da Axenda España Dixital 2025.

⁶⁸ Véxase sen ánimo de exhaustividade, CERRILLO i MARTÍNEZ, A. "El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas? *Revista General de Derecho Administrativo*. Núm. 50. 2019, p. 15.

Por outra banda, no *big data* os datos non persoais son, así mesmo, obxecto de emprego. E débese recordar, seguindo a Plaza Penadés⁶⁹, a posibilidade de obter datos non persoais partindo de datos de carácter persoal, a través da anonimización⁷⁰.

Finalmente, os principios de actuación administrativa, como sinalamos, deben ser obxecto de especial tutela. Así, o artigo 103.1 da CE establece a súa enumeración e non se pode preterir en ningún caso o servizo con obxectividade dos intereses xerais que lle corresponde á Administración pública e respecto do cal a intelixencia artificial e as TIC teñen que facilitar e, en todo caso, respectar como instrumento para tal efecto (arts. 103.1 CE e 3 da Lei 40/2015 e outras normas), e o dereito en xeral, desde as propias leis ditadas no marco dos respectivos títulos habilitantes polas Cortes Xerais ou parlamentos autonómicos ata as normas regulamentarias (o artigo 103.1 da CE, que se refire expresamente ao sometemento pleno á lei e ao dereito). Do carácter medial que consideramos que debe atender sempre a intelixencia artificial para co logro dos fins das administracións públicas, infírese a necesidade, en todo caso, de respectar estes principios.

3.5 Control xurisdiccional da utilización do algoritmo

En España non existe unha xurisprudencia definida acerca da cuestión. Malia iso, no dereito comparado existe maior número de resolucións dos órganos xurisdiccionais. Así, seguindo a De la Sierra Morón, en Italia atopámonos coa salvagarda da transparencia, que sobre a base da denominada “cognoscibilidade” que debe guiar o procedemento de elaboración dos actos administrativos automatizados e a súa aplicación tanto polo órgano administrativo como polo órgano xurisdiccional, no que atendería a poder coñecer por que se adopta esa decisión administrativa automatizada pola Administración e se esta é coherente e lóxica. Así mesmo, exíxese por parte dos órganos xurisdiccionais italianos a imputabilidade da decisión algorítmica ao titular do órgano e o respecto ao principio de non discriminación. Nos Países Baixos, atendeuse á tutela do dereito ao respecto á vida privada e familiar, previsto no artigo 8.2 do CEDH, co fin de entender que o emprego dun algoritmo para detectar a fraude non era conforme a dereito⁷¹.

4 Referencia a *blockchain*

A *blockchain* constitúe unha tecnoloxía que permite crear rexistros descentralizados, inmutables e transparentes, e é por iso, como sinala Morales Barroso, polo que

⁶⁹ PLAZA PENADÉS, J. “Fundamentos y principios jurídicos básicos de la inteligencia artificial y el “big data””. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*. Núm. 59. 2022, p. 5.

⁷⁰ O réxime xurídico fundamental acerca desta cuestión atópase no Regulamento (UE) 2018/1807, do PE e do Consello, do 14 de novembro de 2018, relativo a un marco para a libre circulación de datos non persoais na UE.

⁷¹ No que respecta a Italia, atopámonos coas importantes sentenzas do Consello de Estado italiano do 8 de abril de 2019 e do 13 de decembro de 2019. Con relación aos Países Baixos, cómpre ter en conta a Sentenza do Tribunal de Distrito da Haia do 5 de febreiro de 2020. Véxase por todos: DE LA SIERRA MORÓN, S. “¿Cuál es el papel hoy de la inteligencia artificial y los algoritmos en el sector público? Control judicial de los algoritmos...”, *op. cit.*, pp. 4 a 6.

resulta especialmente útil en determinados ámbitos, como poidan ser a xestión de transaccións financeiras, en materia de contratación e na validación e verificación de información en calquera eido da vida cotiá. Esta tecnoloxía naceu para as criptomonedas, aínda que se estendeu desde a súa creación a principios do século XXI, e ten especial aplicabilidade nos ámbitos mencionados con anterioridade⁷².

No plano xurídico, fálase de criptodereito, que, como recorda García Mexía, se trata de mero código informático⁷³. Iso transcende e trasládase ao contrato, ámbito onde, como sinalamos, é de especial aplicación a *blockchain*, e así fálase de *smart contracts*, que realmente nin son contratos nin son intelixentes, senón que son un *software* que actúa dun xeito ou outro en función de que se cumpran uns requisitos que, por outra parte, se atopan establecidos no código ou programa.

Finalmente, a UE puxo o seu interese na *blockchain*, do mesmo modo que no resto de manifestacións da innovación, promovendo o seu desenvolvemento e tratando de estar á vangarda no emprego das novas tecnoloxías. No ano 2018 creouse a denominada Asociación Europea de Blockchain⁷⁴, que ten como propósito desenvolver e implementar a Infraestrutura Europea de Servizos de Blockchain.

5 O desenvolvemento das novas tecnoloxías nos parlamentos

As TIC teñen que ser un elemento para o desenvolvemento do parlamento, para que estas institucións poidan levar a cabo mellor as súas funcións⁷⁵.

5.1 Os informes da Unión Interparlamentaria acerca do parlamento electrónico

A definición de parlamento electrónico contense no Informe mundial do ano 2018 da Unión Interparlamentaria⁷⁶. De acordo con este informe, a definición de traballo do parlamento electrónico debería incluír os seguintes elementos e características: facer referencia á maneira en que os servizos e as ferramentas dixitais poden axudar a mellorar a representación, a elaboración das leis e a supervisión (control), e incrementar a apertura, accesibilidade, rendición de contas e efectividade do parlamento desde unha perspectiva tanto técnica como política. Deste modo, “un parlamento

⁷² MORALES BARROSO, J. ¿Qué es Blockchain?, en GARCÍA MEXÍA, P. *Criptoderecho. La regulación de Blockchain*. La Ley. Madrid. 2023, páxs. 39 a 76.

⁷³ GARCÍA MEXÍA, P. “Blockchain, intermediación, criptorregulación”, en *Criptoderecho. La regulación de Blockchain*. La Ley. Madrid. 2023, páx. 97.

⁷⁴ <https://europeanblockchainassociation.org/>

⁷⁵ Neste sentido, sinala Coello de Portugal Martínez del Peral que as TIC “deben ser incorporadas á vida parlamentaria para que, ao aumentaren os recursos tecnolóxicos ao servizo do poder político, poidan na mesma proporción ser aumentados os recursos tecnolóxicos ao servizo do control parlamentario dese poder (político)”. COELLO DE PORTUGAL MARTÍNEZ DEL PERAL, J.M., en RUBIO NÚÑEZ, R (Coord). “Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: una discusión nueva?” *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Congreso de los Diputados. Madrid. 2014, p. 80.

⁷⁶ UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. *Informe mundial de 2018 sobre o parlamento electrónico*, pp. 19 a 21.

electrónico sitúa a tecnoloxía, o coñecemento e os estándares no núcleo dos seus procesos institucionais, á vez que encarna os valores de colaboración, inclusividade, participación e apertura á cidadanía”.

O *Informe mundial de 2022 sobre o parlamento electrónico* refírese á estratexia que cómpre seguir no parlamento no momento presente. A pandemia puxo de manifesto a necesidade de desenvolver as TIC e, así mesmo, a importancia da ciberseguridade⁷⁷. Onde se produciu a modernización, sinala o citado informe, existen unhas tendencias claras:

- A computación na nube volveuse fundamental para os parlamentos que desexan funcionar de modo remoto⁷⁸.
- Os parlamentos teñen que facer fronte a dificultades derivadas das súas cadeas de subministración e de como se administran, e á xestión dos novos riscos de continuidade das operacións e de ciberseguridade. Así, o largo de banda non só aumentou, senón que resulta actualmente “esencial” e, así mesmo, a redundancia na rede é un elemento de moita maior importancia. En consecuencia, prosegue o informe mundial, os parlamentos non só necesitan máis largo de banda e maior fiabilidade, senón que precisan de maior redundancia nesas redes⁷⁹.

A ciberseguridade resulta capital. Nos parlamentos, do mesmo xeito que noutras institucións públicas, rexistráronse gran número de ciberataques. Como sinala o propio informe mundial, precísase unha formación continua do persoal técnico dos parlamentos nesta cuestión e tamén dos restantes empregados públicos e dos parlamentarios para o seu traballo e, igualmente, para identificar posibles fendas de seguridade e, especialmente, na medida en que o persoal especializado, debido á considerable demanda, necesita dunha remuneración moi elevada, o que dá lugar á imposibilidade da súa incorporación á Administración.

A realidade pon de manifesto que, co incremento dos traballos parlamentarios a través do uso das TIC, os parlamentos se atopan máis expostos e é por iso polo que se ten que facer especial fincapé na implantación de medidas de seguridade. Por outra banda, cómpre ter en conta que nos parlamentos se debaten cuestións de especial transcendencia para a opinión pública, polo que se trata de institucións que están especialmente expostas á posibilidade de ciberataques.

Por último, atendendo á especial transcendencia da seguridade, reputamos substancial reproducir as estratexias contidas no *Informe mundial da Unión Interparlamentaria* en materia de seguridade e que se están a empregar actualmente nos parlamentos⁸⁰:

⁷⁷ Fonte: *Informe mundial de 2022 sobre o parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria, pp. 19 a 22.

⁷⁸ Fonte: *Informe mundial de 2022 sobre o parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria, p. 21.

⁷⁹ Fonte: *Informe mundial de 2022 sobre o parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria, p. 21.

⁸⁰ Fonte: *Informe mundial de 2022 sobre o parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria, p. 22.

- Examinar e axustar as políticas de seguridade e a xestión da ciberseguridade, algo que pode implicar a colaboración cos organismos nacionais de seguridade para implementar normas de ciberseguridade aplicables ao sector público.
- Asegurarse de que a cuestión da ciberseguridade se aborda nun nivel superior e que se considera unha prioridade estratéxica no parlamento.
- Auditar os sistemas existentes para saber se unha maior apertura con respecto a Internet cambia o perfil de risco destes sistemas.
- Utilizar solucións de intelixencia artificial (IA) para supervisar os riscos e os patróns de risco conforme se desenvolven.
- Capacitar o persoal e os parlamentarios para que sexan máis conscientes da seguridade e saiban identificar e comunicar as ameazas.

O *Informe mundial de 2022 sobre o parlamento electrónico* puxo de manifesto os resultados derivados da pandemia no que se refire aos parlamentos, destacando en tres ámbitos fundamentais:

- A posibilidade de celebrar sesións virtuais. A práctica serviu para que os parlamentos puidesen volver traballar a través de sesións desta natureza.
- Os métodos de votación. Co propósito de que a votación a distancia se realizase de forma segura, articuláronse unha pluralidade de solucións diferenciadas nos parlamentos: así, o 20 por cento dos parlamentos empregaron unha aplicación específica para votar no pleno; o 20 por cento seguiu co sistema de votación habitual no parlamento; só un 3 por cento permitiu as votacións mediante correo electrónico⁸¹. Os métodos de votación no momento presente pódense clasificar en voto presencial e voto remoto. Este último, pola súa vez, pode ser simultáneo ou non simultáneo.
- A realidade do teletraballo. A terrible pandemia supuxo un antes e un despois no que se refire a este réxime de traballo. Así, con anterioridade a ela, a maioría dos parlamentos carecían do réxime de teletraballo e no momento presente, en cambio, foi obxecto de asunción en maior ou menor medida nas cámaras⁸².

⁸¹ Fonte: *Informe mundial de 2022 sobre o parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria, pp. 25 e 26.

⁸² Fonte: *Informe mundial de 2022 sobre o parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria, pp. 26 e 27.

5.2 O réxime xurídico vixente

5.2.1 A aplicación do réxime xurídico vixente en materia de Administración electrónica nos parlamentos

No ámbito parlamentario, atopámonos con dúas fronte: dun lado a parlamentaria, propio da actividade parlamentaria, e doutra, a administrativa, vinculada ao réxime xurídico propio da Administración pública, se ben con certas matizacións, derivadas da propia natureza *sui generis* da Administración parlamentaria.

Deste xeito, como ben é sabido, a Administración parlamentaria está vinculada a nivel de principios polas determinacións das leis 39/2015 e 40/2015. É por iso polo que a Administración parlamentaria se rexe pola súa normativa específica derivada das especificidades propias dos parlamentos provenientes da autonomía do parlamento⁸³, e os principios derivados das referidas leis resultan plenamente aplicables.

Débense ter en conta as determinacións contidas nas disposicións adicionais 5.^a da Lei 39/2015 e 22.^a da Lei 40/2015, respectivamente: “a actuación administrativa dos órganos competentes do Congreso dos Deputados, do Senado, do Consello Xeral do Poder Xudicial, do Tribunal Constitucional, do Tribunal de Contas, do Defensor do Pobo, das asembleas lexislativas das comunidades autónomas e das institucións autonómicas análogas ao Tribunal de Contas e ao Defensor do Pobo rexeráse polo previsto na súa normativa específica, no marco dos principios que inspiran a actuación administrativa de acordo con esta lei”.

En consecuencia, os parlamentos non se atoparían vinculados, no que se refire ao ámbito parlamentario, polas determinacións aplicables á Administración electrónica (por exemplo, a existencia dun rexistro electrónico parlamentario). Agora ben, non é menos certo que a realidade actual existente, de pleno apoxeo das TIC e, así mesmo, razóns de eficacia, eficiencia, seguridade xurídica, transparencia no marco do denominado “parlamento aberto”, axilidade e confianza lexítima aconsellan a implementación e o desenvolvemento da Administración electrónica.

Sen prexuízo das referencias previas realizadas acerca do réxime xurídico contido na leis 39/2015 e 40/2015, temos que ter presente que no congreso celebrado os días 21 e 22 de maio de 2018 no Parlamento da Ríoxa, baixo o título “A Administración electrónica nas asembleas lexislativas españolas. Estratexias de implantación”, xa se mencionaron, en concreto por Apellaniz Barrio, os principios inspiradores de ambas as dúas leis no que á Administración electrónica se refire, tal como acreditan as actas do congreso⁸⁴.

⁸³ Autonomía parlamentaria que, prevista no artigo 72 da CE e nas determinacións concordantes dos regulamentos do Congreso e do Senado no ámbito das Cortes Xerais, e nos estatutos de autonomía e regulamentos parlamentarios autonómicos, ten diversas manifestacións: autonomía normativa, autonomía de goberno e administración, autonomía orzamentaria, autonomía de persoal e de policía.

⁸⁴ APELLÁNIZ BARRIO, J. “Ley 39/2015, de 1 de outubro, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Adaptación de la normativa parlamentaria”. *La Administración electrónica en las asambleas legislativas españolas. Estrategias de implantación*. Logroño, 21 e 22 de maio de 2018. Actas do Congreso. Parlamento da Ríoxa, pp. 1 a 6.

Pola súa banda, a regulación contida na LCSP resulta aplicable nos parlamentos, de acordo coa disposición adicional 44.^a desta⁸⁵, que establece que axustarán a súa actividade ás determinacións da citada lei establecidas para as administracións públicas. Deste modo, o propio precepto, en coherencia coa natureza das asembleas parlamentarias, dispón que se axustarán aos preceptos da lei que resultan aplicables para as administracións públicas, non que sexan administracións públicas. En calquera caso, a suxeición a tales determinacións da LCSP, que leva consigo a maior intensidade regulatoria da lei (arts. 25 e 26.2 da LCSP)⁸⁶, dá lugar, no que a este traballo importa, á plena vixencia de, entre outras, as disposicións relativas á contratación pública electrónica referidas con anterioridade, como a necesidade de ter perfil de contratante (art. 63 da LCSP) nas páxinas web dos parlamentos, ao que se poderá acceder, así mesmo, a través da Plataforma de Contratación do Sector Público (art. 347.1 da LCSP).

Finalmente, con relación a FACe, no marco da tramitación das facturas electrónicas, resulta de aplicación no ámbito parlamentario, de acordo coa disposición adicional primeira da Lei 25/2013⁸⁷, o cal resulta de especial transcendencia en relación coa xestión de pagamentos no ámbito da contratación dos parlamentos no marco do previsto na disposición adicional 32.^a da LCSP, relativa á obriga de presentación de facturas nun rexistro administrativo e identificación de órganos.

5.2.2 Os instrumentos de participación cidadá no parlamento electrónico

No marco do parlamento aberto, atópase en apoxeo a articulación dunha serie de instrumentos de participación cidadá e respecto dos cales cobra especial relevancia o desenvolvemento das TIC, xa que para a presentación de tales iniciativas se articulan modelos normalizados e cabe a súa presentación telemática a través dos rexistros das cámaras.

a) O dereito fundamental de petición (art. 29 da CE)⁸⁸.

b) No marco das funcións parlamentarias:

⁸⁵ "Os órganos competentes do Congreso dos Deputados, do Senado, do Consello Xeral do Poder Xudicial, do Tribunal Constitucional, do Tribunal de Contas, do Defensor do Pobo, das asembleas lexislativas das comunidades autónomas e das institucións análogas ao Tribunal de Contas e ao Defensor do Pobo axustarán a súa contratación ás normas establecidas nesta lei para as administracións públicas".

⁸⁶ Unha referencia á consideración dos parlamentos como poderes adxudicadores que non sexan Administración pública que resulta interesante, na medida en que non se atopa establecida no artigo 3.3 da LCSP (relativo aos poderes adxudicadores que non teñen a condición de Administración pública), cabe atopala no Regulamento da Asemblea de Madrid, que, no parágrafo dous do apartado 2 do artigo 84 sinala, no marco da regulación dos medios persoais e materiais, que, "así mesmo, na súa consideración de poder adxudicador e conforme a vixente lexislación en materia de contratos do sector público, disporá do seu Tribunal Administrativo de Contratación Pública, que actuará con autonomía funcional".

⁸⁷ En efecto, a disposición adicional primeira da Lei 25/2013, de 27 de decembro, de impulso da factura electrónica e creación do rexistro contable de facturas no sector público, relativa ao réxime dos órganos constitucionais do Estado e dos órganos lexislativos e de control autonómicos, dispón que "os órganos competentes do Congreso dos Deputados, do Senado, do Consello Xeral do Poder Xudicial, do Tribunal Constitucional, do Tribunal de Contas, do Defensor do Pobo, das asembleas lexislativas das comunidades autónomas e das institucións autonómicas análogas ao Tribunal de Contas e ao Defensor do Pobo adaptarán a súa actuación ás normas establecidas nesta Lei para as administracións públicas".

⁸⁸ Así mesmo, artigo 49.1.e) do Regulamento da Asemblea de Madrid (RAM, en diante).

i. No procedemento lexislativo: cabe na fase de iniciativa lexislativa, a través das iniciativas lexislativas populares, *ex* artigo 87.3 da CE⁸⁹, e tamén se prevé nalgúns regulamentos parlamentarios na fase da tramitación de emendas⁹⁰.

ii. Na función de control e impulso político: a través de canles de participación cidadá que se establezan nos regulamentos parlamentarios⁹¹.

c) A través do exercicio do dereito de acceso á información pública: dirixíndose no marco dese dereito a través das canles electrónicas habilitadas para iso.

Trátase de instrumentos que redundan na maior participación cidadá no marco do parlamentarismo e do parlamento aberto, e que permiten afondar na idea da confianza dos cidadáns no parlamento e nos seus parlamentarios.

5.2.3 A intelixencia artificial no ámbito parlamentario

A presentación de escritos moitas veces moi similares e de contido practicamente coincidente, tanto no que se refire ao ámbito administrativo como ao ámbito parlamentario [así, iniciativas parlamentarias practicamente miméticas (solicitudes de información ou preguntas, de modo paradigmático)] permiten albiscar a posibilidade de empregar a intelixencia artificial⁹².

Trátase dun labor, polo xeral, máis mecánico e que consideramos que pode ser obxecto, polo tanto, de emprego por parte dos parlamentos nas tarefas de preparación, por exemplo, das sesións das mesas onde se van cualificar os escritos presentados.

Non por iso se ha de esquecer que nos atopamos con facultades incardinadas no marco do *ius in officium* do parlamentario, *ex* artigo 23.2 da CE⁹³ e, polo tanto, no marco dos dereitos fundamentais, que gozan das maiores garantías que establece o noso ordenamento [arts. 23, 53.2, 81, 161.1.b) e 168 da CE]. Non obstante, para salvagardar tal circunstancia, cabe establecer mecanismos para a supervisión do correcto funcionamento do algoritmo, acudindo para iso á posibilidade de asistencia por parte dos servizos técnicos do parlamento respectivo, se se trata de medios propios, ou ben, mesmo, que poida acudir ao auxilio a empresa contratista que crease ou deseñase o algoritmo.

⁸⁹ Artigos 245 e 246 do RAM e Lei 6/1986, de iniciativa lexislativa popular e dos concellos da Comunidade de Madrid.

⁹⁰ Así se articulou, por exemplo, na Asemblea de Madrid (art. 141.5 do RAM), que durante os dez primeiros días do prazo de vinte establecido para a presentación de emendas ao articulado se abrirá un período durante o que calquera persoa que teña a condición de cidadán da Comunidade de Madrid poderá formular consideracións acerca do texto do proxecto de lei, mediante escrito dirixido á Mesa da Asemblea.

⁹¹ Así, por exemplo, cabe citar as preguntas e as propostas cidadás na Asemblea de Madrid, reguladas respectivamente nos artigos 242 e 243 e 244 do Regulamento da Asemblea de Madrid.

⁹² Idea en que incidiría o compañeiro letrado da Xunta Xeral do Principado de Asturias Marco Fernández Gutiérrez durante a súa intervención na xornada técnica do 26 de xaneiro de 2024, "Administración electrónica e parlamentos", no Parlamento de Andalucía.

⁹³ Véxase, con relación ás peticións de información, STC 57/2011, do 3 de maio, F.4 e respecto ás preguntas parlamentarias, STC 74/2009, do 23 de marzo, F. 3.

Esta posibilidade pode estenderse, con maior motivo, con relación a tarefas mecánicas en que non estean en xogo dereitos fundamentais⁹⁴.

No eido administrativo, atopámonos con abundante documentación presentada de natureza similar e contido practicamente coincidente; pénsese na tramitación das facturas ou ben nas solicitudes para participar en procedementos selectivos do persoal (así, nos procedementos de consolidación de interinos, con gran número de solicitudes) ou de provisión de postos de traballo, onde a utilización da IA pode ser de grande axuda.

Sen dúbida, atendendo á carga de traballo no ámbito de determinadas unidades da cámara, gáñase en eficiencia no desempeño de labores substancialmente mecánicos.

5.2.4 Aspectos recomendables no marco da Administración electrónica e do parlamento electrónico

Con relación á sede electrónica para asuntos administrativos, cabe realizar as seguintes consideracións e recomendacións que poderían ser acollidas nos parlamentos:

- a) Resulta necesario axustarse ás determinacións da Lei 40/2015, e é conveniente que a páxina web centralice na sede o acceso ao perfil do contratante, ao portal de transparencia e á factura electrónica.
- b) Atender á importancia da interoperabilidade, permitíndose o acceso ás distintas sedes electrónicas dos parlamentos desde a páxina web de calquera dos parlamentos.
- c) O desenvolvemento do procedemento ten que atender ás especificidades propias derivadas da Administración electrónica (desde o inicio coa presentación no rexistro electrónico, a fase de instrución, o expediente electrónico e a resolución).
- d) Dotarse dos medios necesarios: sinatura electrónica aos funcionarios públicos; dotar de maior largo de banda e maior redundancia, a posibilidade de emprego de sistemas de IA, nos termos referidos con anterioridade, e seguir as vías das transmisións de datos entre as AA.PP. e, en concreto, entre parlamentos (art. 155 da Lei 40/2015); reutilización de sistemas e aplicacións propiedade da Administración (art. 157 da Lei 40/2015) e a transferencia de tecnoloxía entre administracións (art. 158 da Lei 40/2015).

Un aspecto que non pode descoidarse é o relativo á seguridade. Ao tratarse de datos que conteñen información protexida ou, mesmo, especialmente protexida, resulta de especial relevancia: a supervisión do funcionamento do sistema, ben polos propios servizos técnicos ou por un contratista; a formación continua do persoal e dos parlamentarios; a realización de auditorías para verificar o funcionamento do

⁹⁴ Así, por exemplo, no ámbito da Asemblea de Madrid, a presentación de preguntas cidadás (art. 242 do RAM), propostas cidadás (arts. 243 e 244 do RAM) ou, no seo do procedemento lexislativo, das consideracións cidadás (art. 14.1.5 do RAM).

sistema e identificar posibles fendas de seguridade; e, finalmente, resulta capital a cooperación e a colaboración interparlamentaria e mesmo interadministrativa.

6 Conclusión

As novas posibilidades que estes elementos tecnolóxicos permiten, como sinala Barrio Andrés⁹⁵, implican que as administracións públicas, dun lado, deban ser sometidas a normas máis estritas e, doutro, débeselles exixir que persigan obxectivos máis elevados. As TIC teñen que ser un elemento para o desenvolvemento da Administración e o parlamento e, en definitiva, para que as institucións poidan levar a cabo mellor as súas funcións. Deste xeito, as TIC deben ser concibidas non como un fin en si mesmo, senón como un medio para o servizo dos intereses xerais que lle corresponde á Administración (art. 103.1 da CE).

No ámbito parlamentario, no momento actual, malia a ausencia dunha vinculación polas cámaras con relación ás determinacións relativas á Administración electrónica, como sinalamos con anterioridade, non cabe prescindir da importancia das TIC e, en particular, cando nos atopamos coa realidade do parlamento aberto, na medida en que as novas tecnoloxías e a intelixencia artificial se han de reputar capitais non só para o cumprimento das funcións parlamentarias, senón para unha maior accesibilidade e participación da cidadanía no ámbito parlamentario.

7 Bibliografía

- ALONSO GARCÍA, R. (2001) “El soft law comunitario”, *Revista de Administración Pública*, núm. 154, pp. 63-94.
- ALONSO GARCÍA, R. (2014) *Las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*. Civitas Thomson Reuters. Navarra, 2014.
- ALONSO GARCÍA, R. (2014) *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Civitas Thomson Reuters. Navarra.
- ALONSO GARCÍA, R. e ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (2022) *El sistema europeo de fuentes*, Madrid: Fundación Coloquio jurídico europeo.
- APELLÁNIZ BARRIO, J. (2018) “Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Adaptación de la normativa parlamentaria”. *La Administración electrónica en las asambleas legislativas españolas. Estrategias de implantación*. Logroño, 21 e 22 de maio de 2018. Actas do Congreso. Parlamento da Ríoxa, pp. 1 a 6.
- ARENILLA SÁEZ, M. (2021), *La Administración digital. Los riesgos de la desintermediación. Las escisiones y las centralizaciones*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

⁹⁵ BARRIO ANDRÉS, M. “Retos y desafíos...”, *op. cit.*, páx. 6.

- BARRIO ANDRÉS, M. (2020) “Retos y desafíos del Estado algorítmico de Derecho”. *Análisis del Real Instituto Elcano*.
- BARRIO ANDRÉS, M. (2023) “El metaverso y su impacto en el Estado y la soberanía”, *Revista de Derecho Político*. Núm. 117. 2023, pp. 197–220.
- BERNING PRIETO, A.D. (2023) “El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas ad futurum para un uso responsable”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 20, pp. 165–185.
- BOIX PALOP, A. (2020) “Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la Administración para la toma de decisiones”. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 1, pp. 223–269.
- BURZACO SAMPER, M. (2023) “Contratación pública e inteligencia artificial”. En *Derecho e inteligencia artificial el jurista ante los retos de la era digital*. Aranzadi. Navarra, pp. 189–218.
- CERRILLO i MARTÍNEZ, A. (2009) “La interoperabilidad y la protección de datos. La interconexión de los registros de protección de datos”, en *La protección de datos en la Administración electrónica*, Navarra: Aranzadi Thomson Reuters, pp. 23–58.
- CERRILLO i MARTÍNEZ, A. (dir.) e S. CASTILLO RAMOS–BOSSINI, (2022) *La Administración Digital*. Madrid: Dykinson.
- CERRILLO i MARTÍNEZ, A. (2019) “El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?” *Revista General de Derecho Administrativo*. Núm. 50.
- COELLO DE PORTUGAL MARTÍNEZ DEL PERAL, J.M., en RUBIO NÚÑEZ, R (Coord) (2014). “Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: una discusión nueva?” *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Congreso dos Deputados. Madrid, pp. 61–135.
- CORTÉS ABAD, O. (2023) *La inteligencia artificial en la gestión pública*. La Ley El consultor de los ayuntamientos. Madrid.
- DE LA SIERRA MORÓN, S. (2021) “¿Cuál es el papel hoy de la inteligencia artificial y los algoritmos en el sector público? Control judicial de los algoritmos: robots, administración y estado de derecho”. *Lefebvre*.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2022) *Sistema de Derecho Administrativo I*. Civitas Thomson Reuters. Navarra.
- GAMERO CASADO, E. (2009) “Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor”, en *Revista de Administración Pública*, 179, pp. 291–332;
- GAMERO CASADO, E. (2016) “Funcionamiento electrónico del sector público”, en *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Sevilla: Universidad de Sevilla, págs. 83–113;
- GARCÍA MARTÍN, J.A., ESTEBAN PAÚL, A, GARCÍA ROGER, C. e TORRES CARBONELL, J.J. (2021), *Administración electrónica. Aspectos jurídicos, organizativos y técnicos*, Navarra: Aranzadi. Navarra.

- GARCÍA MEXÍA, P. (2023) “Blockchain, intermediación, criptorregulación”, en *Criptoderecho. La regulación de Blockchain*. La Ley. Madrid, pp. 77-136.
- GÓMEZ PUENTE, M. (2020), *La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital*, Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F. (2007) “Hacia la implementación de un sistema global de acceso electrónico a las Administraciones Públicas españolas”, *Revista Jurídica de Navarra*, 43, págs. 93-165;
- GONZÁLEZ RÍOS, I. (2023) “Servicios públicos digitales: naturaleza jurídica y garantías para el ciudadano”. *Revista de Administración Pública*. Núm. 221, pp. 13-54.
- GUILLÉN CARAMÉS, J. (2015) “Breves reflexiones sobre el uso de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo”, en M. Rebollo Puig (coord.), M. López Benítez (coord.) e. Carbonell Porras (coord.), *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al profesor Luis Cosculluela* (págs. 595-614), Madrid: Iustel.
- HUERGO LORA, A. (2020) “Una aproximación a los algoritmos desde el Derecho administrativo”, en HUERGO LORA, A. *La regulación de los algoritmos*, Aranzadi-Thomson Reuters, Navarra, pp. 23-87.
- HUERGO LORA, A. (2023) “El derecho de transparencia en el acceso a los códigos fuente, Anuario de Transparencia Local, 5/2022”, *Fundación Democracia y Gobierno Local*, pp. 35-66.
- JAUREGI-MAZA, L. (2021) “Big Data: la revolución de los datos masivos en la Administración Pública”. *INGURUAK*. Núm. 71. 2021, pp. 73 a 94.
- MARTÍN DELGADO, I. (2016) “La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública”, en F. López Menudo (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Sevilla: Universidad de Sevilla, pp. 41-82.
- MARTÍN DELGADO, I. (dir.) (2017) *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- MARTÍN DELGADO, I. e MORENO MOLINA, J.A. (dirs.) (2020) *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*, Iustel, Madrid.
- MORALES BARROSO, J. (2023) “¿Qué es Blockchain?”, en GARCÍA MEXÍA, P. *Criptoderecho. La regulación de Blockchain*. La Ley. Madrid, pp. 29 a 76.
- NILSSON, N.J. (2009). *The quest for artificial intelligence. A History of Ideas and achievements*. Cambridge University Press.
- PASCUA MATEO, F. (2016), “La administración electrónica en las nuevas leyes de régimen jurídico y de procedimiento”, en *Asamblea Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 34, pp. 197-224.
- PLAZA PENADÉS, J. (2022) Fundamentos y principios jurídicos básicos de la inteligencia artificial y el “big data”. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías* 59.

regap



ESTUDIOS

- PONCE SOLÉ, J. (2019) Inteligencia artificial. Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnolóxico. *Revista General de Derecho Administrativo*. Núm. 50. 2019.
- PONCE SOLÉ, J. (2024) “Inteligencia artificial, decisiones administrativas discrecionales totalmente automatizadas y alcance del control judicial: ¿indiferencia, insuficiencia o deferencia?” *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, (9), pp. 171–210.
- RAZQUIN LIZARRRAGA, M.M. (2017), en RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. e VÁZQUEZ MATILLA, F.J. (2017) *La adjudicación de contratos públicos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*. Thomson Reuters Aranzadi. Navarra.
- SEGARRA TORMO, S. (2004) El papel de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la reforma de la Administración, *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 533–580.
- TERRÓN SANTOS, D. e DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (2022), *I-Administración Pública, sistemas algorítmicos y protección de datos*, Iustel. Madrid.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. *Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico*.
- WILLIAMS, R. (2018). “Rethinking deference for algorithmic decision-making”, *Pembroke College and Faculty of Law, University of Oxford*, 1–40.



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 87-115
Santiago de Compostela, 2026
<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5340>
© Esther Seijas Villadangos
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 25/06/2025 | Aceptado: 16/12/2025
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

A lingua galega no Estatuto de autonomía de Castela e León

La lengua gallega en el Estatuto de autonomía de Castilla y León

The Galician language in the Statute of Autonomy of Castilla y León

70
Regap

Regap



ESTUDIOS

ESTHER SEIJAS VILLADANGOS

Catedrática de Dereito Constitucional. Universidade de León

ORCID: 0000-0001-7043-3168

meseiv@unileon.es

Resumo: Este ensaio aborda a recepción estatutaria da lingua galega no Estatuto de autonomía de Castela e León. Para iso, procédese a redefinir o marco teórico sobre o que se constrúe a regulación do patrimonio lingüístico dunha comunidade autónoma, evidenciando a importancia dun novo referente como é a extraterritorialidade, fronte á tradicional exixencia de radicación na respectiva comunidade autónoma. Analizaranse as dúas repercusións máis latentes deste, descritas a partir da tensión entre autonomismo cooperativo *versus* autonomismo competitivo.

Palabras clave: Lingua galega, leonés, Estatuto de autonomía de Castela e León, cooperación.

Resumen: El presente ensayo aborda la recepción estatutaria de la lengua gallega en el Estatuto de autonomía de Castilla y León. Para ello, se procede a redefinir el marco teórico sobre el que se construye la regulación del patrimonio lingüístico de una comunidad autónoma, evidenciando la importancia de un nuevo referente como es la extraterritorialidad, frente a la tradicional exigencia de radicación en la res-

pectiva comunidade autónoma. Se analizarán as dúas repercusións máis latentes do mesmo, descritas a partir da tensión entre autonomismo cooperativo *versus* autonomismo competitivo.

Palabras clave: Lingua gallega, leonés, Estatuto de autonomía de Castilla y León, cooperación.

Abstract: This essay deals with the statutory reception of the Galician language in the Statute of Autonomy of Castile and León. To do so, it redefines the theoretical framework on which the regulation of the linguistic heritage of an Autonomous Community is built, highlighting the importance of a new referent such as extraterritoriality, as opposed to the traditional requirement of being based in the respective Autonomous Community. The two most latent repercussions of this will be analysed, described on the basis of the tension between cooperative autonomism versus competitive autonomism.

Key words: Galician language; Leonese, Statute of Autonomy of Castilla y León, cooperation.

SUMARIO: I. MARCO TEÓRICO: CLAVES CONCEPTUAIS PARA A SÚA COMPREENSIÓN: DESDE A ESENCIALIDADE Á EXTRATERRITORIALIDADE DAS LINGUAS. 1. *Valor esencial*. 2. *Identidade*. 3. *Oficialidade*. 4. *Patrimonio lingüístico*. 5. *Radicación e extraterritorialidade lingüística*. II. MARCO NORMATIVO DO PATRIMONIO LINGÜÍSTICO EN CASTELA E LEÓN: UNHA REGULACIÓN MULTINIVEL (EUROPA, ESPAÑA E CASTELA E LEÓN). 1. *Consideracións xerais*. 2. *Marco europeo: a Carta europea das linguas rexionais ou minoritarias*. 3. *Marco constitucional*. 4. *Marco estatutario*. III. A LINGUA GALEGA NO PATRIMONIO LINGÜÍSTICO DE CASTELA E LEÓN 1. *O castelán*. 2. *O leonés*. 3. *A lingua gallega*. IV. REFLEXIÓN FINAL. V. BIBLIOGRAFÍA.

A lingua galega fálase en Castela e León, en particular nas provincias de León e Zamora. Esta normalidade ten un reflexo, normatividade, no Estatuto de autonomía e nunha das dimensións do Estado autonómico máis inexploradas, como son as relacións intergubernamentais, o autonomismo cooperativo. Tamén poderemos observar que a súa proxección abrazou outra dimensión menos benévola, pero realista, do noso modelo territorial, como é o autonomismo competitivo. A proposta que realizamos pasa por abordar desde un parámetro xeral, cunha dobre face, teórica e normativa, o marco en que se insire esta singularidade, para, nun segundo estadio, abordar un estudo de dereito particular onde se analizará o variado patrimonio lingüístico de Castela e León, cunha mención máis detallada ao obxecto deste traballo, a lingua galega. Con iso, pretendemos desmontar un mito, o do monolingüismo de Castela e León e alentar a translación da realidade ao marco xurídico, contribuír a consolidar unha cultura constitucional, que esta vez fala en galego.

1 Marco teórico: claves conceptuais para a súa comprensión: desde a esencialidade á extraterritorialidade das linguas

Entender a regulación estatutaria do patrimonio lingüístico de Castela e León, en particular a regulación da lingua galega, require recompilar uns referentes teóricos que configuran o marco instrumental para a súa análise.

1.0.1 Valor esencial

O significado de valor esencial no artigo 4.º do Estatuto de Castela e León, aplicado ao castelán, desmárcase dunha acepción xurídico-constitucional de valor superior do ordenamento xurídico, *ex* artigo 1.1 CE (STC 187/1999, do 25 de outubro, referido ao pluralismo político), ou piar do Estado de dereito que postula (STC 122/2021, do 2 de xuño, referido ao principio de publicidade *ex* art. 24.2 CE) e subsúmese á súa consideración como elemento nuclear da identidade dunha comunidade autónoma, a súa “idiosincrasia”. Nesa construción reivindicativa da identidade castelán-leonesa como *alter* a outras comunidades autónomas, pensemos en Cataluña, País Vasco ou Galicia, articuladas sobre feitos diferenciais. O feito diferencial de Castela e León é o elemento común a lingua castelá; niso estriba a súa singularidade. Este dato preséntase como un auténtico oxímoro, porque se vincula a unha pluralidade lingüística. Isto é o que realmente singulariza este estatuto de autonomía.

1.1 Identidade

A función comunicativa é o principal labor que se predica dunha lingua. Non obstante, a esa función primaria fóronselle agregando outros labores, sendo un dos máis visibles a súa conversión en elemento identitario. É consecuencia de como as condicións culturais interveñen de xeito decisivo na organización e articulación dunha unidade política. Nesa conversión da lingua en elemento identitario debemos diferenciar unha parte obxectiva e outra subxectiva. O elemento obxectivo será a lingua, como sistema de comunicación verbal propio dunha comunidade humana e que conta xeralmente con escritura (RAE). Nel focalízase o elemento neutro de identidade común, acoutada a un territorio administrativo ou a unha parte deste. O elemento subxectivo apunta cara á mensaxe a transmitir, a vontade de sentirse singulares a través da apropiación e utilización consciente dese elemento identitario, que prioriza a súa mensaxe diferencial. Mentres o dato material, por si só, non deixaría de ser un compoñente máis da idiosincrasia, da súa caracterización, o referente volitivo-identitario dálle un plus, unha significación nova que se reforza cando se consigna normativamente, neste caso estatutariamente. O nexos entre ambos os dous, o feito e o dereito é, non o esquezamos, a política. Esa xuridificación das identidades lingüísticas nunca foi neutra, ten unha clara mensaxe e unhas meridianas aspiracións, recordando un artificial modelo belga, onde “a lingua define a comunidade”.

1.2 Oficialidade

O carácter oficial dunha lingua leva consigo unha serie de dereitos e de deberes, que varían se se refiren á lingua oficial do Estado ou á oficial nunha comunidade autónoma. Respecto ao castelán, poderíámolo sintetizar en que o seu carácter común lexitima a súa utilización con plena validez e eficacia xurídica ante todos os poderes públicos de todo o territorio español. Respecto ás linguas cooficiais, implica o dereito

Regap



ESTUDIOS

a usalas –respecto aos poderes públicos e entre eles– e un deber para os poderes públicos para garantir ese dereito dos cidadáns, que non deber de coñecemento (STC 31/2010, FX 14). No caso de Castela e León, non cabe falar dunha dobre oficialidade do castelán, pero si dun plus da súa consideración como valor esencial da Comunidade, integrante do seu acervo cultural, que deriva nun paradoxo de converter o común en feito diferencial.

Ao fío desa cooficialidade, pódese falar das linguas propias, que deben gozar dun recoñecemento estatutario, explícito ou mediato, desde o que non se pode desenvolver un dereito de opción lingüística para os cidadáns, nin un deber de dispoñibilidade lingüística para os poderes públicos. Os atributos dunha lingua propia derivan do uso natural, orixinal e histórico. Será o lexislador autonómico o que habilite un réxime xurídico de protección para estas (art. 7 da Lei orgánica 5/2007, do 20 de abril, de reforma do Estatuto de autonomía de Aragón), que pode levar consigo “determinados efectos” (STC 75/2021, do 18 de marzo, FX 2) (no exercicio das funcións parlamentarias ou relacións dos cidadáns coas administracións públicas, pero non con carácter xeral). Así, a Lei 3/2013, do 9 de maio, de uso, protección e promoción das linguas e modalidades lingüísticas propias de Aragón. A diferenza do caso aragonés, o Estatuto de Castela e León non identifica como lingua propia nin o leonés nin á lingua galega.

1.3 Patrimonio lingüístico

O patrimonio lingüístico alude ao modo de expresión, lingua, que se consolidou nun determinado territorio e que pola súa transmisión propiciou un nexo de unión entre os que o falaban, o que contribúe á súa identificación. Pola súa vez, foi unha canle para a transmisión doutros valores culturais e de coñecemento. Este patrimonio lingüístico é variado, ao integralo a diversidade lingüística que conflúe nun territorio. O patrimonio lingüístico é unha especie do xénero patrimonio cultural, acepción moito máis complexa que incorpora elementos materiais e inmateriais. Así, o artigo 1.2 da Lei 12/2002, do 11 de xullo, de patrimonio cultural de Castela e León, descríbese como “os bens mobles e inmoables de interese artístico, histórico, arquitectónico, paleontolóxico, arqueolóxico, etnolóxico, científico ou técnico. Tamén forman parte deste o patrimonio documental, bibliográfico e lingüístico, así como as actividades e o patrimonio inmaterial da cultura popular e tradicional”. A súa definición precisa, no caso de Castela e León, alude ás “diferentes linguas, falas, variedades dialectais e modalidades lingüísticas que tradicionalmente se viñesen utilizando no territorio da Comunidade de Castela e León” (art. 64). A garantía institucional que o lexislador lle dispensa céntrase na súa protección e difusión. Os seus atributos veñen debullados pola UNESCO, desde unha concepción inmaterial, arredor dos seguintes apelativos: tradicional, contemporáneo, vivente, integrador, representativo e baseado na comunidade.

1.4 Radicación e extraterritorialidade lingüística

Un dos efectos da cooficialidade é o dereito de opción lingüística, a potestade de “utilizar a lingua oficial que prefiran ante o poder público radicado na comunidade autónoma en condicións de igualdade” (STC 337/1994, FX 6). Radicar significa estar situado ou establecido dentro dos límites territoriais da comunidade autónoma marcados estatutariamente. Afecta, por conseguinte, non só aos poderes autonómicos, senón aos dependentes da Administración central ou doutras institucións estatais (STC 31/2010, FX 14). Unha explicación da radicación desde un halo negativo implica que os actos realizados nas linguas cooficiais fóra do territorio da respectiva comunidade autónoma non terán validez xurídica. Iso implicaría os órganos doutras autonomías e os órganos constitucionais. A excepción achámola nunha regulación específica, xa sexa do lexislador estatal ou doutro lexislador autonómico que modifique esa presunción xenérica amparando a proxección extraautonómica da lingua cooficial. Nesa deriva transfronteiriza da lingua, perderá o seu carácter oficial, para adquirir un novo status, respecto ao que se habilitará unha garantía institucional de respecto e protección cun triplo fundamento. Por un lado, a súa condición de oficial na respectiva comunidade autónoma. Por outro, o seu uso normal en territorios limítrofes. Finalmente, por un recoñecemento simbólico á pluralidade lingüística do Estado, en institucións comúns ou en institucións externas onde se trata de reflectir esa diversidade. Nese ámbito, podemos sinalar as excepcións que se aplicaron. A nivel estatal subscribíronse diferentes acordos administrativos coas institucións europeas. A partir das Conclusións do Consello, do 13 de xuño de 2005, relativas ao uso oficial doutras linguas no Consello e, se é o caso, noutras institucións e órganos da Unión Europea, nas cales se explicita que “os custos directos ou indirectos que deriven da aplicación polas institucións e órganos da Unión destes acordos administrativos correrán a cargo do Estado membro solicitante” (art. 5), poderanse utilizar esas linguas cooficiais na publicación dos actos adoptados mediante codecisión polo Parlamento Europeo e o Consello, as intervencións orais nas sesións do Consello e, se é o caso, doutras institucións ou órganos da Unión ou as comunicacións escritas coas institucións e órganos da Unión. Para que os cidadáns poidan dirixirse ás institucións europeas nas linguas cooficiais, os Estados membros designarán un órgano para que faga a tradución ao castelán, concretamente dentro de cada comunidade autónoma –por exemplo, no caso de Cataluña, é o Departamento de Acción Exterior e Unión Europea–, protocolo que se aplicará á resposta. Sobre esta base asinaríase o 30 de outubro de 2006 o Acordo administrativo entre o Reino de España e o Defensor do Pobo Europeo, en virtude do cal as comunicacións entre o Defensor do Pobo Europeo e os cidadáns españois ou residentes en España poden facer uso oficial das linguas que, ademais do español ou castelán, teñen estatuto de linguas oficiais de acordo co establecido pola Constitución española de 1978. En agosto de 2023, o Goberno español solicitou ao Consello Europeo a modificación do réxime lingüístico da Unión Europea, co obxectivo de que o catalán, o éuscaro e o galego sexan incluídos como linguas oficiais na Unión Europea (UE). Para iso sería necesario reformar o

Regap



ESTUDOS

Regulamento n.º 1, polo que se fixa o réxime lingüístico da Comunidade Económica Europea, que na actualidade cifra en 24 as linguas oficiais. O artigo 352 do Tratado de Funcionamento da UE require unanimidade para este proceso. O Consello de Asuntos Xerais, órgano preparatorio das posteriores reunións do Consello, debateuno o 19 de setembro de 2023.

A reforma do Regulamento do Senado, en vigor desde 1 de setembro de 2005, á que nos referimos, é outro exemplo de extraterritorialidade das linguas cooficiais. A creación do Consello das Linguas Oficiais na Administración xeral do Estado e a Oficina para as Linguas Oficiais, polo Real decreto 905/2007, do 6 de xullo, cuxo labor se identifica no artigo 1.2 ao sinalar que lle compete “a análise, impulso e coordinación técnica entre os diferentes departamentos da Administración xeral do Estado en relación co uso das linguas oficiais das comunidades autónomas, co obxectivo de lograr o mellor cumprimento das exixencias derivadas da existencia de distintas linguas oficiais e do seu recoñecemento na actividade dos departamentos que a integran e dos organismos públicos dependentes ou vinculados a ela, para procurar unha mellor atención aos dereitos dos cidadáns”, é a resposta orgánica a esta práctica extraterritorial. Igualmente, a programación desde o INAP, a partir de 2009, de cursos de formación das linguas cooficiais (Memoria de Actividades INAP, 2009) é outra actuación conducente a implementar esa dimensión exorbitante desde o punto de vista territorial das linguas cooficiais.

No ámbito autonómico, a excepción a ese principio de radicación achámolo a nivel estatutario ou na lexislación autonómica. Con iso procedeuse a regular un novo principio, o da extraterritorialidade. No Estatuto de autonomía de Castela e León, onde a lingua galega se converte en obxecto de respecto e protección “nos lugares onde habitualmente se utilice” (art. 5.3 ECeL). Poderíamos dicir que hai unha anotación interna dese principio de radicación, que ten as seguintes consecuencias. Non se extrapola o status de cooficial a outra autonomía. A súa protección cinguese aos lugares da comunidade autónoma onde se utiliza con habitualidade, coincidan ou non coas divisións provinciais, co que se habilitaría un novo ámbito lingüístico non territorial. Comparte o atributo de “uso normal”, o Estatuto fala de uso habitual, cunha lingua cooficial, polo que podería ter o status de lingua propia territorialmente acoutada, como lingua natural usada nesa zona, ao compartir o atributo de “particular” dese territorio extraautonómico en que se fala e sobre o que se proxecta a garantía institucional estatutaria de habilitar canles para o seu respecto e protección. Non obstante, o lexislador estatutario castelán-leonés non lle atribuíu o carácter de lingua propia a ningunha lingua.

Pola súa banda, o galego/asturiano ten o recoñecemento de modalidade lingüística propia na Lei 1/1998, do 23 de marzo, de uso e promoción do bable/asturiano (art. 2), do Principado de Asturias, pero sen posuír un reflexo estatutario, dado que o artigo 4 da Lei orgánica 7/1981, do 30 de decembro, de Estatuto de autonomía para Asturias, só se refire ao bable.

Unha situación similar podémola predicar do catalán en Aragón. Malia o silencio estatutario no que se refire ao catalán, a Lei 3/1999, do 10 de marzo, do patrimonio

cultural aragonés, facía referencia no seu artigo 4 ao catalán. Non obstante, o silencio, tachado de “regresivo” da Lei 3/2013, do 9 de maio, de uso, protección e promoción das linguas e modalidades lingüísticas propias de Aragón, ao omitir esa identificación expresa, foi obxecto de recurso ante o Tribunal Constitucional, que o desestimou ao entender que as sucesivas reformas deste, grazas á Lei 2/2016, do 28 de xaneiro, de medidas fiscais e administrativas da Comunidade Autónoma de Aragón, e, anteriormente, á Lei 14/2014, explicitaban esa referencia (STC 56/2016, do 17 de marzo, FX 3).

A “extraterritorialidade” lingüística segue o ronsel do dereito constitucional comparado (ex. revisión total da Constitución suíza de 1999, coa incorporación do romanche), se ben articula un réxime lingüístico singular que cómpre analizar caso a caso.

2 Marco normativo do patrimonio lingüístico: unha regulación multinivel (Europa, España e Castela e León)

As tres pautas fundamentais que marcarán o seu desenvolvemento remiten, por un lado, á Constitución –fundamentalmente, ao contido do seu artigo 3–; por outro, ao significado da regulación autonómica na materia –basicamente, estatutaria e a través das diferentes leis de normalización e regulación das modalidades lingüísticas–; e, como referente normativo de peche, especialmente relevante no caso que nos ocupa, á regulación europea da man da Carta Europea das linguas minoritarias, ratificada por España en 2001. Empezaremos a narración por esta última, seguindo un esquema descendente, tras esbozar unhas liñas contextualizadoras.

2.1 Consideracións xerais

A finais do século XIII quedaban definitivamente configuradas as liñas xerais do mapa lingüístico da Península Ibérica¹, no que se dan cita raíces celtas, ibéricas, romanas

Regap



ESTUDOS

¹ ENTWISTLE, W. J., *Las lenguas de España: castellano, catalán, vasco y gallego-portugués*, Madrid, Itmo, 1973, p. 7.

(coa excepción do éuscara², cuxa orixe caucásica o converte na única lingua anterior ao latín que subsiste na Península), visigodas, árabes e mozárabes³.

A evolución posterior podémola sincopar arredor dos seguintes datos. O establecemento do castelán como lingua da Administración⁴ e da cultura, á vez que dos niveis superiores da sociedade se podería fixar no século XVIII, tendo que esperar ao século XIX para constatar a súa progresiva expansión entre as clases populares, fundamentalmente debido á xeneralización do ensino. De igual xeito, esta última centuria alberga o renacer das outras linguas que depuran a súa utilización e o seu ámbito de aplicación.

Unha boa proba dos paradoxos con que nos sorprende a historia puidese ser a constatación da seguinte coincidencia. En 1833, Javier de BURGOS, a través dos respectivos reais decretos do 30 de novembro, apuntala o piar decisivo do que será a aposta española por un modelo de organización territorial centralizado, uniforme e esencialmente xacobino. Nese mesmo ano, 1833, Buenaventura C. ARIBAU, empregado dun financeiro catalán instalado en Madrid, compuxo un poema en catalán, *Oda a la Pàtria*, que, publicado posteriormente en Barcelona, xeraría unha forte conmoción, daquela, inicial detonante dun movemento imparable –*Jocqs florals* (1859), *Lo catalanisme* (Valentín ALMIRALL, 1866), *La Atlántida* (VERDAGUER, 1877), *La nacionalitat catalana* (PRAT DE LA RIBA, 1892)– que transcendería o exclusivamente cultural para situarse no terreo das consciencias, dos feitos diferenciáis, das asimetrías.

Este renacer, e paralelo fortalecemento das “outras linguas españolas”, non foi patrimonio exclusivo do catalán, senón que se estendeu ao éuscara –*El doctor Peru Abarca* (Juan Antonio MOGUEL)–, ao galego –*Cantares gallegos* (Rosalía de CASTRO, 1863)– e, máis tardiamente, ao valenciano –*Nosaltres els valencians* (J. FUSTER)– e ao balear.

Sobre este substrato lingüístico básico proxectaremos a estrutura xurídico-política ideada pola Constitución de 1978 no que respecta á organización territorial, as comunidades autónomas, a regulación estatutaria, todo iso orquestrado e visado por un Consello de Europa que vela pola conversión da pluralidade lingüística nun nexa que fortaleza a unión entre os Estados e os seus pobos. O complexo resultante desa combinación entre lingua, dereito e política facilitará a comprensión global dun

² O éuscara é o resultado do proceso de unificación das variedades dialectais da lingua falada polo pobo vasco. Estas variedades foron inicial e curiosamente sistematizadas por Luis Bonaparte, sobriño de Napoléon I, que postulaba unha agrupación arredor dos seguintes dialectos: biscaíño, guipuscoano, alto-navarrés (setentrional e meridional), labortano, baixo-navarrés (occidental e oriental) e sulletino. Os tres últimos ampliáanse polo sur co aezcoano, o salacense e o roncalés, respectivamente. A Academia da Lingua Vasca, reunida en 1971 en Aránzazu (Guipúscoa), tras un frustrado intento sete anos antes, adoptou uns principios xerais e creou unha serie de comisións encargadas de elaborar propostas concretas cuxa final aceptación, avalada polo bo facer do lingüista Koldo Michelena, configuraron un éuscara común –éuscara ou *euskara batúa*–, baseado principalmente na tradición escrita dos dialectos centrais, guipuscoano e labortano, e incorporando achegas dos máis periféricos. Vid. MICHELENA, L., “Normalización de la forma escrita de una lengua: el caso vasco”, en *Revista de Occidente*, n.º 10-11, 1982, pp. 54-75. Esta situación *de facto* inspirou críticas de talante radical, como a formulada por Vidal-Quadras, sintetizada na súa afirmación de que “as chamadas linguas nacionais son case sempre construcións semiartificiais e, en ocasións, practicamente inventadas”. Cfr. VIDAL-QUADRAS, A., *Amarás a tu tribu*, Barcelona, Planeta, 1998, p. 58.

SIGUÁN, M., *España plurilingüe*, Madrid, Alianza Editorial S. A., 1992, p. 18.

³ SIGUÁN, M., *España plurilingüe*, Madrid, Alianza Editorial S. A., 1992, p. 18.

⁴ Para un estudo pormenorizado, vid. GONZÁLEZ ALONSO, B., *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A., 1981, pp. 34-50.

modelo suxectivo e poliédrico: o Estado autonómico, en particular o da Comunidade Autónoma de Castela e León.

2.2 Marco europeo: a Carta europea das linguas rexionais ou minoritarias

A Carta europea das linguas rexionais ou minoritarias asinouse en Estrasburgo o 5 de novembro de 1992 e foi ratificada por España no ano 2001. Foi promovida polo Consello de Europa co obxectivo de conseguir unha unión máis estreita entre os seus membros mediante a salvagarda e promoción do seu patrimonio común, sendo un elemento clave deste a lingua. Dous son os principios xerais que a impulsan: a democracia e a diversidade cultural. Estes principios matrices desagregáanse noutra serie de obxectivos e principios ancilares, entre os que desexamos destacar o recoñecemento das linguas rexionais ou minoritarias como expresión da riqueza cultural, a non consideración da organización administrativa como un obstáculo á súa protección e a articulación de diferentes medidas tendentes á súa valorización, no ámbito da aprendizaxe e do uso (art. 7). Todo iso enmárcase no obxectivo primordial que é a protección da diversidade lingüística interna nos Estados signatarios⁵.

O primeiro que fai cada Estado que ratifica a devandita carta é identificar cales son as linguas rexionais ou minoritarias ás que se vai aplicar ese tratado. No caso español serán as linguas recoñecidas como oficiais nos estatutos de autonomía das comunidades autónomas do País Vasco, Cataluña, Illas Baleares, Galicia, Comunidade Valenciana e Navarra. Así mesmo, España declara, para os mesmos efectos, que tamén se entende por linguas rexionais ou minoritarias as que os estatutos de autonomía protexen e amparan nos territorios onde tradicionalmente se falan⁶. É este último inciso o que podemos proxectar en Castela e León, onde non existe unha lingua cooficial. Non obstante, a súa aplicación resulta moi minguada neste caso, dado que o contido substantivo desta –parte III da carta– (ensino, xustiza, servizos públicos, medios de comunicación, servizos culturais e no ámbito da vida económica e social) se vai limitar ás linguas identificadas estatutariamente como oficiais. En consecuencia, unicamente a parte II da carta se aplica a Castela e León, focalizándose a protección do seu patrimonio lingüístico no Estatuto de autonomía e no desenvolvemento que deste se realice⁷. A dita parte II artículase a partir dun lacónico artigo 7 onde se insta

⁵ LÓPEZ BASAGUREN, A., “La Carta Europea de lenguas regionales o minoritarias: ¿un modelo para las sociedades multilingües más allá de la protección minoritaria?”, en LÓPEZ CASTILLO, A., (Dir.), *Lenguas y Constitución Española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 133.

⁶ INSTRUMENTO de ratificación da Carta Europea das Linguas Rexionais ou Minoritarias, feita en Estrasburgo o 5 de novembro de 1992, do 2 de febreiro de 2001.

⁷ BROHY, C. (et al), *Carta Europea de las lenguas minoritarias o regionales*. Consello de Europa, Estrasburgo, 2019, p. 18. Unha solución simplista apúntase neste traballo, e é a de ampliar o status de oficial a todas estouttras linguas minoritarias. “Con respecto das linguas non oficiais, podería resultar beneficioso para a súa protección concederlles o status de lingua oficial. Isto implicaría modificar os estatutos de autonomía nos territorios onde se falan e que os falantes solicitaron en numerosas ocasións. O futuro destas linguas a medio prazo é incerto”. Non cremos que esta sexa a solución, porque chocaría coa realidade, neste caso, da Comunidade de Castela e León e contribuíría a desvirtuar a consideración de lingua oficial, se todas elas son oficiais. Si é máis realista potenciar e promover o ensino e a consideración destas linguas como elementos enriquecedores do patrimonio lingüístico.

á adopción dun xenérico compromiso a lexislar, establecer políticas e aplicar ambas as dúas desde presupostos que parten do recoñecemento das linguas rexionais minoritarias como expresión da riqueza cultural, de fomentar o seu emprego tanto na vida privada como na pública, do ensino e estudo destas en diferentes niveis educativos ou a promoción do seu estudo e investigación a nivel universitario. No que podería ser unha delimitación negativa destas actuacións, ínstase a eliminar calquera actuación que poña en perigo o mantemento ou desenvolvemento destas. A laxitude desta regulación, “no caso destas linguas, a natureza e o alcance das medidas que se deberán tomar para a aplicación desta carta determinaranse de xeito flexible” (art. 7.5) contribúe a valorar con moita cautela a eficacia desta carta en Castela e León, máis alá dunha atribución a esta dunha natureza programática.

A concepción que, por outro lado, ten a Carta das linguas rexionais ou minoritarias baséase nun criterio cuantitativo, “faladas tradicionalmente nun territorio dun Estado por nacionais dese Estado que constitúen un grupo *numericamente* inferior ao resto da poboación do Estado”, e nun ambiguo atributo de seren linguas *diferentes* das linguas oficiais do Estado, excluindo os dialectos e as linguas faladas polos inmigrantes (art. 1).

Desde o 1 de xullo de 2019, os Estados signatarios deben presentar informes exhaustivos cada cinco anos e dous anos e medio despois. No informe intermedio de decembro de 2020, ínstase a “tomar medidas inmediatas para protexer o galego en Castela e León. Actuar decididamente para protexer e facer promoción do leonés en Castela e León, especialmente en educación”⁸.

Nesta referencia supraestatal á protección do patrimonio lingüístico non podemos ignorar o artigo 3.3 do Tratado da Unión Europea ao establecer que “A Unión respectará a riqueza da súa diversidade cultural e lingüística e velará pola conservación e o desenvolvemento do patrimonio cultural europeo”. Vexamos como España é un referente neste aspecto.

2.3 Marco constitucional

A Constitución española do 29 de decembro de 1978 ocúpase e preocúpase da cuestión lingüística en varios dos seus apartados. É destacable que xa desde o preámbulo⁹ se afirme que “A Nación española (...) proclama a súa vontade de: (...) Protexer todos os españois e pobos de España no exercicio dos dereitos humanos, as súas culturas e tradicións, *linguas* e institucións”. Porén, será no título preliminar onde se inclúa a pedra angular na materia, o artigo terceiro. A todo iso cómpre engadir unha serie de preceptos que modulan o seu contido conformando a base normativa constitucional

⁸ REPORT ON THE RECOMMENDATIONS FOR IMMEDIATE ACTION MADE BY THE COMMITTEE OF MINISTERS OF THE COUNCIL OF EUROPE IN ITS DECISION OF 11 DECEMBER 2019 REGARDING THE APPLICATION OF THE EUROPEAN CHARTER FOR REGIONAL OR MINORITY LANGUAGES BY THE KINGDOM OF SPAIN. Pp. 10-12. Curiosamente, neste refírense distintas actuacións culturais para a promoción da lingua leonesa e a portuguesa en León e Zamora, realizadas polas súas respectivas bibliotecas públicas, dando a entender que o galego e o portugués se poderían equiparar. <https://mpt.gob.es/gl/politica-territorial/autonomica/Lenguas-cooficiales/Consejo-Europa-Carta-lenguas/ConsejoEuropa.html>.

⁹ Sobre o valor e o significado xurídico do preámbulo das constitucións, véxase TAJADURA TEJADA, J., *El preámbulo constitucional*, Granada, Edit. Comares, 1997, pp. 7-51.

da pluralidade lingüística española¹⁰. Así, o artigo 20.3, que asegura a presenza das distintas linguas nos medios de comunicación social dependentes do Estado ou en calquera ente público ou a inclusión do ensino da lingua da comunidade autónoma no bloque de materias susceptibles de poder ser asumidas polas autonomías, sen necesidade de que transcorresen cinco anos desde a aprobación dos seus estatutos, isto é, polas comunidades que accederon á autonomía pola vía ordinaria (art. 148.1.17). En último lugar, tal como se recoñecía nun dos estudos pioneiros que se desenvolveron sobre esta cuestión¹¹, a disposición derradeira¹², completa un total de cinco referencias ao pluralismo lingüístico efectuadas desde a nosa carta magna¹³.

Un repaso á andaina do actual artigo terceiro da Constitución debe situarse inicialmente no artigo 4.º do documento presentado por UCD aos traballos do relatorio encargado de redactar o anteproxecto do texto constitucional. Tras ter sido obxecto de diferentes matizacións por parte de “todos os membros do Relatorio”¹⁴, lograríase alcanzar un acordo na redacción, desde o seu tratamento como un elemento de traballo que non prexulgaría a súa localización no texto do articulado. A redacción do citado precepto era a seguinte:

“Artigo 4.º: O castelán é a lingua oficial do Estado. Todos os españois teñen o deber de coñecelo e o dereito a usalo.

As restantes linguas de España serán tamén oficiais no ámbito das nacionalidades e rexións que as asuman como tales, nos seus respectivos réximes autonómicos.

España reconece na riqueza das distintas modalidades lingüísticas do Estado un patrimonio cultural que debe ser obxecto de especial respecto e protección”.

Este texto suscitaría as reservas do representante de Alianza Popular no relatorio, Manuel Fraga, motivadas pola inclusión da palabra “nacionalidades”. A publicación o 5 de xaneiro de 1978 no *Boletín Oficial de las Cortes* do Anteproxecto de Constitución situou de forma xa definitiva o precepto, presentándoo como artigo terceiro. No que atinxe ao seu contido, as variacións que se advirten respecto ao borrador que o precedeu concéntranse (á marxe de puntuais expresións como a substitución de “as restantes linguas de España” por “as demais linguas de España” ou a ordenación de

¹⁰ Unha concreción, subliña Pérez Francesch, da promulgación do pluralismo político efectuada no artigo 1.1 CE como un dos valores superiores do ordenamento xurídico “despois de definir o modelo de Estado como Social e Democrático de Dereito, definición que incorpora necesariamente a aceptación do pluralismo”. PÉREZ FRANCESCH, J. L., “El marco constitucional del pluralismo. Especial consideración del plurilingüismo”, en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 3, 1993, p. 31.

¹¹ Cfr. MILLIAN I MASSANA, A., “La regulación constitucional del multilingüismo”, en *R.E.D.C.*, n.º 10, 1984, pp. 129 e ss.

¹² “Esta Constitución entrará en vigor o mesmo día da publicación do seu texto oficial no *Boletín Oficial del Estado*. Publicarase tamén nas demais *linguas* de España”.

¹³ A relación entre todos eses preceptos é descrita por Franck Moderne a partir do binomio esencial *versus* accesorio, sendo o artigo 3.º o catalogado baixo o primeiro termo, relegando as restantes referencias constitucionais á cuestión lingüística ao cuestionable *status* de “plus accessoire”. MODERNE, F., “L’elaboration d’un “modele linguistique” dans l’Espagne des autonomies: à propos des décisions du Tribunal Constitutionnel espagnol du 26 juin 1986”, en *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, n.º 2, 1986, p. 311.

¹⁴ Cfr. “Minuta dos acordos do Relatorio de Constitución na súa sesión do día 30 de agosto de 1977”, en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 2, segundo cuatrimestre 1984, p. 258.

suxeito, verbo e predicado no inciso terceiro, relegando o suxeito “España reconece na riqueza...” a un rol de adxectivo, precisamente, desa riqueza que será obxecto de especial respecto e protección) na supresión, no inciso segundo do dito artigo, da expresión “nacionalidades e rexións”, como ámbito da oficialidade das demais linguas. Igualmente, a locución “as respectivas comunidades autónomas de acordo cos seus estatutos” suplirá e concretará a difusa referencia aos respectivos “réximes autonómicos” que deberían determinar tal oficialidade. Dos debates, desexamos extraer unha petición: a atribución da calidade de exclusividade no territorio autonómico no uso desde a cualificación dunha lingua como oficial¹⁵. Ese foi un dos grandes problemas do plurilingüismo, a dificultade para conxugar o uso das linguas, a obsesión por ser lingua preeminente, o que leva consigo o desprazamento, cando non eliminación, das demais. Finalmente, o texto do vixente artigo 3 reza do seguinte xeito:

“1. O castelán é a lingua española oficial do Estado. Todos os españois teñen deber de coñecela e o dereito a usala.

2. As demais linguas españolas serán tamén oficiais nas respectivas comunidades autónomas de acordo cos seus estatutos.

3. A riqueza das distintas modalidades lingüísticas de España é un patrimonio cultural que será obxecto de especial respecto e protección”.

Unha síntese dos mandatos deste precepto, que recordemos que está pseudoblinado polo procedemento agravado de reforma constitucional, lévanos a extraer os seguintes mandatos, que non suxestións. Primeira. A oficialidade do castelán para todo o Estado. Tendo como fundamento que o castelán é o idioma común de todos os españois, constitucionalízase ese status de lingua oficial do Estado, que coexiste con outras linguas oficiais no Estado¹⁶. O castelán poderá utilizarse con plena validez e eficacia xurídica en todo o territorio español e ante todos os poderes públicos (STC 82/1986, FX 2). Será ao lexislador nacional ao que lle corresponde ir precisando o alcance desa oficialidade (STC 88/1983, FX 4). A consecuencia máis importante que debemos extraer dese status de oficial é un deber, o do seu coñecemento, e un dereito, o do seu uso, cuxos titulares somos todos os españois, incluídos os que forman parte de todas as institucións públicas, manifestacións que salientan que o atributo de oficial xera distintas consecuencias a partir do referente (lingua oficial/cooficial) ao que se lle aplique. Segunda. A oficialidade do castelán coexistirá coas das demais linguas españolas, a partir da súa estatutorización e da súa anotación na respectiva

¹⁵ Do Sr. Trias Fargas na Comisión primeiro e posteriormente no pleno do Congreso cabe subliñar, pola significación que condensan, os seguintes extractos: “Por iso na emenda propoñemos que no ámbito de actuación dos organismos autonómicos dos territorios que teñan esta consideración sexa o *respectivo idioma oficial en exclusiva*, o que non quere dicir que non poida ser cooficial co castelán nos órganos do Estado que actúen no territorio autónomo e que non poidan idearse fórmulas prácticas en axuda dos castelanparlantes” D.S.C.D., Comisión de Asuntos Constitucionais e Liberdades Públicas, n.º 66, 12 de maio de 1978, compilado en Constitución española. Traballos Parlamentarios, vol. I, *op. cit.*, p. 866...”, pero *si o momento de anunciar que este é o noso obxectivo; que non se diga que ocultamos obxectivos finais*, D.S.C.D., Sesión Plenaria n.º 33, n.º 66, 5 de xullo de 1978, compilado en Constitución Española. Traballos Parlamentarios, vol. II, pp. 1940-1.

¹⁶ FERNÁNDEZ CAÑUETO, D. (Coord.), *El régimen lingüístico español*, Cátedra de Buen Gobierno e Integridad Pública. España Juntos Sumamos. Murcia, 2023, p. 7.

comunidade autónoma, por iso a designación como linguas cooficiais. A norma competente para a designación dunha lingua como oficial no seu respectivo territorio é o estatuto de autonomía. O seu desenvolvemento corresponderalle ao lexislador autonómico. Non obstante, con iso non se xera unha blindaxe cara ao Estado, porque a transversalidade da súa capacidade de actuación o habilita a incidir dun modo corrector ou restaurador cando, tomando como referencia a lingua, se vulnere a igualdade dos españois no exercicio dos seus dereitos *ex* artigo 149.1.1 CE (STC 6/1982, FX 10). Os cidadáns poderán usar esa lingua oficial con todos os poderes públicos radicados no seu territorio, non só cos autonómicos (STC 82/1986, FX 4). En terceiro lugar, a constitucionalización do pluralismo lingüístico en España expándese e reforza as denominadas modalidades lingüísticas sobre as que se compromete a garantir a dispensa dunha especial protección e respecto. Esa garantía vai ser mediata porque, como acontece coas linguas cooficiais, serán os respectivos estatutos de autonomía os encargados desa tarefa. Sobre o alcance da expresión modalidades lingüísticas na Constitución, abriuse un debate arredor dunha acepción ampla, que abrangería a totalidade das linguas do Estado, fronte a unha estrita que se limitaría desde un patrón xerárquico a referir as variedades lingüísticas non incluídas nos artigos precedentes, isto é, tería unha clara natureza residual que implicaría unha gradación na función garantista e tuitiva da Constitución. O importante é identificar o contido da garantía constitucional que diso deriva, “a non interferencia dos poderes públicos nas manifestacións individuais ou colectivas das peculiaridades lingüísticas”¹⁷.

Esta base constitucional resalta a función comunicativa das linguas en España, buscando potenciar o común, a partir da oficialidade do castelán, e recoñecer o diferente, desde a cooficialidade estatutaria e a protección das distintas modalidades lingüísticas, nunha exemplar operación agregativa e integradora, que vai determinar unha das facetas estatais no que se describiu como a configuración asimétrica do sistema de comunidades autónomas¹⁸, que para ser completada normativamente desde o parámetro de bloque de constitucionalidade nos remite aos estatutos de autonomía, neste caso centrarémonos na Lei orgánica 14/2007, do 30 de novembro, de reforma do Estatuto de Castela e León.

Emporiso, o espírito¹⁹ e a literalidade da Constitución parece mudarse ao saltar desde esta regulación á estatutaria e, sobre todo, ao seu desenvolvemento normativo, ao abandonar a lingua a súa función primaria comunicativa e introducirse no corpo que forxa a identidade dese territorio por confrontación cos elementos comúns. Unha volta de rosca máis prodúcese cando o troco político utiliza as linguas para os seus asuntos (negociacións de orzamentos, de leis, de investiduras). Neste sentido, cómpre referir a reforma do Regulamento do Congreso dos Deputados publicada no

¹⁷ VERNET, J. “El pluralismo lingüístico”, en VERNET, J. e PUNSET, R., *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid, 2007, p. 56.

¹⁸ SEIJAS VILLADANGOS, E., *La configuración asimétrica del sistema de las Comunidades Autónomas*, León, Universidade de León, 2003.

¹⁹ A expresión “espírito da Constitución” integrouse na xurisprudencia do Tribunal Constitucional (STC 128/1995, do 26 de xullo, FX 3) e é unha expresión que, distanciándose dos seus aspectos formais, transcende o seu contido substantivo, para proxectarse sobre todo o seu articulado, imprimíndolle un ton homoxéneo, indiscutiblemente marcado polos seus principios estruturais, en particular a democracia e o Estado de dereito.

Boletín Oficial del Congreso de los Diputados o 25 de setembro de 2023. Deixando de lado os aspectos procesuais, lectura única e trámite de urxencia, a lexitimación que a esta reforma lle conferiu o preámbulo é que se pretende avanzar pola senda da pluralidade lingüística, como elemento de respecto ao plurilingüismo que recoñece e ampara a Constitución. Nada que obxectar, aínda que tería sido necesaria unha explicación *ad hoc* de por que se quebra o principio de radicación que consigna o artigo 3.2 CE e se extrapola o ámbito de eficacia das linguas cooficiais fóra do territorio da comunidade autónoma. O precedente do Senado²⁰, como cámara de representación territorial, é un aval insuficiente, de cara ao bicameralismo asimétrico que opera entre ambas as dúas e que, lonxe de reforzar o carácter territorial do Senado, parece esvaecelo. Non contribúe ao mellor entendemento na cámara porque porcentualmente os deputados que falan conxuntamente castelán e éuscaro, catalán e galego e o comprenden sen necesidade de tradutores é mínima, porcentaxe que se achega ao cero absoluto se buscásemos un deputado que fale e comprenda á perfección as catro linguas. Como elemento simbólico, podería ser admisible, pero, se o que buscamos é que se entendan, converter a riqueza e pluralidade lingüística en instrumento de troco parécenos unha mutación *contra legem* que altera o papel das maiorías e minorías nunha dubidosa interpretación da democracia²¹.

2.4 Marco estatutario

A regulación estatutaria do patrimonio lingüístico da Comunidade de Castela e León proxéctase en dous artigos, o artigo 4 e o 5, da vixente Lei orgánica 14/2007, do 30 de novembro. Tras o silencio en materia de patrimonio lingüístico da redacción orixinal de 1983, a súa inserción estatutaria remóntase á LO 4/1999, do 8 de xaneiro, de reforma do Estatuto de autonomía de Castela e León, que establecía o seguinte²²:

²⁰ A reforma do seu regulamento, que entrou en vigor o 1 de setembro de 2005, ampliaba o ámbito do uso das linguas cooficiais na Cámara Alta. Na súa redacción inicial de 1994 considerábase esa posibilidade para o presidente electo da Cámara ao que autorizaba a utilizalas na súa primeira intervención, na sesión constitutiva (art. 11 bis) e nas intervencións que tivesen lugar no debate sobre o estado das autonomíaas que se desenvolve na Comisión Xeral das Comunidades Autónomas (art. 56 bis 7, 2). Así mesmo, os cidadáns e as institucións poden dirixirse por escrito ao Senado en calquera das linguas cooficiais (DA 4). A partir de 2005, ampliase o uso da lingua cooficial á totalidade das sesións da dita Comisión Xeral das Comunidades Autónomas (56, bis 9) e expándese aos instrumentos de control (pregunta, interpelación, moción) cuxa publicación debe realizarse de igual modo en ambas as dúas linguas (art. 191.2).

²¹ Como recorda SMUK, “a unanimidade é imposible; o goberno dunha minoría, como acordo permanente, é totalmente inadmisíbel; de modo que, rexeitando o principio da maioría, o único que queda é a anarquía ou o despotismo nalgunha das súas formas”, recuperando a Liphard. Desde esa base, o seu obxectivo é reflexionar sobre gobernos de maioría que integren e non lesionen as minorías, para o que postula habilitar permanentes garantías institucionais. P. 410. Non obstante, a situación complicate cando esa hipótese inadmisíbel se consolida da man dos xogos da democracia parlamentaria. SMUK, P., “Do We Like Majority Decisions? Aspects of the Majority Principle in Voting on the Different Levels of Political Systems” en *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2022 (10) 1, pp. 409-423. doi: 10.5553/HYIEL/266627012022010001023.

²² O Pleno das Cortes de Castela e León, na súa sesión do día 12 de decembro de 1996, aprobou unha resolución, consecuencia do debate de política xeral sobre a Comunidade, pola que se creou, no seo da Comisión Permanente Lexislativa de Estatuto, un relatorio con representación de todos os grupos parlamentarios da Cámara para o estudo e, se é o caso, proposta de reforma do Estatuto de autonomía de Castela e León no marco da Constitución española. Nesa sesión afirmábase que “o produto culturalmente máis competitivo de Castela e León é a súa propia lingua” (*Diario de Sesiones* n.º 33, p. 1870), á par que a reivindicación á lingua leonesa, que non se reflectiría no texto, tamén se realizou (Farto Martínez, p. 1926). O Pleno do Congreso dos Deputados, na súa sesión do día 22 de decembro de 1998, aprobou, de conformidade co establecido no artigo 90 da Constitución. *Boletín oficial de las Cortes Generales*. Congreso dos Deputados. N.º 199-12, do 30 de decembro de 1998. Pp. 91-102.

“Artigo 4. Valores esenciais.

1. A lingua castelá e o patrimonio histórico, artístico e natural son valores esenciais para a identidade da Comunidade de Castela e León e serán obxecto de especial protección e apoio, para o que se fomentará a creación de entidades que atendan a este fin.

2. Gozarán de respecto e protección a lingua galega e as modalidades lingüísticas nos lugares en que habitualmente se utilicen”²³.

A inserción da referencia á lingua galega realizaríase na Comisión Xeral das Comunidades Autónomas do Senado, esgrimindo razóns técnicas e un reflexo estatutario do que ocorre na realidade²⁴.

Será na reforma de 2007 onde pasen a desagregarse en dous artigos, desde o dito apartado segundo, coa incorporación da modificación substantiva de incluír o leonés na súa redacción:

“Artigo 4. Valores esenciais.

A lingua castelá e o patrimonio histórico, artístico e natural son valores esenciais para a identidade da Comunidade de Castela e León e serán obxecto de especial protección e apoio, para o que se fomentará a creación de entidades que atendan ao dito fin.

Artigo 5. A lingua castelá e o resto do patrimonio lingüístico da Comunidade²⁵.

1. O castelán forma parte do acervo histórico e cultural máis valioso da Comunidade, estendido a todo o territorio nacional e a moitos outros Estados. A Junta de Castilla y León fomentará o uso correcto do castelán nos ámbitos educativo, administrativo e cultural.

Así mesmo, promoverá a súa aprendizaxe no ámbito internacional especialmente en colaboración coas universidades da Comunidade, para o cal poderá adoptar as medidas que considere oportunas.

2. O leonés será obxecto de protección específica por parte das institucións polo seu particular valor dentro do patrimonio lingüístico da Comunidade. A súa protección, uso e promoción serán obxecto de regulación.

²³ Na proposta inicial, publicada no BOCyL n. 178, introducíase un novo artigo 4 en que o primeiro parágrafo subliñaba o carácter do castelán como valor esencial da comunidade autónoma, pero non facía referencia á identidade. Nun segundo parágrafo aludíase ás modalidades lingüísticas, pero sen identificar ningunha delas (pp. 10678-9). A omisión do leonés cualificouse como “un intento de esvaecer ou un intento de abolir calquera sentimento leonés”. Farto Martínez. *Comisión de Estatuto. Diario de Sesiones*. IV Lexislatura. N.º 343, 1998, p. 9824.

²⁴ *Diario de Sesiones del Senado*. VI Lexislatura. N.º 116, 18 de decembro de 1998, p. 5485.

²⁵ O texto elaborado inicialmente titulaba este artigo “La lengua castellana y el patrimonio lingüístico de la Comunidad”. A obxección do Consello Consultivo indicaba que “parece que a lingua castelá non forma parte do patrimonio lingüístico da Comunidade” e si o leonés, ao que se cualifica como modalidade lingüística. Ditame 713/2006, pp. 15-16.

3. Gozará de respecto e protección a lingua galega nos lugares en que habitualmente se utilice.

A súa redacción non sufriu alteración ningunha desde a súa inicial presentación no Pleno das Cortes de Castela e León, o 5 de setembro de 2006 (BOCCyL, n. 290, do 7 de setembro de 2006, p. 21093). Do seu exíguo debate podemos extraer a dialéctica, no que se refire ao leonés, de se lingua ou dialecto²⁶, optando o lexislador pola vía do medio, ao referirse simplemente ao “leonés”, orfo de calquera cualificación²⁷. Ese texto e esa concepción mantívose ata a súa aprobación final o 21 de novembro polo Pleno do Senado (*Diario de Sesiones* n.º 139, 21 de novembro de 2007, p. 8729, onde erroneamente se cualifica como proxecto de lei).

A regulación estatutaria da lingua castelá, do leonés e da lingua galega merece un comentario conxunto, para logo proceder á súa análise singular. A primeira apreciación refírese a que a regulación estatutaria da lingua castelá e do resto do patrimonio lingüístico da Comunidade se produce fóra do título concernente aos dereitos e, por conseguinte, o forzado de falar de dereitos lingüísticos neste estatuto, dado que nin se caracterizan como tales nin, o que resulta decisivo, se benefician dos instrumentos tuitivos vinculados a estes. Por iso resulta máis axeitado falar de “valores lingüísticos”, “pseudodereitos lingüísticos” ou “garantías institucionais”²⁸. O marco xeral determinador dos valores esenciais para a identidade da Comunidade de Castela e León pondera a lingua castelá a un status identitario (art. 4.º). Se o conectamos co artigo de apertura estatuario “contribuíu de modo decisivo á formación de España como Nación”, lévanos a pensar que o lexislador o fixo máis de cara ao marco xeral autonómico que nunha mirada *ad intra*. No artigo seguinte regúlase con máis detalle a importancia do castelán para esta Comunidade, vinculado ao “acervo histórico e cultural”, pero hai un matiz interesante, e é que parece abandonarse un esquema de presentación ordinal ou gradual que se albisca no artigo 3 CE²⁹, e que se incorporou ao estatuto da man do artigo 4.º da LO 4/1999, do 8 de xaneiro (castelán, galego

²⁶ A posición de Santiago Juárez, sostendo que era un dialecto, rebatida por Otero Pereira e Rodríguez de Francisco, recordando que é unha lingua, recoñecida como cooficial en Portugal. *Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León*, n.º 82, p. 4125-4176. Unha emenda á totalidade, con proposta dun texto alternativo, impulsada desde o Grupo Mixto polo procurador da Unión del Pueblo Leonés Otero Pereira insería un artigo 8.º que establecía o seguinte: “1. O castelán, como lingua oficial do Estado, serao tamén da Comunidade Autónoma de León e de Castela. 2. A lingua leonesa gozará de especial protección e será cooficial en todo o territorio do Reino de León, sen que ninguén poida ser discriminado polo seu coñecemento ou descoñecemento, promovéndose o seu ensino e uso, de xeito voluntario e impulsando a cooperación coas institucións públicas do resto do dominio lingüístico. A Administración terá a obriga de atender en leonés todo cidadán que así o solicite. Igualmente gozarán de respecto as linguas das Comunidades veciñas nos termos establecidos na Constitución española”. Sería desestimada polo Pleno das Cortes o día 24 de outubro de 2006 (BOCCyL, 6 de novembro de 2006, n.º 313, p. 23937).

²⁷ Non podemos eludir algunha secuela política, que non precuela. Así, o Acordo UPL-PSOE para a gobernabilidade do Concello de León na lexislatura 2007-2010. Pacto asinado o 14 de xuño de 2007 e cuxo punto 3.º das estipulacións de carácter político establecía o seguinte: “O goberno municipal promoverá, desenvolverá e fará promoción dos sinais de identidade leoneses, a súa cultura tradicional, a súa lingua e a súa historia, tanto no marco da cidade de León como na proxección exterior desta. Como consecuencia deste programa, o curso académico 2008-2009 será o primeiro en que nalgúns centros educativos se lles ofrecerá aos alumnos de primaria a materia de leonés, con carácter extraescolar, gratuito e voluntario.

²⁸ Entendemos que, máis alá dun dereito subxectivo, a categorización xurídica do contido do artigo 5 do ECyL é o dunha *garantía institucional* que protexe un ben colectivo, unha institución, a lingua castelá e o resto do patrimonio lingüístico da Comunidade, cuxos trazos esenciais quedan asegurados fronte á súa supresión, baleirado ou desvirtuación.

²⁹ A pesar do esforzo do deputado centrista MEILÁN GIL “a sistemática deste artigo non supón unha gradación xerárquica de tres realidades distintas”. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, 1.1, Cortes Xerais, Madrid, 1989, 2.ª ed., pp. 903-4. Na mesma liña, no Debate no Pleno do Congreso dos Deputados, GÜELL DE SENTMENAT (t. II, p. 1948).

e modalidades lingüísticas), expresión esta última que emulaba a Constitución e que desaparece. A vixente presentación formal deste patrimonio lingüístico parece buscar unha asepsia ao referirse ao castelán, ao leonés e á lingua galega, que impide graduar a súa importancia estatutaria, polo menos nos dous últimos, aínda que si tanto cualitativa como cuantitativamente respecto ao castelán.

3 A lingua galega no patrimonio lingüístico de Castela e León: o castelán, o leonés e o galego

Como análise particular do patrimonio lingüístico de Castela e León, abordaranse os aspectos específicos do castelán, o leonés e, sobre todo, da lingua galega.

3.1 O castelán

A primeira referencia debe orientarse á especificidade constitucional e estatutaria do castelán. Para iso, debemos remontarnos á Constitución da II República, ao ser o primeiro texto de natureza constitucional que define expresamente a lingua oficial do Estado español. Influenciada polos argumentos sostidos por MENÉNDEZ PELAYO, o artigo 4 da dita Constitución establece no seu primeiro apartado que “o castelán é o idioma oficial da República”³⁰. A polémica estaba servida³¹, tal como se reflectiu no debate constituínte. Dous aspectos clave polarizaron a proposta do constituínte: a oficialidade do castelán para toda a República e a posibilidade dun recoñecemento lingüístico, por parte das leis do Estado, ás diferentes provincias ou rexións en función de que estas utilizasen o dereito dispositivo ou facultativo de integrarse en rexións autónomas.

No que atinxe á oficialidade do castelán, os diferentes votos particulares³² e, especialmente, as emendas presentadas tiñan como denominador común a polémica entre o binomio “castelán *versus* español” e a precisión das posibles consecuencias que derivan de tal atributo de *oficial*. A dialéctica referida, “castelán *versus* español”, personificouse nos nomes propios dos seus principais defensores, D. Marcelino MENÉNDEZ PELAYO, no que respecta ao castelán, e D. Ramón MENÉNDEZ PIDAL, ao español. En apoio das teses deste último, o deputado Sr. OVEJERO presentou a seguinte emenda ao artigo 4.^o: “o español é o idioma oficial da República española”³³. As teses cas-

³⁰ A redacción íntegra do dito artigo cuarto é a seguinte: “O castelán é o idioma oficial da República. Todo español ten obriga de sabelo e dereito de usalo, sen prexuízo dos dereitos que as leis do Estado lles recoñezan ás linguas das provincias ou rexións. Salvo o que se dispoña en leis especiais, a ningún se lle poderá exixir o coñecemento nin o uso de ningunha lingua rexional”.

³¹ *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* (D.S.C.C.), apéndice 4 ao n.º 22, 18 de agosto de 1931, p. 1.

³² Presentados polos deputados Alomar, Xiráu e Valle –D.S.C.C., apéndice 14, n.º 25, 26-VIII-1931–, retiráranse no debate que unicamente se centraría na discusión das emendas ao dito artigo –D.S.C.C., n.º 40, 17-IX-1931, p. 989–.

³³ O apoio desta emenda concretábase fundamentalmente nos dous argumentos seguintes: a) A vocación internacional do texto da Constitución no contexto da cal a lingua de España se identifica como español; b) A postura da Academia Española, reflectida no dato de que a 15.ª edición do seu dicionario optou pola substitución do termo “castelán” polo termo “español”. Así, dicía o Sr. Ovejero: “Se a Academia emprende unha nova orientación, vai seguir a Cámara unha orientación vella? E a Academia preside a autoridade de Menéndez Pidal, incontestable en este orden de estudos”, en D.S.C.C., n.º 40, 17-IX-1931, pp. 993-994.

telanistas escoitáronse na Cámara en boca do deputado ALOMAR, daquela discípulo de MENÉNDEZ PELAYO, centrándose nun lacónico argumento: “Tan lingua española é a castelá como a catalá e a portuguesa”³⁴. A *contrario sensu*, assimilar o castelán ao español sería negar a condición de españolas ás outras linguas³⁵. Esta postura sería a definitivamente incorporada á Constitución do 9 de decembro de 1931, trasladándose igualmente ao vixente texto constitucional.

A regulación estatutaria da lingua castelá (art. 4) e o castelán (art. 5.1)³⁶ verifica a vontade da resaltar como referente identitario, non diluído nun patrimonio cultural ou lingüístico, senón como elemento especial nun marco patrimonial que nos leva á Historia, a arte e a natureza. A ancoraxe constitucional deste precepto achámolo no preámbulo da Constitución, o artigo 44 e, sobre todo, o analizado artigo 3.

Podemos atopar tres dimensións desa regulación: en primeiro lugar, o seu recoñecemento como integrante do acervo histórico e cultural da Comunidade, que se expande desde a súa consideración como lingua oficial do Estado español e a nivel internacional. En segundo lugar, unha dimensión instrumental, focalizada no obxectivo da comunidade autónoma, concretamente do seu órgano colexiado de goberno, a Junta de Castilla y León de fomentar a corrección no seu uso, nos ámbitos educativo, administrativo e cultural. Nese sentido, creouse a Fundación Siglo, para el Turismo y las Artes de Castilla y León (10 de setembro de 2012), entre os fins da cal destaca a protección, fomento, financiamento e desenvolvemento de actividades relacionadas coa lingua. Pola súa parte, o Instituto Castellano y Leonés de la Lengua, con sede en Burgos, defínese como unha institución que traballa pola promoción e a difusión da lingua española e a literatura da Comunidade. A súa proxección materializouse nun convenio de colaboración entre as Cortes de Castela e León e o citado instituto, dentro do cal a Comisión de Estilo Alfonso X supervisará os textos lexislativos que lle sexan remitidos para tal fin polas Cortes de Castela e León e fronte aos que a Comisión proporá, se é o caso, as correspondentes alternativas gramaticais, léxicas ou discursivas, debida e oportunamente razoadas. O momento será a fase de relatorio, polo que no seu informe se poderán incorporar as ditas observacións, que deberán ser asumidas polo órgano lexislativo, so pena de vulnerar a súa autonomía parlamentaria³⁷.

En terceiro lugar, unha dimensión pedagóxica, de promoción da súa aprendizaxe no ámbito internacional, para o que solicitará a cooperación das universidades radicadas na comunidade autónoma. Non seguiu o estatuínte na súa redacción a recomendación do Consello Consultivo de ampliar ese marco cooperativo con institucións non universitarias, cuxos fins específicos estean relacionados coa difusión do

³⁴ D.S.C.C., n.º 40, 17-IX-1931, pp. 992-997.

³⁵ *Sic*. o deputado Sr. Pascual Leone, avalando as teses castelanistas de Alomar, afirma: “Ciudadáns deputados da República, non nos digades que non podemos ser españois se falamos castelán e falamos valenciano, catalán ou galego co mesmo amor de españois”. D.S.C.C., n.º 40, 17-IX-1931, pp. 997-998.

³⁶ Se o lexislador autonómico fala indistintamente de lingua castelá e castelán, poderíamos inferir que leonés (art. 5.2) e lingua leonesa teñen o mesmo recoñecemento estatutario, reforzado cando se fala de lingua galega e non de galego a secas.

³⁷ Díez HERRERO, L., “La argumentación jurídica en el procedimiento legislativo: la idoneidad de la Ponencia en la aplicación de los principios de técnica legislativa. Un caso singular en Castilla y León” en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, 2008, pp. 297-315.

castelán (Ditame 673/2006, p. 19). Organicamente, cómpre referenciar a creación en 2007 do Comisionado para a Lingua Española, un órgano unipersoal que traballa no impulso do ensino do idioma castelán a estranxeiros e a súa planificación na rexión (Decreto 92/2007, do 20 de setembro, polo que se crea o Comisionado para a Lingua Española). A xeito de exemplo, a Junta de Castilla y León subscribiu (decembro de 2022) un convenio coa RAE, coa Universidade de Salamanca e co Concello desta cidade para impulsar o Centro Internacional del Español como referencia nacional no ensino do castelán, centro (CIEUSAL) que arrancou no ano 2016. Sería conveniente potenciar a participación de todas as universidades públicas da Comunidade, existindo precedentes como o convenio entre a Universidade de Washington e a Universidade de León. Desde a Consellaría de Educación impúlsase un programa de español para estranxeiros que implica as escolas oficiais de idiomas, as universidades públicas de Castela e León, Educación de Persoas Adultas, programa ALISO, para alumnado inmigrante escolarizado.

3.2 O leonés

A *llengua* dos leoneses é de factura próxima ao bable. A caracterización da *llengua* leonesa pivotaría arredor de dous trazos lingüísticos básicos, a ditongación³⁸ e a palatalización³⁹, consecuencia da evolución diferenciada que o latín experimentou na súa zona de difusión e que a singulariza respecto ao galego e ao castelán. Estes trazos específicos mesmo levaron a que, a comezos deste século, unha autoridade lingüística como MENÉNDEZ PIDAL⁴⁰ sustentase a idea de que non estamos ante unha lingua de transición, senón que se trata dunha lingua con entidade propia.

Regap



ESTUDIOS

³⁸ Con iso alúdese á evolución dun “o-” ou un “e-”, breves situados nunha posición tónica, “*portam*”, “*ferrum*”, que o leonés converte en ditongos, xeralmente “*ue-*” para o caso do “o-” e “*ie-*” no caso do “e-”. Deste xeito, formáronse as palabras “*puerta*” e “*fierru*”, fronte ao galego, caracterizado pola aditongación, que dirá “*porta*” e “*ferro*”. Fronte ao castelán, o leonés, como outras linguas romances, conserva o “f-” dicindo “*facer*”, en lugar de “*hacer*”. Outro caso sería cando unha palabra latina presenta o que se denomina un grupo “ll-”, como “*mulierem*”, que en castelán chega a ser un “j-”, mentres que en leonés se converterá en “*muyer*”.

³⁹ Un trazo que distingue o leonés fronte ao galego e ao castelán é o tratamento do “l-” en posición inicial. Os idiomas veciños non o modifican, mentres que o leonés a palataliza, converténdoa nun “ll-”. Así, a evolución desde o latín de termos como “*lupum*” manterá no galego e no castelán o “l-”, converténdose en “lobo”, mentres que no leonés se converterá en “*llobu*”.

⁴⁰ No ano 1907, Menéndez Pidal publicou unha obra, *El dialecto leonés*, onde se identifica nitidamente, a partir do seguimento deses trazos lingüísticos fundamentais, unha ampla zona que vai desde Asturias ata Zamora, incluíndo territorios portugueses. A cualificación como dialecto –cuestión que suscita gran controversia no ámbito lingüístico, optándose pola ecléctica cualificación de falas nos casos en que a fronteira entre lingua e dialecto non resulta nida– implica distinguir dentro da lingua común “ástur-leonesa” tres zonas diferenciadas, en virtude das súas características fónicas, que se poden establecer arredor de tres grandes bloques (Cfr. Menéndez Pidal (1957): 58-70). Seguindo o seu maxisterio:

O *bloque occidental*, que se estende polo occidente de Asturias, León, Zamora e as localidades portuguesas de Miranda do Douro, Rionor ou Guadramil. Caracterízase pola conservación dos ditongos decrecentes “ou-” e “ei-”, como en “*caldeiru*” ou “*cousa*”. Neste bloque cómpre destacar a elevación a rango de lingua cooficial do “mirandés” ou “cazorro”, para os municipios portugueses de Miranda do Douro e Vimioso, aprobada polo Parlamento luso o 19 de novembro de 1998. O Decreto 303/VII de *Reconhecimento oficial de direitos lingüísticos da comunidade mirandesa* foi ratificado polo presidente da Asemblea da República o 19 de novembro de 1998, Antonio de Almeida Santos. Trátase dun breve decreto que consta de só sete artigos presididos pola seguinte declaración: “A Asemblea da República decreta para valer como Lei xeral da República”. O máis importante dos artigos, ademais do artigo 1.º, onde se procede a recoñecer a lingua mirandesa, é con seguridade o artigo 4.º, no cal se establece que “as institucións públicas localizadas ou situadas no Concello de Miranda do Douro poderán presentar os seus documentos acompañados dunha versión en lingua mirandesa”.

O *bloque central* agrupa os dialectos da zona centro de Asturias e os da leonesa de Argüeyos. Fronte ao bloque occidental, reduce os ditongos decrecentes, “*calderu*” e “*cousa*”. Aínda que a súa extensión territorial é menor, a súa expansión pola zona máis poboada de Asturias convértea na variante que máis falantes ten.

A maioría das falas leonesas pertencen á variedade dialectal occidental do dominio lingüístico asturleonés, que abrangue tamén os dialectos do occidente asturiano e a lingua de Miranda do Douro en Portugal –alí chámase mirandés e é lingua oficial–. Na Comunidade localízase en boa parte da provincia de León, nas bisbarras occidentais da provincia de Zamora e no sueste de Salamanca, “palra d’El Rebollal”, que se atopa estreitamente vinculada co *estremeño* do norte de Cáceres. Dentro do dominio asturleonés, tamén se poden integrar este último, *estremeño*, asturleonés oriental de Estremadura e o *cántabru*, asturleonés oriental⁴¹. A recepción estatutaria do leonés tivo un escaso percorrido. A nivel administrativo, a garantía estatutaria materializouse na aprobación dunha serie de subvencións, cuxo destinatario é fundamentalmente a Cátedra de Estudos Leoneses, creada desde 2017 na Universidade de León e o labor da cal é a análise, a investigación, a docencia e a difusión dos aspectos específicos da cultura no ámbito leonés desde todos os puntos de vista que se estimen relevantes, particularmente a lingua.

O mandato dunha regulación de desenvolvemento das medidas tuitivas que marca o Estatuto non se cumpriu⁴². As tentativas canalizáronse mediante unha Proposición non de lei, PNL 1163_I, presentada polo Grupo Parlamentario Socialista, relativa a actuacións en favor do leonés, publicada no *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León* n.º 293, do 8 de marzo de 2010, que sería aprobada unanimemente pola Cámara en sesión do 25 de maio. Sorte ben distinta correron senllas proposicións non de lei presentadas en 2016⁴³ e 2019⁴⁴ na Comisión de Educación, que serían rexeitadas. A tarefa de estandarización que acometeu a Academia de la Llingua Asturiana (ALLA) é un excelente referente a seguir. O traballo de distintas asociacións e o exiguo apoio

Un terceiro bloque, *o oriental*, agrupa os dialectos do oriente de Asturias e da cornixa nororiental da provincia de León. A súa principal característica é que comeza a aspirar o “f” en posición inicial, dando lugar a termos como “*haba*” ou “*haber*”. Para un aprofundamento nesta materia, véxanse: Menéndez Pidal, R., *El dialecto leonés*, León, Excma. Deputación Provincial de León, 1990; Facendera pola Llingua, *Algunas cuestiones básicas en torno a la lengua autóctona de León*, León, Conceyu de Falantes de Llionés, 1999; García García, J., “Los límites entre el gallego y el astur-leonés”, en *Lletres Asturianas*, n.º 64, 1997, pp. 9-23; Martins, C., “A vitalidade de línguas minoritárias e actitudes lingüísticas: o caso do mirandés”, en *Lletres Asturianas*, n.º 62, 1997, pp. 7-42; Miguélez Rodríguez, E., *Diccionario de las hablas leonesas*, León, Universidad de León, 1993; Bardón, C. A., *Cuentos en dialecto leonés*, León, Lancia, 1987; Álvarez, G., *El habla de Babia y Laciana*, 2.ª edic., León, Edic. Leonesas, 1985; García Rey, V., *Vocabulario del Bierzo*, León, Nebrija, 1979 e, sen esgotar as referencias, Orazi, V., *El dialecto leonés antiguo*, Madrid, Universidade Europea-CEES, 1997.

⁴¹ TASA FUSTER, V., “El sistema español de jerarquía lingüística. Desarrollo autonómico del artículo 3 de la Constitución: Lenguas cooficiales, otras lenguas españolas y modalidades lingüísticas. Teoría y praxis” en *Revista de Derecho Político*, n.º 100, setembro-décembro 2017, pp. 51-79. P. 56. ROSALES FERNÁNDEZ, A., “El multilingüismo en España más allá de las lenguas cooficiales: Análisis jurídico del diastema asturleonés” (pendente de publicación en Universidade de Valladolid), p. 13.

⁴² ROSALES FERNÁNDEZ, A., “El multilingüismo en España más allá de las lenguas cooficiales: Análisis jurídico del diastema asturleonés” (pendente de publicación en Universidade de Valladolid). Hai diferentes resolucións do Procurador do Común de Castela e León, de 2016, 2019 e 2023 que instan a esa regulación.

⁴³ Proposición non de lei, PNL 786, presentada polas procuradoras dona Lorena González Guerrero e dona Adela Pascual Álvarez, para instar a Junta a elaborar un proxecto de lei para regular a protección e o uso da lingua leonesa, implantando a materia de Lingua e Cultura Leonesa no ensino primario e secundario, publicada no *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León*, número 167, de cinco de setembro de dous mil dezaseis.

⁴⁴ Proposición non de lei, PNL 258, presentada polos procuradores dona Laura Domínguez Arroyo e don Juan Pablo Fernández Santos, para instar a Junta de Castilla y León a elaborar un proxecto de lei destinado a regular a protección, uso e promoción da lingua leonesa e a implantar a materia de “Lengua y Cultura Leonesa” dentro das materias do bloque de libre configuración nos centros de ensino primario e secundaria que así o soliciten, publicada no *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León* número 34, de vinte e catro de outubro de dous mil dezanove.

institucional, fundamentalmente provincial, non cobren o baleiro do incumprimento estatutario a este respecto.

Dentro da implementación da proposta estatutaria da súa protección, é de destacar a publicación en 2003 dunha versión da Constitución española en leonés⁴⁵.

Como análise desta situación, non podemos entender que o compromiso coa protección do patrimonio lingüístico autonómico se esgotase nun artigo do Estatuto de autonomía⁴⁶. A plenitude dunha norma alcánzase cando é dotada de contido. Cousa ben distinta é aproveitar un elemento da cultura para facer ideoloxía e magnificar proxectos políticos. O leonés afianza a singularidade dun territorio e as súas xentes, pero, se desaparece⁴⁷, por uso ou por abuso, pasará ao espazo do recordo, e iso é precisamente o que unha implementación rigorosa do mandato estatutario debería previr.

3.3 A lingua galega

A lingua galega fálase en Castela e León, concretamente nas provincias de León e Zamora. Na Provincia de León, é a comarca do Bierzo a que concentra a zona de uso da lingua galega. Nunha vintena de municipios do occidente da comarca concéntrase o número de falantes. Respecto á súa cuantificación, só podemos trasladar estimacións que flutúan dependendo dos seus relatores. Fala Ceive, unha asociación berciana implicada en temas culturais, estima que son unhas 35.000 persoas as que falarían galego no Bierzo⁴⁸. Outro estudo realizado en 2007 –Francisco Fernández– cifraba un número aproximado deses falantes, aínda que os distribuía entre León e Zamora⁴⁹.

O Estatuto de autonomía, desde a súa reforma de 1999 (art. 4.2), xuridificou esta realidade. Argumentos históricos, etnográficos e económicos avalan esa natural conexión entre as linguas de dúas comunidades autónomas limítrofes. A garantía institucional que dispensa o Estatuto é a do seu respecto e protección acoutada a “aqueles lugares en que habitualmente se utilice” (art. 5.3). A iso debemos unir a

Regap



ESTUDOS

⁴⁵ *Constitución española*. Concello de León. Depósito legal LE-1494-2003. O artigo 3 preséntase do seguinte modo: 21. “El castellano ye la llingua española oficial del Estáu. Todos españoles tienen el deber de conocerla y el drechu a emplegala. 2. Las outras llinguas españolas sedrán también oficiales nas respectivas Comunidades Autónomas d’alguerdu conos sous Estatutos. 3. La bayura de las desemejadas modalidades llingüísticas d’España ye un patrimonio cultural que sedrá oxetu d’especial respetu y protección”.

⁴⁶ O 24 de outubro de 2012, o Comité de Ministros do Consello de Europa encargado de avaliar o cumprimento deste tratado internacional en España aprobou as recomendacións para España contidas no Terceiro informe sobre o cumprimento da Carta Europea das Linguas Rexionais ou Minoritarias e expresou a súa preocupación sobre a situación do leonés, xa que dixo que as “autoridades autonómicas non adoptaron ata a data as normas para a protección e promoción do leonés previstas polo Estatuto de autonomía, nin desenvolven medidas prácticas para protexer lingua”, e indicou tamén, entre outras cuestións, que “o leonés non se ensina na escola. O Comité de Expertos anima as autoridades a tomar medidas para ofrecer o leonés como unha parte integral do plan de estudos, polo menos como unha materia e con carácter preferente nas zonas onde se fala”. Nun informe do 20 de xaneiro de 2016 o dito Comité de Expertos reiterou a petición de que o leonés sexa incorporado como materia, polo menos nas zonas onde se fala, no sistema educativo da comunidade autónoma.

⁴⁷ O Atlas Lingüístico da Unesco inclúe o leonés como lingua en perigo de extinción.

⁴⁸ A efémera provincialización da Comarca do Bierzo sitúase no interím do trienio liberal do século XIX. Da man de Bauzá e Larramendi, O Bierzo, ou Vierzo nalgúns textos, era unha das 52 provincias, sendo Vilafranca a súa capital. No Decreto do 27 de xaneiro de 1822 integrábanse catro partidos xudiciais nesa unidade provincial (Vilafranca, Ponferrada, Torenó e O Barco de Valdeorras). A inestabilidade política, a rivalidade entre vilafranquinos e ponferradinos conduciría a que en 1833, da man de Javier de Burgos, fosen as provincias de León e Ponferrada as que adscribisen os municipios bercianos.

⁴⁹ GARCÍA CASCÓN, A., *Reflexiones sobre las minorías lingüísticas de Castilla y León*, 2013. (<https://es.slideshare.net/ibercasteller/reflexiones-sobre-las-minoras-linguisticas-de-castilla-y-len>).

regulación estatutaria das relacións institucionais da Comunidade de Castela e León, marcadas polos principios de solidariedade, lealdade institucional e cooperación (art. 57.1), para cuxa materialización poderá establecer relacións de colaboración en asuntos de interese común, especialmente coas limítrofes, como é Galicia, sendo evidente que a lingua é un vínculo cultural concreto entre ambas as dúas (art. 60.1).

A reflexión sobre a regulación estatutaria da lingua galega afrontarémola desde dúas acepcións contrapostas de autonomismo: o cooperativo e o competitivo⁵⁰.

Autonomismo cooperativo e lingua galega

Desde o autonomismo cooperativo, dous son os ámbitos máis salientables desta colaboración: o educativo e o administrativo.

No terreo educativo, a Lei orgánica 3/2020, do 29 de decembro, pola que se modifica a Lei orgánica 2/2006, do 3 de maio, de educación, mantén no apartado quinto da disposición adicional trixésimo oitava que “as comunidades autónomas en que existan linguas cooficiais que non teñen ese carácter en todo o seu territorio ou linguas non oficiais que gocen de protección legal poderán ofrecelas nos termos que determine a súa normativa reguladora”. Este é o caso tanto do leonés como do galego, pero só o galego tivo unha receptividade neste aspecto. Igualmente, cómpre recuperar a citada Carta Europea das Linguas Rexionais ou Minoritarias do Consello, cuxo artigo 7.1.f establece, dentro dos obxectivos e principios mínimos que deben seguirse para a protección das linguas minoritarias ou rexionais de España, a provisión de formas e medios axeitados para o ensino e o estudo das linguas rexionais ou minoritarias en todos os niveis apropiados.

Os dous territorios periféricos da comunidade autónoma onde se fala galego son Las Portillas/As Portelas da Alta Seabra e El Bierzo/O Bierzo. Ademais, o artigo 46.4 indica que “unha lei das Cortes de Castela e León regulará a comarca do Bierzo, tendo en contas as súas singularidades e a súa traxectoria institucional”. Neste sentido, entre esas singularidades atópase a presenza do idioma galego. Desde Galicia, segundo a Lei de normalización lingüística de Galicia (1983), a Xunta de Galicia “fará uso do previsto no artigo 35 –relativo á celebración de convenios con outras comunidades– do Estatuto de autonomía co fin de protexer a lingua galega falada en territorios limítrofes coa comunidade autónoma” (art. 21.2, do título IV. Galego exterior). Esta previsión desenvolveuse no Plan de Normalización Lingüística de Galicia (setembro de 2004), onde se insire un apartado “Área 2. Relacións con outros territorios de lingua galega”, con obxectivos e medidas concretas para a promoción do galego no Bierzo.

É doadamente comprensible que un colectivo ou unha minoría lingüística reclame que a súa lingua sexa recoñecida na actividade escolar⁵¹, como obxecto e como canle de transmisión das ensinanzas. Igualmente, se extrapolamos a Castela e León a situación descrita na Galicia “anterior á autonomía, a maior cultura máis uso do

⁵⁰ TAJADURA TEJADA, J. (2000): *El principio de colaboración en el Estado Autonómico*, Granada, Comares, p. 79.

⁵¹ MILIAN I MASSANA, A., *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*. Civitas. Madrid. 1994, p. 52.

castelán, a menos cultura máis uso do galego”⁵², a actuación educativa na protección do galego faise máis necesaria.

A situación do galego en Castela e León, malia non ter tido un desenvolvemento lexislativo, si tivo un desenvolvemento normativo por parte da Administración autonómica que se plasmou fundamentalmente nun Acordo de Cooperación entre a Consellería de Educación e Ordenación Universitaria da Xunta de Galicia e a Consellaría de Educación e Cultura da Junta de Castilla y León para a promoción do idioma galego nos territorios limítrofes das comunidades autónomas (O Bierzo e Sanabria), asinado en Vilafranca do Bierzo o 18 de xullo de 2001⁵³. A iso cómpre agregar un Protocolo Xeral de Colaboración entre a Xunta de Galicia e a Comunidade de Castela e León para a promoción da lingua galega nos territorios occidentais das provincias de León e Zamora (O Bierzo e Sanabria) onde esta lingua se fala, mediante o ensino de e en lingua galega nos centros de ensino non universitario destas zonas. Este asinaríase en Ponferrada o 30 de agosto de 2006. A súa prolongación realizaríase mediante a Instrución do 26 de setembro de 2006, da Dirección Xeral de Planificación e Ordenación Educativa, pola que se determina a promoción da lingua galega, nos centros de ensino non universitario de Castela e León a partir do curso 2006-2007. O 20 de xaneiro de 2010 rubricaríase un Protocolo Xeral de colaboración entre a Xunta de Galicia e a Junta de Castilla y León, cuxa cláusula sétima¹² manifesta o compromiso das partes de continuar a colaboración acordada en 2006 e que se integra neste instrumento de alcance máis xeral. A compilación deste marco normativo lévanos a reparar na habilitación aos centros para desenvolver proxectos de autonomía que personalicen e adapten a acción educativa ao contexto socioeducativo, que concreta ese programa para a promoción da lingua galega nos centros autorizados (Orde EDU/1075/2016, do 19 de decembro, pola que se regulan os proxectos de autonomía en centros docentes sostidos con fondos públicos da Comunidade de Castela e León que imparten segundo ciclo de educación infantil, primaria, secundaria obrigatoria e bacharelato). A comezos de 2024 procederase á sinatura dun novo convenio que adapte este marco ás exixencias derivadas da promulgación da LOMLOE (Lei orgánica 3/2020, do 29 de decembro, pola que se modifica a Lei orgánica 2/2006, do 3 de maio, de educación).

A diferenza entre ambas as dúas figuras xurídicas lévanos en primeiro lugar a poñer atención no establecido no artigo 14.5.2 CE, ao identificar como fórmulas de relación horizontal entre comunidades autónomas os convenios e acordos de cooperación. Formalmente, os convenios só necesitarían a comunicación ás Cortes Xerais, mentres que os acordos requirirían a súa autorización. Materialmente, “os convenios versarán sobre xestión e prestación de servizos no ámbito de competencias executivas

⁵² JARDÓN, M., *La “normalización lingüística”, una anormalidad democrática. El caso gallego*. Siglo XXI Editores, 1993, p. 4.

⁵³ Como antesala á formalización deste acordo, podemos referir o eco a nivel estatal desta colaboración da man da Resolución da Comisión de Educación e Cultura do Congreso dos Deputados (9 de abril de 1997), presentada polo BNG, a favor do ensino do idioma galego no Bierzo, proposición non de lei, co seguinte texto “O Congreso dos Deputados insta o Goberno a que, en colaboración coa Xunta de Galicia e a Junta de Castilla y León, posibilita o estudo da lingua galega nos centros de ensino non universitario da comarca do Bierzo, na súa zona occidental. Nesa mesma liña, a Comisión de Educación e Cultura das Cortes de Castela e León (30 de novembro de 2000) adoptaría unha Resolución que instaba a Junta de Castilla y León a promover o ensino do galego no Bierzo.

das comunidades autónomas; e serían acordos os que incidisen sobre competencias legislativas e aqueles outros que, mesmo afectando só a potestades executivas, desenhassen un marco permanente de cooperación sobre un amplo abano de materias”⁵⁴. Non parece que neste caso esa diversidade material acompañe a natureza xurídica do acordo, ao centrarse nun tema como é a lingua galega e o seu ensino nela e dela en Castela e León.

Coherentemente con este marco xeral, o Decreto 39/2022, do 29 de setembro, polo que se establece a ordenación e o currículo da educación secundaria obrigatoria na Comunidade de Castela e León, insire, no que se refire ao cuarto curso da ESO, a materia de Lingua e Cultura Galega, como unha materia optativa, que “unicamente se poderá cursar nos centros autorizados para o desenvolvemento do programa para a promoción da lingua galega” (art. 16.2), con dúas horas semanais. A nivel de bacharelato, o Decreto 40/2022, do 29 de setembro, polo que se establece a ordenación e o currículo do bacharelato na Comunidade de Castela e León, establece no seu artigo 20 a impartición da materia de Lingua e Cultura Galega nos centros autorizados para o desenvolvemento do programa para a promoción da lingua galega. Os alumnos poderán cursar, ademais das materias establecidas na organización das diferentes modalidades, a materia Lingua e Cultura Galega I, en primeiro curso, e Lingua e Cultura Galega II, en segundo curso. A carga lectiva da materia optativa Lingua e Cultura Galega será de tres períodos lectivos semanais en primeiro curso e de 4 períodos lectivos semanais en segundo curso, incrementándose o horario semanal en cada curso ata os 33 e 34 períodos respectivamente⁵⁵.

Deste xeito, máis dunha decena de centros de Educación Primaria do Bierzo e As Portelas, catro institutos de Secundaria e a Escola Oficial de Idiomas de Ponferrada imparten programas de promoción de lingua e cultura galegas. A isto únese outras actuacións, como a irmandade de centros ou o desenvolvemento de actividades culturais conxuntas entre centros de Galicia e destas zonas de Castela e León. Esta proxección educativa foi obxecto de control parlamentario, impulsado desde o Grupo Parlamentario Mixto, polo representante do partido Unión del Pueblo Leonés⁵⁶, evidenciando as arestas políticas da cuestión.

Unha segunda liña de implementación deste mandato estatutario focalízase na Administración e na organización territorial. Esta dimensión administrativa toma como referente a Lei 1/1991, do 14 de marzo, pola que se crea e regula a Comarca do Bierzo, modificada por Lei 17/2010, do 20 de decembro. No que concirne á lingua galega, esta regulación acouta ao seu ámbito competencial a previsión estatutaria, nos mesmos termos de habilitar unha garantía institucional, agregando un compromiso

⁵⁴ GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboración vs. acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas”, en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época) ISSN: 0048-7694, Núm. 145, Madrid, xullo-setembro (2009), páxs. 97-118, p. 116.

⁵⁵ Isto supón que as 30 horas semanais que teñen estes alumnos de Bacharelato se poden incrementar respectivamente a 33 e 34, de modo excepcional, cando cursan esta materia.

⁵⁶ PE/009394-01: Pregunta para resposta escrita formulada á Junta de Castilla y León polo procurador D. Luis Mariano Santos Reyero, relativa ao sistema de provisión de prazas do profesorado da materia “Lingua e Cultura Galega” e Administración que retribúe o profesorado nas zonas limítrofes do Bierzo e Sanabria. *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León*, IX Lexislatura, n.º 435, do 22 de xuño de 2018, p. 58713.

autonómico de incluír a Comarca nas actuacións de promoción da lingua galega⁵⁷. En maio de 2005, unha resolución do Consello Comarcal do Bierzo solicitáballes á Junta de Castilla y León a posibilidade de dotalo de competencias en materia lingüística, coa finalidade de protexer e fomentar este idioma en diversos eidos, como a propia Administración ou a toponimia.

A Junta de Castilla y León aprobaría o Decreto 76/2006, do 26 de outubro, polo que se delega o exercicio de determinadas funcións en materia de alteración do nome e capitalidade do municipio na Comarca do Bierzo, todo iso respecto aos municipios que formen parte da comarca (art. 2.1). Este decreto estaba supeditado á súa aceptación por parte do Consello Comarcal do Bierzo, materializado pola Orde PAT/27/2007, do 2 de xaneiro, pola que se fai pública a aceptación da dita delegación. A inserción de topónimos en lingua galega é unha interpretación de tal delegación (v. gr. O Bierzo Ceibe), que tería a súa coherencia coa normativa aprobada noutras comunidades autónomas, como Aragón, cuxa Lei 3/2013, do 9 de maio, de uso, protección e promoción das linguas e modalidades lingüísticas propias de Aragón, establece que “nas zonas de utilización histórica predominante das linguas e modalidades lingüísticas propias, a denominación oficial dos topónimos poderá ser, ademais da castelá, a tradicionalmente usada no territorio” (art. 22.1). Non obstante, a Lei 1/1998, do 4 de xuño, de réxime local de Castela e León, establece meridianamente que “a denominación dos municipios deberá ser en lingua castelá” (art. 24.1). Por conseguinte, a marxe de cambio nominativo dos municipios por parte do Consello Comarcal non abrangue a súa denominación en galego. Esta posibilidade abre a porta ao seguinte estadio da reflexión, a lingua galega no marco dun autonomismo competitivo. Así, o cambio de denominación aprobado o 26 de marzo de 2023, con respecto ao municipio de Candín, por Valle de Ancares desatou un conflito, polo que a deputación lucense acudiu á xurisdición contenciosa, alegando, precisamente, a vulneración da propia lexislación de Castela e León, que proscribe a coincidencia ou confusión con outras do territorio do Estado (art. 24.1 *in fine* da Lei de réxime local de Castela e León).

Autonomismo competitivo e lingua galega

E é que esa conexión lingüística non só xerou colaboración, senón que foi xerme de conflito. O que máis chama a atención é a súa conversión nunha ponte pola que transitar cara á anexión a Galicia. Esta posibilidade considerábase no Estatuto galego de 1936, plebiscitado o 28 de xuño, cuxo artigo 2 estipulaba que “podrá agregarse a Galicia calquera territorio limítrofe de características históricas, culturais, económicas e xeográficas análogas, mediante os requisitos que as leis xerais establezan”. Unha Proposta do BNG de decembro de 2005 volvíaa recuperar esa proposta, ademais de reclamar a cooficialidade do galego nas ditas comunidades⁵⁸. Destes vimbios non

⁵⁷ Art. 1.4, “Na Comarca do Bierzo gozará de respecto e protección a lingua galega nos lugares en que habitualmente se utilice. A Comunidade de Castela e León facilitará a participación da Comarca do Bierzo nas actuacións que realice para a promoción da lingua galega no seu ámbito territorial”.

⁵⁸ “Disposición derradeira segunda. O Parlamento de Galiza reclamará aos parlamentos das comunidades autónomas ás que actualmente pertencen as comarcas limítrofes de fala galega que a declaren cooficial no territorio dos concellos desas comarcas e nos órganos institucionais centrais das respectivas comunidades autónomas. Disposición derradeira terceira. Poderán incorporarse a Galiza aqueles concellos limítrofes de características históricas, culturais, económicas e xeográficas análogas, mediante procedementos democráticos que serán regulados por lei”.

resultou ningunha modificación estatutaria. Porén, a súa mensaxe si calou nalgúns municipios que reivindicaban ese cambio de adscrición. Por exemplo, A Cernada, municipio da Veiga de Valcarce, solicitou en 2023 a súa anexión a Pedrafita do Cebreiro. Mesma reivindicación de Otero ou da *pedanía* de Valboa, Fonte de Oliva, que en 2020 solicitou formar parte do municipio lucense de Cervantes. Esta cuestión considérase no Estatuto de Castela e León (DT 3.^a), pero unicamente para un territorio ou municipio que constituía un enclave pertencente a unha provincia da Comunidade. Estes municipios non teñen de ningún xeito a consideración xeográfica de enclaves e adicionalmente, o acto xurídico complexo que leva consigo a segregación e agregación a outra Comunidade (STC 99/1986, do 11 de xullo, FX 6) non se prevé desde o estatuto galego (Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, de Estatuto de autonomía para Galicia), competente para a xestión das alteracións de termos municipais comprendidos no seu territorio (art. 27.2).

4 REFLEXIÓN FINAL

España non é so un país homologable aos da nosa contorna no que concirne á protección da diversidade lingüística, senón que poderíamos catalogalo como un referente internacional no respecto e atención a un patrimonio lingüístico variado e normalizado, status que alcanzou non sen afrontar innumerables problemas e dificultades.

A consideración da forma territorial do Estado español como asimétrica ten as asimetrías de tipoloxía lingüística como referente fundamental. Estas asimetrías contribuíron a singularizar e a facer máis complexo o Estado autonómico. O problema, como expuxemos, aflora cando estas asimetrías mudan en disimetrías, incorporando un matiz pexorativo desde o que se quere converter esas diferenzas lingüísticas en cotas de poder ou en piares para proxectos políticos que buscan consolidarse a partir do acantoamento ou a aniquilación do outro. Cando as linguas deixan de ser reguladas desde a súa importancia para a comunicación e a cultura e se utilizan, a partir dunha auténtica metamorfose, como ferramentas para a construción política de diferentes propostas negacionistas, segregativas ou, máis bastamente, para o troco partidista, afástanse do patrón constitucional co que en 1978 se consignou esta riqueza lingüística de España, un modelo de xestión e ordenación do plurilingüismo altamente descentralizado⁵⁹.

Este patrón corre o risco de reproducirse a escala autonómica e, mesmo, a escala comarcal e provincial. No caso de Castela e León, o rico patrimonio lingüístico que incorpora ten diversas lecturas. Coa estatutorización, desde 1999, pero, sobre todo, desde 2007, das diversas linguas que se falan no seu vasto territorio desmóntase un mito, o do monolingüismo castelán en Castela e León, e desde este oxímoro artículase un referente, o da exemplar translación estatutaria desa realidade multilingüe. Non podemos eludir o seu carácter incompleto ao non incorporar o éuscaro que se fala na zona limítrofe co País Vasco ou as sombras políticas que se proxectaron nos debates

⁵⁹ PLA BOIX, A., "Derechos lingüísticos en España: balance y perspectivas", en BARCELÓ I SERRAMALERA, M. e STRAPAZZON, C. L., *Escritos sobre derechos individuales y colectivos*. Atelier, Barcelona, 2015, p. 75.

estatutarios acerca desta recepción (lingua *versus* dialecto, respecto ao leonés). Un referente exemplar é a recepción estatutaria da lingua galega. Se obviamos a non implementación en normas con rango de lei dos mandatos estatutarios da súa regulación e con iso se debilita esa fortaleza da norma institucional de Castela e León, si que hai unha encomiable xestión administrativa para a súa implementación. Xa evidenciamos que alí a onde non chega o lexislador si chega a Administración, neste caso as administracións de Castela e León e de Galicia.

Chegado o caso dese salto normativo, como proposta *lege ferenda* e sobre a base das distintas tarefas que se están a acometer, que se verían reforzadas, blindadas, por unha rede normativa que as estructure e racionalice, así como un referente que as protexa da súa manipulación para outros fins espurios que se afasten dos labores da súa protección uso e promoción, evitando a súa extinción e enriquecendo o noso patrimonio, neste caso lingüístico, o de Castela e León e o de Galicia. Por iso a nosa responsabilidade ha de vincularse ao que fixemos, estamos a facer e nos gustaría facer, obviando o que que nos gustaría que outros fixesen ou non fixesen. Só así cabe afrontar un futuro alentador marcado pola solidez democrática e o pluralismo cultural, o que nos permite gozar dun rico patrimonio lingüístico, neste caso o que ofrece a lingua galega en Castela e León.

Regap



ESTUDIOS

5 BIBLIOGRAFÍA

- BARCIA LAGO, M., *Soberanía nacional y lengua. Constitución española y cooficialidad lingüística*. Dykinson. Madrid, 2021.
- BROHY, C. (et. al.), *Carta Europea de las lenguas minoritarias o regionales*. Consello de Europa, Estrasburgo, 2019.
- DÍEZ HERRERO, L., “La argumentación jurídica en el procedimiento legislativo: la idoneidad de la Ponencia en la aplicación de los principios de técnica legislativa. Un caso singular en Castilla y León” en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, 2008, pp. 297–315.
- ENTWISTLE, W. J., *Las lenguas de España: castellano, catalán, vasco y gallego-portugués*, Madrid, Itsmo, 1973.
- FERNÁNDEZ CAÑUETO, D. (Coord.), *El régimen lingüístico español*, Cátedra de Buen Gobierno e Integridad Pública. España Juntos Sumamos. Murcia, 2023.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, A., “Nacionalismo y representaciones lingüísticas en Ceuta y en Melilla”, en *Revista de Filología Románica*, 33(1) 2016: 23–46.
- GARCÍA CASCÓN, A., *Reflexiones sobre las minorías lingüísticas de Castilla y León*, 2013. (<https://es.slideshare.net/ibercasteller/reflexiones-sobre-las-minoras-linguisticas-de-castilla-y-len>).
- GONZÁLEZ ALONSO, B., *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A., 1981.
- JARDÓN, M., *La “normalización lingüística”, una anomalía democrática. El caso gallego*. Siglo XXI Editores, 1993.

- LÓPEZ BASAGUREN, A., “La Carta Europea de lenguas regionales o minoritarias: ¿un modelo para las sociedades multilingües más allá de la protección minoritaria?”, en LÓPEZ CASTILLO, A., (Dir.), *Lenguas y Constitución Española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 129-149.
- MICHELENA, L., “Normalización de la forma escrita de una lengua: el caso vasco”, en *Revista de Occidente*, n.º 10-11, 1982, pp. 54-75.
- MILLIAN I MASSANA, A., “La regulación constitucional del multilingüismo”, en R.E.D.C., n.º 10, 1984, pp. 129 e ss.
- MILIAN I MASSANA, A., *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*. Civitas. Madrid. 1994
- MILIAN I MASSANA, A., *Más sobre derechos lingüísticos. Reflexiones sobre los límites constitucionales y su interpretación por el Tribunal Constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- MODERNE, F., “L’elaboration d’un “modele linguistique” dans l’Espagne des autonomies: à propos des décisions du Tribunal Constitutionnel espagnol du 26 juin 1986”, en *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, n.º 2, 1986.
- PÉREZ FRANCESCH, J. L., “El marco constitucional del pluralismo. Especial consideración del plurilingüismo”, en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 3, 1993,
- PLA BOIX, A., “Derechos lingüísticos en España: balance y perspectivas”, en BARCELÓ I SERRAMALERA, M. e STRAPAZZON, C. L., *Escritos sobre derechos individuales y colectivos*. Atelier, Barcelona, 2015, pp. 63-79.
- ROSALES FERNÁNDEZ, A., “El multilingüismo en España más allá de las lenguas cooficiales: Análisis jurídico del diasistema asturleonés “(pendiente de publicación en Universidade de Valladolid).
- SEIJAS VILLADANGOS, E., *La configuración asimétrica de las Comunidades Autónomas*, León, Universidade de León, 2003.
- SMUK, P., “Do We Like Majority Decisions? Aspects of the Majority Principle in Voting on the Different Levels of Political Systems” en *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2022* (10) 1, pp. 409-423
- SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., “El régimen constitucional del bilingüismo: la cooficialidad lingüística como garantía institucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 55, 1999, pp. 11-41.
- SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., “El modelo lingüístico constitucional como conjunto categorial específico”, en LÓPEZ CASTILLO, A. (Dir.), *Lenguas y Constitución española*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 35-50.
- SIGUÁN, M., *España plurilingüe*, Madrid, Alianza Editorial S. A., 1992.
- SMUK, P., “Do We Like Majority Decisions? Aspects of the Majority Principle in Voting on the Different Levels of Political Systems” en *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2022* (10) 1, pp. 409-423. doi: 10.5553/HYIEL/266627012022010001023
- TAJADURA TEJADA, J., *El preámbulo constitucional*, Granada, Edit. Comares, 1997.

TASA FUSTER, V., “El sistema español de jerarquía lingüística. Desarrollo autonómico del artículo 3 de la Constitución: Lenguas cooficiales, otras lenguas españolas y modalidades lingüísticas. Teoría y praxis” en *Revista de Derecho Político*, n.º 100, septiembre-diciembre 2017, pp. 51-79.

VERNET, J. e PUNSET, R., *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid, 2007.

Regap



ESTUDOS



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 117-145
Santiago de Compostela, 2026
<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.51944>
©José Ángel Oreiro Romar
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 14/03/2024 | Aceptado: 16/12/2025

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

A revisión de oficio dos títulos administrativos habilitantes de natureza urbanística

La revisión de oficio de los títulos administrativos habilitantes de naturaleza urbanística

An ex officio review of urban planning licences and permits

70
Regap

Regap



ESTUDIOS

JOSÉ ÁNGEL OREIRO ROMAR
Secretario xeral do Consello Consultivo de Galicia
Letrado da Xunta de Galicia (exc.)
pepeoreiro@gmail.com

Resumo: A revisión de oficio é unha institución histórica no noso ordenamento xurídico que ten por obxecto extinguir a eficacia dos actos administrativos en que se produzan ilegalidades graves, coñecidas como causas de nulidade de pleno dereito. Este traballo analiza a aplicación desta institución, e en particular das causas que permiten declarar a nulidade de pleno dereito dun acto administrativo, aos títulos habilitantes de carácter urbanístico.

Palabras clave: Revisión de oficio, títulos administrativos habilitantes, urbanismo, competencia, procedemento, dereitos fundamentais.

Resumen: La revisión de oficio es una institución de larga raigambre en nuestro ordenamiento jurídico que tiene por objeto extinguir la eficacia de aquellos actos administrativos en los que concurren ilegalidades graves, conocidas como causas de nulidad de pleno derecho. Este trabajo analiza la aplicación de esta institución, y particularmente de las causas tasadas que permite declarar la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo, a los títulos habilitantes de naturaleza urbanística.

Palabras clave: Revisión de oficio, títulos administrativos habilitantes, urbanismo, competencia, procedimiento, derechos fundamentales.

Abstract: Ex officio reviews have a long-standing tradition in our legal system. Their purpose is to deprive of legal force administrative acts affected by serious unlawfulness, known as grounds of nullity *ab initio*. This study analyses the application of this procedure, and in particular the specific statutory grounds that permit an administrative act to be declared null and void *ab initio*, in reference to administrative authorisations for the purpose of urban planning.

Key words: Ex officio review, administrative licences and permits, urban planning, competence, procedure, fundamental rights.

SUMARIO: 1. Natureza xurídica. 2. Órgano competente para a revisión de oficio. 3. Procedemento. 3.1. Inicio. 3.2. Prazo. 3.3. Resolución. 4. Causas de nulidade de pleno dereito dos títulos habilitantes de natureza urbanística. 4.1. Os actos que lesionen dereitos e liberdades susceptibles de amparo constitucional. 4.2. Os ditados por órgano manifestamente incompetente por razón da materia ou do territorio. 4.3. Os que teñan un contido imposible. 4.4. Os que sexan constitutivos de infracción penal ou se diten como consecuencia desta. 4.5. Os ditados prescindindo total e absolutamente do procedemento legalmente establecido ou das normas que conteñen as regras esenciais para a formación da vontade dos órganos colexiados. 4.6. Os actos expresos ou presuntos contrarios ao ordenamento xurídico polos que se adquiren facultades ou dereitos cando se careza dos requisitos esenciais para a súa adquisición. 4.7. Calquera outro que se estableza expresamente nunha disposición con rango de lei. 5. Conclusións. 6. Bibliografía 7. Xurisprudencia

1 Natureza xurídica

A institución da revisión de oficio ten por obxecto a anulación dun título administrativo habilitante en que concorre unha causa de nulidade de pleno dereito. A pesar de que se trata dunha institución de longa tradición no noso ordenamento xurídico positivo, como sinalou a doutrina¹, ata tempos relativamente recentes a súa utilización foi meramente testemuñal.

Como sinalou a doutrina², desde a posición da Administración, a revisión de oficio constitúe un privilexio de autotutela declarativa da Administración de poder volver sobre os seus propios actos e confirmalos ou deixalos sen efecto, sen necesidade de acudir aos tribunais de xustiza.

Esta vía está reservada, polo tanto, para os títulos administrativos nos cales concorren groseiros vicios de nulidade, perceptibles sen complexas operacións de

¹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 105, 2016, pág. 267.

“Os preceptos do capítulo do título V da LPAC –os que regulan a revisión de oficio *lato sensu*– sempre foron considerados o parente pobre do réxime de recursos. Ata o recoñecemento xurisprudencial da acción de nulidade prevista no artigo 102.1 da Lei 30/1992 (hoxe no artigo 106.1 da LPAC), estas facultades de revisión tiveron un uso puramente testemuñal por parte das administracións: eran contadas as ocasións en que unha destas emprendía a revisión de oficio de actos nulos ou iniciaba unha declaración e demanda de lesividade (os actos favorables intentábanse neutralizar por procedementos indirectos de dubidosa legalidade); o único dos instrumentos regulados no citado capítulo I que as administracións utilizaban con certa habitualidade era a corrección de erros materiais, se ben con frecuencia contaminado polo seu emprego retorcido para rectificar erros xurídicos e revogar actos favorables sen acudir ás dúas técnicas antes mencionadas”.

² GONZÁLEZ PÉREZ, J., GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Tomo II. Civitas. Madrid, 1997, pág. 1638.

interpretación xurídica, e que se relacionan no artigo 47.1 da LPAC³. Trátase dunha “potestade exorbitante da Administración que deriva dos seus poderes de autotutela e que, pola súa propia natureza, queda reservada para os casos máis graves de violación do ordenamento xurídico, cuxa interpretación debe ser, ademais, estrita (Ditame do Consello de Estado 729/1991, do 13 de xuño). No mesmo sentido, a xurisprudencia do Tribunal Supremo sinala, xa desde antigo, pero con plena vixencia na actualidade, que a teoría xurídica da nulidade radical dos actos administrativos debe aplicarse con especial moderación e cautela nesta esfera, onde só deben tomarse en consideración para causar o dito efecto gravísimas e substanciais infraccións da lei (SSTS do 15 xuño de 1990, do 16 de febreiro de 1984 e do 13 de outubro de 1988, citadas –e por iso de plena aplicación– na moi recente STS do 23 de maio de 2022, recurso 741/2021). Precisamente polo carácter taxado das causas que poden fundamentar este recurso é esencial indicar no escrito de interposición o motivo concreto ou dentro dos previstos na lei que xustifican a utilización deste medio extraordinario, de modo que a súa omisión determinará a inadmisión do recurso (Ditame do Consello Consultivo de Galicia 290/2017, do 23 de agosto).

Aínda que se trata dunha vía de anulación común a todo tipo de actos administrativos, o mellor exemplo da súa relevancia como mecanismo para a anulación de títulos administrativos habilitantes é que a totalidade das lexislacións urbanísticas autonómicas aluden á revisión de licenzas nulas de pleno dereito (no caso de Galicia, artigo 154.2 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo Galicia, en diante LSG). Do mesmo xeito, o artigo 55 do Real decreto lexislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo e rehabilitación urbana (en diante, TRLSRU), sanciona coa nulidade de pleno dereito “actos administrativos de intervención que se diten con infracción da ordenación das zonas verdes ou espazos libres previstos nos instrumentos de ordenación urbanística”, exixindo a súa revisión “polos trámites previstos na lexislación de procedemento administrativo común”, e o artigo 60 do TRLSRU establece que as entidades locais poderán revisar de oficio os seus actos e acordos en materia de urbanismo “conforme o disposto na lexislación de réxime xurídico das administracións públicas”.

Como trazo característico en que máis adiante poremos atención, podemos destacar, a nivel formal, o ditame preceptivo e vinculante do órgano consultivo⁴, como garante da legalidade e dos dereitos do cidadán –non en van, o que pretende é extinguir a eficacia dun acto favorable que recoñece un dereito–. Este carácter vinculante implica que o ditame, en caso de ser favorable á declaración de nulidade proposta,

³ CANO CAMPOS, T., “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho administrativo”, *Derecho Administrativo. Nueva Época*, n.º 6, Centro de Estudios Políticos e Constitucionais, 2018, páx. 10, manifesta que: “Mentres que o artigo 106 da LPAC establece que as administracións públicas, en calquera momento, declararán de oficio a invalidez dos actos nulos de pleno dereito, o artigo 107 da mesma disposición legal non habilita a Administración con esa potestade, de modo que os actos anulables (favorables) non poden ser revisados de oficio pola Administración: esta ten que acudir á vía da declaración de lesividade de tales actos e á súa posterior impugnación ante a xurisdición contencioso-administrativa”.

⁴ No caso da Administración do Estado, da Comunidade Autónoma de Cantabria e das cidades autónomas de Ceuta e Melilla, o órgano consultivo competente para ditaminar sobre a nulidade dunha licenza é o Consello de Estado. O resto das comunidades autónomas dispoñen do seu propio órgano consultivo, que asumiu esta competencia.

habilita a autoridade consultante para que sexa esta a que declare a nulidade da licenza e, no caso contrario, impide tal declaración.

Ademais, é perfectamente posible empregar este mecanismo para as licenzas producidas por silencio positivo. Non obstante, neste último caso prodúcese unha peculiaridade, ao combinar dúas institucións como son o silencio administrativo e a cousa xulgada. Así, cando unha licenza obtida por silencio administrativo positivo foi confirmada pola xurisdición contencioso-administrativa, o principio de cousa xulgada non impide o exercicio das facultades de revisión, entendendo a xurisprudencia do Tribunal Supremo que nestes supostos a sentenza xudicial “unicamente se pronuncia para os efectos de afirmar que operara o silencio positivo” (STS do 7 de febreiro de 2023, recurso 3435/2021), pero non a conformidade da licenza coa normativa que lle resulte de aplicación. Deste modo, a análise da produción do silencio como ficción legal⁵ non implica unha análise xudicial sobre o fondo do asunto, polo que non existe cousa xulgada⁶.

⁵ STS do 4 de outubro de 2022, recurso 5518/2020 (Ide. Cendox 2807913002022100334): “Tal como declarou esta sala reiteradamente, o silencio administrativo negativo é unha ficción legal encamiñada a posibilitar a impugnación en sede xurisdiccional (ou administrativa) pola falta de resolución dos procedementos iniciados por instancia de parte ou de oficio, nos termos establecidos nos artigos 24 e 25 da vixente Lei 39/15 (artigos 43 e 44 da actualmente derogada Lei 30/92), ou dos recursos administrativos, ou non se contesta ao solicitado, falta de resolución ou resposta á que está obrigada a Administración. Así mesmo, declarou o Tribunal Constitucional con ocasión dunha cuestión de inconstitucionalidade, na cal se procedeu ao axuizamento en abstracto do artigo 46.1 LXCA, que, “Se o silencio negativo é unha institución creada para evitar os efectos paralizantes da inactividade administrativa, é evidente que ante unha resolución presunta desta natureza o cidadán non pode estar obrigado a recorrer, sempre e en todo caso, so pretexto de converter a súa inactividade en consentimento co acto presunto, exixíndoselle un deber de dilixencia que non lle é exixido á Administración” (STC 188/2003, do 27 de outubro, FX 6, nun razoamento reafirmado logo en incontables supostos). É decisiva a apreciación de que “a Administración non pode verse beneficiada polo incumprimento da súa obriga de resolver expresamente en prazo solicitudes dos cidadáns, deber este que entraña coa cláusula do Estado de dereito (artigo 1.1 CE), así como cos STS valores que proclaman os artigos 24.1, 103.1 e 106.1 CE” (SSTC 86/1998, do 21 de abril, FX 5; 71/2001, do 26 de marzo, FX 4, e 188/2003, do 27 de outubro, FX 6)”. Sobre a base desta doutrina, baste recordar a xurisprudencia desta sala a partir da Sentenza do 21 de marzo de 2006 (casación 125/2002), cuxos argumentos reproduciron logo, entre outras, as sentenzas do 30 de maio de 2007 (casación 654/2003) e 31 de marzo de 2009 (casación 380/2005), da que resulta que “(...) o incumprimento do deber de resolver non pode operar en beneficio da Administración incumplidora, pois con iso desvirtuárase a institución do silencio administrativo e incorreríase en vulneración do dereito fundamental recoñecido no artigo 24.1 da Constitución se a interpretación rigorosa da norma que establece o prazo para impugnar o acto presunto transforma nunha posición procesual de vantaxe o que é, na súa orixe, o incumprimento dun deber da Administración”. A doutrina que nace deses pronunciamentos é a que debe guiar a nosa reflexión, no sentido de que o silencio administrativo é unha ficción establecida precisamente en favor dos dereitos e intereses dos administrados e non un medio de eludir o seu deber a Administración...”

⁶ MARTÍN VALERO, A.I.; “La cosa juzgada como límite a la revisión de oficio de los actos administrativos”, *Revista Actualidad Administrativa*, n.º 4: “En principio, a Administración non pode proceder á revisión de oficio dun acto administrativo cuxa validez foi axuizada e declarada por sentenza firme, pois, tendo sido un acto administrativo revisado xurisdiccionalmente, a conformidade a dereito ou non do dito acto é cousa xulgada material que resulta intanxible salvo pola vía do recurso de revisión de sentenzas firmes considerado no artigo 102 da Lei da xurisdición. Agora ben, non cabe efectuar afirmacións terminantes sobre o alcance da cousa xulgada, senón que é preciso «acometer caso por caso un exame analítico das cuestións xurídicas realmente tratadas na sentenza firme orixinaria para verificar se se alza en obstáculo para a revisión de oficio dun acto administrativo alí axuizado». Se a sentenza anterior declara a inadmisión do recurso sen entrar no fondo do asunto, é posible a revisión de oficio do acto administrativo (...) Téndose ditado sentenza firme que declara producido por silencio positivo un acto administrativo, a revisión de oficio do citado acto non resulta impedida polo efecto positivo da cousa xulgada derivado daquela sentenza, cando a resolución xudicial unicamente se pronunciou no sentido de afirmar que operara o silencio positivo por entender cumpridos os requisitos para que se entendese producido un acto presunto de contido positivo, sen entrar a examinar a sentenza as posibles ilegalidades de fondo das que puidese estar afectada a autorización (acto administrativo) obtida por silencio”.

2 Órgano competente para a revisión de oficio

Para o caso do Estado e das comunidades autónomas, o órgano competente para declarar a nulidade de pleno dereito da licenza será o determinado pola súa respectiva normativa organizativa interna.

No que se refire aos concellos, a cuestión reviste especial transcendencia, xa que son as administracións que outorgan un maior número de licenzas.

No caso dos concellos que se acollen ao réxime previsto no título X da LBRL, titulado “Réxime de organización dos municipios de gran poboación”, a lei establece que cada órgano –pleno, xunta de goberno e alcalde– ten expresamente atribuída a facultade de revisión dos seus propios actos (arts. 123 e ss. LBRL).

Pero, cando se trata dos denominados concellos “de réxime común”, existe un baleiro legal. O Consello Consultivo de Galicia (en diante, CCG) xa desde os inicios desta institución (ditames CCG 102/1997; 886/2007, doutrina ratificada posteriormente nos CCG 184/2014, 692/2014 ou 164/2020) ditaminara que a competencia para revisar lle corresponderá ao órgano autor do acto, amparando esta interpretación na inexistencia dunha relación de xerarquía ou tutela entre os distintos órganos da Administración local, e noutros argumentos como a aplicación analóxica da citada normativa prevista para os municipios da poboación, postura que fora compartida polo Tribunal Superior de Xustiza de Galicia en Sentenza do 4 de febreiro de 2003, rec. 4534/2012. Pero posteriormente o TS fixa doutrina a través do recurso de interese casacional obxectivo, no sentido de que “1) Mentres non se cubra o evidente baleiro legal, o órgano competente para coñecer das revisións de actos nulos de pleno dereito dos presidentes das corporacións locais de réxime común é o pleno do concello; 2) Non cabe a delegación de tal facultade” (STS do 13 de decembro de 2022, recurso 4472/2020).

Regap



ESTUDIOS

3 Procedemento

3.1 Inicio

O réxime xurídico do procedemento é o previsto con carácter xeral no título IV da LPAC, “Das disposicións sobre o procedemento administrativo común”, coas especialidades previstas no artigo 106 da mesma norma. Neste sentido, o artigo 60 do TRLSRU establece que as entidades locais poderán revisar de oficio os seus actos e acordos conforme o disposto na lexislación de réxime xurídico das administracións públicas.

En canto á forma de iniciación, pode ter lugar de oficio –valla a redundancia–, ou por solicitude de persoa interesada. Porén, o órgano competente para a revisión poderá acordar motivadamente a inadmisión a trámite das solicitudes formuladas polos interesados, sen necesidade de solicitar ditame do órgano consultivo, cando estas non se baseen nalgunha das causas de nulidade do artigo 47.1 ou carezan

manifestamente de fundamento, así como no suposto de que se desestimases en canto ao fondo outras solicitudes substancialmente iguais. A verificación das causas de inadmisión a miúdo crea problemáticas derivadas dos límites co axuizamento sobre o fondo do asunto, o cal xerou abundantes críticas doutrinais⁷.

A este respecto, é importante traer a colación a xurisprudencia do Tribunal Supremo que considera que, aínda que como regra xeral o axuizamento dunha resolución de inadmisión por parte da xurisdición contencioso-administrativa está limitado a verificar se a solicitude de revisión debeu admitirse e consecuentemente tramitarse o procedemento⁸ nos supostos en que a causa de nulidade se acredita de forma notoria, e todas as partes interesadas tiveron a oportunidade de defender as súas posicións, o xuíz debe pronunciarse sobre o fondo do asunto sen que poida limitarse a ordenarlle á Administración a retroacción das actuacións e a tramitación do procedemento. Neste sentido, STS do 8 de abril 2008, recurso 711/2004⁹.

A iniciación de oficio, como calquera procedemento administrativo, pode ter lugar por propia iniciativa do órgano competente, como consecuencia dunha orde superior, ou por petición razoada doutros órganos administrativos. En Galicia existe a peculiaridade derivada das competencias da Axencia de Protección da Legalidade Urbanística de Galicia (en diante, APLU), que pode impugnar licenzas urbanísticas e dirixir requirimentos aos concellos para que revisen títulos habilitantes de natureza urbanística. O Ditame CCG 277/2021, do 15 de setembro, analiza un suposto moi interesante de revisión por requirimento da APLU. Así, ante o silencio administrativo do concello requirido, a APLU recorre á xurisdición contencioso-administrativa, que dita sentenza estimatoria pola que anula a licenza ao considerala ilegal. En execución desta sentenza, o concello pretende tramitar un procedemento de revisión, e o Consello Consultivo de Galicia pronúnciase desfavorablemente porque esta xa fora anulada na mesma sentenza que de forma innecesaria pretendía executarse.

En canto á iniciación por instancia de parte, a doutrina¹⁰ e os órganos consultivos recoñeceron tradicionalmente a lexitimación de terceiros para promover a nulidade

⁷ BAUZÁ MARTORELL, F.J., "Alcance de la función consultiva ante una solicitud de revisión de oficio con propuesta de resolución desfavorable", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 115, 2019, páx. 38-39. "Considero reproachable que o lexislador, aínda que benintencionado na creación dun trámite de admisión ou inadmisión, incluíse neste as dúas primeiras causas, porque non son o momento de ser analizadas, máxime se se ten en conta que a admisión é un trámite que en moitas ocasións se relativiza e ao que se lle presta escasa atención. Son do parecer de que a verdadeira análise de se existe causa de nulidade –que é a esencia da revisión de oficio– non pode realizarse nun mero trámite de admisión, que é o mesmo que dicir que a decisión do órgano de que non existe causa de nulidade non pode ser obxecto de inadmisión, por moi motivada que estea, senón de resolución, solución que resulta –como xa avanzamos– moito máis garantista para o interesado".

⁸ STS do 2 de outubro de 2007, recurso 2324/2005: "... ante a impugnación da desestimación presunta pola Administración ou mediante resolución expresa que rexeita inicialmente a petición de nulidade sen sometela ao procedemento e informes, o procedente non é resolver no recurso contencioso-administrativo sobre a validez do acto ou disposición que se impugna, senón sobre a procedencia de ordenar que a Administración siga o procedemento establecido e resolva en consecuencia". En idéntico sentido, a STS do 21 de maio de 2009, recurso 5283/2006.

⁹ ECLI:ES:TS:2008:1749.

¹⁰ EZQUERRA HUERVA, A., "Una visión panorámica del régimen de anulación de licencias urbanísticas", *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 207, 2020, páx. 6: "Como terceira observación ou especificación acerca da iniciación do procedemento por solicitude do interesado, cómpre demorarse no exame da lexitimación para instar a declaración de nulidade. É este un particular sobre o que o artigo 106 LPAC se posiciona de xeito claro e inequívoco na liña de restrinxir esta acción de nulidade aos que teñan a consideración xurídica de interesados, isto é, a teor do artigo 4 LPAC, aos titulares de dereitos subjectivos ou intereses lexitimos que poidan verse afectados pola declaración de nulidade. Esta regra xeral debe considerarse exceptuada, non obstante, en relación coa revisión de licenzas urbanísticas nulas, a cal pode ser instada por calquera persoa, sexa ou non

de licenzas a través deste procedemento. Así, o Consello de Estado declarou (Ditame 2124/1994, do 7 de decembro) que, aínda que formalmente non hai unha acción pública en materia revisora, existen excepcións reguladas como tales en supostos moi concretos, nos cales a acción pública se fundamenta en consideracións protectoras do interese xeral, citando entre estes exemplos os relativos á protección da legalidade urbanística, do patrimonio histórico ou do réxime de costas.

3.2 Prazo

A extensión do prazo é unha das novidades da regulación do artigo 106.5 da LPAC (seis meses, fronte aos tres meses establecidos na derogada Lei 30/1992, do 26 de novembro). Esta ampliación mereceu críticas doutrinais por inxustificada, xa que a sinxeleza procedemental da revisión de oficio non exixía esta “marxe de alivio”¹¹.

En canto ao prazo de duración, cómpre distinguir os procedementos iniciados de oficio dos iniciados por solicitude de parte.

Cando o procedemento se iniciase por solicitude de interesado, o transcurso do prazo de seis meses desde a solicitude permite entendela desestimada por silencio administrativo e, consecuentemente, habilitada a vía xurisdiccional contencioso-administrativa. A este respecto, o TS declarou moi recentemente, con motivo dun recurso formulado contra a desestimación por silencio dunha solicitude de revisión de oficio, que o tribunal non pode limitarse a declarar a retroacción das actuacións para ordenar a tramitación da solicitude, senón o que debe resolver sobre a procedencia da revisión, xa que resulta desproporcionado someter os administrados a un novo procedemento (STS do 30 de novembro de 2022, recurso 7281/2020). Non obstante, rectificando a súa propia doutrina menos dun mes despois, opta por unha solución casuística, manifestando que “non é admisible unha resposta taxativa sobre se cando, denegada a revisión de oficio pola Administración autora dun acto que se considera que incorre en vicio de nulidade de pleno dereito, debe ser declarada a dita nulidade directamente polo tribunal do contencioso ao coñecer da impugnación da citada denegación, ou se debe ordenar a retroacción á vía administrativa para a tramitación do procedemento de revisión de oficio, debendo observarse as circunstancias de cada caso para optar por unha ou outra alternativa” (STS do 19 de decembro de 2022, recurso 702/2022). Á marxe da incoherencia que supón desdicirse nun lapso de tempo tan breve, a doutrina que senta con carácter casacional deixa totalmente

titular de dereitos e intereses lexítimos afectados. Iso é así como consecuencia de que tradicionalmente o dereito urbanístico español reconece a acción pública, de modo que a lexitimación activa para actuar contra decisións administrativas no dito sector non está condicionada á presenza ou titularidade dun dereito ou interese lexítimo”.

¹¹ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, cit. 252: “A concesión desta marxe de alivio ás administracións que inician estes procedementos carece de toda xustificación no sistema xeral da LPAC, cuxo artigo 22.1.d) prevé a suspensión do cómputo do prazo máximo para resolver «cando se lle soliciten informes preceptivos a un órgano da mesma ou distinta Administración, polo tempo que medie entre a petición, que deberá comunicárselles aos interesados, e a recepción do informe». Sendo evidentemente preceptivo o ditame dos máximos órganos consultivos, non correndo o prazo durante o tempo hábil para a súa emisión, e non requirindo o procedemento da realización de ningún outro trámite, o prazo máximo de tres meses resultaba máis que suficiente; e a súa duplicación devén, desta forma, carente de todo fundamento. É probable que esta extensión do prazo máximo se deba a un simple esquecemento da modificación que simultaneamente se estaba a operar no artigo 22.1.d), esquecemento que, desde logo, non é bastante para xustificar esta reforma”.

aberta a cuestión, redundando en prexuízo da seguridade xurídica. O que si cabe dicir é que resulta coherente coa posición que mantén para os supostos de anulación dunha resolución de inadmisión da solicitude de revisión de oficio. Recordemos que a antes mencionada STS do 8 de abril 2008, recurso 711/2004¹², impuña unha solución casuística, de xeito que o tribunal debe resolver o fondo do asunto “se conta cos medios necesarios para resolver a cuestión suscitada manifesta ou, no caso contrario, ordenar a retroacción das actuacións para a tramitación do procedemento revisorio”.

Cando o procedemento se tivese iniciado de oficio, o transcurso do prazo de seis meses desde o seu inicio sen dítarse resolución producirá a súa caducidade. A diferenza do que sucede co procedemento administrativo común, a xurisprudencia declarou que a data que cómpre considerar para apreciar a caducidade é aquela en que se dita a resolución que lle pon fin, e non aquela en que se notifica esa resolución (STS do 12 de marzo de 2020, recurso de casación 846/2018¹³). Iso supón que a revisión de oficio se distingue neste punto do procedemento administrativo común, xa que neste último caso o prazo de caducidade exige ditar e notificar a resolución. Esta discordancia foi obxecto de críticas doutrinais¹⁴.

A caducidade non obsta a que a Administración consultante poida, se é o caso, acordar novamente a incoación do procedemento, ao considerar que non existe limitación temporal para declarar a nulidade de pleno dereito, podendo tamén acordar,

¹² ECLI:ES:TS:2008:1749.

¹³ STS do 12 de marzo de 2020, recurso de casación 846/2018 - ECLI:ES:TS:2020:866: “Na Sentenza n.º 1183/2018, de 10 de xullo (casación n.º 1555/2016), recordamos que, no caso específico do procedemento de revisión de oficio, para determinar a súa finalización hai que observar a data da resolución e non a da súa notificación. A esa conclusión, precisabamos, chegaron as sentenzas do 18 de marzo de 2008 (casación n.º 2699/2005), 11 de maio de 2017 (casación 1824/2015) e 6 de febreiro de 2018 (3740/2015). Esta xurisprudencia resalta a diferenza existente entre o réxime xeral da caducidade previsto no artigo 44.1 da Lei 30/1992, segundo o cal o transcurso do prazo máximo sen terse ditado e notificado a resolución producirá a caducidade, e o do procedemento de revisión, para o que rexe o disposto no seu artigo 102.5, que une o efecto da caducidade ao transcurso do prazo máximo de tres meses sen terse ditado a resolución (...). Segundo canto se dixo, debemos responder a cuestión exposta polo auto de admisión dicindo que, no procedemento de revisión de oficio de actos nulos previsto polo artigo 102 da Lei 30/1992, a data a considerar para apreciar a caducidade a que se refire o seu apartado 5 é aquela en que se dita a resolución que lle pon fin”.

¹⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos”, cit. páx. 253: “... a lei alude ao transcurso do prazo máximo «sen dítarse resolución», sendo así que, na regulación xeral do devandito prazo máximo, o *dies ad quem* se sitúa non na data en que a resolución se dita, senón na cal se notifica (do «prazo máximo en que debe notificarse a resolución expresa» falan, en termos idénticos, os artigos 42.2 da Lei 30/1992 e 21.2 da LPAC). Diso podería deducirse que o prazo máximo para resolver os procedementos de revisión de oficio constitúe unha excepción, respecto do réxime xeral do prazo máximo de duración dos procedementos; unha excepción máis xenerosa coa Administración, que o cumpriría simplemente con ditar a resolución, sen que dentro deste tivese que producirse tamén a súa notificación. Pero tamén cabe unha interpretación distinta, que lle atribuiría a redacción diferente do artigo 102.5 (da Lei 30/1992) e do artigo 106.5 da LPAC a unha redacción imprecisa, sendo tamén aplicable neste caso a regra común que exige tanto o pronunciamiento da resolución como a súa notificación. Na miña opinión, esta segunda interpretación é preferible; pero, en todo caso, achámonos ante unha incerteza interpretativa difícil que o lexislador de 2015 ben puido ter despxado, o que non fixo...”. GÓMEZ FERNÁNDEZ, D., “El *dies ad quem* del plazo de caducidad del procedimiento de revisión de oficio de las licencias y órdenes de ejecución”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 43, 2019, pronúnciase nun sentido moi parecido: “O respecto e observancia destas garantías procedementais a que se refire o Supremo inclúe a obriga de notificar en prazo porque, entre outras cousas, se se exige no artigo 25.1.b) con carácter xeral para crear un acto administrativo, como non se vai exixir tamén para eliminalo do ordenamento xurídico se está protexido pola mal chamada presunción de validez do artigo 39 da Lei 39/2015? E non podería ser argumento o feito de que nos procedementos de revisión de oficio do artigo 106 o suposto vicio de nulidade xustificaría ese trato diferente, xa que, ademais de que a xurisprudencia e o Consello de Estado estableceron que a interpretación sobre a existencia dun vicio de nulidade debe ser restritiva, iso non é argumento para non exixir o cumprimento das formas das que falaba antes. Ademais, a diferenza do que sucede coa declaración de lesividade, a resolución que pon fin ao procedemento de revisión de oficio dos actos nulos si que despreza efectos importantes na esfera xurídica do interesado afectado, polo que a súa notificación é relevante”.

para estes efectos, a conservación dos actos e trámites practicados no procedemento en que resulte procedente.

Finalmente, cabe destacar dúas especialidades procedementais establecidas no artigo 106 da LPA.

Por un lado, o ditame “favorable”, é dicir, preceptivo e vinculante, do órgano consultivo, e que determinou o protagonismo do Consello de Estado e órganos consultivos na xeración dun importante acervo doutrinal sobre esta institución. A solicitude de ditame ao órgano consultivo permítelle á Administración suspender o prazo de seis meses para evitar a caducidade do procedemento. Non obstante, “é preciso que tal suspensión se acorde e teña coñecemento diso o interesado. Iso é así porque o prazo para resolver é unha garantía esencial para o administrado nos procedementos de revisión de oficio, ata o punto de que a lei asocia ao seu incumprimento a morte do procedemento sen consecuencias desfavorables para o administrado. Nos casos en que o dito prazo deba dilatarse por razón da emisión dun informe preceptivo, circunstancia prevista na lei, forma parte tamén do conxunto de garantías do administrado ter coñecemento da decisión administrativa de suspensión responsable da dilación...” (STS do 11 de xullo de 2023, recurso 957/2023).

Doutro lado, as administracións públicas, ao declararen a nulidade dunha disposición ou acto, poderán establecer, na mesma resolución, as indemnizacións que proceda recoñecerlles aos interesados, de se daren as circunstancias legalmente previstas para apreciar a responsabilidade patrimonial extracontractual das administracións públicas (art. 106.4 LPAC). Desta forma, tramítase nun único procedemento a declaración de nulidade e o recoñecemento da indemnización como consecuencia desta. As administracións foron tradicionalmente remisas a utilizar esta posibilidade, preferindo gardar silencio sobre a cuestión ou, como moito, remitindo ao ulterior procedemento para tramitar a reclamación de responsabilidade patrimonial. Pero o certo é que, cando se produce a anulación dun título administrativo, é posible que o titular da licenza deba ser resarcido dos danos producidos por esa anulación, e, neste suposto, conforme os principios de celeridade e eficiencia na actuación administrativa, o lóxico e cabal é que se recoñeza a indemnización no propio procedemento de revisión e ao abeiro do citado artigo 106.4. Como exemplo do exposto, podemos citar o ditame do Consello Consultivo de Castela e León 296/2020, do 24 de setembro, no cal, tras invocar a normativa de aplicación (art. 106.4 LPAC e arts. 32.2 e 34.1 da LRXSP), conclúe que “cabe indemnizar o solicitante da licenza pola contía dos traballos executados e aboados polo feito de que o concello autorizou indebidamente unhas obras en atención a que lle concedeu a licenza solicitada (que lle fora denegada cando a pediu por primeira vez), coñecendo que no expediente correspondente á primeira solicitude da licenza constaban informes técnicos e xurídicos onde se sinalaba que non se podería subministrar auga potable ás edificacións en solo rústico, as cales deben abastecerse de forma independente, ademais de que a execución da licenza suporía unha ocupación ilegal dos bens de dominio público, neste caso un camiño público”.

Regap



ESTUDIOS

4 Causas de nulidade de pleno dereito dos títulos habilitantes de natureza urbanística

No noso sistema, a anulabilidade é a regra xeral da legalidade do acto administrativo, e a nulidade de pleno dereito, a excepción. Diso resulta que a nulidade só pode fundamentarse nas causas taxadas na lei, impoñéndose unha interpretación restritiva destas, o que exclúe calquera tipo de aplicación extensiva ou analóxica que puidese converter o procedemento nunha canle ordinaria ou habitual de expulsión dos actos que elixisen o ordenamento xurídico. Estas causas son as previstas no artigo 47.1 da LPAC.

Dependendo da forma de iniciación do procedemento (de oficio ou por instancia de parte), é unha carga da Administración ou do solicitante a identificación clara e concreta da causa de nulidade invocada, ata o punto de que a xurisprudencia declarou reiteradamente que a falta de identificación da causa permite a inadmisión da solicitude de revisión. Deste xeito, o dereito ao procedemento só existe cando “o solicitante esgrima unha causa de nulidade de pleno dereito das previstas no artigo 62 da propia lei procedemental e o faga nos termos considerados no artigo 102 do mesmo corpo legal” (STS do 22 de marzo de 2015, recurso 3957/1999¹⁵). Ademais, non chega coa simple cita da causa de nulidade, xa que é preciso que, malia a provisionalidade que debe caracterizar tal exame inicial, se conte polo menos con datos obxectivos e fiables que puidesen ser o xerme da mencionada causa de nulidade de pleno dereito, a acreditar no procedemento que se inicia. Por iso, desde este momento inicial, debe poder contrastarse a verosimilitude e consistencia da causa de nulidade alegada” (STS do 8 de abril de 2008, recurso 711/2004). Igualmente, tampouco é posible instar a revisión de oficio cando no procedemento xudicial se invoquen causas diferentes das alegadas en vía administrativa (STSXG do 28 de marzo de 2019, recurso 4440/2017).

Procedemos a continuación a analizar a aplicación de cada unha das causas legalmente taxadas aos títulos administrativos habilitantes de natureza urbanística.

4.1 Os actos que lesionen dereitos e liberdades susceptibles de amparo constitucional

Os dereitos e liberdades susceptibles de amparo constitucional son os recollidos nos artigos 14 a 29 da Constitución española, cualificados así porque poden fundamentar o recurso de amparo ante o Tribunal Constitucional (artigo 53.2 da Constitución española, en relación cos artigos 41 e seguintes da Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional).

Descendendo ao campo que nos ocupa, é certamente complicado que, a través do outorgamento dunha licenza urbanística, se afecte a dereitos como a discriminación por razón de nacemento, raza, sexo, relixión, opinión, liberdade ideolóxica ou relixiosa, liberdade de circulación, asociación, reunión, ou participación política.

¹⁵ As referencias deben entenderse realizadas aos actuais e vixentes artigos 47 e 109 LPAC.

Por iso, a maioría dos asuntos en que se invoca esta causa de nulidade refírense ao dereito á tutela xudicial efectiva (artigo 24 da Constitución española), na súa vertente de dereito de defensa no procedemento administrativo, ou, en menor medida, á infracción do principio de igualdade (artigo 14 da Constitución española). O trámite de audiencia, con carácter xeral en todo tipo de procedementos administrativos, e particularmente no de concesión de licenzas, ten por obxecto permitir que os afectados poidan formular alegacións en defensa dos seus intereses. É un trámite preceptivo, pero non vinculante, de modo que a Administración está obrigada a verificar o trámite e a dar unha resposta motivada, pero non a estimar as alegacións formuladas. Ademais, no caso de licenzas, estamos ante procedementos regulados de aplicación estrita da normativa, polo que o verdadeiramente relevante é verificar o cumprimento da legalidade urbanística. Polo tanto, a importancia do trámite de audiencia ten que pórse en relación co contido material das alegacións presentadas. Neste sentido, a xurisprudencia exixiu que quen invoca unha causa de nulidade baseada na omisión do trámite de audiencia e consecuente indefensión (artigo 24 da Constitución española) debe ofrecer argumentos materiais ou de fondo, e conectalos cun resultado certo de indefensión material, máis alá da irregularidade formal da omisión do trámite (STS do 7 de xuño de 1989, recurso 795/84, e STS do 12 de maio de 1999, recurso 5152/1993). En resumo, cando o vicio do denunciado se circunscribe á mera irregularidade formal sen efectos materiais, non pode equipararse á vulneración do dereito constitucionalmente protexido. No mesmo sentido, a doutrina dos órganos consultivos considera que non hai indefensión “cando o interesado puidese defender o seu dereito en calquera fase das actuacións, aínda que non fose no estrito trámite de vista e audiencia” (Ditame do Consello de Estado núm. 1337/1994, do 14 de abril). No Ditame do Consello Consultivo de Galicia 281/2022, do 28 de setembro¹⁶, que examina un suposto de revisión de oficio por nulidade de pleno dereito da declaración de caducidade dunha licenza de obras, fundamentado na vulneración do dereito de defensa por falta de notificación ao propietario da obra, e, tras manifestar que a resolución desta problemática ten que ser casuística, analizando as circunstancias do caso concreto –falta de notificación a un interesado–, constata que se produciu indefensión material e efectiva.

En canto á vulneración do dereito de igualdade dos cidadáns ante a lei (artigo 14 da Constitución española), conforme a reiterada doutrina constitucional, este dereito implica “un deber de abstención na xeración de diferenciacións arbitrarias” (STC 12/2008, do 29 de xaneiro de 2008), que ten como presuposto esencial a existencia dun punto de partida en situacións iguais, de identidade de supostos de feito (STC 13/2009, do 19 de xaneiro). Deste xeito, prodúcese a vulneración do principio de igualdade cando sen causa obxectiva se ofrezca unha solución xurídica diferente a unha solicitude de licenza que parta de idénticos supostos de feito. E este principio debe aplicarse tendo en conta o carácter regulado do procedemento para outorgar

¹⁶ Ditame do Consello Consultivo de Galicia 281/2022, do 28 de setembro: O Concello de Betanzos non notificou á SAREB a resolución ditada naquel procedemento de caducidade, polo que esta non tivo en ningún momento oportunidade de alegar e achegar os elementos de convicción que permitisen ponderar os feitos concorrentes para acordar a referida caducidade, polo que neste caso concreto si pode apreciarse unha indefensión material xeradora dunha vulneración do dereito á defensa”.

licenzas, pero tamén o emprego de conceptos xurídicos indeterminados no seu outorgamento, de modo que calquera diferenza de trato deberá ser obxectiva, razoable, razoada e motivada. O Ditame do CCG 31/2003, do 1 de marzo, aínda que non se refire propiamente a unha licenza, senón a un acto de xestión urbanística, pronúnciase favorablemente á nulidade de pleno dereito do acordo de aprobación dun proxecto de compensación onde o Concello exixía a cesión gratuíta do 10 % do aproveitamento aos propietarios integrados na Xunta de Compensación, fronte aos que optaron por non se integrar e recorrer en vía xudicial ao considerar que esa cesión non lles resulta de aplicación. Estes propietarios que decidiron non integrarse obtiveron un pronunciamento favorable ás súas pretensións, de maneira que se viron exentos da obriga de cesión gratuíta. Baseándose niso, o CCG considerou que a exixencia ao resto dos propietarios constituía unha quebra do principio de igualdade.

En todo caso, cabe recordar a xurisprudencia histórica, clara e constante, en virtude da cal non cabe invocar o principio de igualdade na ilegalidade (entre moitísimas outras, STS do 11 de marzo de 2021, recurso 347/2019¹⁷). Deste xeito, unha licenza ilegal nunca pode constituír un precedente para evitar a revisión de oficio doutra previa en que concorre a mesma ilegalidade, aínda que si podería servir para que a Administración tome coñecemento desta ilegalidade previa e promova un procedemento de revisión de oficio para a súa anulación. En palabras de CHAVES J. R.,¹⁸ “a Administración non só non se acha vinculada polo precedente ilegal, senón que é posible que, ao ter noticia dese posible caso de ilegalidade, como se di coloquialmente se levante a lebre e promova accións para restaurar a orde xurídica perturbada (p. ex. sancións, revisión de oficio, etcétera)”.

4.2 Os ditados por órgano manifestamente incompetente por razón da materia ou do territorio

De acordo co establecido no artigo 8.1 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público, a competencia é irrenunciable e exercerana os órganos administrativos que teñan autoridade como propia, fóra dos casos de delegación ou avocación, cando se efectúen nos termos previstos na lei. Consecuentemente, a falta de competencia é unha irregularidade que vicia o acto administrativo. Non obstante, non toda incompetencia é un vicio de nulidade de pleno dereito.

A xurisprudencia do Tribunal Supremo, do Consello de Estado e dos consellos consultivos preocupouse por perfilar as notas que permiten apreciar esta causa no marco dun procedemento de revisión de oficio.

Por unha banda, o decisivo e determinante é que a incompetencia sexa manifesta, isto é, “que se manifeste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido” (STS do 18 de maio de 2001, recurso 2678/1995, ES:TS:2001:4108). O adxectivo “manifesta”

¹⁷ STS do 5 de decembro de 2018, rec. 1910/2016: “É sabido que o precedente só pode prosperar se este se produciu dentro da legalidade, e iso sen prexuízo da posibilidade que ten a Administración de apartarse do precedente facéndoo de forma suficientemente motivada, motivación que neste caso vén obrigada pola suxeición da actuación administrativa ao ordenamento xurídico, o que exclúe a actuación arbitraria ou discriminatoria”.

¹⁸ CHAVES, J.R., *Derecho Administrativo Mínimo*, Editorial Amarante, 2020, pág. 17-20.

exixe que a incompetencia sexa notoria e clara e que vaia acompañada dun nivel de gravidade proporcional para os efectos que comporta a súa declaración.

O Consello de Estado¹⁹ sinalou de xeito reiterado que un acto é ditado por órgano manifestamente incompetente cando ese órgano invade, de xeito ostensible e grave, as atribucións que lle corresponden a outra Administración. A nulidade de pleno dereito por incompetencia manifesta exige, para ser apreciada, que sexa notoria e clara e que vaia acompañada dun nivel de gravidade xurídica proporcional á gravidade dos efectos que comporta a súa declaración. De aí que se estimase existente en determinados supostos notorios e graves de incompetencia material ou territorial ou de evidente ausencia do presuposto fáctico atributivo da competencia (entre outros, ditames n.º 49.565; n.º 1.247/2002, do 30 de maio de 2002; n.º 981/2005, do 28 de xullo de 2005; n.º 1.391/2012, do 17 de xaneiro de 2013; ou n.º 1592/2011, do 17 do novembro). Pola súa banda, o Consello Consultivo de Galicia considerou que este suposto de nulidade concorre tanto nos casos en que a competencia está atribuída a un órgano de diferente natureza –por exemplo, un órgano administrativo que dita un acto cuxa competencia está atribuída a un órgano de carácter xurisdiccional–, como naqueles en que o órgano competente pertence a unha Administración pública distinta (CCG 457/2015 e 310/2019).

A diferenza da incompetencia manifesta por razón da materia ou do territorio, non constitúe causa de nulidade de pleno dereito a incompetencia xerárquica (por todos, os ditames do Consello Consultivo de Castela e León 297/2012, do 31 de maio; 552/2013, do 18 de xullo; 85/2015, do 19 de marzo; e 190/2015, do 7 de xullo). Iso obedece a que pode ser emendada, ou validada, por un acto do órgano superior (artigo 52.3 LPAC²⁰). No entanto, cómpre realizar unha precisión no eido das entidades locais, xa que os órganos de goberno destas administracións (pleno, xunta de goberno, presidencia da corporación) non teñen unha relación de xerarquía entre si. Diso resulta que a incompetencia no ámbito da Administración local constituirá na maioría dos casos un suposto de incompetencia material obxectiva²¹ e, polo tanto, unha causa de nulidade de pleno dereito, aspecto a ter en conta xa que, como se sinalou, os concellos son as administracións que outorgan un maior número de títulos urbanísticos habilitantes.

Regap



ESTUDIOS

¹⁹ No mesmo sentido, Ditame 33/1996, do 29 de outubro de 1996, do Consello Consultivo de Castela-A Mancha, ou Ditame 73/2011, do 9 de marzo, do Consello Consultivo de Madrid.

²⁰ Artigo 52. Validación.

1. A Administración poderá validar os actos anulables, emendando os vicios que presenten.

2. O acto de validación producirá efecto desde a súa data, salvo o disposto no artigo 39.3 para a retroactividade dos actos administrativos.

3. Se o vicio consistise en incompetencia non determinante de nulidade, a validación poderá ser realizada polo órgano competente cando sexa superior xerárquico do que ditou o acto viciado.

²¹ “Entre o pleno e o alcalde non existe unha relación xerárquica e resalta a significación que ten o feito de que o lexislador reserve ao órgano colexiado máis representativo da corporación local unha determinada competencia. Por tal motivo, en diferentes supostos apreciouse a concorrencia da causa de nulidade por razón da materia ao invadir o alcalde unha competencia reservada ao pleno” (ditames do Consello Consultivo de Castela e León 110/2012, do 23 de febreiro; 186/2012, do 12 de abril; 130/2013, do 21 de marzo; 148/2015, do 7 de maio; 372/2016, do 22 de setembro; e 367/2017, do 7 de setembro). En cambio, cando foi o órgano colexiado o que adoptou un acordo da competencia do alcalde, co voto favorable deste, concluíuse –en liña coa xurisprudencia– que non debe operar a dita causa de nulidade” (ditames do Consello Consultivo de Castela e León 130/2013, do 21 de marzo, e 372/2016, do 22 de setembro).

Finalmente, a incompetencia territorial tamén pode ser unha causa de nulidade de pleno dereito. Así, o Ditame do Consello Consultivo de Castela e León 714/2013, do 18 de outubro, analiza unha controversia cuxa orixe é un erro da Delegación Provincial en Ourense da Consellería de Industria e Comercio, ao informar á Junta de Castilla y León que a licenza solicitada non afectaba a terreos da provincia de Ourense. O dito erro foi posteriormente advertido pola Xunta de Galicia, que lle comunicou á Junta de Castilla y León que unha pequena parte do territorio incluído no permiso de investigación afectaba a terreos da provincia de Ourense. Diso dedúcese a nulidade do título outorgado, xa que, ao afectar a dúas comunidades autónomas, de acordo coa normativa de aplicación, tería que telo concedido a Administración do Estado. Polo tanto, a resolución fora ditada por órgano manifestamente incompetente por razón do territorio, e o citado ditame emite informe favorable sobre a nulidade de pleno dereito por esta causa.

4.3 Os que teñan un contido imposible

A imposibilidade dos actos administrativos pode ser física, ideal ou xurídica: a imposibilidade física dun acto ten lugar cando resulta absolutamente inadecuado á realidade material sobre a que recae, como acontece se o acto se refire a un suxeito ou a un obxecto inexistente; a ideal xorde cando a estrutura lóxica do acto está defectuosamente conformada ao existir dentro desta elementos contraditorios; e a xurídica, cando o acto contradí de xeito claro e terminante o ordenamento xurídico por faltaren os presupostos do propio acto.

A doutrina (entre outros moitos, Ditame do Consello de Estado 1123/2020, do 13 de abril, ou Ditame do Consello Consultivo de Galicia 266/2020, do 12 de novembro; e xurisprudencia, entre outras moitas, STS do 11 de abril 2013, recurso 2200/2013) sinalou de xeito reiterado que a imposibilidade a que se refire a lei ha de ser de carácter material ou físico, posto que unha imposibilidade de carácter xurídico equivalería practicamente a ilegalidade do acto, o que adoita comportar anulabilidade. E engade que a imposibilidade debe ser tamén orixinaria, xa que unha imposibilidade sobrevida comportaría a simple ineficacia do acto. Son tamén de contido imposible os actos que encerran unha contradición interna nos seus termos (imposibilidade lóxica) por se oporen a leis físicas inexorables ou ao que racionalmente se considera insuperable. Nalgúns casos, equiparouse a indeterminación, ambigüidade ou inintelixibilidade do contido do acto coa imposibilidade deste. Polo tanto, son actos nulos, por teren un contido imposible, os que resultan inadecuados, en forma total e orixinaria, á realidade física sobre a que se ditan.

A nulidade de pleno dereito de actos administrativos que teñan un contido imposible é un reflexo no dereito administrativo do principio que expresa o artigo 1272 do Código civil para os contratos (“Non poderán ser obxecto de contrato as cousas ou servizos imposibles”).

Do exposto resulta que a apreciación desta causa nunha licenza é certamente complicada. De ordinario, unha licenza pode contravir o ordenamento xurídico por

razóns procedementais, ou por razóns de fondo, pero iso conducirá a unha imposibilidade xurídica, é dicir, a unha ilegalidade. E mesmo nos casos en que puidese considerarse unha imposibilidade material –ex. licenza outorgada sobre unha parcela inexistente–, a xurisprudencia e a doutrina preferiron reconducir o vicio á ausencia de “requisitos esenciais” (artigo 47.1.f LPAC). Polo tanto, a xeneralidade dos pronunciamentos doutriniais e xurisprudenciais que analizaron a posible concorrencia desta causa nunha licenza ten carácter desestimatorio²². Así, por exemplo, na STS do 2 de febreiro 2017, recurso 91/2016²³, invocábase a nulidade dun título –unha concesión administrativa–, entre outras razóns porque a entidade concedente non tiña a titularidade dos terreos e, por iso, tratábase “dun acto de contido imposible, porque ninguén pode ceder o que non ten e ademais non poden ser obxecto de contrato as cousas ou servidos imposibles, segundo o artigo 1272 do Código civil”. A sentenza desestima a concorrencia deste vicio, xa que non está claro que os terreos afectados correspondesen ao dominio público marítimo terrestre, sendo preciso para iso “especial actividade intelectual para a súa comprobación” ou, dito doutro xeito, complexas operacións de interpretación xurídica incompatibles co carácter notorio e ostensible que exige esta institución.

4.4 Os que sexan constitutivos de infracción penal ou se diten como consecuencia desta

A doutrina consultiva declarou que o primeiro requisito para apreciar este vicio de nulidade é que a infracción penal fose declarada polo órgano competente da xurisdición penal (CCG 271/2023²⁴). Diso deriva que nin o órgano administrativo que tramita a revisión nin tampouco os órganos xudiciais da xurisdición contencioso-administrativa poderán pronunciarse ou facer valoracións desta natureza, nin sequera para os efectos prexudiciais

Por outro lado, nótase que a dicción literal do precepto –que os actos sexan constitutivos de infracción penal “ou se diten como consecuencia desta”– avoga por considerar incluídos todos os actos que sexan resultado dunha ilicitude penal, sendo necesario que entre o ilícito penal e o acto exista unha estreita relación causal. Así o entendeu tamén o noso Tribunal Supremo en STS do 15 de abril de 2004, recurso 7249/1991, segundo a cal: “... atendería contra o máis elemental sentido de xustiza,

²² STSX de Madrid, do 20 de marzo de 2018, recurso 628/2016: “Son tamén de contido imposible os actos que encerran unha contradición interna nos seus termos (imposibilidade lóxica) por oporse a leis físicas inexorables ou ao que racionalmente se considera insuperable. Por fin, a xurisprudencia equiparou nalgúns casos a indeterminación, ambigüidade ou inintelixibilidade do contido do acto coa imposibilidade deste (sentenzas do 6 de novembro de 1981 e 9 de maio de 1985). Pois ben, no caso examinado, de acordo coa xurisprudencia exposta, non concorre a causa de imposibilidade invocada, posto que o condicionado da resolución impugnada, como esta expresamente refire, se establece tanto para a fase de execución das obras como para a fase de funcionamento, onde se inscriben as condicións impostas respecto das obras xa executadas, polo que o eventual incumprimento de condicionado ambiental constitúe unha cuestión de imposibilidade xurídica non subsumible no artigo 62.1.c)”. Nun sentido parecido, STSX de Navarra do 29 de abril de 2019, recurso 284/2018 ECLI:ES:TSXNA:2019:155.

²³ ECLI:ES:TXM:2018:3807.

²⁴ Ditame do Consello Consultivo de Galicia 271/2023, do 31 de agosto: “Non consta a existencia de ningún pronunciamento –ou cando menos procedemento– penal relacionado con estes feitos, e que calquera das causas de nulidade invocadas debe ser acreditada dun xeito fidedigno, correspondendo a carga da proba a quen a invoca, é evidente que a acción revisoria tampouco pode prosperar por este vicio, insistimos, en ningún caso acreditado”.

entendida como valor supremo que informa constitucionalmente o ordenamento xurídico conforme o artigo 1 da Constitución, que quen incorre nunha conduta penalmente reprochable, e é sancionado por iso pola xurisdición penal, co obxectivo de obter un pronunciamento da Administración (...) –o que en definitiva supón violentar a vontade administrativa–, consegueu o fin perseguido mediante unha resolución administrativa que debe considerarse viciada de nulidade absoluta e que, desde logo, non se tería obtido sen o falseamento do título legalmente exixible”.

Con base nestas razóns, o Consello Consultivo de Madrid, no seu Ditame 145/2009, do 11 de marzo²⁵, ditaminou favorablemente a revisión de oficio dunha licenza de obras, concedida sobre a base dun informe técnico do arquitecto municipal que fora condenado por un delito contra a ordenación do territorio do artigo 320 do Código penal, concluíndo que “Non fan falta, pois, prolíxos razoamentos para alcanzar a conclusión de que o citado informe –cuxa emisión constitúe o fundamento da condena penal do seu autor– tivo un influxo causal decisivo no ditado do acto administrativo que agora se revisa, ata o punto de que sen o dito informe, que se transcribe mesmo parcialmente no acordo (...), non é aventurado afirmar que este non se tería producido. Por iso, é obrigado concluír que se dá no acto que se pretende revisar a causa de nulidade considerada (...) ao ditarse como consecuencia da comisión dunha infracción penal”.

Como calquera outro vicio de nulidade, debe ser acreditado por quen o invoca. Diso deriva, como consecuencia lóxica, e así o recolleu a doutrina²⁶, que debe de ser un vicio orixinario no momento en que se dita o acto, existente no momento de outorgar a licenza, descartando que poidan ser anuladas licenzas que puidesen constituír un delito *ad futurum*. Baseándose neste razoamento, o Consello Consultivo de Galicia (CCG 271/2023) ditaminou desfavorablemente a revisión do acordo de aprobación dun proxecto de explotación e autorización dunha explotación mineira onde os solicitantes alegaban que o acto de aprobación podería ser constitutivo de delito, cando non constaba a existencia de ningún procedemento penal ao respecto.

²⁵ Ditame do Consello Consultivo de Madrid 145/2009, do 11 de marzo: “Traendo a anterior doutrina ao caso examinado, a conclusión non pode ser outra máis que a apreciación da causa concreta de nulidade invocada. Aquí, o arquitecto municipal que emitiu informe favorable á concesión da licenza de obras solicitada pola mercantil B para a construción das 18 vivendas e garaxes no n.º aaa da rúa A, de San Lorenzo de El Escorial, foi condenado en sentenza firme da Audiencia Provincial de Madrid, como autor penalmente responsable dun delito contra a ordenación do territorio, tipificado no artigo 320.1.º do Código penal. Na citada sentenza, queda meridianamente claro –sendo este o motivo da apreciación da ilicitude penal da conduta despregada polo arquitecto municipal– que as obras para as cales se solicitou a licenza se atopaban sometidas ás normas subsidiarias do municipio aprobadas en 1986, das cales resultaba a imposibilidade legal de construír na zona 2, grao 2, onde estaba situado o soar, máis de 9 vivendas”.

²⁶ Ditame do Consello Consultivo de Castela e León 283/2018, do 5 de decembro: “Non se refire a un vicio existente no momento do outorgamento da licenza, senón que o solicitante a invoca comparativamente para pór de manifesto a súa diferente situación, tras a anulación xudicial da súa licenza, coa situación en que se atopan actualmente as licenzas outorgadas a qqq2, S.L., cuxa revisión pretende. Cabe descartar con fundamento similar que se trate de actos nulos conforme a letra d) do artigo 62.1, que cualifica de tales os “que sexan constitutivos de infracción penal ou se diten como consecuencia desta”. Igual que no caso anterior, o solicitante non considera que se trate dun vicio orixinario do acto no momento de ditalo, pois refírese a que, “de manterse esta situación por ese Concello, a sabendas da posible ilegalidade daquelas licenzas concedidas no seu momento nos expedientes á marxe indicados, se podería estar a incorrer no delito de ‘prevaricación administrativa’ previsto e penado no artigo 404 CP (...)”.

4.5 Os ditados prescindindo total e absolutamente do procedemento legalmente establecido ou das normas que conteñen as regras esenciais para a formación da vontade dos órganos colexiados.

Este precepto alude de forma conxunta a dúas causas de nulidade perfectamente diferenciadas: unha, a relativa aos diferentes trámites que conforman o procedemento administrativo de cara á concesión da licenza; e outra, a relativa á vontade do órgano colexiado que adopta o acordo para a concesión da licenza.

- Infracción de normas procedementais

A infracción de normas procedementais pode constituír unha irregularidade non invalidante, unha causa de anulabilidade (artigo 48.2 da LPAC) ou unha causa de nulidade de pleno dereito (artigo 47.1.e da LPAC). Iso dependerá de se o defecto procedementa non determina que o acto careza dos requisitos indispensables para alcanzar o seu fin nin produza indefensión material, caso en que é unha mera irregularidade non invalidante, ou de que provoque tales consecuencias, caso en que o acto será nulo de pleno dereito ou anulable, debendo articularse a canle formal legalmente prevista en cada caso para tal efecto. Na medida en que as licenzas son consecuencia de procedementos regulados, é frecuente a invocación de vicios desta clase, xa que a omisión dun trámite esencial, a utilización dun procedemento diferente legalmente procedente ou as actuacións constitutivas de vía de feito —é dicir, sen procedemento ningún— poden eventualmente sustentar unha declaración de nulidade de pleno dereito.

Sobre esta causa de nulidade, é doutrina reiterada do Consello de Estado (por todos, Ditames 173/2008, do 30 de abril, e 2002/2008, do 11 de decembro) que, “para que sexa aplicable, cómpre que a conculcación do procedemento fose de tal magnitude que supoña a concorrencia de anomalías na tramitación que se caractericen pola súa especial gravidade” (ditames 542/1996, do 7 de marzo; 926/1997, do 3 de abril; 4894/1997, do 23 de outubro; 6175/1997, do 19 de febreiro de 1998). Noutros ditames (2301/1998, do 10 de setembro) dise que “é necesario apreciar con rigor que o procedemento se violentou de modo terminante e claro (...), debendo xustificarse cumpridamente que se produciu algunha anomalía esencial na súa tramitación”. E, igualmente, outros ditames que exigen “omisións substanciais e de entidade, equiparable á falta dos requisitos procedementais que configuran a esencialidade do procedemento” (Ditame 906/1996, do 28 de marzo), ou unha omisión de “fitos esenciais” do procedemento (ditames 45853, do 17 de novembro de 1983; e 1532/1992, do 4 de marzo de 1993).

O Consello de Estado, no seu Ditame 1365/2008, do 13 de novembro, expón que este motivo de nulidade “supón unha total inaplicación do procedemento legalmente establecido, sen que sexa suficiente advertir omisións ou infraccións de tramitación. A ausencia total de procedemento debe ser entendida no sentido de que non existan os engarzamentos formais necesarios no *iter* administrativo para concluír no acto

Regap



ESTUDIOS

que se pretende emanar, envolvendo tales ausencias ou erros procedementais un radical vicio con irremediabes efectos sobre o acto administrativo final” (ditames 2756/96, do 25 de xullo; e 1950/2004, do 23 de setembro). Por iso, nin sequera a omisión do trámite de audiencia dá lugar sempre e de forma automática á nulidade por esta causa (Ditame 3035/95, do 25 de abril), senón que resulta necesario “ponderar, en cada caso, as consecuencias producidas por tal omisión na parte interesada, a falta de defensa que realmente orixinase e, sobre todo, o que puidese variar o acto administrativo orixinario en caso de terse observado o trámite omitido”.

Malia que a expresión “prescindindo total e absolutamente” é categórica, e suxire unha actuación constitutiva de vía de feito, ou sen trámite procedemental ningún, a xurisprudencia estendeu esta causa de nulidade aos supostos en que se prescinda dun trámite esencial do procedemento. O que en todo caso é necesario é que a omisión do procedemento sexa “clara, manifesta e ostensible” (así, SSTS do 17 de marzo e 28 de abril de 2000).

Descendendo ao caso das licenzas urbanísticas, unha das omisións esenciais que xustifican a declaración de nulidade é a falta de incorporación dos informes legalmente preceptivos. Por un lado, é moi común que durante a tramitación do procedemento para o outorgamento de títulos deban incorporarse informes ou autorizacións de organismos con competencias sectoriais (costas, estradas, organismos de cunca, patrimonio cultural, etc.) que revisten un carácter preceptivo e, en determinadas ocasións, vinculante. Neste sentido, son múltiples os pronunciamentos do Consello Consultivo de Galicia²⁷ favorables á declaración de nulidade pola ausencia da autorización preceptiva deste tipo de informes ou autorizacións (CCG 310/2017, 275/2017, 200/2017, CCG 551/2001, CCG 475/2012, CCG 846/2013, CCG 546/2014 e CCG 249/2016), postura que tamén foi acollida pola xurisprudencia (SSTS do 9 de xuño de 1999, 26 de outubro de 1999 e 14 de febreiro de 2001, así como as SSTSXG núm. 1125/2006, do 7 de decembro; núm. 753/2015, do 3 de decembro; núm. 796/2010, do 22 de xullo; núm. 247/2007, do 14 de marzo; e núm. 589/2006, do 14 xuño). Os razoamentos acollidos na doutrina e xurisprudencia citadas son extensibles a todos os supostos en que no outorgamento do título se eludise un informe sectorial legalmente preceptivo.

Por outra banda, a xeneralidade das lexislacións urbanísticas establece que para o outorgamento da licenza serán preceptivos os informes técnicos e xurídicos municipais sobre a súa conformidade coa legalidade urbanística (artigo 143.2 LSG). A STS do 22 de setembro de 1987 indica a este respecto que “(...) o preceptuado respecto ao trámite obrigado para a concesión de licenzas nos arts. 3 e 4 do Regulamento de disciplina urbanística do 23 de xuño de 1978 en relación co 8 e o 9 do Regulamento de servizos das corporacións locais do 17 de xuño de 1955 (presentación de proxecto e informes técnicos e xurídicos da Corporación outorgante) (...) han de conducir á

²⁷ No seu Ditame 63/2020, do 27 de agosto, o Consello Consultivo de Galicia manifestou que a “autorización en materia de patrimonio cultural se configura como un trámite de carácter preceptivo, esencial e imprescindible, podendo, xa que logo, equipararse aos supostos de ausencia total e absoluta do procedemento legalmente establecido (...) ao mesmo tempo, a ausencia da devandita autorización determina a falta dun requisito esencial (...) por canto tal autorización previa debe merecer a consideración de requisito esencial á vista do establecido (...) na normativa urbanística e de protección do patrimonio cultural”.

necesaria anulación dos actos administrativos impugnados, de conformidade co disposto no art. 48-1 da Lei de procedemento administrativo do 17 de xullo de 1958”. Non obstante, con respecto ao informe xurídico, algún órgano consultivo considerou que a súa omisión non será, en todo caso, determinante de nulidade de pleno dereito (Ditame do Consello Consultivo de Galicia 495/2015, do 10 de maio de 2016).

En materia de informes, tamén foi recorrente, e chegou a xustificar unha declaración de nulidade vía revisión de oficio, a polémica sobre a condición de funcionario dos seus autores. Esta causa de nulidade reviste a peculiaridade de que non se trata propiamente da omisión dun trámite, senón que, ao contrario, o trámite foi realizado, pero non polos empregados públicos que legalmente teñen atribuída esa facultade²⁸. A discusión, da que tamén se fixo eco a doutrina, radica en se este control de legalidade urbanística que se tramita a través de informes é unha potestade pública que polo tanto está reservada a funcionarios públicos, non sendo legalmente posible en tal caso que se emitan por ninguén máis que non goce de tal condición. Neste sentido, a STSX de Castela-A Mancha, do 1 de febreiro de 2016, recurso 321/2014, responde nun sentido afirmativo ao manifestar que “a figura do arquitecto honorario non existe no noso ordenamento e supón unha clarísima –e grave– transgresión da reserva legal do desenvolvemento de funcións públicas, como é a de emitir previamente informe das licenzas (non só as urbanísticas, tamén as de actividade, funcionamento ou ambientais) a cargo necesariamente non xa de empregados públicos, senón de funcionarios, art. 9.2 da Lei 7/2007, do 12 de abril, Estatuto básico do empregado público, daquela vixente”. Pola súa banda, a STSX da Comunidade Valenciana do 6 de maio de 2005, recurso 355/2003, considerou que “corresponde aos funcionarios de carreira o desempeño dos postos de traballo que teñan atribuídas as funcións sinaladas no artigo 92.2 da Lei 7/1985, do 2 de abril (...)”; “pese a que o Sr... fora xa funcionario interino, ocupando posto base de arquitecto na data en que se produce a adscrición, é o certo que, segundo se desprende da descrición do posto por el ocupado, se trata dun posto de xefatura, ao ser o superior xerárquico do persoal de urbanismo, funcións que implican exercicio de autoridade e que, de conformidade co antes indicado, quedan reservadas aos funcionarios de carreira”.

Pero tamén existen pronunciamentos en contra. A STS do 21 de xuño de 2001, con cita doutras, considera que “este Tribunal Supremo declarou (v.g. sentenzas do 26 de decembro de 1995 e 21 de maio de 1998) que «a falta de informe xurídico previo no procedemento de outorgamento de licenza impugnada, a que se refire o artigo 4 do Regulamento de disciplina urbanística do 23 de xuño de 1978, non vicia de nulidade o acto impugnado, xa que a súa falta non significa que se prescindise total e absolutamente do procedemento legalmente establecido –artigo 47.1.c) da Lei

²⁸ É é que o artigo 92 LBRL establece neste aspecto que “lles corresponde exclusivamente aos funcionarios de carreira ao servizo da Administración local o exercicio das funcións que impliquen a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas ou na salvagarda dos intereses xerais. Igualmente son funcións públicas, cuxo cumprimento queda reservado a funcionarios de carreira, as que impliquen exercicio de autoridade e, en xeral, as que en desenvolvemento desta lei se reserven aos funcionarios para a mellor garantía da obxectividade, imparcialidade e independencia no exercicio da función”. Pola súa banda, o artigo 9.2 TREBEP dispón que “en todo caso, o exercicio das funcións que impliquen a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas ou na salvagarda dos intereses xerais do Estado e das administracións públicas corresponden exclusivamente aos funcionarios públicos, nos termos que na lei de desenvolvemento de cada Administración pública se estableza”.

de procedemento administrativo—, senón que constitúe un mero defecto de forma (artigo 48.2 desta) que non arrastra a invalidez do acto senón cando produce indefensión ou cando lle impide alcanzar o seu fin, o que non é o caso. (Así o dixemos na nosa sentenza do 26 de decembro de 1995)”. E a STSX de Castela-A Mancha do 8 de abril 2019, recurso 208/2017, manifesta que, “mesmo cando se puidese considerar a existencia dalgún tipo de infracción formal, non cabía, en xeral, considerar a nulidade absoluta de todas as actuacións con base no simple feito de que interviñese nestas un arquitecto honorífico”. Tal e como avanzamos anteriormente, a doutrina non foi allea a esta discusión²⁹ e, habendo múltiples opinións, a manifestada por ALFONSO DELGADO, M.I.³⁰, que apunta a unha solución casuística, por prudente e moderada, parece a máis correcta: «tal cuestión debe resolverse atendendo a situación concreta do Concello obxecto da análise. Así, non se lle pode exixir o mesmo a un municipio de 500 habitantes que a unha capital de provincia, por exemplo. E esta interpretación atopa a súa cobertura xurídica no artigo 3.1 CC cando establece que “as normas se interpretarán segundo o sentido propio das súas palabras, en relación co contexto, os antecedentes históricos e lexislativos, e a realidade social do tempo en que han de ser aplicadas, atendendo fundamentalmente ao espírito e finalidade daquelas”. Trataríase, polo tanto, de interpretar a norma en cuestión (o citado artigo 90.2 TREBEP) en relación co contexto da realidade do municipio e ponderando esta con outra normativa: o artigo 21 LPAC e a obriga de resolver “en todos os procedementos”. Se se exige informe de funcionario, non se pode resolver. Pero, se se resolve, tal finalización do procedemento consúmase de forma contraria a dereito por carecer do informe do funcionario, levando a Administración a un bucle infinito onde na práctica pode suceder que, ademais de resolverse tarde, se resolve con informe de técnicos non funcionarios... En definitiva: máis correcto é que exista informe que resolver sen informe por carecer de funcionarios ou que directamente non resolver».

Outro dos trámites cuxa omisión se cualificou de esencial e se denunciou con maior frecuencia para fundamentar esta causa de nulidade é a ausencia de notificación, ou notificación practicada incorrectamente. No ámbito das licenzas, especialmente no das licenzas de actividade, é perfectamente posible que a normativa urbanística preveña un trámite de audiencia a veciños afectados polo obxecto da actividade da que se pretende licenza. Así, por exemplo, o artigo 30.2.a do derogado Decreto 2414/1961, do 30 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de actividades molestas, insalubres, nocivas e perigosas, establecía especificamente un trámite no procedemento para a concesión de licenzas que consistía na apertura dun período de información pública “para que os que se consideren afectados dalgún modo pola actividade que

²⁹ A favor da existencia da condición de funcionario do que realiza os informes: ROMERO GIMÉNEZ, G., “Informe técnico versus informe jurídico en los procedimientos de tramitación de las licencias urbanísticas”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 10, 2016.

A favor da externalización dos informes nos concellos en que non hai funcionarios competentes para tal efecto: CHOLBI CACHÁ, F.A., *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento*, Editorial La Ley, Madrid, Madrid, 2010, pág. 464.

³⁰ ALFONSO DELGADO, M.I., “Informes en la tramitación de licencias de obras: ¿deben ser siempre emitidos por personal funcionario”, *Revista digital CEMCI*, n.º 54, 2022, páxs. 1-29.

se pretende establecer poidan facer as observacións pertinentes. Farase, ademais, notificación persoal aos veciños inmediatos ao lugar da localización proposta”.

A este respecto, o primeiro que convén destacar é que a miúdo se confunde esta causa de nulidade coa prevista no artigo 47.a LPAC, relativo á vulneración de dereitos fundamentais, en relación co dereito á tutela xudicial efectiva, e na súa vertente ao dereito de defensa mediante a presentación de alegacións no procedemento administrativo. O certo é que máis que unha confusión é unha mimetización, xa que, se efectivamente se omitiu o trámite de audiencia legalmente preceptivo causando indefensión material, tanto se vulnerou o dereito fundamental á defensa como se omitiu un trámite esencial do procedemento, de modo que a vulneración do dereito é consecuencia da omisión do trámite.

Emporiso, e tal como manifestamos anteriormente en relación co artigo 47.a LPAC, non se poden considerar en todo caso e categoricamente como falta absoluta e total do procedemento legalmente establecido, nin equipararse automaticamente á omisión dun trámite esencial. Só nos casos en que se acredite algún tipo de indefensión material e efectiva esta omisión terá carácter esencial para os efectos revisorios. Tal como manifestou a xurisprudencia³¹, e particularmente o Consello Consultivo de Galicia no seu Ditame 117/2022, do 27 de abril, “a importancia do trámite de audiencia ten que pórse en relación co contido material das alegacións formuladas. E, neste sentido, o solicitante da nulidade non só non ofrece ningún argumento material ou de fondo en virtude do cal a licenza debería ser anulada, máis alá da omisión formal aludida, senón que a fundamentación empregada no seu escrito refire dúas sentenzas do Tribunal Supremo que consideran que a omisión da notificación aos veciños prevista no artigo 30 do RAMINP son causas de mera anulabilidade e non de nulidade de pleno dereito”.

A este respecto, tamén cómpre recordar que o deber de dilixencia a que fai referencia o interesado na actividade indagatoria do seu domicilio non só é exigible á Administración, senón que tamén se predica do administrado. A xurisprudencia do TS e do TC coincide en manifestar que “non toda deficiencia na práctica da notificación implica necesariamente unha vulneración do artigo 24.1 CE nin, ao contrario, ‘unha notificación correctamente practicada no plano formal’ supón que se alcance ‘a finalidade que lle é propia’, é dicir, que respecte as garantías constitucionais que o dito precepto establece [SSTC 126/1991, FX 5; 290/1993, FX 4; 149/1998, FX 3; e 78/1999, do 26 de abril, FX 2,], o que sucedería, por exemplo, nos casos en que a Administración non indaga suficientemente sobre o verdadeiro domicilio do interesado antes de acudir á notificación edictal, ou, téndoselle notificado acto a un terceiro respectando os requisitos establecidos na lei, se proba que o terceiro non

³¹ STS do 12 de maio de 1999, recurso 5152/1993: “Por outra parte, é de ter en conta que a indefensión alegada dos veciños que non foron notificados de forma persoal, que tería sido un grave vicio do acto determinante da súa anulabilidade segundo o artigo 48.1 da Lei de procedemento administrativo entón vixente o que xustificase a súa invocación por quen non a padeceu, non se deu neste caso de forma completa ao ter actuado en vía administrativa a comunidade de propietarios. Entende a sala que é a concorrencia destas dúas circunstancias, notificación aos veciños máis interesados e actuación da comunidade de propietarios en vía administrativa, que non se dan nin moito menos en todos os supostos da rica casuística á que é aplicable o Regulamento de actividades molestas, a que dá lugar a que a indefensión non sexa completa e polo tanto non sexa tampouco determinante da anulabilidade”.

entregou a comunicación ao interesado» (STS do 16 de decembro de 2010, rec. cas. núm. 3943/2007); deben valorarse “as circunstancias particulares concorrentes en cada caso, entre as que necesariamente deben destacarse tres: a) o grao de dilixencia demostrada tanto polo interesado como pola Administración; b) o coñecemento que, malia o incumprimento na súa notificación de todas ou dalgunhas das formalidades previstas na norma, o interesado puidese ter do acto ou resolución por calquera medio; e, en fin, c) o comportamento dos terceiros³² que, en atención á proximidade ou proximidade xeográfica co interesado, poden aceptar e aceptan a notificación” (STS do 22 de novembro de 2011, recurso 2125/2011).

- Infracción de regras esenciais para a formación de vontade de órganos colexiados

A invocación deste vicio de unidade é moito menos común que o anterior. No ámbito da Administración local, a competencia de cara á concesión das licenzas nos municipios de réxime común –que son a inmensa maioría dos municipios de España– é do alcalde (artigo 21.q LBRL) e, ao tratarse dun órgano unipersoal –non colexiado–, dificilmente poderá apreciarse a concorrencia deste vicio. Tampouco nos supostos en que o alcalde delegue a competencia no concelleiro da área. Porén, si poderá invocarse cando a competencia estea legalmente atribuída a un órgano colexiado –a xunta de goberno, nos municipios de gran poboación do artigo 127 da LBRL– ou cando o alcalde delegue esa competencia nun órgano colexiado. No relativo á vulneración das normas que conteñen as regras esenciais para a formación de vontade dos órganos colexiados, deben entenderse referidas ás que regulan as fases para a válida constitución e adopción de acordos, e que poden dividirse na convocatoria; a composición; a orde do día; o quórum de asistencia; a deliberación e a votación. A apreciación desta causa obriga a estudar a normativa interna aplicable a cada órgano colexiado e Administración á cal pertenza, pero, tamén neste caso, a solución que deba ofrecerse será esencialmente casuística, despois da verificación da existencia dun vicio que determinase a posible alteración da vontade do órgano colexiado.

Neste sentido, a doutrina consultiva apreciou nulidade do acordo adoptado con quórum insuficiente³³, ou sen a maioría legalmente exixida para a adopción do acordo³⁴; e rexeitou a concorrencia da dita causa nun suposto en que a intervención e

³² Respecto do comportamento dos administrados, o Tribunal Supremo sinalou que o principio de boa fe impide que o administrado, coa súa conduta, poida enervar a eficacia dos actos administrativos (sentenzas do 6 de xuño de 2006, do 12 de abril de 2007 e do 27 de novembro de 2008), e imponlles “un deber de colaboración coa Administración na recepción dos actos de comunicación que aquela lles dirixa” (sentenzas do 28 de outubro de 2004, do 10 de xuño de 2009 e do 16 de xuño de 2009), o que implica, no que aquí interesa, que, se o interesado incumpre coa carga de comunicar o domicilio ou o cambio deste, en principio –e, reiteramos a precisión, sempre que a Administración demostrase a dilixencia e boa fe que tamén lle son esixibles–, debe sufrir as consecuencias prexudiciais dese incumprimento (sentenzas do 10 de xuño de 2009 e do 16 de xuño de 2009).

³³ Ditame do Consello Consultivo de Castela e León 444/2018, do 31 de outubro: “A nulidade vén dada neste suposto porque, ao ausentarse un dos membros da Xunta de Goberno Local na deliberación e votación dun asunto en que tiña un interese directo, se conculca a regra esencial para a formación da vontade dos órganos colexiados, ao terse adoptado o acordo sen o quórum legalmente exixido, que é o da asistencia dun número de membros ‘non inferior a tres’ (artigo 113.1 c) do ROF)”.

³⁴ Ditame do Consello Consultivo de Castela e León 100/2019, do 21 de marzo: “O carácter esencial que se predica das regras sobre votación –decisiva para a formación da vontade do órgano colexiado– determina que a adopción dos acordos sen a

votación para a adopción do acordo por parte dun membro do órgano colexiado en que concorria unha causa de abstención non foi determinante da formación de vontade do órgano³⁵.

4.6 Os actos expresos ou presuntos contrarios ao ordenamento xurídico polos que se adquiren facultades ou dereitos cando se careza dos requisitos esenciais para a súa adquisición

Segundo reiterada doutrina do Consello de Estado, a apreciación desta causa require, entre outras circunstancias, “que falten os presupostos esenciais para a súa adquisición, é dicir, os presupostos inherentes á estrutura definitoria do acto” e advirte que “unha interpretación ampla do suposto (...) podería provocar, dada a súa potencial “vis” expansiva, unha desnaturalización do réxime mesmo da invalidez dos actos administrativos” (ditames núms. 53523/1999, 3305/2000, 3336/2000, 76/2003 e 1483/2007, entre outros moitos), con mingua, ademais, do principio de seguridade xurídica. Se se admitise que a carencia de calquera requisito podería levar consigo automaticamente a nulidade de pleno dereito, a regra xeral deixaría de ser a mera anulabilidade e pasaría a ser a nulidade de pleno dereito. Neste sentido pronúnciase a doutrina da Comissió Jurídica Assessora da Generalitat de Catalunya, Ditame 375/2001 (reiterado nos 162/2005 ou o 184/2006, entre outros), conforme o cal: “se a letra f) xerese sempre, con certo automatismo, a sanción prevista, a nulidade de pleno dereito converteríase no suposto xeral e case único dos actos urbanísticos irregulares. Este resultado sería paradoxal respecto da estrutura xeral do réxime de nulidades, na totalidade do ordenamento xurídico e, ao mesmo tempo, contradictorio cos criterios do mesmo ordenamento urbanístico”. Por ese motivo, os distintos órganos consultivos (ditames do Consello de Estado núms. 741/2004 e 528/2005, e Ditame do Consello Consultivo de Galicia núm. 15/2008, do 13 de febreiro) adoitan distinguir entre requisitos esenciais (inherentes) e necesarios, e asocian tan só cos primeiros deles o efecto propio das nulidades de pleno dereito.

Deste xeito, non todos os requisitos necesarios para a adquisición dun dereito ou o exercicio dunha facultade merecen o cualificativo de esenciais. Ademais, a carencia de tales “requisitos esenciais” debe entenderse concorrente só nos casos en que sexa patente a ausencia dun presuposto esencial ou básico, que determina a adquisición do dereito ou facultade de que se trate, pero non nos outros en que a controversia deriva dunha mera interpretación, con eventuais solucións razoablemente diverxentes, da normativa urbanística de aplicación. Por iso, esta distinción non se pode “establecer *a priori* e para todos os supostos, senón de xeito individual para cada un deles” (Ditame núm. 35/2009 do Consello Consultivo de Castela-A Mancha; Ditame do Consello de Estado 485/2012, do 24 de maio, e STS do 26 de novembro de 2008, recurso 1998/2006).

maioría absoluta exigida no citado artigo 110 do Regulamento de bens das entidades locais constitúa un vicio determinante da nulidade de pleno dereito”.

³⁵ Ditame do Consello Consultivo de Galicia 1252/2008, do 21 de xaneiro de 2009.

Trasladando as consideracións expostas á revisión de oficio dos títulos urbanísticos, para identificar un suposto de nulidade radical non basta unha discrepancia do contido da licenza coa ordenación urbanística, senón que é necesario que esta discrepancia sexa substancial, cualificada e notoria, no sentido de que debe estar afastada de complexas operacións de interpretación da normativa xurídico-urbanística.

Así, a doutrina consultiva considerou que carecen dos requisitos esenciais as licenzas incompatibles co réxime xurídico do solo, ou que vulneran as determinacións dun instrumento de ordenación que resulte vinculante (DCCG 38/2016, do 9 de marzo), ou as que permiten a demolición e posterior reconstrución integral dun edificio en réxime de fóra de ordenación (DCCG 95/2022, do 8 de febreiro). Tamén ditaminou favorablemente a nulidade dunha licenza para a rehabilitación dun almacén de apeiros de labranza en solo rústico, por non estar vinculada a ningunha explotación agraria ou gandeira e á vez revestir características propias das edificacións residenciais (DCCG 268/2023, do 18 de setembro). Tamén o TSXG considerou carentes dos requisitos esenciais e, polo tanto, nulas de pleno dereito este tipo de licenzas. Deste modo, “sendo o uso residencial, como vivenda unifamiliar illada, que é o autorizado pola licenza impugnada neste litixio, prohibido en solo rústico, e non tendo amparo posible a licenza que o autoriza no artigo 40 LSG nin na disposición transitoria terceira da LSG, é evidente que a actuación municipal impugnada, ao legalizar esa vivenda unifamiliar (...), legaliza un uso prohibido en solo rústico, e con iso atribúelle ao solicitante da licenza un dereito carecendo dos requisitos esenciais para a súa adquisición, polo que concorre o motivo de nulidade de pleno dereito do artigo 47.1 f) da Lei 39/2015 de Procedemento administrativo común das administracións públicas” (STXG do 1 de abril 2022, recurso 4293/2021).

Ao contrario, considerouse que unha licenza non é nula de pleno dereito por unha mera discordancia na documentación gráfica, xa que “a discordancia das vías (...) non constitúe manifestamente o tipo infractor citado, pois evidentemente non é o mesmo un desaxuste gráfico entre os planos que unha manipulación ou declaración equívoca (...). Ademais, é de notar que o desprazamento das vías, que os propios servizos municipais cualifican de lixeiro (...), non supón que se careza dos requisitos esenciais para levar a cabo as obras amparadas pola licenza, co que tampouco concorre a causa de nulidade de pleno dereito” (Ditame do Consello de Estado 1070/2013, do 24 de outubro).

4.7 Calquera outro que se estableza expresamente nunha disposición con rango de lei

Dentro deste suposto teñen cabida as previsións das lexislacións urbanísticas que consideran causas específicas de nulidade de pleno dereito de determinadas licenzas.

No caso de Galicia, existe unha previsión (art. 155.2 LSG) que sanciona coa nulidade de pleno dereito as licenzas outorgadas con infracción da normativa urbanística en zonas verdes, espazos libres públicos, vías, dotacións ou equipamentos públicos. A propia norma autonómica remite aos procedementos de revisión de

oficio para promover a unidade destas licenzas (art. 154.2). Con fundamento nesta causa, o Consello Consultivo de Galicia ditaminou favorablemente a nulidade dunha licenza outorgada sen a autorización autonómica preceptiva en solo rústico para a construción dunha nave concurso de almacenaxe e oficinas (CCG 97/2006, do 9 de febreiro), e dunha licenza para reforma e ampliación dunha nave que afectaba a unha parcela cualificada como sistema xeral de equipamentos (CCG 312/2008, do 23 de xaneiro).

En canto á normativa básica estatal, o artigo 55 do TRLSRU, en termos idénticos á autonómica, establece que “serán nulos de pleno dereito os actos administrativos de intervención que se diten” con infracción da ordenación das zonas verdes ou espazos libres previstos nos instrumentos de ordenación urbanística”.

5 Conclusións.

A definición do “urbanismo” como disciplina técnico-xurídica experimentou unha constante evolución desde as súas orixes, pois pasou dun concepto restrinxido á organización funcional da cidade a outro moito máis amplo e transversal, onde teñen cabida materias tan diversas como a protección do medio ambiente, a aplicación das novas tecnoloxías, o impacto demográfico ou a perspectiva de xénero.

Pero, calquera que sexa a definición doutrinal, a noción de “interese público” estivo presente como un elemento esencial do urbanismo desde a orixe desta disciplina. Esta noción esténdese de forma lóxica aos títulos administrativos de natureza urbanística, xa que supoñen o último tentáculo da execución material do planeamento e da xestión urbanística. É bo exemplo do que acabamos de expor a amplísima lexitimación recoñecida para os efectos de impugnar licenzas a través da acción pública urbanística, de sorte que calquera cidadán, asociación, persoa xurídica ou Administración ten capacidade para promover a súa nulidade sen necesidade de acreditar ningún interese particular. Dalgún xeito, entendemos que todos somos potenciais prexudicados cando se outorga unha licenza que contravén a normativa urbanística e, por iso, todos podemos impugnala.

As licenzas, como última fase da execución do planeamento urbanístico, deben adecuarse á normativa vixente, e iso exige acoutar os límites temporais e materiais en que pode producirse a súa execución. En consecuencia, a anulación da licenza é, *per se*, un efecto indesexable, por implicar unha mala interpretación ou aplicación da normativa, cuxas consecuencias, para o titular, pero tamén para o conxunto da cidadanía, poden ser certamente gravosas. Precisamente por iso, é imprescindible que o ordenamento xurídico estableza mecanismos áxiles e eficaces para depurar os títulos que contraveñan a legalidade vixente.

A revisión de oficio de títulos administrativos habilitantes en materia urbanística constitúe unha ferramenta excepcional, pero á vez esencial, de autotutela administrativa no ámbito urbanístico. O seu carácter extraordinario exige unha interpretación estrita e unha fundamentación precisa das causas taxadas de nulidade de pleno dereito recollidas na normativa vixente, especialmente no artigo 47.1 da LPAC.

Regap



ESTUDIOS

Trátase dun mecanismo que adquiriu relevancia co paso dos anos. A pesar de que a súa regulación sufriu poucos cambios desde a súa configuración inicial na Lei de procedemento administrativo de 1958, a súa utilización incrementouse exponencialmente, e un dos campos en que xerou un maior acervo xurisprudencial e doutrinal é o relativo aos títulos administrativos habilitantes de natureza urbanística.

A revisión de licenzas participa das características xerais aplicables á revisión de todos os actos administrativos, pero tamén deu lugar á súa peculiar idiosincrasia. Proba diso é que a totalidade das lexislacións urbanísticas autonómicas, así como a normativa básica estatal –TRLSRU–, realizan constantes mencións á posibilidade de revisar licenzas nulas de pleno dereito e remisións á lexislación do procedemento administrativo común para conseguir tal efecto.

Na práctica, os vicios de nulidade de pleno dereito que se invocan con maior frecuencia na pretensión de anular as tradicionalmente denominadas licenzas son os relativos á ausencia dos requisitos esenciais na licenza outorgada e os relativos á omisión de trámites esenciais. Iso é consecuencia do carácter regulado que teñen os procedementos para o outorgamento de licenzas e da importancia que as formalidades procedementais e os requisitos de natureza urbanística teñen na súa concesión.

O sistema xurídico español, apoiado nunha consolidada xurisprudencia e doutrina consultiva, avoga por un uso prudente e proporcionado desta potestade, impedindo a súa conversión nunha vía ordinaria de depuración de ilegalidades e mantendo a súa excepcionalidade, para preservar o equilibrio entre a seguridade xurídica e a protección dos dereitos dos cidadáns por un lado e o respecto á legalidade urbanística por outro.

6 Bibliografía

- ALFONSO DELGADO, M.I.: “Informes en la tramitación de licencias de obras: ¿deben ser siempre emitidos por personal funcionario”, *Revista Digital CEMCI*, n.º 54, 2022., páxs. 1-29.
- BAUZÁ MARTORELL, F.J.”: Alcance de la función consultiva ante una solicitud de revisión de oficio con propuesta con propuesta desfavorable”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 115, 2019, páxs. 17-52.
- CANO CAMPOS, T.: “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho administrativo”, *Derecho Administrativo. Nueva Época*, n.º 6, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.
- CHAVES GARCÍA, J.R.: “El requerimiento preliminar entre administraciones públicas del art.44 de la LRJCA”, *Revista Gabilex*, n.º 5, 2016.
- CHOLBI CACHÁ, F.A.: *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento*. Editorial La Ley, Madrid, 2010.
- DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M.: “Los límites a la acción de nulidad de títulos habilitantes”, *Revisión*, n.º 305, 2016, páxs. 17-79.
- EZQUERRA HUERVA, A.: “Una visión panorámica del régimen de anulación de licencias urbanísticas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 207, 2020.

- GÓMEZ FERNÁNDEZ, D.: “El “dies ad quem” del plazo de caducidad del procedimiento de revisión de oficio de las licencias y órdenes de ejecución”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 43, 2019, páxs. 77-98.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Tomo II. Civitas. Madrid, 1997.
- MARTÍN VALERO, A.I.: “La cosa juzgada como límite a la revisión de oficio de los actos administrativos”, *Revista Actualidad Administrativa*, n.º 4, 2023.
- ROMERO GIMÉNEZ, G.: “Informe técnico versus informe jurídico en los procedimientos de tramitación de las licencias urbanísticas”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 10, 2016.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: “El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 105, 2016, páxs. 247-273.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios jurídicos del Derecho administrativo*, Wolters Kluwer, 2010.

7.- Xurisprudencia

Tribunal Constitucional

STS 12/2008 do 29 de xaneiro de 2008 (BOE do 29 de febreiro de 2008)

STC 13/2009, do 19 de xaneiro (BOE do 13 de febreiro de 2009)

Tribunal Supremo (Sala do Contencioso-Administrativo)

STS do 7 de xuño de 1989, recurso 795/84

STS do 12 de maio de 1999, recurso 5152/1993

STS do 18 de maio de 2001, recurso 2678/1995

STS do 15 de abril de 2004, recurso 7249/1991

STS do 8 de abril 2008, recurso 711/2004

STS do 26 de novembro de 2008, recurso 1998/2006

STS do 22 de novembro de 2011, recurso 2125/2011

STS do 11 de abril 2013, recurso 2200/2013

STS do 22 de marzo de 2015, recurso 3957/1999

STS do 2 de febreiro 2017, recurso 91/2016

STS do 5 de decembro de 2018, recurso 1910/2016

STS do 12 de marzo de 2020, recurso 846/2018

STS do 11 de marzo de 2021, recurso 347/2019

STS do 4 de outubro de 2022, recurso 5518/2020

STS do 23 de maio de 2022, recurso 741/2021

STS do 30 de novembro de 2022, recurso 7281/2020

STS do 19 de decembro de 2022, recurso 702/2022

STS do 7 de febreiro de 2023, recurso 3435/2021

STS do 11 de xullo de 2023, recurso 957/2023

Tribunais superiores de xustiza (sala do contencioso-administrativo)

STSX de Castela-A Mancha, do 1 de febreiro de 2016, recurso 321/2014

STSX de Castela-A Mancha, do 8 de abril 2019, recurso 208/2017

Regap



ESTUDOS

STXS da Comunidade Valenciana do 6 de maio 2005, recurso 355/2003

STSXG do 4 de febreiro de 2003, recurso 4534/2012

STSXG do 28 de marzo de 2019, recurso 4440/2017

STSXG do 20 de xuño de 2019, recurso 4057/2018

STSXG do 29 de setembro de 2019, recurso 4368/2018

STSXG do 1 de abril 2022, recurso 4293/2021

STXS de Madrid, do 20 de marzo de 2018, recurso 628/2016

STXS de Navarra do 29 de abril de 2019, recurso 284/2018

Doutrina consultiva

Consello Consultivo de Galicia

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 97/2006, do 9 de febreiro

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 886/2007, do 21 de novembro

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 312/2008, do 23 de xaneiro

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 1252/2008, do 21 de xaneiro

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 495/2015, do 10 de maio de 2016

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 38/2016, do 9 de marzo

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 275/2017, do 4 de setembro

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 290/2017, do 23 de agosto

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 63/2020, do 27 de agosto

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 95/2022, do 8 de febreiro

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 266/2020, do 12 de novembro

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 277/2021, do 15 de setembro

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 281/2022, do 28 de setembro

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 268/2023, do 18 de setembro

Ditame do Consello Consultivo de Galicia 271/2023, do 31 de agosto

Consello de Estado

Ditame do Consello de Estado 45853/1983, do 17 de novembro

Ditame do Consello de Estado 729/1991, do 13 de xuño

Ditame do Consello de Estado 1532/1992, do 4 de marzo de 1993

Ditame do Consello de Estado 1387/94, do 21 de setembro

Ditame do Consello de Estado 2124/1994, do 7 de decembro

Ditame do Consello de Estado 3035/1995, do 25 de abril

Ditame do Consello de Estado 542/1996, do 7 de marzo

Ditame do Consello de Estado 906/1996, do 28 de marzo

Ditame do Consello de Estado 926/1997, do 3 de abril

Ditame do Consello de Estado 4894/1997, do 23 de outubro

Ditame do Consello de Estado 6175/1997, do 19 de febreiro de 1998

Ditame do Consello de Estado 2301/1998, do 10 de setembro

Ditame do Consello de Estado 173/2008, do 30 de abril,

Ditame do Consello de Estado 1365/2008, do 13 de novembro

Ditame do Consello de Estado 2002/2008, do 11 de decembro

Ditame do Consello de Estado 1592/2011, do 17 de novembro

Ditame do Consello de Estado 485/2012, do 24 de maio

Ditame do Consello de Estado 1070/2013, do 24 de outubro

Ditame do Consello de Estado 1123/2020, do 13 de abril

Órganos consultivos autonómicos

Ditame do Consello Consultivo de Estremadura 268/2012, do 12 de abril

Ditame do Consello Consultivo de Castela-A Mancha 33/1996, do 29 de outubro

Ditame do Consello Consultivo de Castela e León 110/2012, do 23 de febreiro

Ditame do Consello Consultivo de Castela e León 297/2012, do 31 de maio

Ditame do Consello Consultivo de Castela e León 552/2013, do 18 de xullo

Ditame do Consello Consultivo de Castela e León 714/2013, do 18 de outubro

Ditame do Consello Consultivo de Castela e León 85/2015, do 19 de marzo

Ditame do Consello Consultivo de Castela e León 190/2015, do 7 de xullo

Ditame do Consello Consultivo de Castela e León 372/2016, do 22 de setembro

Ditame do Consello Consultivo de Castela León 283/2018, do 5 de decembro

Ditame do Consello Consultivo de Castela León 444/2018, do 31 de outubro

Ditame do Consello Consultivo de Castela e León 100/2019, do 21 de marzo

Ditame do Consello Consultivo de Castela e León 296/2020, do 24 de setembro

Ditame do Consello Consultivo de Madrid 145/2009, do 11 de marzo

Ditame do Consello Consultivo de Madrid 73/2011, do 9 de marzo

Ditame do Consello Consultivo de Murcia 188/2019, do 13 de maio

Ditame Consello Consultivo de Navarra 24/2014, do 8 de setembro

Ditame do Consello Consultivo de Navarra 13/2015, do 1 de xuño

Ditame do Consello Consultivo da Ríoxa 96/2010, do 25 de novembro

regap



ESTUDOS

Regap

Comentarios e crónicas

2



Revista Galega de Administración Pública, EGAP

Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 149-163

Santiago de Compostela, 2026

<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5262>

©Juan Jesús González Rodríguez | ©Luis Barreiro-Castro

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 11/02/2025 | Aceptado: 16/12/2025

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Eleccións galegas 2024: o fracaso do bibloquismo

Elecciones gallegas 2024: el fracaso del bibloquismo

The 2024 Galician Elections: the failure of the two-bloc system

70
Regap

regap



JUAN JESÚS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

Catedrático de Socioloxía

Universidade Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España

jgonzalez@poli.uned.es

LUIS BARREIRO-CASTRO

Doutor en Socioloxía

Funcionario do Corpo Superior da Administración da Xunta de Galicia

ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0002-5659-5715>

barreirocastro@yahoo.es

COMENTARIOS E CRÓNICAS

Resumo: Neste traballo discútense as posibles causas do fracaso do bibloquismo nas eleccións autonómicas galegas celebradas no ano 2024. Comezaremos estudando as transferencias de votos destas eleccións con respecto ás xerais de 2023, co fin de estimar a magnitude do problema: o PSdG perdeu máis da metade dos votos conseguidos nas xerais de seis meses antes. A continuación, faremos unha tipoloxía de votantes socialistas para dilucidar se esta caída sen precedentes foi debida á distinta natureza dos comicios (voto dual) ou, pola contra, estivo causada por razóns estratéxicas. Para iso distinguiremos tres tipos de votantes socialistas, segundo votasen nas dúas eleccións ao PSdG (fieis), cambiasen o seu voto ao BNG (duais) ou abandonasen o bloque de esquerdas, xa sexa para votar ao PP ou para absterse.

Os resultados obtidos apuntan a que a estratexia electoral do PSdG fracasou tanto á hora de minimizar o voto dual como de evitar fugas do bloque de esquerdas, que foron, en última instancia, as que lle permitiron ao PP revalidar a súa maioría absoluta.

Palabras clave: Comportamento electoral, fidelidade electoral, Galicia, ideoloxía, lealdade partidista, polarización afectiva.

Resumen: En este trabajo se discuten las posibles causas del fracaso del bibloquismo en las elecciones autonómicas gallegas celebradas en el año 2024. Comenzaremos estudiando las transferencias de votos de estas elecciones con respecto a las generales de 2023, a fin de estimar la magnitud del problema: el PSdG perdió más de la mitad de los votos conseguidos en las generales de seis meses antes. A continuación, haremos una tipología de votantes socialistas para dilucidar si esta caída sin precedentes fue debida a la distinta naturaleza de los comicios (voto dual) o, por el contrario, estuvo causada por razones estratégicas. Para ello distinguiremos tres tipos de votantes socialistas, según hubieran votado en las dos elecciones al PSdG (fieles), hubieran cambiado su voto al BNG (duales) o hubieran abandonado el bloque de izquierdas, ya sea para votar al PP o para abstenerse. Los resultados obtenidos apuntan a que la estrategia electoral del PSdG fracasó tanto a la hora de minimizar el voto dual como de evitar fugas del bloque de izquierdas, que fueron, en última instancia, las que permitieron al PP revalidar su mayoría absoluta.

Palabras clave: Comportamiento electoral, fidelidad electoral, Galicia, ideología, lealtad partidista, polarización afectiva.

Abstract: This paper discusses the possible causes of the failure of the two-bloc system in the Galician regional elections held in 2024. We will begin by examining the vote transfers from these elections to the 2023 general elections to estimate the magnitude of the problem: the PSdG lost more than half of the votes it had obtained in the general elections six months earlier. Next, we will develop a typology of socialist voters to determine whether this unprecedented decline was due to the different nature of the elections (dual voting) or, on the contrary, was caused by strategic reasons. To this end, we will distinguish three types of socialist voters, depending on whether they had voted for the PSdG in both elections (loyal voters), had switched their vote to the BNG (dual voters), or had abandoned the left-wing bloc, either to vote for the PP or to abstain. The results obtained indicate that the PSdG's electoral strategy failed both in minimizing dual voting and in preventing defections from the left-wing bloc, which ultimately allowed the PP to retain its absolute majority.

Key words: Electoral behaviour, electoral loyalty, Galicia, ideology, party loyalty, affective polarization.

SUMARIO: 1 Presentación. 2 Hipóteses e metodoloxía. 3 Transferencias de votos entre as eleccións xerais de 2023 e as eleccións autonómicas de 2024. 4 Discusión e conclusións. 5 Bibliografía.

1 Presentación

O 18 de febreiro de 2024, o Partido Popular de Galicia (PP) obtivo, por quinta vez consecutiva, unha maioría absoluta nas eleccións ao Parlamento de Galicia, confirmando así a hexemonía que durante o período democrático tivo esta formación neste ámbito. A simple vista, o resultado electoral podería interpretarse como que a sociedade galega está escorada ao centro dereita, pero cando se analizan os datos con detalle obsérvase que este escoramento ideolóxico da sociedade galega está amplificado polos efectos do sistema electoral (González e Barreiro-Castro, 2025). A principal novidade destas eleccións non foi, polo tanto, a hexemonía do PP, senón a caída sen precedentes do Partido Socialista de Galicia (PSdG), razón pola cal comezaremos facendo unha análise das transferencias con respecto ás eleccións xerais de

seis meses antes. Agora ben, para entender cabalmente os datos, é preciso facer un breve repaso do acontecido entre esas dúas eleccións.

Como se recordará, o Partido Socialista Obrero Español (PSOE) perdeu as eleccións xerais do 23-J-23 por unha estreita marxe (1,3 puntos porcentuais), o que o obrigou a ampliar o chamado bloque “de progreso” e a incluír a Junts na negociación de investidura, co fin de poder renovar o Goberno de coalición con Sumar. Posto que os votos de Junts marcaban a diferenza en calquera votación, a estratexia de Puigdemont consistiu xustamente en suplantar a negociación de Sánchez con Esquerra Republicana de Catalunya para deixar ben claro que as únicas exixencias a ter en conta eran as súas e, en particular, unha lei de amnistía que permitise o regreso de Puigdemont. En consecuencia, Sánchez accedeu a rexistrar a “Proposición de Lei orgánica de amnistía para a normalización institucional, política e social en Cataluña” no Congreso como requisito previo á votación de investidura, dando lugar a acusacións de “fraude electoral”, xa que o propio Sánchez se mostrara contrario a esta medida ata o mesmo día das eleccións. Unha vez superados os primeiros escollos da negociación parlamentaria, o Goberno intentou unha primeira votación da lei a finais de xaneiro de 2024, o que parecía despejar o camiño para a celebración de eleccións autonómicas en Galicia, que o PP convocara para o 18 de febreiro. Pero toda a xenerosidade que o Goberno puxera na elaboración da norma non serviu de nada ante a escalada reivindicativa de Puigdemont, que non dubidou en aumentar a aposta ata o mesmo momento da votación, tombando a lei coa exixencia de que a amnistía incluíse os delitos de traizón e terrorismo, o que motivou a derrota parlamentaria do Goberno e a súa devolución á Comisión de Xustiza. Con estas premisas, estaba claro que unha medida tan controvertida (as enquisas estimaban entre un 60 % e un 70 % de rexeitamento á amnistía, que só era apoiada en Cataluña) lle ía deparar un forte desgaste ao PSOE, tal como se desprendía dunha enquisa preelectoral de Sondaxe (xaneiro 2024), segundo a cal o 22 % dos votantes socialistas de 2020 (anteriores eleccións autonómicas) admitían a posibilidade de que a amnistía cambiase o seu voto en 2024.

Esta cita electoral supuña, polo tanto, o primeiro test para avaliar o custo electoral dos pactos de Pedro Sánchez para manterse no Goberno. De feito, un dos eixes da campaña electoral do PP foron as concesións de Sánchez, intentando así atraer o votante socialista máis próximo ao centro. Se damos por descontado que este tipo de comicios propicia un comportamento dual dunha parte dos votantes de esquerda que votan socialista en eleccións xerais e nacionalista en eleccións autonómicas, a situación formulaba unha dobre pregunta: cal sería a magnitude do transvasamento PSdG-BNG, por un lado, e cal a do transvasamento cara ao PP ou a abstención, polo outro. Porque, se ben é verdade que o PSdG transvasou a maior parte das súas perdas (máis de 275 mil votos) ao Bloque Nacionalista Galego (BNG) (ca. 190 mil), non o é menos que cedeu tamén máis de 30 mil ao PP e máis de 50 mil á abstención. A primeira vista, cabería aducir que este é o resultado lóxico dunha situación de máxima polarización como a vivida entón, de tal xeito que, así como o PSOE se beneficiou da estratexia *bibloquista* nas eleccións xerais de 2023, agora era o momento de que

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

o BNG se beneficiase, pola súa vez, desta mesma estratexia, aínda que fose á custa dos socialistas. O problema é que este *sacrificio estratéxico* dos socialistas tampouco serviu para que o BNG conseguise desbancar o PP da súa situación hexemónica, o que nos leva a discutir se, en efecto, tal estratexia era a máis acertada e se non foi, en definitiva, máis que un fracaso por partida dobre: fracaso socialista que arrastrou ao bloque no seu conxunto, tal como adiantamos no seu momento (González, 2024).

Neste artigo, imos desenvolver a idea de que este dobre fracaso foi en boa medida estratéxico, e para iso partimos do seguinte razoamento: a diferenza do PP, que non ten competencia pola súa dereita e, polo tanto, ocupa toda a parte dereita do espectro ideolóxico, o PSdG ten competencia polos dous flancos, o que nos permite distinguir entre dúas estratexias posibles, segundo o partido opte por maximizar o voto ou por optimizar a posición no espectro ideolóxico. Desde este punto de vista, o bibloquismo configuraríase como unha variante da primeira estratexia e sería a indicada cando o Partido Socialista é hexemónico no seu bloque ideolóxico, tal como acontecía nas eleccións xerais de 2023. Agora ben, esta mesma estratexia é contraproducente nunhas eleccións autonómicas onde o BNG partía como partido predominante dentro do bloque ideolóxico, tras o *sorpaso* rexistrado nas anteriores eleccións de 2020. Neste segundo escenario, o Partido Socialista tería saído favorecido se tivese optado pola segunda estratexia: optimizar a súa posición no espectro ideolóxico, o que tería recomendado marcar diferenzas respecto ao BNG e presentar así un perfil propio. Dado que o PSdG se limitou a secundar as posicións do BNG, os seus votantes entendérono como un convite ao voto útil, pois, se o PSdG e o BNG defendían o mesmo ou parecido, por que non votar ao que levaba vantaxe? Isto maximizou a transferencia ao BNG, ao tempo que os votantes máis moderados o interpretaron como que os socialistas abandonaban o centro, propiciando de paso as fugas cara ao PP e a abstención. O resultante final desta opción estratéxica é que o PSdG facilitou o ascenso do BNG sen poder, por outro lado, compensar esas perdas con votantes próximos ao centro que lle permitisen conseguir a representación necesaria para completar maioría co BNG.

A análise das transferencias entre ambas as dúas eleccións permite establecer unha tipoloxía de votantes socialistas (segundo permanecesen fieis, se decantasen polo BNG ou se pasasen ao PP ou á abstención), cuxa análise comparada achega luz sobre a discusión que acabamos de expor. O obxectivo último é saber se existen diferenzas significativas no perfil destes tres tipos de votantes que corroboren a idea de que a magnitude das transferencias non se pode explicar tan só pola distinta natureza dos comicios (xerais e autonómicos), senón que foron os erros estratéxicos dos socialistas os que explican o extraordinario alcance das súas perdas electorais. Pois, se se tratase tan só do primeiro, non habería diferenzas, por exemplo, entre os que votaron e os que se abstiveron, xa que a diferenza de participación entre unhas eleccións e outras se tería distribuído ao azar.

Con estas premisas, o traballo divídese en cinco partes. Tras a presentación, formulamos as hipóteses e a metodoloxía. A continuación, estúdanse as transferencias de votos e discútense os resultados obtidos, finalizando coa bibliografía.

2 Hipóteses e metodoloxía

Tras o exposto, imos categorizar os votantes socialistas das eleccións xerais de 2023 en función da súa opción electoral nas eleccións autonómicas de 2024 co fin de comprobar se existen diferenzas de perfil sociodemográfico significativas entre eles, tanto as relativas á idade ou o nivel de estudos como as que se refiren á ideoloxía ou ao sentimento nacionalista.

As hipóteses que guían este traballo pódense formular así:

H1. Os votantes socialistas de 2023 que se autosituán máis á esquerda e expresan maior sentimento nacionalista son máis propensos a mostrar un comportamento dual e, polo tanto, a votar nacionalista en comicios autonómicos.

H2. Os votantes socialistas de 2023 que se autosituán máis próximos ao centro e expresan menos sentimento nacionalista son máis propensos a absterse ou a votar ao PP en comicios autonómicos.

H3. A estratexia *bibloquista* do PSdG e o seu seguidismo respecto ao BNG nas eleccións galegas de 2024 propiciou que ambas as dúas opcións (H1 e H2) alcanzasen unha magnitude sen precedentes.

Para realizar as estimacións dos fluxos electorais entre as dúas eleccións, utilizaremos dúas fontes de datos. En primeiro lugar, para o estudo dos resultados electorais empregaremos a información do Ministerio do Interior (MIR) para as eleccións xerais de 2023, así como a da Xunta de Galicia para as eleccións autonómicas de 2024. Estes datos permitirannos mostrar as perdas e ganancias electorais das formacións políticas nas eleccións do ano 2024 tomando como referencia as de 2023. En segundo lugar, usaremos a enquisa postelectoral realizada polo Centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS 3446), o que nos permitirá, en combinación cos resultados das eleccións antes citados, realizar unha estimación das transferencias de voto entre as formacións políticas, así como identificar o perfil sociodemográfico dos votantes socialistas segundo o seu comportamento electoral (fieis, duais ou exectados do bloque ideolóxico).

Para iso, imos utilizar un modelo de regresión multinomial que nos permite estimar o efecto das distintas variables que interveñen na elaboración do dito perfil: idade, sexo, autosituación ideolóxica, relixiosidade, nivel de estudos e de ingresos, hábitat e sentimento nacional (a partir da escala que vai de “sintome só galego” a “sintome só español”). Convén advertir que este tipo de análise permite estimar os efectos netos de cada unha das variables, unha vez descontados os efectos de todas as demais que se introducen no modelo, polo que os resultados non teñen por que coincidir cos que se poden deducir dunha simple lectura das táboas de continxencia que proporciona o CIS.

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

3 Transferencias de votos entre as eleccións xerais de 2023 e as eleccións autonómicas de 2024

A táboa 1 mostra os datos dos resultados das eleccións xerais de 2023 e das eleccións autonómicas de 2024 en Galicia. Á vista destes, o primeiro dato que se observa é unha diminución na participación de ao redor de cinco puntos porcentuais, malia o cal o Partido Popular obtén practicamente o mesmo número de votos. En segundo lugar, pode comprobarse que o PSdG perde máis da metade dos seus votos, á par que o BNG triplica os seus. En suma, o dato máis importante é que as principais transferencias de voto se producen dentro dos bloques ideolóxicos, e que a mellora relativa do PP fronte aos partidos de esquerda se debe a que a diminución na participación lle afectou en menor medida. Non obstante, ao tratarse de datos agregados obtidos dos resultados electorais, cómpre apuntalar esta hipótese mediante datos provenientes da enquisa postelectoral do CIS

Táboa 1. Resultados electorais das eleccións xerais de 2023 e das autonómicas de 2024 en Galicia.

	XERAIS 2023	AUTONÓMICAS 2024	DIFERENZA
PP	712.881	711.713	-1.168
PSOE-PSdG	486.832	211.361	-275.471
BNG	153.995	470.692	316.697
VOX	79.672	34.045	-45.627
SUMAR	178.691	29.009	-149.682
PODEMOS		4.420	4.420
OUTROS	12.170	26.441	14.271
BRANCO	11.422	12.849	1.427
Votos totais	1.651.086	1.515.944	-135.142
Votos nulos	15.423	14.187	-1.236
votos válidos	1.635.663	1.501.757	-133.906
Votos candidaturas	1.624.241	1.488.705	-135.536
Votos en branco	11.422	13.052	1.630
Participación	61,41 %	56,27 %	-5,14 %

	XERAIS 2023	AUTONÓMICAS 2024	DIFERENZA
PP+VOX	792.553	745.758	-46.795
PSOE+BNG+SUMAR+PODEMOS	819.518	715.482	-104.036

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do MIR e Xunta de Galicia

De acordo coa enquisa postelectoral do CIS, a táboa 2 infórmanos de que só dúas formacións políticas, o PP e o BNG, conseguiron fidelizar nas eleccións autonómicas de 2024 a gran maioría dos seus votantes de 2023. Adicionalmente, confírmase que os grandes transvasamentos de votos se dan entre as formacións que pertencen ao mesmo bloque ideolóxico. Así, dentro da esquerda, obsérvase que o 40,4 % dos votantes que en 2023 optaron polo PSdG e o 70,4 % dos que o fixeron por Sumar cambiaron o seu voto ao BNG en 2024. Dentro do bloque da dereita, o movemento máis significativo protagonizárono os votantes de Vox, dado que un terzo dos que apoiaron esta formación en 2023 se pasaron ao PP en 2024.

Táboa 2. Estimación (%) das transferencias de votos entre as eleccións xerais de 2023 e as autonómicas de 2024 en Galicia

		ELECCIÓNS XERAIS 2023						
		PP	PSOE	BNG	VOX	SUMAR	OUTROS	BRANCO
ELECCIÓNS AUTONÓMICAS 2024	PP	88,4%	6,2%	4,2%	35,8%	2,0%	9,4%	57,1%
	PSdG (PSOE)	0,5%	40,4%	0,6%	2,9%	4,2%	0,0%	0,5%
	BNG	1,9%	39,6%	89,7%	0,8%	70,4%	40,8%	10,6%
	VOX	1,1%	0,0%	0,1%	33,8%	0,3%	0,0%	0,0%
	SUMAR	0,0%	1,3%	1,4%	0,0%	12,6%	6,9%	3,4%
	PODEMOS	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	2,0%	2,0%	0,0%
	OUTROS	0,9%	1,1%	1,6%	2,1%	1,6%	40,9%	3,0%
	BRANCO	0,2%	0,3%	0,5%	0,6%	0,1%	0,0%	25,5%

Fonte: elaboración propia a partir do postelectoral do CIS (3446)

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Pola súa banda, a táboa 3 permítenos ver en números absolutos a magnitude destas cifras. En sombreado e grosa remárcanse os cinco transvasamentos de maior entidade. Os dous máis importantes supoñen un fluxo de votos dentro da esquerda, onde ao redor de 193.000 votantes que apoiaran os socialistas e 126.000 que o fixeran a Sumar en 2023 pasaron a engrosar o electorado do BNG en 2024. O terceiro transvasamento de votos, cunha importancia moito menor, prodúcese no bloque da dereita, onde ao redor de 28.000 votantes de Vox de 2023 pasaron a selo do PP en 2024. As dúas últimas transferencias significativas prodúcense entre bloques ideolóxicos: o PP consegue captar uns 30.000 votantes socialistas, mentres que o BNG capta pola súa parte uns 13.000 do PP. Adicionalmente, en grosa, reflíctese que ao redor de 48.000 electores do PP e 52.000 do PSOE en 2023 optaron pola abstención en 2024.

Táboa 3. Estimación de transferencias de votos entre as eleccións xerais de 2023 e as autonómicas de 2024 en Galicia e resultados

		ELECCIÓNS XERAIS 2023						
		PP	PSOE	BNG	VOX	SUMAR	OUTROS	BRANCO
ELECCIÓNS AUTONÓMICAS 2024	PP	629.830	30.330	6.516	28.519	3.490	1.144	6.522
	PSdG (PSOE)	3.315	196.709	909	2.301	7.478	-	57
	BNG	13.260	192.810	138.196	666	125.800	4.965	1.211
	VOX	7.956	-	152	26.945	499	-	-
	SUMAR	-	6.499	2.121	-	22.601	840	388
	PODEMOS	-	433	303	-	3.490	243	-
	OUTROS	6.630	5.199	2.424	1.635	2.825	4.978	343
	BRANCO	1.326	1.300	758	484	166	-	2.913
ABSTENCIÓN		47.869	51.616	4.354	19.147	12.157		

Fonte: elaboración propia a partir do postelectoral do CIS (3446)

A táboa 4 mostra as transferencias de votos, xa non entre formacións políticas, senón entre bloques de partidos. Para os efectos desta análise, e seguindo a división clásica baseada na ideoloxía, o bloque da dereita está conformado por PP e Vox e o da esquerda polo PSOE, BNG, Sumar e Podemos. O primeiro dato relevante é que as transferencias de voto se dan maioritariamente entre partidos do mesmo bloque ideolóxico, podendo estimarse a porcentaxe deste tipo de transvasamentos arredor do 25 %. En segundo lugar, obsérvase que, no caso das eleccións autonómicas de 2024, se produciu, respecto ás eleccións xerais de 2023, un importante transvasamento de votantes dentro do bloque da esquerda, mentres que o transvasamento de

votos entre partidos situados á dereita foi menor. Por último, cómpre destacar que o número de electores que votou nos dous procesos electorais a partidos que se sitúan en bloques ideolóxicos opostos foi tamén mínimo, estimándose a súa porcentaxe en arredor do 4 %, cun saldo neto favorable para os partidos situados no bloque da dereita que se pode cifrar nun 2 %.

Táboa 4. Estimación de transferencias de votos entre bloques de partidos e resultados

	Votos	% sobre total
Intrabloque dereita (PP<>VOX)	36.475	2 %
Intrabloque esquerda (PSOE<>BNG<>SUMAR<>PODEMOS)	339.844	23 %
Total intrabloque	376.319	25 %
Interbloque: dereita (2023) > esquerda (2024)	19.541	1 %
Interbloque: esquerda (2023) > dereita (2024)	40.985	3 %
Total interbloque	60.526	4 %

Fonte: elaboración propia a partir do postelectoral do CIS (3446)

As táboas 2, 3 e 4 corroboran os resultados electorais mostrados na táboa 1, onde se observaba que o crecemento do BNG se produciu á custa do PSDG e de Sumar. Así mesmo, as táboas permítennos estimar a importancia cuantitativa dos tres grupos de votantes socialistas de 2023 en función do seu voto nas eleccións de 2024. Segundo os datos achegados, ao redor de 197 mil votantes de 2023 seguiron confiando na formación socialista en 2024, uns 193 mil optaron por o BNG e, por último, ao redor de 82 mil ou ben se abstiveron ou ben votaron ao PP.

Unha vez estimados os fluxos de voto entre as distintas formacións e bloques, imos presentar a tipoloxía coa que testaremos as hipóteses anteriormente formuladas. Comezaremos por mostrar a posición relativa das distintas categorías de votantes no conxunto do censo electoral, co fin de coñecer a súa autosituación tanto na escala ideolóxica como na escala de nacionalismo. Para facilitar a lectura dos datos, convertemos esta última escala (que ten cinco categorías) nunha escala que vai de 1 a 10 e que, polo tanto, resulta máis doadamente comparable coa escala ideolóxica. Aínda que imos estudar en particular as diferenzas entre as tres categorías de votantes socialistas (fieis, duais e fugas á abstención ou ao PP), convén ter en conta, polo de pronto, que o trazo característico do electorado galego é a combinación de, por un lado, o escoramento ideolóxico cara á dereita (o votante medio autositúase no 5,2 da escala) e, por outro, o escoramento simultáneo cara ao nacionalismo (5,4). En ambos os dous casos, este dobre nesgo débese a que os votantes do PP de Galicia se

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

autosituían á dereita dos votantes do PP do resto de España, mentres que expresan un maior nivel de sentimento rexional que os seus homólogos do resto do Estado. Unha vez feita esta observación, queremos chamar a atención sobre a dobre diferenza que podemos observar entre os tres tipos de votantes socialistas que aparecen na táboa, pois, así como os votantes fieis e os duais comparten unha mesma autosituación ideolóxica (3,0), o que os distingue dos que se pasaron ao PP ou á abstención (5,2), eses últimos e os votantes fieis parécense na expresión do seu sentimento nacional (5,1 e 5,3, respectivamente), o que os distingue dos votantes duais, que expresan un maior sentimento nacional (6,1).

Estes datos non fan senón pór de relevo as complexidades que afronta o PSdG á hora de despreñar unha estratexia que opera en dous eixes, as cales podemos resumir dicindo que, aplicadas ao caso que nos ocupa, o PSdG se mimetizou en exceso co BNG no eixe nacionalista, facilitando os transvasamentos nesa dirección dos seus votantes máis escorados, ao tempo que se afastou demasiado do centro no eixe ideolóxico, facilitando, pola súa vez, fugas simultáneas pola dereita en beneficio do PP (xa fose por activa: PP ou por pasiva: abstención).

Táboa 5. Autosituación ideolóxica e sentimento nacional, segundo o voto 2024.

	PP	PSdG-PP/ Abs	PSdG	PSdG-BNG	BNG	Resto	Total
Escala ideoloxía	7,5	5,2	3	3	2,8	5,2	5,2
Escala nacionalismo	5	5,1	5,3	6,1	7	5,1	5,4

Fonte: elaboración propia a partir do postelectoral do CIS (3446)

Esta mesma tipoloxía de votantes que acabamos de presentar (táboa 5) constitúe a variable dependente dun modelo de regresión multinomial que inclúe variables independentes como as xa referidas (ideoloxía e sentimento nacional), ademais doutras como a idade, o nivel de estudos, a lingua materna e o hábitat de residencia, as cales nos permiten identificar as diferenzas en termos de perfil sociodemográfico observables entre os tipos de votantes (véxanse as táboas 6 e 7).

Táboa 6. Modelo de regresión multinomial

Variable dependente	Variables independentes		
Tipoloxía da táboa 5	Idade	Escala	

Variable dependente	Variables independientes		
BNG	Ideoloxía	Dummy	Esquerda
PSdG-BNG	Ideoloxía	Dummy	Dereita
PSdG	Relixiosidade	Escala (1-6)	1- Ateo
PSdG - Outros			2- Indiferente
PP			3- Crente outra relixión
Resto (Cat. referencia)			4- Agnóstico
			5- Católico non practicante
			6- Católico
	Nivel educativo	Escala (1-5)	1- Sen estudos
			2- Primaria
			3- Secundaria 1.ª etapa
			4- Secundaria 2.ª etapa
			5- Universitarios
	Hábitat	Dummy	Rural (0-10.000 hab.)
	Lingua	Dummy	Galego
	Sentimento nacionalista	Escala (1-5)	Unicamente español
			Máis español que galego
			Tan español como galego
			Máis galego que español
			Unicamente galego

Fonte: Elaboración propia

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Táboa 7. Regresión multinomial (B/Exp(B)/significación)

		B	ExpB	Sig.
BNG	Idade			
	Esquerda	2,246	9,451	<,001
	Dereita			
	Relixiosidade	-0,169	0,844	<,001
	Nivel educativo	0,519	1,681	<,001
	Hábitat rural			
	Lingua galega	0,42	1,522	0,003
	Sentimento nacionalista	1,044	2,841	<,001
PSdG-BNG	Idade			
	Esquerda	2,985	19,795	<,001
	Dereita	0,63	1,877	0,048
	Relixiosidade			
	Nivel educativo	0,343	1,41	<,001
	Hábitat rural			
	Lingua galega			
	Sentimento nacionalista	0,474	1,606	<,001
PSdG	Idade	0,039	1,039	<,001
	Esquerda	2,453	11,623	<,001
	Dereita			
	Relixiosidade			
	Nivel educativo	0,166	1,18	0,013
	Hábitat rural	0,313	1,367	0,026
	Lingua galega			
	Sentimento nacionalista	0,222	1,249	0,024

		B	ExpB	Sig.
PSdG-PP/Abs	Idade	-0,009	0,991	0,016
	Esquerda	0,607	1,835	<,001
	Dereita	0,411	1,508	0,006
	Relixiosidade			
	Nivel educativo	0,225	1,253	<,001
	Hábitat rural			
	Lingua galega			
	Sentimento nacionalista			
PP	Idade	0,011	1,011	<,001
	Esquerda	-1,461	0,232	<,001
	Dereita	1,719	5,581	<,001
	Relixiosidade	0,134	1,143	<,001
	Nivel educativo	0,342	1,408	<,001
	Hábitat rural	0,33	1,391	<,001
	Lingua galega	-0,242	0,785	0,019
	Sentimento nacionalista	0,153	1,166	0,018
	Pseudo R cadrado			
	Cox e Snell	0,524		
	Nagelkerke	0,544		
	McFadden	0,225		

Fonte: elaboración propia a partir do postelectoral do CIS (3446)

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

4 Discusión de resultados e conclusións

Os datos que acabamos de mostrar reflicten ben a encrucillada que atopou o PSdG nas eleccións autonómicas de 2024. En principio, a súa posición central dentro do espectro político galego permitíalle elixir entre varias opcións, segundo as circunstancias, pero os datos suxiren que elixiu a peor das posibles. Tal como adiantamos, a competición en dous eixes leva o PSdG a dilemas de difícil resolución, de tal sorte que, se se escora en calquera deles, pode atoparse con fugas noutro. Por un lado, o seu escoramento nacionalista empurrou os seus votantes máis nacionalistas e con maior nivel de estudos a pasarse ao BNG. Polo outro, o seu escoramento ideolóxico empurrou os seus votantes máis próximos ao centro a absterse ou mesmo votar ao PP. En consecuencia, o PSdG non só perdeu a batalla electoral en termos cuantitativos, senón que, como consecuencia de ambos os dous transvasamentos, quedou cos votantes de máis idade e con menor nivel de estudos, que son os que adoitan mostrar máis fidelidade, pero que son tamén os que menos visibilidade social teñen. Este é o problema de non ter sabido atopar unha fórmula de equilibrio estratéxico á hora de afrontar a complicada situación á que se enfrontaban os socialistas en 2024.

Ao non saber presentar un perfil propio, o PSdG facilitou a tarefa dos seus competidores nos dous flancos do espectro. Enténdese que optase por certo *sacrificio estratéxico* respecto ao BNG, pero ao confundirse con este renunciou a disputar o centro, deixándolle ese espazo ao PP. Dada a configuración do espazo político galego, isto supuña, na práctica, facilitar a reválida do PP, xa que a vitoria dos partidos de esquerda nunhas eleccións autonómicas pasa necesariamente por que o PSdG sexa capaz de competir polos votantes de centro. En consecuencia, a folgada maioría do Partido Popular nas eleccións autonómicas obedece, por unha banda, a un pequeno transvasamento de votos socialistas ao PP, que pode cifrarse en ao redor de 4 puntos porcentuais e, por outra, a unha maior abstención do electorado socialista. Estas pequenas transferencias de voto son cruciais para decantar o goberno da comunidade autónoma, tanto máis na medida en que estas pequenas transferencias de votos son amplificadas polo ecosistema electoral (González e Barreiro-Castro, 2025).

En suma, podemos concluír que a estratexia do PSdG nas eleccións autonómicas non soubo rendibilizar a súa posición central no espectro político-ideolóxico, ao non reter nin o seu electorado máis polarizado nin os votantes máis próximos ao centro. Nun contexto de máxima polarización, a posición centrada que ocupa esta formación dentro do espazo político galego, lonxe de ser unha vantaxe, converteuse nesta ocasión nun poldro de tortura onde os dilemas estratéxicos derivados da competición en dous eixes se resolveron a favor dos partidos que lideraban cada un dos polos en conflito, deixando o PSdG nunha situación sumamente comprometida de cara a sucesivas contendas electorais.

5 Bibliografía

- González, J.J. 2024. “Galicia 2024. Estratexias erradas e cambios de perfil electoral”, *Tempos Dixital*. <https://temposdixital.gal/politica/galicia-2024-perfil-electoral-eleccions.html>.
- González, J. J. e Barreiro-Castro, L. 2025. “El ecosistema electoral gallego. El papel de los territorios rurales en las elecciones autonómicas de 2024”, *Ager: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 42, 137-139. <https://doi.org/10.4422/ager.2025.11>.

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 165-191
Santiago de Compostela, 2026

<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5319>
©Miguel Piñeiro Souto | ©Óscar Briones Gamarra | ©Fernando Martínez Arribas
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 12/05/2025 | Aceptado: 16/12/2025
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

O control horario nas entidades locais: unha mostra no eido de Galicia

El control horario en las entidades locales: una muestra en el ámbito de Galicia

Time control in local authorities: a sample in the Galician context

70
Regap

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

MIGUEL PIÑEIRO SOUTO

Habilitado nacional da Administración local

<https://orcid.org/0009-0008-3217-2137>

miguel.pineiro@alaracha.es

ÓSCAR BRIONES GAMARRA

Profesor de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo

<https://orcid.org/0000-0003-3316-8670>

oscarbriones@uvigo.gal

FERNANDO MARTÍNEZ ARRIBAS

Profesor de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo

<https://orcid.org/0009-0005-3262-8139>

fernando.martinez@uvigo.gal

Resumo: Neste estudo preténdese coñecer o grao de cumprimento do horario por parte do persoal que presta servizos nas entidades locais de Galicia. Para iso, o traballo divídese en dous grandes bloques. En primeiro lugar, expóñense os obxectivos, esbozando o marco teórico que proporcione unha base panorámica da situación dos recursos humanos, singularmente na gobernanza local, para a continuación incidir na normativa reguladora da xornada de traballo e nos parámetros establecidos para o control horario dos efectivos locais. O segundo bloque aborda o cuestionario enviado a un número representativo e diverso de entidades locais de Galicia, analizándose os resultados remitidos polas devanditas entidades.

Palabras clave: Recursos humanos, xornada de traballo, horario, control, Administración local.

Resumen: En el presente estudio se pretende conocer el grado de cumplimiento del horario por parte del personal que presta servicios en las entidades locales de Galicia. Para ello, el trabajo se divide en dos grandes bloques. En primer lugar, se exponen los objetivos, esbozando el marco teórico que proporcione una base panorámica de la situación de los recursos humanos, singularmente en la gobernanza local, para a continuación incidir en la normativa reguladora de la jornada de trabajo y en los parámetros establecidos para el control horario de los efectivos locales. El segundo bloque aborda el cuestionario enviado a un número representativo y diverso de entidades locales de Galicia, analizándose los resultados remitidos por dichas entidades.

Palabras clave: Recursos humanos, jornada de trabajo, horario, control, Administración local.

Abstract: The aim of this study is to find out the degree of compliance with the timetable by the staff providing services in local bodies in Galicia. To this end, the study is divided into two main sections. Firstly, the objectives are set out, outlining the theoretical framework that provides an overview of the human resources situation, particularly in local governance, followed by a description of the regulations governing the working day and the parameters established for the time control of local staff. The second section deals with the questionnaire sent to a representative and diverse number of local entities in Galicia, analysing the results sent by these entities.

Key words: Human resources, working time, schedule, control, Local Administration.

SUMARIO: 1. Introducción: obxectivos e hipótese inicial. 2. Marco teórico. 2.1. O control horario no panorama dos recursos humanos nas administracións públicas. 2.2. A duración da xornada de traballo nas entidades locais. 2.3. O control horario nas entidades locais. 3. Metodoloxía. 4. Resultados. 5. Conclusións. 6. Bibliografía.

1 Introducción: obxectivos e hipótese inicial

O horario de traballo, tanto na súa duración como no relativo ao establecemento de mecanismos que garantan o seu cumprimento, aparece como un dos elementos “clave” que marcou a relación entre as persoas ou entidades empregadoras e as empregadas no ámbito privado e no público.

En función da conxuntura política, económica e social do momento, a extensión da xornada laboral foise modificando. De feito, no momento de escribir estas liñas esta cuestión aparece no centro do debate político e están en tramitación diferentes

propostas para recortar a súa duración, tanto respecto do sector privado¹ como do público².

De igual modo, o cumprimento da xornada laboral aparece como un tema complexo, sobre o que socialmente se percibiron modulacións diferentes. Así, o control do horario pode ser visto polo persoal empregado como un instrumento ao seu favor para evitar excesos e abusos na extensión da súa xornada³, pero tamén como un mecanismo de presión e, mesmo, xerador de “estrés” no marco das súas relacións coa entidades empregadoras. Pola súa banda, estas poden entender o control horario como un instrumento para asegurar que os seus efectivos estean realmente a traballar o número de horas que en cada caso proceda, o que, ademais, ten unha singularidade propia para o persoal do sector público, respecto do que tradicionalmente se foi estendendo a idea de que o cumprimento da súa xornada é máis laxo⁴.

Ademais, no contexto dun mundo laboral cunha maior tendencia cara ao teletraballo, o control horario aparece como un mecanismo imprescindible para garantir o dereito á desconexión dixital e tratar de minimizar eventuais riscos físicos e psicosociais⁵, pois, de non se utilizar un sistema de control, poderíase chegar a traballar máis tempo.

Non obstante, debe pórse de manifesto que esta análise non pretende formular unha reflexión sobre o tempo da xornada de traballo e a relación entre duración horaria e eficiencia⁶, nin tampouco sobre o vínculo que puidese establecerse entre formas de flexibilización na xornada e a produtividade laboral⁷ e os límites e controversias

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

¹ O artigo 34 do Estatuto dos traballadores (ET), vixente no momento de realizar este estudo, establece que “a duración máxima da xornada ordinaria de traballo será de corenta horas semanais de traballo efectivo de media en cómputo anual”, aínda que no contexto do debate sobre a duración da xornada laboral o Consello de Ministros aprobou o 6 de maio de 2025 o proxecto de lei para reducila a 37,5 horas semanais, medida cuxa efectividade se supedita á súa validación en sede parlamentaria.

² Neste sentido, debe indicarse a emenda formulada polo Grupo Parlamentario de Sumar ao artigo 87 do proxecto de Lei da función pública da Administración do Estado, onde se recolle que “a xornada xeral de traballo da Administración do Estado non superará as 35 horas semanais e será fixada polo departamento ministerial competente en materia de función pública, logo de negociación coas organizacións sindicais presentes nas mesas de negociación, no marco do disposto polo normativa básica”, BOCG n.º 31 (2), do 4 de marzo de 2025.

³ Sentenza do Tribunal de Xustiza da Unión Europea do 14 de maio de 2019 (asunto C-55/18).

⁴ *El Confidencial*, 13 de abril de 2013. Dispoñible en https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2013-04-13/hijos-sabes-bien-que-los-funcionarios-sois-muy-vagos_202413/ (consultado o 3 de maio de 2025).

⁵ FERNÁNDEZ PROL, F., “El trabajo a distancia en España: Análisis en clave preventiva tras la aprobación de la Ley 10/2021, de 9 de julio”, *Ius et Praxis*, vol. 27 (3), 2021, pp. 179-197. Dispoñible en <https://www.revistaiep.ualca.cl/wp-content/uploads/2021/12/09-ARTICULO-Fernandez-Proll-Francisca-derecho-del-trabajo.pdf>. Neste sentido, o proxecto de lei aprobado polo Consello de Ministros o 6 de maio de 2025 pretende tamén garantir de xeito máis efectivo este dereito á desconexión.

⁶ Como se mencionará máis adiante, algunhas respostas ao cuestionario inciden en que o control de presenza no traballo non implica necesariamente un mellor rendemento. Nesta liña, autores como Vallejo e Giachi compararon os modelos de España, Italia, Grecia e Portugal cos do resto de Europa, concluíndo que a aplicación de fórmulas de flexibilidade horaria en Europa se asocia a altos niveis de produtividade e os países do sur, aínda que teñen unha ampla xornada de traballo, son menos produtivos e mostran unha escasa flexibilidade horaria. VALLEJO PEÑA, F. A., e GIACHI, S., “Flexibilidad horaria, horas reales trabajadas y productividad laboral en el sur de Europa”, *Revista Internacional De Organizaciones*, n. 25-26, 2021, pp. 151-77. Dispoñible en <https://doi.org/10.17345/rio25-26.151-177>

⁷ Con esta orientación poden sinalarse os estudos de Wallace, Kossek e Van Dyne. WALLACE, C., “Work flexibility in eight european countries. A cross-national comparison”, *Czech Sociological Review*, vol. 39 (6), 2003, pp. 773-794, dispoñible en <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/5645>; KOSSEK, E. e VAN DYNE, L., “Face-time matters: A cross-level modelo of how work-life flexibility influences work performance of individuals and groups”, *Handbook of work-family integration*, 2008, Academic Press, New York, pp. 305-330.

xurídicas derivadas da implantación dos diferentes sistemas de control horario⁸, cuestións sen dúbida relevantes pero que exceden o ámbito desta investigación.

En puridade, o obxectivo xeral encamiñase a avaliar o grao de cumprimento da xornada laboral a través dos mecanismos de control horario que, se é o caso, se tivesen establecido. E iso circunscribíndose exclusivamente a unha parte específica do sector público, como sería a Administración local, dentro dun limitado marco territorial (Galicia), tomando como referencia a aprobación do Real decreto-lei 8/2019, do 8 de marzo, de medidas urxentes de protección social e de loita contra a precariedade laboral na xornada de traballo, que incorpora ao Estatuto dos traballadores a obriga do rexistro de xornada. Esta normativa afectaría ao persoal laboral, pero non incluíría expresamente o funcionariado, aínda que, como se terá ocasión de ver, ambas as dúas categorías se acabarán equiparando en canto a este “control”.

Establecido o obxectivo xeral (o control horario no sector público local galego), deben formularse os obxectivos específicos. Nesta liña, loxicamente, haberá que verificar se se implantaron sistemas de control horario na Administración local, os tipos de control que nese caso se desenvolveron e a fiscalización ou comprobación que as entidades locais exercitan sobre o seu cumprimento.

Chegados a este punto, é posible formular unha hipótese inicial, cuxa verificación se fará a partir das respostas recibidas a un cuestionario realizado a un grupo representativo de entidades locais de Galicia. A hipótese consiste en que a existencia dun control horario incide no cumprimento da xornada de traballo polo persoal do sector público local galego, pero non impide o seu incumprimento por unha parte significativa deste mesmo persoal. É dicir, trátase de determinar se existe vinculación entre un sistema de control horario e o cumprimento deste.

Para proceder a unha análise o máis precisa posible, o traballo comeza desenvolvendo o marco teórico en que se sustenta o control horario dos efectivos do sector local, partindo do panorama dos recursos humanos no ámbito público, a dimensión legal da regulación da xornada laboral na Administración local e a base normativa que sostén o rexistro horario. A continuación, detállase a metodoloxía utilizada, incidindo nas características do cuestionario enviado como mostra a un número representativo de entidades locais galegas. A partir de aí, e sobre a base teórica e as respostas recibidas, analízanse os resultados e posteriormente fórmulanse as conclusións da investigación.

⁸ IGARTUA MIRÓ, M. T., “La obligación de registro de la jornada de trabajo tras el RDL 8/2019”, *Temas Laborales*, n. 147, 2019, pp. 115-149. Dispoñible en https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/inline-files/2023/06/147_4.pdf

2 Marco teórico

2.1 O control horario no panorama dos recursos humanos nas administracións públicas

De acordo cos datos reflectidos no *Boletín estatístico do persoal ao servizo das administracións públicas* de xullo de 2024⁹, o persoal que presta servizos no conxunto do sector público español supera por pouco os tres millóns (3.043.024). Non obstante, no modelo descentralizado e autonómico consagrado pola Constitución española de 1978, o sector público local apenas supón un total de 639.774 efectivos (21,02 %), moi lonxe do principal destinatario do referido proceso descentralizador a nivel territorial –o sector público autonómico– ao asumir as comunidades autónomas importantes competencias de carácter social, educativo e sanitario, contando con 1.868.752 efectivos (61,41 %).

Ao desagregar os datos para o territorio galego, obtéñense 176.904 persoas ao servizo das administracións públicas en Galicia, o que supón o 5,81 % dos efectivos do sector público no conxunto de España e implica unha porcentaxe moi similar á que representa Galicia respecto de España en canto a superficie (5,84 %) e poboación (5,61 %) ¹⁰. E, deses 176.904 efectivos, unicamente 30.622 pertencerían ao sector público local (17,31 %), o que implica que os recursos humanos das entidades locais en Galicia sexan case catro puntos porcentuais inferiores aos que existen na media estatal. Ademais, este persoal ao servizo do sector público local no ámbito territorial de Galicia non está distribuído de forma homoxénea entre as súas provincias, reflectíndose un peso moi notable das atlánticas (A Coruña e Pontevedra contan con 11.409 e 8.807 efectivos respectivamente, o que supón o 37,26 % e o 28,76 %), fronte ás provincias menos urbanas (Lugo e Ourense teñen 5.171 e 5.235 en cada caso, traducíndose no 16,88 % e no 17,10 % deste persoal), o que garda vinculación co consabido desequilibrio poboacional existente entre as referidas provincias ¹¹, desequilibrio que, como se sinalará ao mencionar a metodoloxía, implicará un envío do cuestionario a máis entidades locais da provincia da Coruña.

En canto ao elemento específico do control horario como instrumento en xeral do subsistema de control e produtividade no sector público, é unha figura deficitaria, como o é, en xeral, o subsistema mesmo do control da produtividade. Historicamente,

⁹ Datos dispoñibles en https://funcionpublica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/BEPSAP_JULIO_2024.pdf (consultado o 26 de abril de 2025).

¹⁰ Galicia conta con 29.575 quilómetros cadrados fronte aos 505.990 do total de España. En canto á poboación de Galicia, sería de 2.705.833 e a de España 48.619.695. Datos obtidos do Instituto Nacional de Estadística (INE) o 1 de xaneiro de 2024, dispoñibles en <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=56940&L=0> (consultado o 26 de abril de 2025).

¹¹ Non obstante, a relación entre a poboación provincial e o persoal ao servizo do sector público local en cada unha delas varía en función da provincia, manifestándose tendencias opostas entre as atlánticas e o resto. Así, A Coruña representa o 41,70 % da poboación galega e un 37,26 % dos referidos efectivos; Lugo o 12,01 % da poboación e o 16,88 % do persoal; Ourense o 11,25 % poboacional e o 17,10 % dos efectivos locais; e finalmente Pontevedra conta co 35,03 % da poboación de Galicia e cun 28,76 % do persoal local.

fronte a este control, o importante na Administración pública foi cumprir co procedemento, o *iter* administrativo e a lei¹².

Cabe recordar que, en xeral, os sistemas de control horario no sector público non están moi desenvolvidos, tampouco en perspectiva internacional comparada¹³ e menos aínda se observamos países homólogos que contan con sistemas de emprego público pechado ou de carreira, como é o caso de Francia ou Alemaña¹⁴.

Precisamente, en indagar acerca da efectividade da extensión do control horario como elemento coadjuvante ao control da produtividade do sector público, reside boa parte da lóxica desta investigación. Ademais, esta orientación é fundamental, pois o tempo de traballo é unha das figuras clave nun sistema retributivo tan estático como o do sector público en España¹⁵; é dicir, se non se cumpre o tempo de traballo, o agravio é maior ao non estaren considerados outros elementos como a eficiencia, o rendemento, a calidade ou o impacto.

Esta deficiencia de partida colide máis, se cabe, coa demanda social crecente¹⁶ por aumentar o control sobre a produtividade pública e inherentemente sobre os efectivos públicos, que, pugnando contra o “clixé” negativo que recae sobre eles, seguen sendo considerados no imaxinario colectivo como un tipo de persoal “privilexiado”. Neste punto, flexibilizar as retribucións en función do rendemento, da eficiencia ou da eficacia (aspectos en que entraría o cumprimento do control horario) seguen a ser unha idea moi estendida na literatura ao respecto¹⁷ e en moitas axendas gubernamentais de reforma do sector público¹⁸, sendo considerado case un deber para coa cidadanía¹⁹. Pero é que, ademais, o control horario, por elemento pouco sofisticado que poida parecer, está plenamente consolidado como un elemento de percepción de calidade do servizo público pola cidadanía²⁰.

En paralelo, xunto ao impacto negativo no ámbito cidadán, o incumprimento horario ten un efecto demoledor a nivel de clima laboral, pois, independentemente do

¹² DILULIO, J. J., “Measuring performance when there is no bottom line”, *Performance measures for the criminal justice system*, U.S. Department of Justice, 1993, pp. 143-156, dispoñible en <https://bjs.ojp.gov/content/pub/pdf/pmcjs.pdf>; e BEHN, R. D., *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press, 2001.

¹³ POLLITT, C., e BOUCKAERT, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

¹⁴ OECD, *Government at a Glance 2019*. OECD Publishing, París, 2019. Dispoñible en <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>

¹⁵ CORTÉS CARRERES, J. V., *Manual Práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*, Dykinson, Madrid, 2001.

¹⁶ CAIDEN, G., e CAIDEN, N. J., “Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 12, 1998.

¹⁷ SUK KIM, P., “La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo”, *Gestión y Política Pública*, vol. 8 (2), 1999, pp. 325-347. Dispoñible en <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gyp>

¹⁸ PETERS, B.G., e PIERRE, J., *The Next Public Administration: Debates and Dilemmas*. SAGE, 2020, dispoñible en <https://doi.org/10.4135/9781473920569>; e CHRISTENSEN, T., e LAEGREID, P., *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Routledge, Abingdon-New York, 2011.

¹⁹ SPENCER, L.M. e SPENCER, L.M., “Competence and Work”, Wiley and Sons, New York, 1993.

²⁰ GONZÁLEZ-CACHEDA, B., BRIONES GAMARRA, O., e VARELA ÁLVAREZ, E.J., “Atención telefónica y calidad percibida en los servicios de atención primaria en España”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 11 (2), 2024, dispoñible en <https://doi.org/10.5209/cgap.97055>; y JAMES, O., “Performance measures and democracy: Information effects on citizens in field and laboratory experiments”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21 (3), 2010, pp. 399-418, dispoñible en <https://doi.org/10.1093/jopart/muq057>

rendemento efectivo, o persoal público exige o cumprimento das mesmas condicións laborais e, cando alguén non cumpre o horario, prodúcese un fenómeno de perda de equidade interna²¹ que se traduce en desmotivación e menoscabo de sentido da propia función pública individual, agravado polo coñecido efecto de *tabula rasa* nas retribucións públicas (todos cobran igual independentemente do tempo de traballo ou o rendemento).

Unha última cuestión neste punto ha de ser a de deslindar control horario e produtividade. É coñecido o fenómeno do “presencialismo”, que alude a que cumprir o horario non implica xerar valor público²². Nesa liña, estase ante un elemento imprescindible pero que nada achega se non se acompaña doutros instrumentos como o control de produtividade, sexa de rendemento colectivo ou de desempeño individual. Estes aspectos, non obstante, necesitarían un deseño de investigación propio que excede os obxectivos deste estudo.

2.2 A duración da xornada de traballo nas entidades locais

De conformidade cos principios de supremacía, normatividade e aplicabilidade da Constitución de 1978 e o marco de autonomía establecido para as comunidades autónomas e entidades locais no seu título VIII, debe partirse do disposto no artigo 149.1, onde se sinala que:

“O Estado ten competencia exclusiva sobre as seguintes materias: [...]

7.ª Lexislación laboral; sen prexuízo da súa execución polos órganos das comunidades autónomas. [...]

13.ª Bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica. [...]

18.ª As bases do réxime xurídico das administracións públicas e do réxime estatutario dos seus funcionarios que, en todo caso, garantirán aos administrados un tratamento común ante elas; o procedemento administrativo común, sen prexuízo das especialidades derivadas da organización propia das comunidades autónomas; lexislación sobre expropiación forzosa; lexislación básica sobre contratos e concesións administrativas e o sistema de responsabilidade de todas as administracións públicas”.

Sobre estes alicerces, no ano 1985 aprobouse a Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (LBRL), establecendo no seu artigo 94 que a xornada de traballo será, en cómputo anual, a mesma que se fixe para o funcionariado da Administración do Estado, e que se lles aplicarán as mesmas normas sobre equivalencia e redución de xornada. Polo tanto, a primeira gran consideración que se pode

²¹ PERRY, J.L., e HONDEGHEM, A. (Eds.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

²² ARONSSON, G., GUSTAFSSON, K., e DALLNER, M., “Sick but yet at work. An empirical study of sickness presenteeism”, *Journal of Epidemiology & Community Health*, vol. 54 (7), 2000, pp. 502-509. Dispoñible en <https://doi.org/10.1136/jech.54.7.502>

realizar a este respecto é que a lexislación básica aprobada para o réxime local non fai senón remitirse á normativa estatal que se analizará a continuación.

Neste sentido, a Resolución do 20 de decembro de 2005, da Secretaría Xeral para a Administración Pública, pola que se ditan instrucións sobre xornada e horarios de traballo do persoal civil ao servizo da Administración xeral do Estado (BOE do 27 de decembro), establece, no seu artigo segundo, que a duración máxima da xornada xeral de traballo na Administración xeral do Estado será de 37,5 horas semanais de traballo efectivo de media en cómputo anual, equivalente a 1.647 horas anuais, mantendo o cómputo que xa se dispuxera na Resolución da Secretaría de Estado para a Administración Pública do 10 de marzo de 2003 (BOE do 13 de marzo)²³. Desta forma, extráese unha segunda consideración relevante: a normativa referenciada prevía uns máximos que, por vía de acordo ou convenio, dependendo da natureza funcional ou laboral do persoal, permitirían negociar a distribución da xornada laboral e mesmo reducir o tempo efectivo. Cuestión que leva a formular en paralelo unha terceira consideración: con base na referida negociación, o tempo efectivo de traballo para o persoal das administracións públicas entre a resolución do 10 de marzo de 2003 e os cambios normativos que se adoptarían en decembro de 2011 era inferior ás 37,5 horas á semana e aproximábase ás 35 horas semanais²⁴.

É no contexto da crise económica e financeira global cando o novo Goberno presidido por Mariano Rajoy adopta o Real decreto-lei 20/2011, do 30 de decembro, de medidas urxentes en materia orzamentaria, tributaria e financeira para a corrección do déficit público, cuxo artigo dispuña que *“a partir do 1 de xaneiro de 2012, e para o conxunto do sector público estatal, a xornada ordinaria de traballo terá unha media semanal non inferior ás 37 horas e 30 minutos”*, sendo este precepto obxecto de certa polémica en canto á súa eventual aplicación ao sector público local²⁵. Así as cousas, como cuarta consideración pódese sinalar que se pasou de establecer unha duración máxima da xornada (Resolución do 20 de decembro de 2005) a unha duración mínima de media semanal de xornada (Decreto-lei do 30 de decembro de 2011), sen

²³ EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, “La jornada de los funcionarios públicos es de treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio”, n. 9, *La Ley*, ref. 1083/2011, tomo 2. Dispoñible en https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAEAMtMSbENCdIAAWMzIwMjtbLUouLM_DxblwNDQwNTAzOQQGZa-pUt-ckhlQaptWmJOCsoAF4-bmzUAAAA=WKE (consultado o 2 de maio de 2025).

²⁴ Como sinala Cano Larrotcha, na práctica, na maioría de concellos a “xornada real” reducírase a 35 horas semanais pola vía da negociación colectiva formal ou dos acordos e pactos tácitos, aínda que houbo casos en que foron impugnados e os tribunais declararon a nulidade destas cláusulas. Neste sentido pode salientarse a Sentenza n.º 634/2008, do 1 de setembro, do Tribunal Superior de Xustiza de Cantabria, que recolle o posicionamento da Sentenza do Tribunal Supremo do 20 de febreiro de 1996. CANO LARROTCHA, J.: “La reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos en el Real decreto Ley 20/2011, de 30 de Diciembre”. Dispoñible en <https://www.acalsl.com/blog/2012/01/el-real-decreto-ley-202011-de-30-de-diciembre-y-la-reordenacion-del-tiempo-de-trabajo-de-los-empleados-publicos> (consultado o 30 de abril de 2025).

²⁵ Así, a Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) emitiu unha circular en que mantiña que o real decreto-lei era aplicable á Administración local e, polo tanto, a duración da xornada no nivel local non podía ser inferior ás 37,5 horas semanais, dispoñible en <http://femp.femp.es/files/3580-440-fichero/Circular-Medidas20extraordinarias.pdf> (consultado o 30 de abril de 2025). Pola súa banda, os servizos xurídicos de organizacións sindicais como a Unión Xeral de Traballadores (UGT) estimaban que o mencionado artigo 4 do real decreto non tería carácter básico e non afectaría ás entidades locais, en virtude do disposto polo artigo 47 do Estatuto básico do empregado público aprobado no ano 2007, que, segundo esta interpretación, derrogaría implicitamente o artigo 94 da LBRL, dispoñible en <https://www.acalsl.com/wp-content/uploads/2012/01/el-informe-de-la-asesor%C3%ADa-jur%C3%ADdica-de-uno-de-los-Sindicatos-m%C3%A1s-representativos.pdf> (consultado o 30 de abril de 2025).

prexuízo do marco que se deseñaría para o teletraballo, actualmente presente no artigo 47 bis do Real decreto legislativo 5/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do Estatuto básico do empregado público (EBEP). Deste xeito, inverteuse a duración da xornada entre o sector privado e o público: no ano 2008 a xornada media no sector privado era de 38,5 horas semanais fronte ás 36 do funcionariado, mentres que no ano 2012 se cruzaron as liñas e foron os efectivos públicos os que traballaron 37 horas de media á semana e os do ámbito privado non máis de 36,6 horas²⁶.

Ademais, aínda habería que engadir unha nova fonte de controversia: dado que a aplicación do artigo 4 do Real decreto-lei 20/2011 ás entidades locais se facía en virtude do disposto polo artigo 94 da LBRL e este precepto se refería ao persoal “funcionario”, cabía preguntarse se a xornada de traballo disposta no decreto-lei incidiría unicamente sobre os efectivos locais que gozasen da condición “funcional”, deixando fóra outra clase de persoal do sector público, como o laboral ou o de natureza eventual, cuestión que se resolvería equiparando a duración da xornada do persoal laboral ao funcionario.

Non obstante, coa mellora da situación económica, introduciuse certa “flexibilización” no carácter imperativo da duración fixada no Decreto-lei do 30 de decembro de 2011 por vía do disposto na disposición adicional centésima cuadraxésima cuarta (144) da Lei 6/2018, do 3 de xullo, de orzamentos xerais do Estado (OXE) para 2018, que regula a xornada de traballo xeral no sector público, sinalando que esta se computará en contía anual e suporá unha media semanal de 37,5 horas, sen prexuízo das xornadas especiais existentes ou que, se é o caso, se establezan²⁷. Así, os apartados segundo²⁸ e terceiro²⁹ da referida disposición adicional 144^a dos OXE de 2018 consideraban a posibilidade de reducir a duración da xornada por debaixo das 37,5 horas semanais, sempre que se cumprisen determinados obxectivos vinculados

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

²⁶ “Fin del mito: los funcionarios trabajan más horas que los asalariados tras la crisis”, *El Independiente*, 27 de agosto de 2018, disponible en https://www.elindependiente.com/economia/2018/08/27/fin-del-mito-los-funcionarios-trabajan-mas-horas-que-los-asalariados-tras-la-crisis/#google_vignette (consultado o 30 de abril de 2025). Non obstante, a partir do ano 2018 e coincidindo co final das medidas de axuste derivadas da crise, a tendencia volveu cambiar e a duración efectiva da xornada laboral no sector público sitúase, conforme os datos máis recentes, en 35,9 horas, *El País*, 24 de febreiro de 2025, disponible en <https://elpais.com/economia/2025-02-24/sumar-propone-que-la-jornada-laboral-de-los-funcionarios-del-estado-sea-de-35-horas-a-la-semana.html> (consultado o 2 de maio de 2025).

²⁷ En relación con iso, o artigo 47 do EBEP aprobado o 30 de outubro de 2015, trasladando o recollido na norma de 2007, dispón que as administracións públicas establecerán a xornada xeral e as especiais de traballo do funcionariado público.

²⁸ “Dous. Malia o anterior, cada Administración pública poderá establecer nos seus calendarios laborais, logo de negociación colectiva, outras xornadas ordinarias de traballo distintas da establecida con carácter xeral, ou unha repartición anual da xornada en atención ás particularidades de cada función, tarefa e ámbito sectorial, atendendo en especial ao tipo de xornada ou ás xornadas a quendas, nocturnas ou especialmente penosas, sempre e cando no exercicio orzamentario anterior se cumprisen os obxectivos de estabilidade orzamentaria, débeda pública e a regra de gasto. O anterior non poderá afectar ao cumprimento por cada Administración do obxectivo de que a temporalidade no emprego público non supere o 8 % das prazas de natureza estrutural en cada un dos seus ámbitos.

De acordo coa normativa aplicable ás entidades locais, e en relación co previsto neste apartado, a regulación estatal de xornada e horario terá carácter supletorio mentres as ditas entidades aproben unha regulación da súa xornada e horario de traballo, logo de acordo de negociación colectiva”.

²⁹ “Tres. Así mesmo, as administracións públicas que cumpran os requisitos sinalados no apartado anterior poderán autorizarlles ás súas entidades de dereito público ou privado e organismos dependentes que establezan outras xornadas ordinarias de traballo ou outra repartición anual destas, sempre que iso non afecte ao cumprimento dos obxectivos de estabilidade orzamentaria, débeda pública e a regra de gasto, así como ao obxectivo de temporalidade do emprego público no ámbito respectivo a que se fai referencia no apartado Dous anterior”.

á estabilidade orzamentaria, débeda pública, regra de gasto e temporalidade no emprego público.

Esta norma segue actualmente en vigor, a través dos prorrogados orzamentos xerais do Estado aprobados pola Lei 31/2022, do 23 de decembro, permitindo aínda unha maior flexibilización a eliminar dos ditos apartados a necesidade de cumprir os obxectivos de estabilidade orzamentaria, débeda pública e regra de gasto, mantendo o de temporalidade no 8 % previsto nos OXE de 2018³⁰.

Desta forma, o artigo 94 da LBRL segue sendo o punto de partida, remitíndose ao que dispoña a Administración do Estado, para o cal se toma como referencia a Resolución do 28 de febreiro de 2019 da Secretaría de Estado de Función Pública, pola que se ditan instrucións sobre xornada e horarios de traballo do persoal ao servizo da Administración xeral do Estado e os seus organismos públicos³¹, aplicable ao persoal da Administración local sen prexuízo da posible adaptación da xornada, logo de negociación, prevista na disposición adicional 144^a dos OXE.

En conclusión, hoxe en día a duración “formal” da xornada no sector público local é de 37,5 horas semanais, sendo a regulación estatal de xornada e horario de aplicación supletoria; en paralelo, a través do disposto nos OXE e a negociación colectiva, permítese a súa redución e a equiparación entre as distintas categorías de persoal, singularmente funcionariado e laboral.

Non é banal este matiz, xa que distintas entidades locais, logo de cumpriren os requisitos establecidos (inicialmente de carácter orzamentario e na actualidade vinculados a “*que a temporalidade no emprego público non supere o 8 % das prazas de natureza estrutural*”) e da preceptiva negociación, están a reducir a duración efectiva da xornada. Agora ben, de non ter pactado esta redución, resulta de aplicación supletoria a xornada da Administración xeral do Estado, aínda que neste ámbito, e ao fío da iniciativa de reducir a xornada laboral no eido “empresarial” desde as 40 horas ás 37,5 horas semanais, tamén se están a formular propostas para reducir “formalmente” e con “carácter xeral” a xornada dos efectivos públicos ás 35 horas semanais, como se sinalou na parte introdutoria deste traballo.

2.3 O control horario nas entidades locais

Como sinala a profesora Igartua Miró, a ampliación da flexibilidade empresarial –a través de mecanismos como a distribución irregular da xornada, as horas extraordinarias compensadas con descansos ou bolsas xurdidas de prácticas–, unida a determinadas imposicións das empresas xeneralizadas durante a crise e o uso intensivo das novas tecnoloxías, supoñen dificultades de cara ao cómputo da xornada que non se formulaban de forma tan drástica en épocas precedentes³².

³⁰ Neste sentido, a disposición adicional centésima cuarentaxésima cuarta da Lei 6/2018, do 3 de xullo, de orzamentos xerais do Estado para 2018, modifícase parcialmente pola disposición derradeira vixésimo oitava da Lei 31/2022, do 23 de decembro, de orzamentos xerais do Estado para o ano 2023.

³¹ O punto 3 da citada resolución sinala que “a duración da xornada xeral será de 37 horas e media semanais de traballo efectivo de media en cómputo anual, equivalente a mil seiscentas corenta e dúas horas anuais”.

³² IGARTUA MIRÓ, M. T., “La obligación de registro...”, p. 118.

É verdade que o obxecto de traballo non é analizar esta diversidade e ampla casuística, aínda que iso non debe impedir mencionar que con anterioridade ao ano 2019, momento en que se introduce no Estatuto dos traballadores a obriga do rexistro horario, existiron propostas diverxentes en distintos órganos xurisdiccionais, entre os que cómpre destacar os pronunciamentos da Audiencia Nacional, que acolleu unha interpretación extensiva³³ para concluír que o control das horas extraordinarias só podía producirse a partir dun rexistro da xornada diaria do persoal traballador, e os levados a cabo pouco despois polo Tribunal Supremo³⁴. Debe mencionarse que a propia Audiencia Nacional presentou unha cuestión prexudicial ao Tribunal de Xustiza da Unión Europea que culminou na sentenza do 14 de maio de 2019³⁵ pola que se obrigaba os Estados membros a imporlle ao empresariado a obriga de implantar un sistema obxectivo, fiable e accesible que permita computar a xornada laboral diaria realizada polo persoal traballador.

Neste contexto, no ano 2019 apróbase o Real decreto-lei 8/2019, do 8 de marzo, de medidas urxentes de protección social e de loita contra a precariedade laboral na xornada de traballo, cuxo artigo 10 incorpora un novo apartado noveno ao artigo 34 do Estatuto dos traballadores, segundo o cal *“a empresa garantizará o rexistro diario de xornada, que deberá incluír o horario concreto de inicio e finalización da xornada de traballo de cada persoa traballadora, sen prexuízo da flexibilidade horaria que se establece neste artigo”*.

Debe sinalarse que o preámbulo deste decreto-lei xustifica a implantación do rexistro, non propiamente como un instrumento de control, senón como un elemento de protección das persoas traballadoras, ao concibir as regras sobre limitación da xornada laboral como un elemento “indispoñible” para as partes do contrato de traballo³⁶.

Non obstante, aínda que “o RDL optou por darlle un alcance universal á obriga de forma que todas as empresas, con independencia do tamaño, sector produtivo, tipo de actividade desenvolvida ou modelo de xornada, deben cumprir o rexistro”³⁷, en puri-

³³ Asuntos Bankia, Abanca e Sabadell, resoltos por sentenzas da Audiencia Nacional do 4 de decembro de 2015 (procedemento n.º 301/2015), do 19 de febreiro de 2016 (procedemento n.º 383/2015) e do 6 de maio de 2016 (procedemento n.º 59/2016).

³⁴ IGARTUA MIRÓ, M. T., “La obligación de registro...”, p. 120. O Tribunal Supremo, no caso Bankia, a través da súa Sentenza do 23 de marzo de 2017 (recurso n.º 81/2016), reiterada no asunto Abanca resolto por Sentenza do 20 de abril de 2017 (recurso n.º 116/2016), avoga por unha interpretación literal do artigo 35.5 do ET, para alcanzar a conclusión de que o precepto non impón o rexistro para todo o cadro e persoal e vai dirixido única e exclusivamente á realización das horas extraordinarias.

³⁵ Sentenza do Tribunal de Xustiza da Unión Europea do 14 de maio de 2019 (asunto C-55/18). Meses antes, nas conclusións do avogado xeral, formuladas o 31 de xaneiro de 2019, afirmábase que a normativa europea lles impuña “ás empresas a obriga de implantar un sistema de cómputo da xornada laboral efectiva dos traballadores a tempo completo que non se comprometesen de forma expresa, individual ou colectivamente, a realizar horas extraordinarias e que non teñan a condición de traballadores móbiles, da mariña mercante ou ferroviarios”, aparecendo expresamente referenciadas no Real decreto-lei 8/2019, do 8 de marzo (aprobado polo tanto, con base nas ditas conclusións, aínda que antes da sentenza).

³⁶ De feito, o mesmo preámbulo sinala expresamente que *“a realización dun tempo de traballo superior á xornada laboral legal ou convencionalmente establecida incide de xeito substancial na precarización do mercado de traballo, ao afectar a dous elementos esenciais da relación laboral, o tempo de traballo, con relevante influencia na vida persoal da persoa traballadora a dificultar a conciliación familiar, e o salario. E tamén incide nas cotizacións de Seguridade Social, minguadas ao non se cotizar polo salario que correspondería á xornada realizada”*. Neste sentido, o rexistro horario do artigo 34.9 do ET sería compatible co previsto no artigo 35.5 para as horas extraordinarias, sempre que se cumpra o resto de requisitos establecidos para o rexistro destas.

³⁷ IGARTUA MIRÓ, M. T., “La obligación de registro...”, p. 129.

dade o disposto no artigo 34.9 do ET non sería de aplicación ao persoal funcionario de carreira, tal como prevé o artigo 1.3 a) da mesma norma. De igual modo, habería que engadir outras exclusións, como as relacións laborais de carácter especial e o persoal de alta dirección (que pode ter un papel relevante en municipios de gran poboación) ou respecto do persoal que teña pactado un réxime de libre dispoñibilidade (por exemplo, persoal eventual con funcións de asesoramento especial). Tamén estarían excluídos do rexistro establecido no Estatuto dos traballadores o persoal con contrato a tempo parcial, autónomos, cooperativistas ou traballadores que xa contaban con rexistros específicos, como os denominados “traballadores móbiles”³⁸.

Debe pórse de manifesto que a norma non establece un modelo de rexistro de xornada (como máis adiante se verá, no cuestionario enviado ás entidades locais mencionábanse diferentes alternativas), sendo válido calquera medio en soporte papel ou telemático que permita lograr o obxectivo de proporcionar información fiable, inmodificable e non manipulable *a posteriori*, debendo respectarse a intimidade e os datos persoais cando o rexistro requira o acceso a dispositivos dixitais ou o uso de sistemas de videovixilancia ou xeolocalización. Ademais, a implantación concreta dos mecanismos de control horario farase conforme o disposto en convenio ou acordo colectivo, se ben en ausencia deste bastaría a consulta á representación do persoal traballador e, en caso de que non a houbese, poderíase implantar de forma unilateral respectando as previsións establecidas na normativa de aplicación³⁹.

Chegados a este punto, cómpre preguntarse pola aplicabilidade do Real decreto-lei 8/2019 ao ámbito das administracións públicas, onde o principal impulso da implantación dos rexistros horarios foi tradicionalmente garantir non tanto o control das horas extraordinarias, senón o efectivo cumprimento das xornadas laborais, pois, como sinala Hernández, “é ocioso recordar neste punto a pexorativa opinión social sobre o escaso celo dos traballadores ao servizo da Administración no cumprimento estrito dos seus horarios”⁴⁰.

Como se expuxo previamente, o artigo 1.3 a) do ET exclúe expresamente do ámbito de aplicación da dita norma a relación de servizo do funcionariado público, “*que se reixerá polas correspondentes normas legais e regulamentarias, así como a do persoal ao servizo das administracións públicas e demais entes, organismos e entidades do sector público, cando, ao abeiro dunha lei, a dita relación se regule por normas administrativas ou estatutarias*”.

Por iso pode significarse que neste ámbito se parte dunha dualidade entre persoal laboral e funcionario, cada un coas súas bases normativas e na cal os primeiros regulan os seus dereitos e deberes a través dos convenios colectivos de negociación mentres que o funcionariado o fai nos acordos marco. Non obstante, como se porá de manifesto en breve, as negociacións entre a Administración e os sindicatos

³⁸ Guía sobre o rexistro de xornada elaborada polo Ministerio de Trabajo, Migracións e Seguridade Social, dispoñible en <https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/GuiaRegistroJornada.pdf> (consultado o 5 de maio de 2025), pp. 1-3.

³⁹ Guía sobre o rexistro de xornada..., pp. 6-7.

⁴⁰ HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., “Control horario y Administración Pública: ¿y el teletrabajo «pa» cuando?”, *Diario La Ley*, n. 9461, 2019. Dispoñible en <https://elconsultor.ley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAEAMtMSBf1CTEAAiNLMxNjS7WY1KLizPw8WYMDQ0sDM00wQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAj591vTUA AAA=WKE> (consultado o 2 de maio de 2025).

normalmente oriéntanse no sentido de equiparalos en dereitos e obrigas, sendo o rexistro horario un exemplo diso.

Así, polo que respecta ao persoal laboral da Administración local e ao rexistro da xornada, a normativa aplicable prescribe que todas as empresas (polo tanto tamén a Administración) deben contar co citado rexistro, segundo o disposto no artigo 34.9 do ET anteriormente mencionado.

Porén, aínda que a normativa reguladora do persoal laboral (Estatuto dos traballadores) non se lle aplica ao persoal funcionario, o deber de cumprimento da xornada conta tamén con apoio no réxime estatutario do funcionariado público, que determina esta obriga remitíndose ao disposto no punto 12.3 da Resolución do 28 de febreiro de 2019 da Secretaría de Estado de Función Pública, que promove programas de cumprimento da xornada de traballo debida e do control do absentismo⁴¹, á par que, como xa se sinalou, establece a xornada de traballo en combinación coa Lei de orzamentos xerais do Estado.

A iso aínda habería que engadir que o EBEP, no seu artigo 54, regula entre os deberes dos efectivos públicos e baixo a epígrafe “*principios de conduta*” que “*o desempeño das tarefas correspondentes ao seu posto de traballo se realizará de forma diligente e cumprindo a xornada e o horario establecidos*” (apartado segundo). E o propio EBEP dispón no seu artigo 2.1 c) que as súas previsións se aplican ao persoal funcionario e no que proceda ao laboral das administracións das entidades locais, incluíndo como empregados públicos no seu artigo 8 o funcionariado de carreira, funcionariado interino e persoal laboral, xa sexa fixo, por tempo indefinido ou temporal e persoal eventual.

A conxunción de ambas as dúas normativas e a operatividade do principio de igualdade permite concluír como necesario que na Administración pública exista un sistema de control horario, aplicable tamén para o persoal “funcionario”⁴². Nesta liña, “é indubidable que non parece axeitado que se dea cumprimento de forma rigorosa á novidade introducida polo Real decreto-lei 8/2019 só para os laborais e non para os funcionarios na mesma Administración, sobre todo cando é práctica habitual nas administracións que existan moitos empregados públicos con contrato laboral que realizan labores e tarefas moi similares a outros da mesma cualificación profesional, pero con rango funcional, aínda que estas tarefas non constitúan

⁴¹ “*As persoas titulares das subsecretarías dos departamentos ministeriais, a través das inspeccións de servizos departamentais, así como os demais órganos competentes das entidades sinaladas no apartado 1 desta resolución, promoverán programas de cumprimento da xornada de traballo debida e de control do absentismo, adoptando as medidas necesarias para a corrección de incumprimentos e infraccións.*

Así mesmo, deberán remitir trimestralmente á Secretaría de Estado de Función Pública información sistemática sobre o cumprimento de xornadas e horarios de traballo e sobre os niveis de absentismo, de acordo cos criterios que determine a Comisión Coordinadora das Inspeccións Xerais de Servizos dos Departamentos Ministeriais e co procedemento que establece a Dirección Xeral de Gobernanza Pública.

⁴² Mesmo aínda que se chegase a considerar que o EBEP e a Resolución do 28 de febreiro de 2019 non proporcionaban suficiente base para a implantación deste “rexistro” entre o persoal funcionario, o feito de que non fose obrigatorio para esta tipoloxía de persoal non significaría que estivese prohibido. Neste sentido, “Registro de jornada. ¿Están los ayuntamientos obligados a establecer un control horario para el personal funcionario?”, *DERECHOLOCALES*, dispoñible en <https://derecho-local.es/consulta/registro-de-jornada-estan-los-ayuntamientos-obligados-a-establecer-un-control-horario-para-el-personal-funcionario> (consultado o 5 de maio de 2025).

exercicio de autoridade”⁴³. Este rexistro permitiría demostrar obxectivamente o cumprimento da obriga legal de realizar a xornada laboral e cuxa ausencia podería dar lugar a unha infracción grave co correspondente risco dunha posible sanción da inspección de traballo, ao modificar tamén o Real decreto-lei 8/2019 o Real decreto lexislativo 5/2000, do 4 de agosto, polo que se aproba o texto refundido da Lei sobre infraccións e sancións na orde social (LISOS)⁴⁴.

Desta forma, o control de xornada resultará de aplicación a todos os efectivos tanto públicos como privados, polo que terán dereito a que nas súas organizacións laborais e empresariais se instale o control do rexistro diario de xornada, que deberá incluír o horario concreto de inicio e finalización, estando as entidades empregadoras obrigadas a implantalo⁴⁵.

3 Metodoloxía

Para verificar a hipótese de partida, elaborouse un cuestionario composto de 10 preguntas estandarizadas, ofrecendo alternativas de resposta predeterminadas e cun marcado perfil dicotómico, aínda que permitindo que en varias se puidesen realizar comentarios ou precisións.

Desta forma, pátrese dunha metodoloxía cuantitativa a través do envío dun cuestionario a 76 entidades locais existentes en Galicia por medio da remisión de correos electrónicos ao funcionariado de habilitación nacional (FHCN)⁴⁶, contactándose previamente co citado persoal co fin de explicar o obxecto e características deste.

Para os efectos de garantir unha mostra ampla, os envíos comprenderon a totalidade das deputacións provinciais de Galicia (4) e un número significativo de municipios (69) dos 313 actuais⁴⁷. Ademais, e para cumprir o parámetro da representatividade, elemento fundamental da técnica de mostraxe, pretendeuse reflectir a

⁴³ HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., “Control horario...”

⁴⁴ O incumprimento da obriga de rexistro da xornada diaria constitúe unha infracción grave do empresario (artigo 7.5 da LISOS) que poderá ser sancionada cunha multa, de 751 a 7.500 euros (artigo 40.1.b da LISOS). A empresa poderá, así, ser sancionada: 1) cando non conte con ningún tipo de rexistro de xornada; 2) cando o rexistro se implantou con graves deficiencias que non respectan os requisitos previstos polo artigo 34.9 do ET (por exemplo, se non se consigna o momento de inicio e finalización da xornada, senón unicamente o número de horas realizadas); 3) cando a empresa non respecta o marco negociado cos representantes, no convenio ou acordo de empresa, para a articulación e organización do rexistro. LÓPEZ ÁLVAREZ, M. J.: “Registro de jornada: puntos críticos”, *Actum Social*, n. 148, 2019.

⁴⁵ HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., “Control horario...”

⁴⁶ Estes FHCN representan dentro do conxunto de efectivos locais un 0,72% do total. Datos dispoñibles en https://funcion-publica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/BEPSAP_JULIO_2024.pdf0.pdf (consultado o 27 de abril de 2025).

⁴⁷ A continuación ofrécense a listaxe dos 69 municipios obxecto do cuestionario. Na provincia da Coruña os envíos realizáronse aos concellos da Coruña, A Laracha, Ames, A Pobra do Caramiñal, Arteixo, Arzúa, As Pontes, As Somozas, Bergondo, Betanzos, Camariñas, Carballo, Cariño, Cee, Corcubión, Coristanco, Culleredo, Fene, Ferrol, Malpica, Mugardos, Noia, Oroso, Paderne, Ponteceso, Pontedeume, Porto do Son, Ribeira, San Sadurniño, Touro, Valdoviño, Vimianzo e Zas. Na provincia de Lugo os municipios aos que se fixeron envíos foron Burela, Cervantes, Chantada, Cospito, Foz, Guitiriz, Lugo, Monforte de Lemos, Muras, Ribadeo, Sarria, Sober e Xove. Na provincia de Ourense a Barbadás, Beariz, Boborás, Castro Caldelas, Coles, Maceda, Ourense, Paderne de Allariz, Vilar de Barrio, Vilariño de Conso e Xinzo de Limia. Finalmente, na provincia de Pontevedra os envíos foron á Estrada, Baiona, Cambados, Fornelos de Montes, Lalín, Poio, Pontearreas, Pontevedra, Salceda de Caselas, Salvaterra do Miño, Tui e Vigo.

singularidade do mundo local a través de municipios de diverso tamaño e poboación, á par que se incluíron tres entidades carentes de natureza territorial segundo a LBRL pero importantes na dinámica funcional e de modelos de xestión en rede, como o Consorcio Provincial de Bombeiros da Coruña, a súa entidade análoga na provincia de Lugo, e a Mancomunidade da Terra Chá en Lugo⁴⁸.

De igual xeito, a elección das entidades non foi discrecional, senón motivada en función dos seguintes criterios:

- O maior número de enquisados son municipios (69 de 76), xa que aglutinan a maioría de entidades locais e do persoal ao seu servizo; neste sentido, os datos que constan no *Boletín estatístico do persoal ao servizo das administracións públicas*, que xa foron referidos, constatan que algo máis do 84 % do persoal do sector público local está nos concellos e entidades de natureza análoga (xullo de 2024).
- Incluíuse a totalidade das deputacións provinciais e seis dos sete municipios de gran poboación, así recoñecidos polo Parlamento de Galicia⁴⁹.
- Nas provincias de Ourense e Lugo enquisáase o 100 % dos municipios de máis de 20.000 habitantes, mentres que nas provincias da Coruña e Pontevedra esta porcentaxe supera o 50 % (o 63,63 % na primeira e o 55,55 % na segunda)⁵⁰.
- En paralelo, e para obter unha mostra co menor nesgo posible, produciuse un notable número de envíos a municipios pequenos e medianos: 56 dos 69 concellos obxecto da mostra terían menos de 20.000 habitantes⁵¹.
- Incídese en maior medida nas entidades da provincia da Coruña, ao ser a que maior número de poboación e efectivos posúe: 35 dos 76 cuestionarios, o que implica arredor do 46 % dos cuestionarios nun marco onde esa provincia supón preto do 42 % do total poboacional galego.

Pola súa banda, a taxa de resposta foi moi alta e das 76 entidades ás que se remitiu a enquisa responderon 60 (practicamente o 79 %), incluíndo o 100 % dos concellos

⁴⁸ Na actualidade existen en Galicia 39 mancomunidades, conforme os datos do Rexistro de Entidades Locais. Dispoñible en <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/mancomunidades/12/all> (consultado o 27 de abril de 2025).

⁴⁹ Lei 4/2004, do 28 de xuño, do Parlamento de Galicia, para a aplicación aos municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra e Santiago de Compostela do réxime de organización dos municipios de gran poboación, sumándose aos municipios da Coruña e Vigo, que xa estarían recoñecidos directamente pola Lei 57/2003, do 16 de decembro, de medidas para a modernización do goberno local, que introduciu na LBRL un novo título X dedicado aos denominados municipios de gran poboación.

⁵⁰ Neste sentido, de conformidade co disposto nos artigos 8 e 11 do Real decreto 128/2018, do 16 de marzo, polo que se regula o réxime xurídico do funcionamento de Administración local con habilitación de carácter nacional, serán para estes efectos municipios de primeira clase os que superen os 20.000 habitantes, contando con figuras separadas de secretaría e intervención; serán de segunda clase os comprendidos entre os 5.001 e 20.000 habitantes e os de menor poboación con máis de 3 millóns de euros de orzamento, dispoñendo igualmente de secretaría e intervención separada; e finalmente nos municipios de poboación inferior a 5.001 habitantes cuxo orzamento non exceda os 3 millóns de euros as funcións propias da intervención formarán parte do contido do posto de traballo de secretaría.

⁵¹ En definitiva, enviáronse cuestionarios a municipios que van desde o caso de Vigo (Pontevedra), con preto de 300.000 habitantes e máis de 1.300 efectivos no cadro de persoal, a concellos como Beariz (Ourense), de menos de 1.000 habitantes e con tan só cinco efectivos.

de gran poboación aos que se lles enviara, así como a totalidade das deputacións, consorcios e mancomunidade obxecto de consulta.

Igual que se indicou previamente en relación coa recollida de datos a través do cuestionario, para proceder ao estudo da información recibida recorreuse principalmente á análise de tipo cuantitativo. En concreto, realízase un estudo de estatísticos descritivos co fin de establecer a frecuencia das ideas asociadas ás distintas categorías e verificar, se é o caso, a hipótese esbozada na introdución, facilitando o desenvolvemento das conclusións do estudo. Agora ben, resulta oportuno sinalar tamén os elementos de corte cualitativo que aparecerán nas conclusións, aínda que de modo limitado, como os extraídos dos comentarios realizados polo persoal habilitado nacional, incidindo na avaliación da produtividade no traballo por enriba do seu control presencial.

Finalmente, cómpre advertir que non se pretende elaborar xeneralizacións automáticas a partir das respostas obtidas, aínda que –como xa se manifestou– a mostra é ampla e representativa, como reflicte o feito de que os municipios obxecto desta supoñen preto do 55 % da poboación total de Galicia e do 45 % dos efectivos do sector local neste territorio.

Táboa 1: Cuestionario enviado ás entidades locais

Preguntas		Posibles	respostas	
1) Existe algún sistema de control horario no seu concello/entidade local?	Si	Non		
2) Cúmprese a xornada laboral de 37 horas e media no seu concello/entidade local?	Si	Non		
3) Cre que existe vinculación entre un sistema de control horario e o cumprimento deste?	Si	Non		
4) Está vostede de acordo con que exista un sistema de control horario?	Si	Non	(se o estima pertinente, pode indicar por que)	

Preguntas		Posibles	respuestas	
5) Cre que existe unha percepción social acerca do incumprimento do horario polo persoal da Administración local?	Si	Non	(se o estima pertinente, pode indicar por que)	
6) Cre que existe unha demanda social xeral sobre a existencia dun sistema de control horario na Administración?	Si	Non	(se o estima pertinente, pode indicar por que)	
7) Que consecuencias entende que debería ter un mal rexistro continuado do control horario?	Retributivas	Carreira administrativa	Remoción do posto	Outras
8) Existe algún tipo de control, comprobación ou fiscalización sobre o cumprimento do horario na súa entidade local?	Si (cal/cales?)	Non		
9) Realízanse na súa entidade controis aleatorios para comprobar o cumprimento do horario?	Si	Non		
10) Cal sería, ao seu xuízo, o mellor sistema de control horario a implementar na súa entidade local?	Control mediante máquinas ou torno xiratorio á entrada do edificio	Software de control accesible a través de PC, tableta ou <i>app</i> de móbil	Control mediante sistemas biométricos (pegada dactilar, o iris, a pupila, o rostro, etc.)	Outros (cal?)

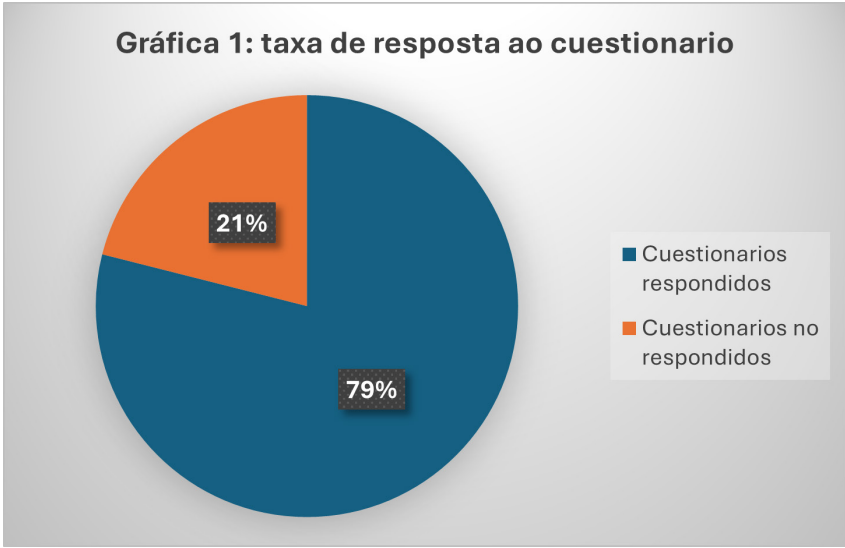
Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

4 Resultados

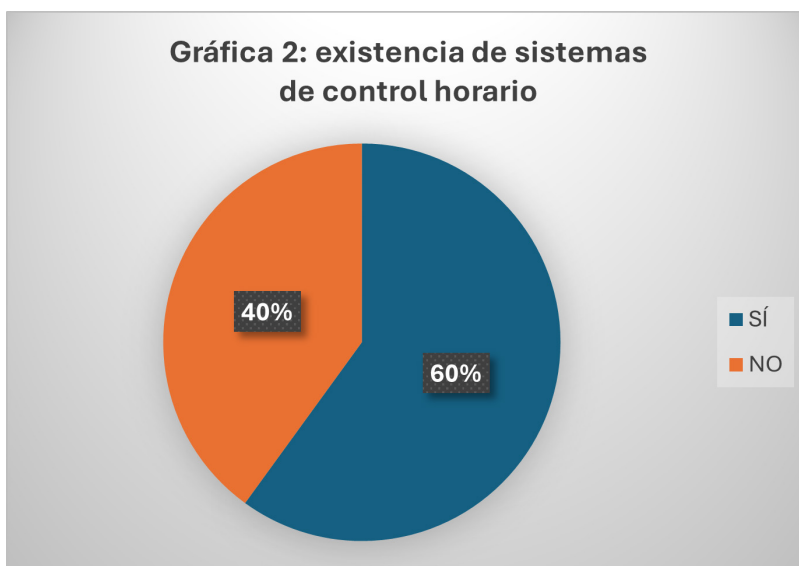
Chegados a este punto, procédese á análise de resultados de cada unha das dez preguntas do cuestionario, recalcando que as porcentaxes que se presentan se calculan sobre as respostas recibidas (60 de 76), con excepción das preguntas n.º 4 e n.º 7, que obtiveron 59⁵².



Cuestionarios non respondidos

En relación coa pregunta n.º 1, “Existe algún sistema de control horario no seu concello/entidade local?”, os resultados mostran que boa parte das entidades consultadas contan cun sistema de control (60 %). Non obstante, un 40 % das respostas recibidas afirman non ter ningún tipo de modelo que controle o horario do seu persoal. En paralelo, pode sinalarse que o 100 % das deputacións provinciais e os concellos das grandes cidades (que dispoñen dun número importante de efectivos) si contan con algún tipo de sistema para verificar o cumprimento do control horario, en contraposición a concellos máis pequenos.

⁵² Acompañando o estudo e avaliación de resultados incorpóranse, para os que se consideran máis significativos, gráficas explicativas. Debe sinalarse que nas porcentaxes que aparecen nas gráficas se utilizan valores enteiros, aplicándose arredondamentos sobre os decimais.



SI NON

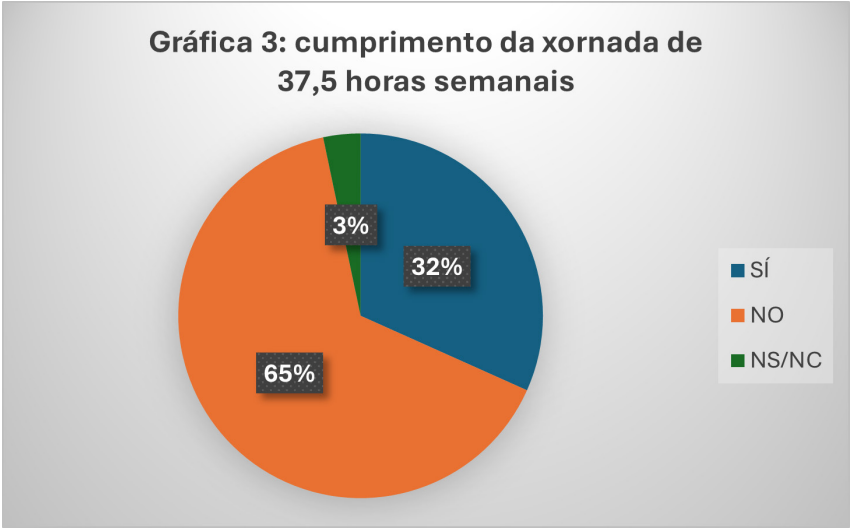
Pasando á pregunta n.º 2, “Cúmprese a xornada laboral de 37 horas e media no seu concello/entidade local?”, a tendencia que mostra a enquisa é dun maioritario incumprimento da xornada laboral (65 %) en relación coas entidades que manifestan o seu cumprimento (31,7 %), situación que pon de relevo que, mesmo onde se implantaron mecanismos de control, o horario non se cumpriría nunha relevante porcentaxe, pois, aínda que o 60 % dispón dalgún sistema de control, o incumprimento da xornada é cinco puntos superior⁵³.

Regap



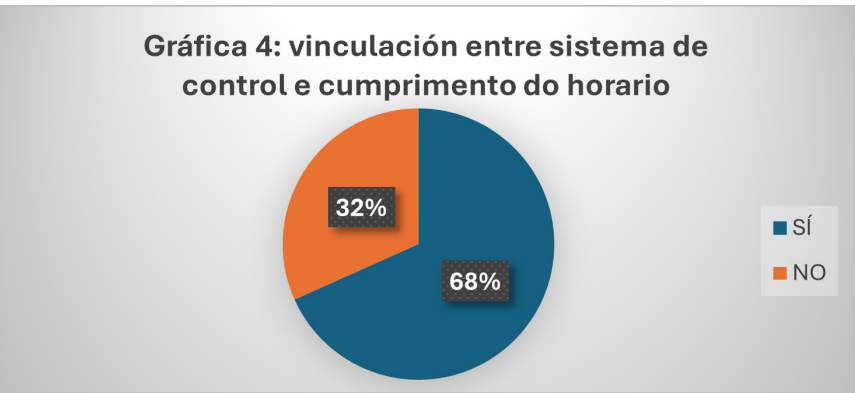
COMENTARIOS E CRÓNICAS

⁵³ Non obstante, dado que na pregunta formulada se facía expresa mención dun horario situado nas 37,5 horas semanais e, como xa se sinalou no marco teórico, a normativa actual permite que por vía da negociación e do respecto aos requisitos de temporalidade establecidos nos OXE se poida reducir, non se pode descartar que existan respostas que sinalen que non se cumpren as 37,5 horas semanais sen que iso supoña incumprimento de xornada laboral.



SI NON

En relación co anterior, as respostas recibidas á pregunta n.º 3, “Cre que existe vinculación entre un sistema de control horario e o cumprimento deste”? constatan que a maior parte dos enquisados estima que hai vinculación entre un sistema de control e o cumprimento deste (68,3 % fronte ao 31,7 % que rexeitan esta tese). En definitiva, parece observarse que o sistema de control axudaría ao cumprimento do horario, pero non sería definitivo, incidindo outros factores que favorecerían que, a pesar da súa existencia, acabase por ser incumplido, recordando dalgún xeito o modelo aplicado no seu momento polo dereito castelán “obedézase pero non se cumpra” respecto a disposicións normativas que se aprobaban pero que non se podían cumprir⁵⁴.



SI NON

⁵⁴ GONZÁLEZ ALONSO, B., “La fórmula ‘Obedézcase pero no se cumpla’ en el Derecho castellano de la Baja Edad Media”, *Anuario de historia del derecho español*, n. 50, 1980, pp. 469-488.

En canto á pregunta n.º 4, “Está vostede de acordo con que exista un sistema de control horario?”, unha porcentaxe moi ampla dos enquisados móstrase favorable a que exista algún método para o control do cumprimento horario (88,3 %), que unicamente é rexeitado por unha pequena minoría (11,7 %). Neste sentido, non debemos esquecer que o cuestionario foi respondido por funcionariado habilitado de carácter nacional que, entre as súas funcións, vela polo cumprimento da normativa legal, sendo o control horario unha obriga con amparo nesta. En paralelo, tamén debe indicarse que boa parte das contestacións avogan nos seus comentarios por incidir na avaliación da produtividade no traballo por enriba dun control presencial neste, implantando un sistema de obxectivos que beneficie o cumpridor e sancione o incumplidor.

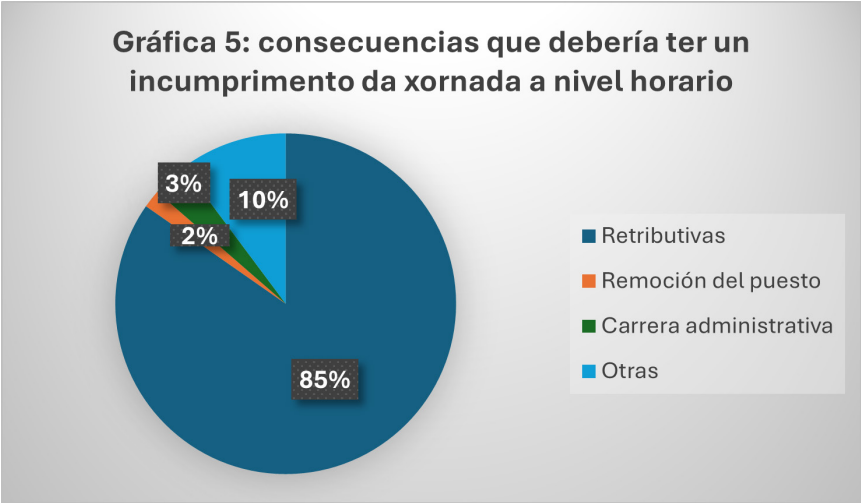
Pola súa banda, as preguntas n.º 5 e n.º 6 incidían na visión que o resto da sociedade (percepcións e demandas sociais) tiñan respecto ao cumprimento da xornada laboral polo persoal ao servizo das entidades locais. En canto á primeira delas, “Cre que existe unha percepción social acerca do incumplimento do horario polo persoal da Administración local?”, atopámonos ante o maior consenso nas respostas, rolando as afirmativas a unanimidade (91,7 %), resultados que reflicten o que o persoal habilitado nacional cre que pensa o resto da poboación do persoal do sector público local, o que pola súa vez contribúe a fortalecer a necesidade dun “gobierno aberto” sustentado nos principios de transparencia e acceso á información pública⁵⁵. No que respecta á segunda, “Cre que existe unha demanda social xeral sobre a existencia dun sistema de control horario na Administración?”, unicamente unha minoría rexeita esta idea (25 %), observándose unha ampla demanda que estima que a adopción dalgún sistema de control horario encaixa co sentir da cidadanía (75 %) e coa propia percepción social en canto ao incumplimento do horario. Deste modo, a “ollos” da sociedade, a implantación de sistemas de control podería estar perfectamente xustificada como parte da rendición de contas⁵⁶ e das políticas de transparencia e avaliación, incrementando a confianza da cidadanía nas administracións públicas, o que revertería positivamente na súa lexitimidade.

As respostas obtidas á pregunta n.º 7, “Que consecuencias entende que debería ter un mal rexistro continuado do control horario?”, permiten concluír, de entre as distintas alternativas propostas ante un incumplimento reiterado da aplicación do rexistro no control horario, como unha ampla maioría opta polas consecuencias retributivas (84,7 %) quizais pola dificultade de incoar un expediente orientado á remoción do posto de traballo (1,7 %) ou polas consecuencias tardías ou diferidas que tería a sanción na carreira administrativa (3,4 %), en caso de producirse esta. Non debe esquecerse que as posibilidades de carreira e mobilidade son menores en determinadas entidades locais con escaso cadro de persoal e que as consecuencias retributivas terían un alcance inmediato e directo. Pola súa banda, a partir dos

⁵⁵ Neste sentido, pode verse a *Guía del Gobierno abierto 2020-2024* editada polo Centro de Estudos Políticos e Constitucionais, dispoñible en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:2d903bb2-9e4f-4f9f-95f6-07829fbec325/Guia+del+gobierno+abierto%20CEPC.pdf> (consultado o 4 de maio de 2025).

⁵⁶ MANOTAS RUEDA, G., “Transparencia como eje de la rendición de cuentas”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. I, Sección Tribuna, 2022.

comentarios dos enquisados (un 10,2 % marcou a alternativa “outras” entre as propostas de resposta dadas), percíbese que nalgunhas entidades con sistema de control se procede a realizar unha auditoría de forma trimestral ou semestral para equilibrar as horas totais e, en caso de non cumprir o cómputo horario, poderíase reintegrar en nómina proporcionalmente ás horas deixadas de realizar⁵⁷.



Remoción do posto Carreira... Outras

Pola súa vez, a pregunta n.º 8, “Existe algún tipo de control, comprobación ou fiscalización sobre o cumprimento do horario na súa entidade local?”, constata que non se produce esta avaliación na maioría de casos (56,7 %), se ben a porcentaxe de entidades que realizan labores fiscalizadores é bastante notable (43,3 %), contestación que, ademais, debe pórse en relación coa resposta á pregunta n.º 1 (sobre se existía algún sistema de control horario), manifestándose que, a pesar da implantación dun sistema de control horario no 60 % das entidades que contestaron, unicamente o 72,2 % das que contan co dito mecanismo realizaría algún tipo de fiscalización sobre o seu cumprimento, o que podería actuar como desincentivo para os efectivos do sector público de cara a respectar o horario, ao saberen que é posible que, malia estar implantado un sistema de control, non sexa obxecto de comprobación.

⁵⁷ Posibilidade considerada de acordo coas previsións do artigo 145 da Lei 2/2015, do 29 de abril, do emprego público de Galicia, e do artigo 30 do EBEP.



Confirmando a tendencia da pregunta anterior, o 86,7 % das contestacións recibidas á pregunta n.º 9, “Realízanse na súa entidade controis aleatorios para comprobar o cumprimento do horario?”, manifestan a inexistencia de controis aleatorios no cumprimento do horario distintos dos que, *a priori*, podería coñecer o persoal, que só se desenvolven nunha mínima parte das entidades que responderon ao cuestionario (13,3 %). Esta resposta podería estar relacionada coa eventual ausencia de medios ou vontade para realizalos, sendo no sector privado máis frecuentes este tipo de controis que no público.

Finalmente, a pregunta n.º 10, “Cal sería, ao seu xuízo, o mellor sistema de control horario a implementar na súa entidade local?”, mostra unha posición dos enquisados que maioritariamente xira ao redor de dúas posturas: a relativa a un software accesible a través de medios electrónicos, xa sexa a través do PC, tableta ou *app* de móbil (45 %) ou os sistemas biométricos (41,7 %)⁵⁸, sendo unha minoría a que opta por sistemas mecánicos de carácter presencial como os tornos á entrada do edificio (10 %) ou outros mecanismos (3,3 %).

5 Conclusións

De conformidade co previamente sinalado, expóñense as principais conclusións da investigación.

En relación coa extensión da xornada laboral do persoal do sector público, os antecedentes da súa regulación en España constatan que en períodos de crise a xornada se amplía, mentres que nos de bonanza económica se reduce. Así, aínda que na actualidade se mantén a “ficción” legal de que a duración é a mesma que no ano 2012 (37,5 horas semanais), a xornada efectiva do persoal do sector público local é

⁵⁸ Pegada dactilar, iris, pupila, rostro, etc.

agora menor. Neste sentido, non se debe obviar que os datos recibidos constatan que no 65 % das entidades que contestaron non se cumpre a xornada de 37,5 horas. E iso porque, aínda que resulte de aplicación a normativa estatal ao persoal local, o certo é que a partir de 2018, e cos vixentes orzamentos xerais do Estado, se produciu a súa flexibilización vía negociación. De feito, no momento de escribir estas liñas, no debate social e político está presente a posible redución formal da xornada laboral de 40 a 37,5 horas semanais no sector privado e de 37,5 a 35 horas no sector público estatal e, por conseguinte, tamén no local.

Tras diversas vicisitudes, algunhas obxecto de decisións polémicas e contrapostas na vía xudicial, o Real decreto-lei 8/2019, do 8 de marzo, implantou o rexistro de xornada a través da súa incorporación ao Estatuto dos traballadores. Se ben puidese ser debatible a súa aplicación imperativa para o persoal “funcionario” de carreira, parece lóxico –e mesmo conveniente– que se utilice por parte da Administración un criterio análogo que inclúa tanto os efectivos aos que resulta aplicable o Estatuto como o funcionariado.

Non obstante, unha parte importante das entidades que responderon ao cuestionario non implantou aínda un sistema de control horario (40 %), a pesar do disposto no artigo 54.2 do EBEP e no Decreto-lei 8/2019, cuestión que, lonxe de ser banal, leva consigo un elevado grao de inseguridade: risco de inspección, sobre todo nos casos do persoal laboral e posibles sancións posteriores, problemática no cobramento de horas extra ou dificultade no cumprimento da dedución proporcional de haberes.

Cuestión relevante é, conforme as contestacións recibidas, que o sector público local –e infírese que non só o local– debe facer maior “pedagogía” para explicar o que traballan os seus efectivos, posto que un 91,7 % responde afirmativamente en canto á percepción social acerca do incumprimento do horario polos efectivos da Administración local, e o 75 % estima que a existencia de instrumentos de control horario é unha demanda social. Nesta liña, parece evidente que se reclama cada vez máis un modelo de gobernanza “aberto” e “transparente” que renda contas á cidadanía.

Así mesmo, a pesar de que os datos da mostra acreditan que boa parte das entidades locais de Galicia contan con algún sistema de control (60 %), unicamente o 72,2 % das que o teñen implantado realizarían algún tipo de comprobación ou fiscalización sobre o cumprimento do horario e o 86,7 % manifestan a inexistencia de controis aleatorios no cumprimento do horario distintos dos que, *a priori*, podería coñecer o persoal; ademais, estes elementos de fiscalización e avaliación do rexistro horario só se producen nun 56,7 % das entidades locais que responderon. En consecuencia, a vinculación entre un sistema de control horario e o cumprimento deste non é definitiva, posto que unha porcentaxe significativa das entidades que recoñecen ter sistemas de control admiten o seu incumprimento ou a ausencia de fiscalización. Desta forma, debe entenderse verificada a hipótese inicial consistente en que a existencia dun control horario incide no cumprimento da xornada de traballo polo persoal do sector público local galego, pero non impide o seu incumprimento por parte deste mesmo persoal.

Vinculado a iso, no que respecta ás eventuais consecuencias do incumprimento da xornada, os datos reflicten un sentir moi maioritario (84,7 %) de circunscribirla á esfera retributiva, sendo pouco representativas as respostas centradas en consecuencias previsiblemente máis gravosas para o persoal incumpridor, como as que afectasen á súa carreira administrativa ou as que puidesen mesmo chegar á remoción do posto.

Finalmente, cómpre advertir que a información recibida non é uniforme. Así, en canto ao tamaño da entidade, existen máis sistemas de control nas grandes (o 100 % de deputacións e concellos de grandes cidades obxecto da mostra), se ben non é posible constatar un maior incumprimento canto menor é a entidade. Ademais, os comentarios efectuados nas súas respostas polo funcionariado da Administración local con habilitación de carácter nacional permiten albiscar elementos de análise cualitativa, suxerindo implementar sistemas de medición da produtividade por enriba dun mero control presencial no traballo.

6 Bibliografía

- ARONSSON, G., GUSTAFSSON, K., e DALLNER, M., “Sick but yet at work. An empirical study of sickness presenteeism”, *Journal of Epidemiology & Community Health*, vol. 54 (7), 2000, pp. 502-509. Dispoñible en <https://doi.org/10.1136/jech.54.7.502>
- BEHN, R. D., *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press, 2001.
- CAIDEN, G., e CAIDEN, N. J., “Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 12, 1998.
- CANO LARROTTA, J., “La reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos en el Real decreto Ley 20/2011, de 30 de Diciembre”. Dispoñible en <https://www.acalsl.com/blog/2012/01/el-real-decreto-ley-202011-de-30-de-diciembre-y-la-reordenacion-del-tiempo-de-trabajo-de-los-empleados-publicos>
- CORTÉS CARRERES, J. V., *Manual Práctico de gestión de recursos humanos en la Administración local*, Dykinson, Madrid, 2001.
- CHRISTENSEN, T., e LAEGREID, P., *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Routledge, Abingdon-New York, 2011.
- DILULIO, J. J., “Measuring performance when there is no bottom line”, *Performance measures for the criminal justice system*, U.S. Department of Justice, 1993, pp. 143-156. Dispoñible en <https://bjs.ojp.gov/content/pub/pdf/pmcjs.pdf>
- EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, “La jornada de los funcionarios públicos es de treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio”, *La Ley*, n. 9, ref. 1083/2011, tomo 2. Dispoñible en https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbENCdIAAWMzIwMjtbLUouLM_DxbIwNDQwNTAzOQQGZapUt-ckhlQaptWmJocSoAf4-bmzUAAAA=WKE
- FERNÁNDEZ PROL, F., “El trabajo a distancia en España: Análisis en clave preventiva tras la aprobación de la Ley 10/2021, de 9 de julio”, *Ius et Praxis*, vol. 27 (3), 2021, pp. 179-197. Dispoñible en <https://www.revistaiep.utalca.cl/wp-content/>

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

- uploads/2021/12/09.-ARTICULO-Fernandez-Proll-Francisca-derecho-del-trabajo.pdf
- GONZÁLEZ ALONSO, B., “La fórmula “Obedézcase pero no se cumpla” en el Derecho castellano de la Baja Edad Media”, *Anuario de historia del derecho español*, n. 50, 1980, pp. 469-488.
- GONZÁLEZ-CACHEDA, B., BRIONES GAMARRA, O., e VARELA ÁLVAREZ, E. J., “Atención telefónica y calidad percibida en los servicios de atención primaria en España”, *Cuadernos de Gobierno y Administración pública*, vol. 11 (2), 2024. Disponible en <https://doi.org/10.5209/cgap.97055>
- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., “Control horario y Administración pública: ¿y el teletrabajo «pa» cuando?”, *Diario La Ley*, n. 9461, 2019. Disponible en <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNLMxNjS7Wy1KLizPw8WyMDQosDMoOwQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAj591vTUAAAA=WKE>
- IGARTUA MIRÓ, M. T., “La obligación de registro de la jornada de trabajo tras el RDL 8/2019”, *Temas Laborales*, n. 147, 2019, pp. 115-149. Disponible en https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/inline-files/2023/06/147_4.pdf
- JAMES, O., “Performance measures and democracy: Information effects on citizens in field and laboratory experiments”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21 (3), 2010, pp. 399-418. Disponible en <https://doi.org/10.1093/jopart/muq057>
- KOSSEK, E., e VAN DYNE, L., “Face-time matters: A cross-level model of how work-life flexibility influences work performance of individuals and groups”, *Handbook of work-family integration*, 2008, Academic Press, New York, pp. 305-330.
- LÓPEZ ÁLVAREZ, M. J., “Registro de jornada: puntos críticos”, *Actum Social*, n. 148, 2019.
- MANOTAS RUEDA, G., “Transparencia como eje de la rendición de cuentas”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. I, Sección Tribuna, 2022.
- OECD, *Government at a Glance 2019*. OECD Publishing, Paris, 2019. Disponible en <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>
- PERRY, J. L., e HONDEGHEM, A. (Eds.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- PETERS, B. G., e PIERRE, J., *The Next Public Administration: Debates and Dilemmas*. SAGE, 2020. Disponible en <https://doi.org/10.4135/9781473920569>
- POLLITT, C., e BOUCKAERT, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- SPENCER, L. M., e SPENCER, L. M., “Competence and Work”, Wiley and Sons, New York, 1993.
- SUK KIM, P., “La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo”, *Gestión y Política Pública*, vol. 8 (2), 1999, pp. 325-347. Disponible en <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gyp>

- VALLEJO PEÑA, F. A., e GIACHI, S., “Flexibilidad horaria, horas reales trabajadas y productividad laboral en el sur de Europa”, *Revista Internacional De Organizaciones*, n. 25-26, 2021, pp. 151-77. Disponible en <https://doi.org/10.17345/rio25-26.151-177>
- WALLACE, C., “Work flexibility in eight european countries. A cross-national comparison”, *Czech Sociological Review*, vol. 39 (6), 2003, pp. 773-794. Disponible en <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/5645>

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 193-225

Santiago de Compostela, 2026

<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5325>

©Javier López Mera

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 04/06/2025 | Aceptado: 16/12/2025

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

A intervención das ECCOM na tramitación dos títulos habilitantes de natureza urbanística tras a Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, e o Decreto 60/2025, do 21 de xullo

70
Regap

La intervención de las ECCOM en la tramitación de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística tras la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y el Decreto 60/2025, de 21 de julio

The role of Municipal Conformity Certification Bodies in the processing of urban planning authorisations following Law 5/2024 of 27th December on fiscal and administrative measures, and Decree 60/2025 of 21st July

JAVIER LÓPEZ MERA

Licenciado en Dereito

Secretario de Administración local

Concello de Ortigueira (Galicia, España)

javier.lopez@concellodeortigueira.com / javier.lmera@udc.es

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

Resumo: A Lei 5/2024, de medidas fiscais e administrativas, e o Decreto 60/2025, polo que se regulan as ECCOM, introduciron modificacións nalgúns aspectos do réxime xurídico destas entidades, reforzando o seu papel na tramitación de títulos habilitantes urbanísticos. Estas reformas perseguen obxectivos de simplificación administrativa e axilización de prazos; non obstante, presentan importantes interrogantes en relación coa súa compatibilidade coa reserva de funcións públicas ao persoal funcionario ou arredor de diversos aspectos procedementais. Este estudo examina as implicacións xurídicas derivadas das citadas reformas, partindo dos seus antecedentes normativos e analizando as súas posibles repercusións na práctica administrativa.

Palabras clave: Certificación de conformidade municipal, entidades colaboradoras, licenzas e comunicacións urbanísticas, reserva de funcións públicas, Administración local.

Resumen: La Ley 5/2024, de medidas fiscales y administrativas, y el Decreto 60/2025, por el que se regulan las ECCOM, han introducido modificaciones en algunos aspectos del régimen jurídico de estas entidades, reforzando su papel en la tramitación de títulos habilitantes urbanísticos. Estas reformas persiguen objetivos de simplificación administrativa y agilización de plazos; no obstante, plantean importantes interrogantes en relación con su compatibilidad con la reserva de funciones públicas al personal funcionario o en torno a diversos aspectos procedimentales. Este estudio examina las implicaciones jurídicas derivadas de las citadas reformas, partiendo de sus antecedentes normativos y analizando sus posibles repercusiones en la práctica administrativa.

Palabras clave: Certificación de conformidad municipal, entidades colaboradoras, licencias y comunicaciones urbanísticas, reserva de funciones públicas, Administración local.

Abstract: Law 5/2024 on fiscal and administrative measures, and Decree 60/2025 regulating Municipal Conformity Certification Bodies (ECCOM by their Spanish initials), have introduced amendments to certain aspects of the legal regime regulating these entities, strengthening their role in the processing of urban planning licences and permits. These reforms seek to simplify administrative procedures and reduce the time involved. However, they raise significant questions regarding their compatibility with the reservation of public functions to civil servants, as well as a number of procedural aspects. This study examines the legal implications arising from these reforms, drawing on their regulatory background and analysing their potential impact on administrative practice.

Key words: Municipal Conformity Certification, collaborating entities, urban planning licences and notifications, public function reserve, local government.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Antecedentes normativos. 2.1. Evolución do réxime xurídico das entidades colaboradoras da Administración en España. 2.2. Antecedentes das ECCOM na lexislación galega. 2.2.1. A Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia. 2.2.2. O Decreto 144/2016, do 22 de setembro, polo que se aproba o RIAE. 2.2.3. A extensión competencial das ECCOM ao ámbito urbanístico. 3. A incidencia da Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, e do Decreto 60/2025, do 21 de xullo, no réxime de intervención das ECCOM na tramitación de títulos habilitantes de natureza urbanística. 3.1. A modificación dos artigos 55 e seguintes da LECEG. 3.2. A nova redacción do artigo 146.bis da LSG. 3.3. O Decreto 60/2025, do 21 de xullo, polo que se regulan as entidades de certificación de conformidade municipal na Comunidade Autónoma de Galicia e o seu rexistro. 3.3.1. Aspectos xerais da configuración xurídica das ECCOM no Decreto 60/2025. 3.3.2. A función de certificación de conformidade coa normativa municipal en materia urbanística. 4. Algunhas problemáticas derivadas da intervención das ECCOM na tramitación de títulos habilitantes urbanísticos: especial referencia á reserva de funcións públicas. 4.1. A reserva de funcións públicas. 4.2. Cuestións procedementais. 5. Conclusións. 6. Bibliografía.

1 Introducción

A Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas (L5/2024), de acompañamento dos orzamentos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para o ano 2025, e o posterior Decreto 60/2025, do 21 de xullo, polo que se regulan as entidades de certificación de conformidade municipal na Comunidade Autónoma de Galicia e o seu rexistro (D60/2025), reformaron algúns aspectos do réxime xurídico das entidades de certificación e conformidade municipal (ECCOM), ordenadas en orixe na Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e a competitividade económica de Galicia (LECEG).

As ECCOM defínense como as «entidades dotadas de personalidade xurídica e plena capacidade de obrar» que, cumprindo os requisitos legal e regulamentariamente establecidos, «se constitúan coa finalidade de desenvolver actuacións de certificación, verificación, inspección e control da conformidade das obras, establecementos e actividades coa normativa aplicable no ámbito municipal, incluíndo tanto a fase previa ao outorgamento ou á eficacia dos títulos habilitantes como, posteriormente, o ámbito da execución da obra ou o funcionamento da actividade»¹.

Estas enmárcanse dentro do que a doutrina científica denomina «entidades privadas colaboradoras da Administración», as cales experimentaron nos últimos tempos un importante desenvolvemento, en particular mediante a asunción de cada vez máis funcións no ámbito do urbanismo². En liña con esta tendencia, a L5/2024 introduce cambios significativos no artigo 146.bis da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (LSG), o cal, xunto coa nova regulación contida no D60/2025, reforzou o papel das ECCOM na tramitación dos títulos habilitantes de natureza urbanística.

Á análise do réxime resultante destas reformas e das súas repercusións xurídicas dedicaremos as seguintes páxinas.

Antecedentes normativos

1.1 Evolución do réxime das entidades colaboradoras da Administración en España

Pódese afirmar que as «entidades colaboradoras da Administración» gozan xa de certo arraigamento no dereito administrativo especial español, atribuíndolle a doutrina

¹ Cfr. arts. 47.1 LECEG e 4 D60/2025.

² Ao respecto, GALÁN GALÁN, A.: Prólogo. En: GALÁN GALÁN, A.: (Dir.) *Entidades privadas colaboradoras de la administración* [en liña] 1.ª ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 05.05.2025] pág. 12, indica que «as ECAS son hoxe un fenómeno de éxito crecente. A súa importancia maniféstase no progresivo incremento do seu ámbito de actuación, incremento que se observa en diversos sentidos. De entrada, e en relación coas materias en que se recoñece esta posibilidade de colaboración, aos orixinarios campos do medio ambiente e da seguridade industrial fóronse sumando outros moitos. Incluídos algúns insospeitados hai pouco tempo. Por exemplo, o urbanismo».

científica as súas orixes á lexislación estatal sobre seguridade e calidade industrial de 1992^{3,4}.

Tras este punto de partida, o recurso por parte do lexislador a tales entidades para a execución de tarefas de verificación, comprobación e control foise estendendo de xeito paulatino, se ben inicialmente circunscrito a ámbitos moi concretos e tecnicamente especializados como poden ser o da auditoría ambiental, a inspección técnica de determinados bens ou actividades, ou a xa aludida seguridade e calidade industrial⁵.

Tampouco no dereito urbanístico é estraña a colaboración privada para o desenvolvemento dalgúns labores, sendo o exemplo paradigmático o das entidades colaboradoras na xestión urbanística⁶, sen prexuízo doutros supostos como o das «entidades de control de calidade da edificación»⁷.

Neste contexto, o fundamento comunmente utilizado polo lexislador para apear a esta fórmula foi a inexistencia de medios propios especializados para realizar

³ *Vid.*, entre outras publicacións, MARNOTES GONZÁLEZ, J.A.: La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. Aspectos urbanísticos y entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM). *Revista Galega de Administración Pública – REGAP* [en liña], núm. 51, 2016. Dispoñible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/551> [consulta 03.05.2025], páxs. 253-254; ou VELASCO CABALLERO, F.: Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas. *Revista española de derecho administrativo* [en liña] núm. 165, 2014. Dispoñible en: https://www.academia.edu/download/36093761/F_-_Velasco_REDA_165_.pdf [consulta 13.05.2025], pág. 44.

⁴ O artigo 17 da Lei 21/1992, do 16 de xullo, de industria, dota de rango legal o réxime das denominadas «entidades de acreditación» coa misión de «verificar no ámbito estatal o cumprimento das condicións e requisitos técnicos exixidos para o funcionamento dos organismos de control» en materia de seguridade industrial. Anteriormente, outras normas de carácter regulamentario xa regularan a intervención das entidades colaboradoras na seguridade industrial (*vid.* Real decreto 735/1979, do 20 de febreiro, onde se fixan as normas xerais que deben cumprir as entidades colaboradoras; Real decreto 2584/1981, do 18 de setembro, polo que se aproba o Regulamento xeral das actuacións do Ministerio de Industria e Enerxía no campo da normalización e homologación; Real decreto 1614/1985, do 1 de agosto, polo que se ordenan as actividades de normalización e certificación; ou o Real decreto 1407/1987, de 13 de novembro, polo que se regulan as entidades de inspección e control regulamentario en materia de seguridade dos produtos, equipos e instalacións industriais).

⁵ A estes e outros sectores que en orixe foron obxecto da actividade das entidades colaboradoras referiuse de forma didáctica a Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid (TSXM) do 17 de febreiro de 2011 (EDX 2011/61256), nos seguintes termos: «O sistema de colaboración de entidades privadas no exercicio das funcións administrativas de verificación, inspección e control non é un sistema novo; como exemplos recollidos na lexislación podemos citar:

As entidades colaboradoras en materia de seguridade e calidade industrial. Artigo 17 da Lei 21/1992, do 16 de xullo, de industria, e Real decreto 2200/1995, do 28 de decembro, polo que se aproba o Regulamento da infraestrutura para a calidade e a seguridade industrial.

As entidades ambientais de control. Regulamento CEE 761/2001, do Parlamento Europeo e do Consello, do 19 de marzo de 2001. En Cataluña a Lei 3/1998, do 27 de febreiro, sobre a intervención integral da Administración ambiental, e o Decreto 170/1999, do 29 de xuño, que aproba o Regulamento provisional regulador das entidades ambientais de control.

As entidades colaboradoras da Administración hidráulica. Artigo 101.4.º do Texto refundido da Lei de augas, aprobado polo Real decreto lexislativo 1/2001, do 20 de xullo, e artigo 255 do Regulamento do dominio público hidráulico, aprobado polo Real decreto 849/1986, do 11 de abril, modificado polo Real decreto 606/2003, do 23 de maio.

As entidades colaboradoras na inspección de buques e embarcacións de recreo. Artigo 86.5.º da Lei 27/1992, do 24 de novembro, de Portos do Estado; e reais decretos 1837/2000, do 10 de novembro, e 90/2003, do 24 de xaneiro.

As entidades colaboradoras en materia de adopción internacional. Lei orgánica 1/1996, do 15 de xaneiro, de protección ao menor, hoxe derogada e substituída pola Lei 54/2007, do 28 de decembro, sobre adopción internacional (...).

⁶ A iso refírese PADRÓS REIG, C.: Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana. *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 46 2021, pág. 2, afirmando que «o venerable Real decreto 3288/1978, do 25 de agosto, polo que se aproba o Regulamento de xestión urbanística para o desenvolvemento e aplicación da Lei sobre réxime do solo e ordenación urbana, xa considera a regulación substantiva desta colaboración nos artigos 24 e ss.».

⁷ A Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación, consideraba, xa na súa redacción orixinal (art. 14), as «entidades de control de calidade da edificación» e os «laboratorios de ensaios para o control de calidade da edificación».

comprobacións técnicas complexas⁸. Non obstante, o certo é que a participación das entidades colaboradoras acabou por penetrar noutras áreas e procedementos cun compoñente técnico menos acusado e cunha maior dimensión xurídico-administrativa, como acontece coa tramitación e comprobación de licenzas, declaracións ou comunicacións en materia de actividades económicas ou de natureza urbanística⁹.

Seguindo a ANTELO MARTÍNEZ, a xénese deste tránsito podémola atopar no mandato de simplificación administrativa previsto no artigo 5.1 da Directiva de Servizos¹⁰», trasladado ao dereito administrativo interno a través das correspondentes normas de transposición e adaptación xurdidas a partir do ano 2009¹¹. Neste escenario, a substitución xeneralizada dos procedementos autorizatorios *ex ante* polas comunicacións e declaracións suxeitas a comprobación posterior levou consigo que algúns concellos e parlamentos autonómicos recorresen á figura das entidades colaboradoras de certificación, verificación e control como actores coadxuvantes deste cambio de paradigma.

Unha das regulacións pioneiras e máis expeditivas para estes efectos foi a aprobada polo Concello de Madrid no ano 2009 a través dunha ordenanza sobre xestión e control de licenzas urbanísticas de actividades^{12,13}, mediante a cal se articulaba un procedemento en que o outorgamento da correspondente licenza se condicionaba á presentación polo interesado dun «certificado de conformidade» expedido por algunha entidade colaboradora acreditada¹⁴. Porén, o Tribunal Superior de Xustiza

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

⁸ Un exemplo diso atopámolo na exposición de motivos do Real decreto 735/1979, do 20 de febreiro, na cal se argumentaba: «A diversidade e complexidade das tarefas encomendadas ao Ministerio de Industria e Enerxía no campo da aplicación e control dos regulamentos e normas para a seguridade dos establecementos industriais e do seu contorno, así como as relativas á calidade dos produtos industriais, de cara á garantía e seguridade da súa utilización, aconsellan ampliar paulatinamente o campo de actuación de organismos ou entidades colaboradoras que, pola súa especialización e posibilidades técnicas e humanas, colaboren coa Administración na expedición de certificados de calidade, homologación e verificación».

⁹ Neste sentido, as licenzas urbanísticas e de actividades son exemplos clásicos de procedementos administrativos de arraigada tradición no dereito local, regulados xa no Decreto do 17 de xuño de 1955 polo que se aproba o Regulamento de servizos das corporacións locais (*vid.* arts. 1 e 9).

¹⁰ ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración e simplificación administrativa en Galicia. *Revista Galega de Administración Pública - REGAP* [en liña], núm. 62, 2021. Dispoñible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/4859/7640> [consulta 05.05.2025], páx. 301; sostén que «ao mandato de simplificación contido na Directiva de servizos, se orienta a regulación das entidades de certificación de conformidade municipal e as entidades de colaboración, dentro do proceso de transición dunha “Administración autorizadora a unha Administración comprobadora”, que implica a norma comunitaria (...)».

¹¹ Como sabemos, a Directiva 2006/123/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior (Directiva de servizos) foi obxecto de transposición ao dereito estatal a través da Lei 17/2009, do 23 de novembro, sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio (lei paraugas), e da Lei 25/2009, do 22 de decembro, de modificación de diversas leis para a súa adaptación á Lei sobre o libre acceso ás actividades de servizos e o seu exercicio (lei ómnibus). No ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia, esta tarefa levouse a cabo inicialmente a través da Lei 1/2010, do 11 de febreiro, de modificación de diversas leis de Galicia para a súa adaptación á Directiva 2006/123/CE, do Parlamento Europeo e do Consello, do 12 de decembro de 2006, relativa aos servizos no mercado interior, á que seguiron outras normas sectoriais que foron introducindo axustes *ratione materiae*, como é o caso da LECGE.

¹² *Cfr.* ordenanza pola que se establece o réxime de xestión e control das licenzas urbanísticas de actividades, aprobada polo Pleno do Concello de Madrid en sesión ordinaria celebrada o día 29 de xuño de 2009 (BOCAM do 6 de xullo de 2009).

¹³ A este respecto, IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: Régimen jurídico de las entidades colaboradoras en el ámbito de licencias y declaraciones responsables desde el ejemplo del Ayuntamiento de Madrid. En: DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M. e VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J. (Dir.); *Intervención en la edificación y uso del suelo: títulos habilitantes y disciplina urbanística*. Las Rozas (Madrid), El Consultor de los Ayuntamientos, 2024, páx. 478, afirma: «Non cabe dúbida, esta novidosa regulación municipal é o punto de referencia da expansión actual da participación de entidades colaboradoras na tramitación de licenzas (...)».

¹⁴ Concretamente, a citada ordenanza establecía «que o titular da actividade ou a persoa que designe como o seu representante se dirixirá á entidade colaboradora da súa elección debidamente autorizada (...)» (art. 38) e, «unha vez obtido o certificado

de Madrid (TSXM), na moi comentada sentenza do 17 de febreiro de 2011¹⁵, acabaría anulando gran parte do articulado daquela; en suma, por carecer da necesaria cobertura legal, así como por entender vulnerado o artigo 31.1 da CE ao imporlles aos particulares a contratación de servizos privados suxeitos a prestacións patrimoniais obrigatorias¹⁶. Con todo, mentres a citada ordenanza se atopaba *sub iudice*, a Comunidade de Madrid elevou a rango legal a regulación das «entidades privadas colaboradoras no exercicio das funcións administrativas de verificación, inspección e control no ámbito urbanístico»¹⁷, estendendo así a súa capacidade de actuación a toda a autonomía, pero configurándoas como unha opción voluntaria tanto para os concellos como para os promotores.

Un caso singular é o da Comunidade Autónoma de Cataluña, que dedicou un capítulo específico da súa lexislación xeral sobre procedemento administrativo ás entidades colaboradoras¹⁸, habilitando así as administracións públicas catalás para encomendarlles a aquelas «o exercicio de funcións de inspección e control». Iso, ao noso xuízo, supuxo unha importante innovación, pois o que ata agora se concibía como un recurso residual e excepcional para a execución de comprobacións técnicas especializadas, pasa a considerarse unha posibilidade máis dentro dos mecanismos ordinarios de control administrativos¹⁹.

Seguindo este ronsel, moitas outras autonomía foron desenvolvendo as súas propias regulacións en materia de colaboración público-privada para a verificación e o control urbanístico e de actividades, podendo afirmarse que hoxe en día estamos ante un fenómeno xeneralizado en España, que parece tomar impulso nos últimos tempos. Tal é o caso –sen ánimo de exhaustividade– de Andalucía²⁰, Baleares²¹,

de conformidade, o titular da actividade ou a persoa que designe como o seu representante presentará a solicitude normalizada (...)» (art. 39), iniciándose entón o procedemento.

¹⁵ Cfr. STSX de Madrid do 17 de febreiro de 2011 (antes xa citada), que sería confirmada posteriormente pola STS do 10 de decembro de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:6067).

¹⁶ Sobre este particular, *vid.*, entre outros estudos, FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: Acerca de la anulación judicial de la ordenanza municipal de Madrid, de 29 de junio de 2009, referente al régimen de gestión y control de licencias (cometario a la STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011). *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 23, 2011, páxs. 123–129; ou ESTEVE PARDO, M.L.: Capítulo IV. Las retribuciones percibidas por las entidades privadas colaboradoras de la administración. En: GALÁN GALÁN, A. (Dir.): *Entidades privadas colaboradoras de la administración* [en liña], 1.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 06.05.2025] páxs. 109–131.

¹⁷ A medida levouse a cabo a través da Lei 8/2009, do 21 de decembro, de medidas liberalizadoras e de apoio á empresa madeirense, regulando estas entidades na súa DA2.ª. Actualmente, o réxime xurídico da colaboración público-privada no ámbito urbanístico atópase recollido na Lei 9/2001, do 17 de xullo, do solo da Comunidade de Madrid (arts. 164 e seguintes), tras as modificacións introducidas polas leis 11/2022, do 21 de decembro, de medidas urxentes para o impulso da actividade económica e a modernización da Administración da Comunidade de Madrid, e 7/2024, do 26 de decembro, de medidas para un desenvolvemento equilibrado en materia de medio ambiente e ordenación do territorio.

¹⁸ Cfr. tít. VII, cap. II (arts. 91 a 100) da Lei 26/2010, do 3 de agosto, de réxime xurídico e de procedemento das administracións públicas de Cataluña.

¹⁹ Con todo, debe matizarse que o artigo 91 da referida norma engloba dentro do concepto de entidades colaboradoras tanto as de natureza privada como pública, de modo que é certo neste último caso que a problemática xurídica derivada da externalización de funcións públicas a que despois nos referiremos sería menos acusada.

²⁰ Cfr. art. 9 da Lei 7/2021, de 1 de decembro, de impulso para a sostibilidade do territorio de Andalucía –cuxa redacción máis recente vén dada polo Decreto lei 3/2024, do 6 de febreiro, polo que se adoptan medidas de simplificación e racionalización administrativa para a mellora das relacións dos cidadáns coa Administración da Junta de Andalucía e o impulso da actividade económica en Andalucía– en que se regulan as «entidades urbanísticas certificadoras».

²¹ Cfr. «entidades privadas de certificación urbanística» reguladas no tít. VII, cap. III, arts. 158 e ss. da Lei 12/2017, do 29 de decembro, de urbanismo das Illas Baleares –con motivo das modificacións operadas polo Decreto lei 3/2024, do 24 de maio,

Canarias²², Cantabria²³, Comunidade Valenciana²⁴, Castela-A Mancha²⁵, Castela e León²⁶, ou o de Galicia, que deseguido analizaremos.

1.2 Antecedentes das ECCOM na lexislación galega

1.2.1 A Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia.

Pódese afirmar que, tras os casos madrileño e catalán comentados, o lexislador galego foi un dos máis precoces á hora de introducir a colaboración público-privada na verificación e control dos títulos habilitantes de actividades económicas. Remontándonos ao ano 2013, a LECEG dedicou os seus artigos 47 a 50 á regulación das ECCOM, definidas entón como «as que, despois de seren autorizadas pola Administración, tendo capacidade plena de obrar e actuando baixo a súa responsabilidade, se constitúan coa finalidade de desenvolver en todo o territorio da Comunidade Autónoma de Galicia actuacións de certificación, verificación, inspección e control da conformidade de instalacións, establecementos e actividades coa normativa de aplicación no ámbito municipal, e que dispoñan dos recursos humanos, materiais e financeiros necesarios para realizalas (...)»²⁷.

Entre os principais elementos daquel réxime, podemos destacar a indefinición da natureza pública ou privada destas entidades²⁸; o seu sometemento a un mecanismo de autorización e rexistro por parte da Administración autonómica²⁹; a voluntariedade da súa contratación polos interesados no *iter* procedemental dos

de medidas urxentes de simplificación e racionalización administrativas das administracións públicas das Illas Baleares–.

²² Cfr. Decreto lei 3/2025, do 21 de abril, para a axilización da tramitación de licenzas urbanísticas e o impulso da construción de vivendas, que regula as denominadas «entidades urbanísticas de colaboración».

²³ Cfr. «Entidades colaboradoras de certificación», cuxo réxime se contén no cap. VI da recente Lei 2/2025, do 2 de abril, de simplificación administrativa de Cantabria.

²⁴ A Lei 1/2019, do 5 de febreiro, de modificación da Lei 5/2014, do 25 de xullo, de ordenación do territorio, urbanismo e paisaxe da Comunidade Valenciana (hoxe derogada), introduciu na lexislación urbanística valenciana a figura das «entidades colaboradoras da administración» (DA9.*). Actualmente o réxime das agora denominadas «entidades colaboradoras da Administración na verificación e control das actuacións urbanísticas (ECUV)» contense en DA4.* do vixente Decreto lexislativo 1/2021, do 18 de xuño, do Consello, de aprobación do texto refundido da Lei de ordenación do territorio, urbanismo e paisaxe, así como no Decreto 62/2020, do 15 de maio, do Consello, de regulación das entidades colaboradoras da Administración municipal na verificación das actuacións urbanísticas e de creación do seu rexistro.

²⁵ Cfr. tit. VIII do Decreto lexislativo 1/2023, do 28 de febreiro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de ordenación do territorio e da actividade urbanística –na súa redacción dada pola Lei 1/2024, do 15 de marzo, de medidas administrativas e de creación da Axencia de Transformación Dixital de Castela-A Mancha–, onde se regulan as «entidades colaboradoras da Administración» en materia urbanística». *Vid.* tamén tit. IV da recente Lei 4/2025, do 11 de xullo, de simplificación, axilización e dixitalización administrativa, en que se regulan as «entidades colaboradoras da Administración rexional».

²⁶ Cfr. DA12.* da Lei 5/1999, do 8 de abril, de Urbanismo de Castella e León –na súa redacción dada pola Lei 4/2024, do 9 de maio, de medidas tributarias, financeiras e administrativas– reguladora das «entidades certificadoras».

²⁷ Cfr. art. 47.1 LECEG, na súa redacción orixinaria, hoxe modificada pola Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas.

²⁸ Nada se di no texto da LECEG acerca da natureza xurídica das ECCOM, o que, na nosa opinión, deixaría a porta aberta a calquera posibilidade de personificación pública ou privada.

²⁹ Cfr. art. 48 LECEG.

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

títulos habilitantes³⁰, así como o carácter non vinculante para a Administración dos documentos por elas expedidos³¹. A iso engadíanse unha serie de cautelas, de modo que o funcionamento das ECCOM se somete aos principios de imparcialidade, confidencialidade e independencia; determínase que o persoal ao seu servizo desenvolverá as súas funcións con independencia e suxeito a un réxime de incompatibilidade; e impónselles a obriga de subscribir un seguro de responsabilidade civil na contía fixada regulamentariamente.

Por outro lado, inicialmente o ámbito obxectivo das ECCOM limitouse ás actividades de natureza «económica, empresarial, profesional, industrial ou comercial»³² –entre as que se poden entender incluídos os espectáculos públicos e actividades recreativas–³³, pero con exclusión dos títulos habilitantes urbanísticos.

Finalmente, en canto ao seu alcance territorial, é conveniente matizar que, aínda que o teor literal do artigo 47.1 da LECEG parecía ter limitado a actividade das ECCOM á Comunidade Autónoma de Galicia, por vía interpretativa abriuse a porta á súa intervención en todo o territorio nacional³⁴.

1.2.2 O Decreto 144/2016, do 22 de setembro, polo que se aproba o RIAE

Tras case tres anos desde a entrada en vigor da LECEG, o Decreto 144/2016, do 22 de setembro, polo que se aproba o Regulamento único de regulación integrada de actividades económicas e apertura de establecementos (RIAE), encargouse de concretar moitos dos aspectos do réxime xurídico das ECCOM que a lei deixara a expensas do seu desenvolvemento regulamentario³⁵, dedicando a iso o seu título IV³⁶.

Entre os principais aspectos deste marco normativo, podemos destacar a ampliación do ámbito de actuación das ECCOM a todo o territorio nacional, así como

³⁰ A estes efectos, MARNOTES GONZÁLEZ, A.: La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia..., *op. cit.*, páx. 265, sostén que «a súa actividade non é obrigatoria para o particular. Os particulares interesados poderán contratar ou non os servizos das ECCOM, pero, se o fan, prodúcese a importante consecuencia do desprazamento da responsabilidade á entidade. Desafortunadamente, equilibrase dalgún xeito a inicial perda de seguridade xurídica que, a prol da simplificación e a celeridade, se produce ao substituír a licenza coa comunicación previa».

³¹ Así, o art. 49.2 da LECEG establecía na súa redacción orixinal que estes documentos «poderán ser asumidos pola Administración pública competente», ao que se engade a excepción prevista no art. 47.2 de que «as súas funcións non substituirán as potestades de comprobación, inspección ou calquera outra da Administración».

³² *Cfr.* art. 49.1 LECEG.

³³ Neste sentido, ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia..., *op. cit.*, páx. 303, afirma que «as ECCOM van actuar en dous ámbitos acotados: un primeiro, coincidente coas tradicionalmente chamadas "licenzas de actividade" (...), e un segundo ámbito, determinado polos espectáculos públicos e actividades recreativas».

³⁴ *Vid.* apartado 1.º a) da Resolución do 7 de xullo de 2014, da Secretaría Xeral de Coordinación Autonómica e Local, pola que se publica o Acordo da Comisión Bilateral de Cooperación Administración Xeral do Estado-Comunidade Autónoma de Galicia en relación coa Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia (BOE núm. 179 do 24 de xullo de 2014).

³⁵ A DD6.^a da LECEG encomendoulle ao Consello da Xunta aprobar no prazo de 6 meses «un regulamento único que estableza o réxime xurídico e o procedemento de intervención administrativa das actividades» obxecto da lei.

³⁶ Para máis información sobre o réxime das ECCOM no RIAE, *vid.* ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia..., *op. cit.*, epígrafe 2.3; ou NOVOA JUIZ, F.J.: Acercamiento al Decreto 144/2016 de 22 de septiembre y las entidades de certificación de conformidad municipal. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal* [en liña] núm. 14, 2017 [consulta 10.05.2025].

previsión de que entidades certificadoras establecidas noutras autonomías puidesen actuar en Galicia de acordo coa lexislación sobre unidade de mercado³⁷. Por outro lado, o RIAE desenvolvía os requisitos das ECCOM e o seu réxime de inicio de actividade, creándose para tal efecto o Rexistro de Entidades de Certificación de Conformidade Municipal da Comunidade Autónoma de Galicia (RECCOMG)³⁸. Non obstante, non se clarificou a natureza xurídica destas entidades, de xeito que, no que se refire á súa personalidade xurídica e capacidade de obrar, habería que observar o disposto nas «normas do ordenamento xurídico que lles resulten de aplicación»³⁹.

Polo que se refire ao funcionamento das ECCOM, o RIAE establecía unha clasificación tripartita das súas funcións que se concretaban en: a) «certificación de conformidade» na tramitación de títulos habilitantes; b) «colaboración coa Administración municipal» na comprobación e inspección de instalacións, establecementos, actividades e obras; e c) «control periódico de conformidade» mediante visitas de comprobación de instalacións, actividades, establecementos, construcións ou edificacións⁴⁰.

Pero o máis relevante para os efectos que aquí se analizan é que parece observarse no texto do RIAE a preparación do terreo para a ulterior intervención das ECCOM no sector urbanístico, con numerosas referencias no seu texto a conceptos como «obras», «construcións» ou «edificacións»⁴¹. Con todo, ao noso xuízo, tal previsión podería ter excedido os límites da colaboración lexislativa, ao tratar de ampliarse o ámbito obxectivo de actuación daquelas a materias non comprendidas na LECEG, aínda que certamente vinculadas⁴². Neste sentido, o Consello Consultivo de Galicia, no seu Ditame 282/2016, do 14 de setembro, xa manifestara obxeccións de legalidade á redacción do artigo 39 do RIAE en proxecto, por incluír referencias xerais a obras e edificacións sen expresa vinculación co desenvolvemento de actividades económicas⁴³. No entanto, esas obxeccións foron emendadas no texto do precepto aprobado e

³⁷ Cfr. art. 36 RIAE. Con iso dotábase de carácter normativo a interpretación contida no apartado 1.º a) do Acordo da Comisión Bilateral de Cooperación antes referido.

³⁸ Sobre os requisitos e réxime de inicio de actividade, *vid.* capítulo II «Requisitos, comunicación previa e rexistro» do título IV do RIAE (arts. 40 a 46).

³⁹ Cfr. art. 40.1 RIAE.

⁴⁰ Sobre o réxime de funcionamento e o desenvolvemento das funcións das ECCOM no RIAE, *vid.* capítulo III «réxime de funcionamento» do título IV.

⁴¹ En relación coas funcións de certificación de conformidade previstas no artigo 51 do RIAE, establecíase que as ECCOM «declararán, se é o caso, a conformidade da instalación, establecemento, actividade ou obra coa normativa aplicable no ámbito municipal». Así mesmo, respecto das funcións de control periódico de conformidade, o artigo 62 do RIAE prevía que as ECCOM realizarán «visitas de comprobación ás instalacións, actividades, establecementos, construcións ou edificacións».

⁴² Tal sería o caso das obras destinadas ao desenvolvemento de actividades económicas a que se refire o artigo 13 do RIAE.

⁴³ En particular, o Consello Consultivo de Galicia advertira:

«O artigo en cuestión enumera como funcións propias das entidades de certificación de conformidade municipal (Eccom no sucesivo) as seguintes:

a) Certificación da conformidade coa normativa aplicable no ámbito municipal das instalacións, establecementos, actividades ou obras que vaian ser obxecto de comunicación previa ou de solicitude de licenza ante a Administración municipal.

b) Colaboración no exercicio das competencias de comprobación e inspección de instalacións, establecementos, actividades e obras.

c) Control periódico da conformidade das instalacións, establecementos, actividades, edificacións ou construcións coa normativa aplicable no ámbito municipal".

Do seu tenor literal resulta que as funcións de certificación, de colaboración e control periódico se exercerán en relación con instalacións, establecementos, actividades e obras [edificacións e construcións, na letra c)].

publicado, aínda que, como dicimos, outras referencias xerais a obras e edificacións subsistiron noutros artigos da norma regulamentaria.

1.2.3 A extensión competencial das ECCOM ao ámbito urbanístico

De acordo con ANTELO MARTÍNEZ, a ampliación competencial das ECCOM ao ámbito urbanístico na Comunidade Autónoma de Galicia prodúcese coa Lei 9/2021, do 25 de febreiro, de simplificación administrativa e de apoio á reactivación económica de Galicia (LSAG)⁴⁴, aínda que é certo que esta expansión funcional non foi absoluta, senón que se circunscribe ás iniciativas empresariais ou ás actuacións urbanísticas de desenvolvemento de solo empresarial ou residencial. Para estes efectos, o artigo 54 da LSAG determinaba que as solicitudes de licenza e as comunicacións relacionadas coas referidas materias poderían presentarse acompañadas dunha certificación de conformidade á legalidade urbanística e ao planeamento aplicable expedida por unha ECCOM. En tal caso, os informes técnicos e xurídicos propios do procedemento de outorgamento de licenzas urbanísticas pasarían a considerarse facultativos e non preceptivos, de modo que o órgano municipal competente podería outorgar a licenza asumindo directamente a certificación de conformidade, coa conseguinte redución dos prazos de resolución a un mes con carácter xeral, ou a 15 días naturais para determinadas obras e proxectos⁴⁵. Se se tratase de comunicacións urbanísticas, a presentación do certificado da ECCOM permitía o inicio inmediato das actuacións comunicadas.

O seguinte fito neste proceso de ampliación funcional veu dado pola Lei 7/2022, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, que, no que aquí interesa, modificou a LSG incorporando ao seu texto un novo artigo 14.6.bis co seguinte teor literal:

1. As solicitudes de licenza e as comunicacións que teñan por obxecto actos de edificación ou de uso do solo ou do subsolo poderán presentarse acompañadas dunha certificación de conformidade coa legalidade urbanística e o planeamento aplicable, emitida por unha entidade de certificación de conformidade

O artigo 47 da Lei 9/2013, do 19 de decembro, define ás Ecom como entidades que se constitúen coa "finalidade de desenvolver en todo o territorio da Comunidade Autónoma de Galicia actuacións de certificación, verificación, inspección e control da conformidade de instalacións, establecementos e actividades coa normativa de aplicación no ámbito municipal". O anterior debe completarse co artigo 49.1 da mesma norma, que reproducimos de seguido:

"As entidades de certificación de conformidade municipal (Ecom) certificarán, verificarán, inspeccionarán ou controlarán se a instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade, económica, empresarial, profesional, industrial ou comercial, é conforme coa normativa sectorial e coa aplicable no municipio onde se realicen ou pretendan realizar, e cos campos e normas de actuación que se establezan regulamentariamente a este efecto".

Do último precepto citado semella deducirse que as funcións da Ecom están orientadas a comprobar que a "instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade" é conforme coa normativa de aplicación. Polo tanto, o artigo 38 do proxecto, ao estender as funcións da Ecom a calquera obra, edificación ou construción, con independencia do seu destino a unha "actividade económica", non se axusta á literalidade, nin ao obxecto que para as mesmas prevé o artigo 49.1, e en xeral a Lei 9/2013, do 19 de decembro. Tampouco na recente Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia existe previsión algunha neste sentido. En definitiva, por vía regulamentaria, estase a outorgar ás Ecom unhas funcións que non teñen fundamentación legal».

⁴⁴ Cfr. ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia..., *op. cit.*, páx. 310.

⁴⁵ Cfr. art. 55 LSAG, no cal se relacionaban as tipoloxías de proxectos e obras suxeitos a este reducido prazo de tramitación, referidos a certas iniciativas empresariais, enerxías renovables ou ao ámbito da hostalaría e o turismo.

municipal das previstas no capítulo IV do título III da Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia, ou norma que a substitúa.

2. Ás solicitudes de licenza que se refiran á execución de obras ou instalacións deberá achegarse o proxecto básico redactado por persoal técnico competente, na forma e co contido determinados nesta lei e no resto da normativa aplicable.
3. Cando unha solicitude de licenza urbanística se presente acompañada dunha certificación de conformidade nos termos establecidos por este artigo, os informes técnicos e xurídicos municipais sobre a conformidade da solicitude coa legalidade urbanística previstos polo artigo 143.2 serán facultativos e non preceptivos.
4. O prazo de resolución do procedemento será dun mes, contado desde a presentación da solicitude coa documentación completa, incluída a certificación de conformidade, no rexistro do concello.
5. O órgano municipal competente poderá outorgar a licenza asumindo a certificación de conformidade coa legalidade urbanística e o planeamento aplicable da entidade de certificación de conformidade municipal que acredite expresamente que o proxecto foi sometido a esa verificación.
6. A presentación dunha comunicación urbanística acompañada da documentación exixida nesta lei e no resto da normativa aplicable, e dunha certificación de conformidade nos termos establecidos neste artigo, habilitará, con efectos inmediatos desde a súa presentación no rexistro do concello para a realización do acto de uso do solo ou do subsolo que constitúa o seu obxecto, sen prexuízo das posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte do concello respectivo.
7. As entidades de certificación de conformidade municipal serán as únicas responsables fronte ao concello do contido das certificacións emitidas e a súa actuación substitúe a responsabilidade das demais persoas interesadas».

Da lectura do precepto, obsérvase que o esquema seguido é substancialmente análogo ao do artigo 54 da LSAG, tanto no que se refire á eficacia dos certificados de conformidade no procedemento como aos prazos de resolución⁴⁶ ou ao réxime de responsabilidades das ECCOM. Prodúcese así unha translación da regulación contida na norma especial sobre iniciativas empresariais ao procedemento xeral de tramitación de títulos habilitantes urbanísticos⁴⁷. Con iso culmínase o camiño iniciado polo

⁴⁶ Excepción feita da redución a 15 días para determinados proxectos.

⁴⁷ Téñase en conta que a Lei 7/2022, do 27 de decembro, que introduce o artigo 146.bis na LSG derroga simultaneamente o artigo 54 da LSAG (*vid.* art. 18. tres).

lexislador galego no ano 2013, de xeito que, tras esta modificación da LSG, a participación das ECCOM na tramitación de licenzas e comunicacións urbanísticas pasou a admitirse xa dunha forma xeneralizada e abstracta, pero mantendo o seu carácter voluntario para o interesado e non vinculante para a Administración municipal.

2 A incidencia da Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, e do Decreto 60/2025, do 21 de xullo, no réxime de intervención das ECCOM na tramitación de títulos habilitantes de natureza urbanística

Como vén sendo habitual nos últimos anos, a aprobación dos orzamentos anuais da Comunidade Autónoma adoita levar consigo a modificación da lexislación urbanística galega, costume de cuestionable técnica xurídica⁴⁸, que para o exercicio 2025 se materializou a través da Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas. No que aquí interesa, a L5/2024 afectou, por un lado, á LECEG, reformando algúns aspectos do réxime xeral das ECCOM, e, por outro, ao artigo 146. bis da LSG, dando unha nova volta de rosca á participación destas na verificación técnica e xurídica de licenzas e comunicacións urbanísticas. Poucos meses despois, publicaríase no *Diario Oficial de Galicia*⁴⁹ o Decreto 60/2025, do 21 de xullo, polo que se regulan as entidades de certificación de conformidade municipal na Comunidade Autónoma de Galicia e o seu rexistro (D60/2025), dotándose así estas entidades dun novo regulamento acorde coas reformas legais citadas.

2.1 A modificación dos artigos 55 e seguintes da LECEG

A L5/2024 introduce modificacións en case a totalidade dos preceptos da LECEG dedicados ás ECCOM, así como nalgúns aspectos das súas infraccións e sancións⁵⁰. Non obstante, non podemos falar nin moito menos dunha ruptura substancial co esquema anterior, senón máis ben de meras adecuacións normativas puntuais.

⁴⁸ Neste sentido, GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M.: en «Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes ómnibus», Teoría y realidad constitucional [en liña] núm. 22, 2008. Dispoñible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2776611> [consulta 10.10.2025], páx. 565, afirma: «A práctica das leis de acompañamento e a utilización abusiva e sistemática das leis de obxecto diverso (especialmente en materia económico-financeira) resulta en calquera caso altamente reprochable desde un punto de vista de técnica xurídica e, en consecuencia, recomendable tanto ao Goberno como ás Cámaras un exercicio de autorrestrición para acabar con esta práctica. Por iso, resulta necesario insistir en que o importante non é que a lei sexa a Lei orzamentos xerais do estado, ou a de acompañamento, senón intentar pórle freo no futuro a este tipo de iniciativas consistentes en aprobar macroleis convertidas en auténticos caixóns de xastre, nas cales frecuentemente se limitan a responder ás demandas dos distintos socios políticos, ou dos *lobbies* económicos sen permitir un axeitado debate parlamentario».

⁴⁹ Cfr. DOG núm. 142 do 28 de xullo de 2025.

⁵⁰ Concretamente, modifícanse os artigos 47.1, 2 e 4; 48; 49.2 e 50 integrados no capítulo IV dedicado ao réxime xeral das ECCOM, así como os artigos 52.7, 8, 9 e 10; 53.12; 55.3; 56.3; 57.2 e 58.3, que afectan a aspectos puntuais do réxime de infraccións e sancións. Tamén se modifica a DT3.^a relativa aos procedementos en curso.

A motivación declarada destas reformas radica principalmente en razóns organizativas⁵¹, de modo que as competencias sobre autorización, rexistro e inspección das ECCOM, así como a disciplina destas, se trasladan da consellería competente en materia de seguridade industrial á competente en materia de urbanismo. Neste sentido, modifícanse os artigos 48.1, 50 e 57.2 da LECEG, para os únicos efectos de materializar tal desprazamento competencial. Como dicimos, non apreciamos maior relevancia xurídica nestes cambios, sen prexuízo de que iso poida ser indicativo dun maior peso da dimensión urbanística das ECCOM fronte a outras vertentes máis técnicas da súa actividade colaboradora.

Ten, ao noso xuízo, maior significación a revisión do artigo 47 da LECEG, por diferentes motivos. En primeiro lugar, no seu apartado 1 amplíase o ámbito obxectivo da actividade verificadora e inspectora das ECCOM ás obras, que se suman polo tanto ás actividades, establecementos, espectáculos públicos e actividades recreativas ata a data previstos. Así mesmo, engádese no precepto a aclaración de que as funcións das ECCOM se estenden «tanto á fase previa ao outorgamento ou á eficacia dos títulos habilitantes como, posteriormente, ao ámbito da execución da obra ou o funcionamento da actividade». De tal forma, dótase de plena cobertura legal a intervención das ECCOM no ámbito urbanístico. En canto ao apartado 2 do precepto, aclárase que as ECCOM non teñen carácter de autoridade, o que é lóxico, pois pola contra a norma contraviría frontalmente a lexislación básica sobre réxime xurídico do sector público e emprego público. Quizais, se lemos entre liñas, a introdución deste matiz, máis que clarificar, parece tratar de salvagardar pola vía nominal os novos labores das ECCOM fronte ás dúbidas formuladas pola doutrina científica e a xurisprudencia sobre os límites á externalización de funcións públicas, aos que despois nos referiremos.

Por outra banda, a L5/2024 engade un novo apartado 4 ao artigo 47 citado, en virtude do cal se asimilan os efectos dos certificados de conformidade na tramitación de comunicacións e declaracións suxeitas ao ámbito da LECEG aos previstos no artigo 14.6.bis da LSG.

En canto ás modificacións no réxime sancionador das ECCOM, podemos destacar a tipificación de novas infraccións moi graves⁵², a introdución de matices na responsabilidade daquelas⁵³ ou a atribución das competencias sancionadoras á consellería competente en materia de urbanismo nos termos antes comentados. En conexión co anterior, da análise da tipificación destas novas infraccións ponse de relevo un dato importante que podería pasar desapercibido, e é que a inscrición no RECCOMG parece adquirir unha maior transcendencia, con efectos que poderíamos cualificar

⁵¹ Así, na exposición de motivos da L5/2024 consta: «(...) a Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendemento e da competitividade económica de Galicia, tamén se modifica coa finalidade principal de lle atribuír á consellería competente en materia de urbanismo as funcións relativas á autorización e rexistro das entidades de certificación de conformidade municipal (ECCOM), así como a competencia sancionadora».

⁵² Entre elas, a realización de funcións propias destas entidades sen a preceptiva inscrición no rexistro autonómico (art. 52.7 LECEG) ou sen a habilitación necesaria (art. 52.8 LECEG); a expedición de documentos que non se axusten á realidade dos feitos comprobados (art. 52.9 LECEG) ou a actividade de persoal non habilitado ou cualificado (art. 52.10 LECEG).

⁵³ Na nova redacción do apartado 3 do artigo 55, exclúese a responsabilidade da ECCOM na comisión de infraccións cando aquelas non lle sexan imputables a título de culpa, por exemplo, por mediar culpa ou dolo exclusivos por parte dunha persoa que actúe por conta daquela.

de constitutivos. É indicativo diso que agora se sancione a realización de actuacións e funcións propias das entidades de certificación sen estaren inscritas no citado rexistro, ou para as que non estean habilitadas pola inscrición⁵⁴, mentres que anteriormente o punible era a carencia de autorización. Do mesmo xeito, segundo a nova redacción do artigo 146.bis da LSG, para a válida actuación das ECCOM exíxese tanto a acreditación como a inscrición rexistral.

Finalmente, obsérvase en todas estas reformas o que parece unha tendencia xeral cara a unha maior delegación regulamentaria, tal e como se desprende da nova redacción dos artigos 47, 48 e 49 da LECEG.

2.2 A nova redacción do artigo 146.bis da LSG

Coa finalidade de reforzar a simplificación e axilización de trámites, así como de acurtar os prazos procedementais⁵⁵, a L5/2024 introduciu importantes novidades no artigo 146.bis da LSG dedicado ás «solicitudes de licenza e comunicacións presentadas con certificación de conformidade».

En primeiro termo, o precepto parte da premisa de que as solicitudes de licenza e as comunicacións que teñan por obxecto actos de edificación ou de uso do solo ou do subsolo poderán presentarse acompañadas dunha certificación de conformidade coa legalidade urbanística e o planeamento aplicable expedida por unha ECCOM, o que se mantén nos mesmos termos que os ata agora vixentes.

Polo que se refire ás solicitudes de licenzas urbanísticas, prodúcese un gran salto cualitativo na eficacia das certificacións das ECCOM que as acompañen, de maneira que tales certificacións se equiparan agora aos informes técnicos e xurídicos municipais. Pero non só isto, senón que estes van ser substituídos por aquelas para todos os efectos⁵⁶.

O segundo feito relevante é que parece pretender atribuírse unha sorte de carácter vinculante para o órgano competente para resolver ao certificado de conformidade favorable que se achegue a unha solicitude de licenza urbanística, o que se deduciría da substitución do modal polo imperativo (poderá outorgar vs. outorgará) na nova redacción do apartado 4 do precepto, no seu primeiro parágrafo⁵⁷. Porén, establécese a excepción de que, se dentro do prazo dun mes para a resolución do procedemento «lle consta ao órgano municipal a inadecuación da certificación á realidade examinada ou á legalidade vixente», poderá denegarse a licenza⁵⁸. Iso, non obstante, parece unha posibilidade bastante remota, dado que, como vimos, a certificación de conformidade

⁵⁴ Cfr. art. 52, apartados 7 e 8 LECEG.

⁵⁵ Cfr. apartado II da exposición de motivos L5/2024.

⁵⁶ Concretamente, a nova redacción do apartado 2 do art. 146.bis LSG dispón: «Cando unha solicitude de licenza urbanística se presente acompañada dunha certificación de conformidade nos termos establecidos por este artigo, a dita certificación terá a mesma validez e efectos que os informes técnicos e xurídicos municipais, que se entenderán substituídos pola devandita certificación».

⁵⁷ O teor literal do apartado do precepto é o seguinte: «O órgano municipal competente outorgará a licenza asumindo a certificación de conformidade coa legalidade urbanística e o planeamento aplicable da entidade de certificación de conformidade municipal que acredite expresamente que o proxecto foi sometido a esa verificación favorable».

⁵⁸ Cfr. art. 146.bis.4, parágrafo 2.º LSG.

agora substitúe os informes municipais, que son os que presumiblemente poderían pór de relevo posibles irregularidades, ao que se une o breve prazo resolutorio.

A reforma do artigo 146.bis da LSG péchase coa adición dun novo apartado 7 onde se inclúe a denominada pola doutrina «cláusula de saída»⁵⁹, e cuxo fundamento apunta ao principio de autonomía local. Así, «os concellos, mediante ordenanza, poderán excluír expresamente a intervención das ECCOM tanto na tramitación dos títulos habilitantes municipais de natureza urbanística como na verificación, a inspección e o control da normativa aplicable en cada caso». Tal exclusión poderá ser total, ou parcial para actuacións ou ámbitos territoriais concretos. Non obstante, se, presentada unha solicitude de licenza urbanística nun ámbito territorial ou materialmente excluído, tivese vencido o prazo para ditar e notificar a correspondente resolución, o interesado poderá presentar un certificado de conformidade cos efectos antes expostos.

Por último, no que se refire ás comunicacións urbanísticas acompañadas de certificados de conformidade, non se producen variacións no precepto, de xeito que a súa achega «habilitará, con efectos inmediatos desde a súa presentación no rexistro do concello, para a realización do acto de uso do solo ou do subsolo que constitúa o seu obxecto»⁶⁰.

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

2.3 O Decreto 60/2025, do 21 de xullo, polo que se regulan as entidades de certificación de conformidade municipal na Comunidade Autónoma de Galicia e o seu rexistro

2.3.1 Aspectos xerais da configuración xurídica das ECCOM no D60/2025

Tendo en conta que o obxecto deste estudo se centra na participación das ECCOM na tramitación de títulos habilitantes urbanísticos, limitarémonos aquí a referir a xeito de contexto unhas breves pinceladas acerca das cuestións xerais que, ao noso xuízo, maior interese suscitan nesta nova norma, para despois analizar con maior detalle as funcións de certificación de conformidade.

O D60/2025 establece unha regulación integral para as ECCOM no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia, mediante unha norma única que derroga os preceptos do RIAE que ata agora as regulaban⁶¹. A principal razón de ser deste regulamento atópase na necesidade de adaptar o réxime das ECCOM ás reformas legais antes

⁵⁹ Este termo é utilizado por PADRÓS REIG, C.: Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana..., *op. cit.*, páx. 9; ao analizar unha cláusula similar establecida na DA4.^a do valenciano Decreto 62/2020, do 15 de maio, do Consello, de regulación das entidades colaboradoras da Administración municipal na verificación das actuacións urbanísticas e de creación do seu rexistro do Consello.

⁶⁰ *Cfr.* art. 146.bis.5 LSG.

⁶¹ Para tal efecto, a DD única do D60/2025 derroga expresamente os artigos 35 a 66 do RIAE, a excepción do art. 45, que se mantén en vigor ata que finalicen os prazos transitorios previstos na DT única do primeiro.

referidas, sen prexuízo doutras cuestións de oportunidade como o fomento do seu mellor coñecemento pola cidadanía ou a tan aludida simplificación administrativa⁶².

O regulamento estrutúrase en cinco capítulos dedicados respectivamente a definir o obxecto e o ámbito de aplicación da norma (cap. I); a determinar os aspectos configuradores do réxime xurídico das ECCOM (cap. II); a regular o RECCOMG (cap. III); ao réxime de funcionamento das ditas entidades (cap. IV); e, finalmente, a desenvolver as súas obrigas e formas de control (cap. V).

Polo que se refire aos elementos nucleares do réxime xurídico das ECCOM, observamos que o D60/2025 non introduce grandes innovacións respecto ao previsto na LECEG tras a súa modificación pola L5/2024, asumindo, en esencia, o mesmo concepto, funcións e principios de actuación⁶³. Quizais o máis destacable sexa que o regulamento prevé a posibilidade de que os colexios profesionais se constitúan como ECCOM para exercer as funcións propias destas, cumprindo os requisitos comunmente exixibles para iso. A norma non precisa que organizacións colexiais poderían asumir este labor, aínda que o máis lóxico será entender que a referencia deba dirixirse ás que agrupen as titulacións citadas no artigo 7.2.c)⁶⁴. Outra das diferenzas máis notables coa regulación anterior atopámola no seu ámbito de aplicación, que agora rexe exclusivamente para «as ECCOM que exerzan as súas funcións no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia»⁶⁵. Emporiso, non se aclara expresamente –como facía o RIAE– se as entidades acreditadas noutras autonomías poden actuar validamente a nosa comunidade sen habilitación para iso e viceversa. Con todo, da análise sistemática da norma, así como da súa tramitación administrativa, parece inferirse que agora debemos entender excluída esta posibilidade⁶⁶.

⁶² Neste sentido, a exposición de motivos do D60/2025 (apartado I) sinala: «A experiencia acumulada durante estes anos demostrou que a intervención das entidades de certificación de conformidade municipal permitiu simplificar os procedementos administrativos e optimizar o uso dos recursos públicos, moitas veces limitados, dotando, deste modo, a Administración de mecanismos de resposta máis inmediata e flexible, adaptables, en cada momento, ás necesidades de verificación, inspección e control. (...) Cómpre, polo tanto, desenvolver o novo marco legal mediante unha regulación única, integral e pormenorizada do réxime xurídico das entidades de certificación de conformidade municipal e do seu rexistro, facilitando, así, a súa accesibilidade por toda a cidadanía e polas administracións públicas, sempre dentro do marco da lexislación estatal e autonómica e garantindo a seguridade xurídica e o principio de autonomía local. En definitiva, este decreto constitúe unha oportunidade de mellorar, definir e avanzar nun desenvolvemento normativo completo das citadas entidades, tanto no ámbito das actuacións urbanísticas como na implantación de actividades e apertura de establecementos. Ao mesmo tempo, contribúe ao seu coñecemento por parte da cidadanía, ao acceso aos seus servizos e á transparencia da súa actuación».

⁶³ *Cfr.* arts. 4 a 6 D60/2025.

⁶⁴ Isto é, dereito, arquitectura ou enxeñaría. Non obstante, a Secretaría Xeral de Vivenda e Urbanismo, no informe ás alegacións presentadas durante o trámite de información pública do proxecto do D60/2025, interpreta que «todos os colexios que cumpran os requisitos establecidos na Lei 9/2013, do 19 de decembro e no proxecto de decreto poderán constituírse como ECCOM e exercer as funcións sinaladas no artigo 4.1».

⁶⁵ *Cfr.* art. 3 D60/2025.

⁶⁶ Nótase que o proxecto de regulamento exposto ao público, no seu artigo 3.2, consideraba a válida actuación en territorio galego de entidades colaboradoras acreditadas noutras autonomías; non obstante, o dito apartado foi suprimido do texto aprobado e publicado no DOG. Sobre esta cuestión, no Ditame 268/2025 do Consello Consultivo de Galicia, sobre o citado proxecto normativo, recomendábase: «(...) non impide que o executivo autonómico opte por recoñecer a validez no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia das habilitacións ou acreditacións concedidas noutras comunidades a organismos de certificación para desenvolver as funcións propias das ECCOM. Agora ben, á hora da adoptar esta decisión, lexítima, ha de considerarse, na liña do sinalado na Sentenza do Tribunal Constitucional 79/2017, do 22 de xuño, a posibilidade de que, ao abeiro da previsión contida no artigo 3.2 do proxecto, organismos de certificación habilitados noutras comunidades autónomas operen no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, malia non cumprir os requisitos previstos no artigo 7 do proxecto do decreto. Isto é, segundo o disposto no artigo 3.2 do proxecto, cabería a actuación no territorio da nosa Comunidade Autónoma de ECCOM legalmente constituídas noutras comunidades autónomas ao abeiro de normativas que poden

Por outro lado, o D60/2025 desenvolve de forma pormenorizada os requisitos para a válida actuación das ECCOM no que se refire á súa acreditación, garantías económicas exixibles e recursos humanos⁶⁷, sen cambios substanciais respecto do RIAE⁶⁸. Acaso, o máis destacable é que a inscrición no RECCOMG se configura agora como un auténtico requisito para o exercicio da actividade⁶⁹, cos efectos propios dunha autorización administrativa⁷⁰. En conexión con isto, o novo regulamento regula o RECCOMG dunha forma moito máis prolixa e detallada, tanto no que se refire á súa natureza e contido substantivo como en canto ao procedemento administrativo de inscrición⁷¹.

En canto ao réxime de funcionamento das ECCOM, o D60/2025 continúa estruturando as súas funcións en tres ámbitos diferenciados, a saber:

- a) Certificación da conformidade coa normativa aplicable no ámbito municipal das obras, edificacións, instalacións, establecementos e actividades na fase previa ao outorgamento ou á eficacia dos títulos habilitantes municipais.
- b) Colaboración coa Administración municipal no exercicio das competencias de comprobación de obras, edificacións, instalacións, establecementos e actividades.
- c) Colaboración no control periódico da conformidade das obras, edificacións, instalacións, establecementos e actividades coa normativa aplicable no ámbito municipal.

Mención especial require o réxime de obrigas e control das ECCOM previsto no capítulo V, no cal se definen as relacións xurídicas entre estas e os concellos cos que colaboren, así como coa Administración da Comunidade Autónoma. No que aquí interesa, destacamos as referencias á obxectividade, integridade, imparcialidade, independencia e confidencialidade con que as ECCOM deben desenvolver as súas

ser máis laxas á hora de establecer os requisitos para acadar a habilitación ou acreditación administrativa para o efecto. (...) Velaí a necesidade de que pola consellería promotora do proxecto se pondere a conveniencia de manter no texto que finalmente se aprobe a previsión contida no artigo 3.2 do proxecto».

⁶⁷ *Cfr.* arts. 7 a 9 D60/2025.

⁶⁸ Fundamentalmente, o importe do seguro de responsabilidade patrimonial exixible elévase de 1.000.000 € a 2.000.000 €; e regúlanse con maior detalle os requisitos relativos ao persoal mínimo co que deberá contar a ECCOM (polo menos un xurista, e dúas persoas arquitectas ou enxeñeiras, debendo designarse un responsable técnico titulado en arquitectura).

⁶⁹ Para estes efectos, o art. 7.1 do D60/2025 establece que «As ECCOM, para exerceren a súa actividade no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, deberán estar inscritas no Rexistro de Entidades de Certificación de Conformidade Municipal da Comunidade Autónoma de Galicia». Na mesma liña, o artigo 21 do regulamento engade que «A inscrición no Rexistro de Entidades de Certificación de Conformidade Municipal da Comunidade Autónoma de Galicia habilitará a ECCOM para exercer as súas funcións» desde a data en que aquela se produza».

⁷⁰ Neste sentido, no Dítame 168/2025 do Consello Consultivo de Galicia sobre o proxecto da norma advertíase: «(...) para o desenvolvemento da actividade das ECCOM na Comunidade Autónoma de Galicia, e a salvo do que se sinalará máis adiante na observación de mellora ao artigo 3.2, debe exixirse a inscrición destas entidades, cun carácter habilitante, no Rexistro de Entidades de Certificación de Conformidade Municipal. Esta inscrición terá, así, o carácter de autorización administrativa para os efectos do artigo 48 da LECG, de acordo co disposto no artigo 17.1 da Lei 20/2013, do 9 de decembro».

⁷¹ *Vid.* cap. III D60/2025.

funcións⁷², posto que podemos albiscar certa inspiración no código de conduta dos empregados públicos⁷³. No mesmo sentido, o artigo 48 da norma determina un réxime de incompatibilidades taxado, onde tamén se aprecian similitudes coas causas de abstención e recusación aplicables ás autoridades e funcionarios⁷⁴. Non obstante, por moito que se establezan estas cautelas, consideramos que non pode falarse de situacións equiparables, ao non estar suxeito o persoal das ECCOM ás garantías inherentes á inamovibilidade e ao réxime disciplinario e penal reforzado propio dos funcionarios de carreira.

Finalmente, no que se refire á supervisión, control e sanción destas entidades colaboradoras, o groso das competencias na materia atribúeselle á Administración autonómica, sen prexuízo da participación, en menor medida, da Administración local⁷⁵.

2.3.2 *A función de certificación de conformidade coa normativa municipal en materia urbanística*

O D60/2025 dedica a sección 2.^a do seu capítulo IV a desenvolver o exercicio das funcións de certificación de conformidade que os artigos 47 da LECEG e 146.bis da LSG lles encomendan ás ECCOM. A dita función defínese como a que «ten por obxecto verificar a conformidade coa normativa aplicable no ámbito municipal das obras, edificacións, instalacións, establecementos e actividades que vaian ser obxecto de comunicación previa, declaración responsable ou de solicitude de licenza ante a Administración municipal»⁷⁶, comprendendo as seguintes actuacións:

- A) A verificación da integridade documental, suficiencia e idoneidade de proxectos e documentación técnica (incluídas autorizacións sectoriais).
- B) Comprobación de que os proxectos e a documentación técnica se axustan ao ordenamento urbanístico vixente e de que reúnen as condicións exixibles de seguridade, salubridade, habitabilidade e accesibilidade.

Para estes efectos, o artigo 31 establece de forma detallada o contido mínimo do documento denominado «certificación de conformidade», que, ademais dos datos identificativos de promotores, obras, planeamento aplicable, etc., deberá conter un pronunciamento acerca da adecuación do proxecto en cuestión ao ordenamento

⁷² Cfr. art. 44 D60/2025.

⁷³ Neste sentido, o artigo 52 do TREBEP establece: «Os empregados públicos deberán desempeñar con dilixencia as tarefas que teñan asignadas e velar polos intereses xerais con suxeición e observancia da Constitución e do resto do ordenamento xurídico, e deberán actuar conforme os seguintes principios: obxectividade, integridade, neutralidade, responsabilidade, imparcialidade, confidencialidade, dedicación ao servizo público, transparencia, exemplaridade, austeridade, accesibilidade, eficacia, honradez, promoción do ámbito cultural e ambiental, e respecto á igualdade entre mulleres e homes, que inspiran o Código de conduta dos empregados públicos (...)».

⁷⁴ Vid. arts. 23 e 24 da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público.

⁷⁵ Vid. arts. 49 (control e inspección), art. 50 (reclamacións) e art. 51 (réxime sancionador).

⁷⁶ Cfr. art. 30.1 D60/2025.

urbanístico⁷⁷. As citadas certificacións deberán ser subscribas polo persoal técnico e, se é o caso, xurídico adscrito á entidade, ademais de polo máximo responsable desta⁷⁸. Vemos, pois, que se trata dun control integral, formal e substantivo, que comprende todos os aspectos determinados pola normativa urbanística⁷⁹, incluída a verificación da constancia das autorizacións sectoriais exixibles.

Por outra banda, para os efectos procedementais, observamos que o regulamento contén dous matices á regulación contida no artigo 146.bis da LSG que consideramos de interese: Por un lado, habílitase expresamente as ECCOM para presentaren directamente as certificacións de conformidade en representación dos interesados, sempre que se acompañe da documentación preceptiva⁸⁰. E, por outro, prevese a posibilidade de modificar as certificacións de conformidade por instancia dos concellos cando se teña constancia de deficiencias dentro do prazo máximo para resolver⁸¹, pero sen preverse a eventual suspensión deste⁸².

As anteriores previsións deben pórse en conexión con algunhas das disposicións comúns ás tres funcións básicas das ECCOM⁸³. Entre elas, destacamos a exclusión do carácter preceptivo da intervención das entidades colaboradoras nos procedementos municipais⁸⁴, en liña cos antecedentes xurisprudenciais sobre o particular⁸⁵. Outra importante precisión é a atribución da responsabilidade plena ás ECCOM polos

regap



⁷⁷ Concretamente, o citado precepto establece:

«1. A certificación de conformidade é o documento emitido por unha ECCOM no exercicio da súa función de certificación de conformidade e terá o seguinte contido mínimo:

a) Datos identificativos da persoa promotora da actuación.

b) Descrición suficiente da obra, edificación, instalación, establecemento ou actividade que constitúe o seu obxecto.

c) Identificación da comunicación previa, declaración responsable ou do expediente de solicitude de licenza en que se integra, se é o caso.

d) Indicación da normativa e do planeamento urbanístico aplicable.

e) Verificación, se é o caso, da existencia das autorizacións ou informes sectoriais preceptivos, do seu carácter favorable, e do cumprimento dos seus eventuais condicionamentos.

f) Adecuación do proxecto e da documentación técnica ao ordenamento urbanístico vixente conforme os criterios establecidos no artigo 349 do Regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, de solo de Galicia, aprobado polo Decreto 143/2016, do 22 de setembro.

2. Cando as actuacións exixan licenza urbanística e licenza de actividade, a certificación de conformidade municipal que se achegue deberá verificar expresamente as dúas actuacións.

3. No suposto de actuacións suxeitas a licenza urbanística, a certificación de conformidade deberá incluír os aspectos especificados no artigo 357.4 do Regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, de solo de Galicia, aprobado polo Decreto 143/2016, do 22 de setembro».

⁷⁸ Cfr. art. 28.3 D60/2025.

⁷⁹ Para tal efecto, o art. 31.1 f) do D60/2025 remítese expresamente aos criterios previstos no art. 349 RLSG, que exige a comprobación de que os actos de edificación e uso do solo proxectados, «se axustan ao ordenamento urbanístico vixente e de que reúnen as condicións exixibles de seguridade, salubridade, habitabilidade e accesibilidade». Así mesmo, cando se trate de licenzas urbanísticas, a certificación de conformidade deberá incluír todos os datos exixibles aos actos de outorgamento daquelas previstos no artigo 357.4 do RLSG.

⁸⁰ Cfr. art. 32 D60/2025.

⁸¹ Cfr. art. 34 D60/2025.

⁸² Sobre este particular, advírtese que non se tivo aquí en conta a recomendación contida no Ditame 168/2025 do Consello Consultivo de Galicia, que, ao noso xuízo, tería resultado de utilidade práctica: «*suxírese que neste artigo 34 do proxecto se recolla unha mención á posibilidade dos concellos de suspender o prazo máximo para ditar resolución cando sexa preciso efectuar un requirimento para a modificación da certificación de conformidade emitida. A posibilidade de suspensión do prazo máximo para ditar resolución nestes supostos vén amparada no artigo 22.1.a) da LPAC*».

⁸³ Estas disposicións comúns recóllense na sección 1.ª do capítulo IV (arts. 27 a 29).

⁸⁴ Cfr. art. 27.1 D60/2025.

⁸⁵ Volvemos referirnos aquí á STSX de Madrid do 17 de febreiro de 2011.

documentos emitidos no exercicio das súas funcións. Se ben, sendo isto totalmente lóxico, haberá que esperar a futuros pronunciamentos xudiciais para ver como se dirimen cuestións máis complexas como as eventuais responsabilidades concorrentes ou subsidiarias da Administración municipal, pois esta non deixa de ser a titular da competencia urbanística en última instancia⁸⁶.

Resta por citar a reprodución da denominada cláusula de exclusión municipal na disposición adicional primeira do D60/2025, aínda que nada novo se engade ao establecido no apartado 7 do artigo 146.bis da LSG antes comentado.

3 Algunhas problemáticas derivadas da intervención das ECCOM na tramitación de títulos habilitantes urbanísticos: especial referencia á reserva de funcións públicas

3.1 A reserva de funcións públicas

O principal escollo xurídico que presenta a intervención das entidades privadas colaboradoras na tramitación de títulos habilitantes de natureza urbanística radica no seu difícil encaixe coa reserva ao persoal funcionario de carreira de determinadas funcións públicas que propugna a lexislación estatal básica.

Así, tanto o artigo 9.2 do Real decreto lexislativo 5/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do estatuto básico do empregado público (TREBEP) con carácter xeral, como o artigo 92.3 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (LRBRL) para o caso particular das entidades locais, reservan aos funcionarios de carreira o exercicio das funcións que impliquen a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas ou na salvagarda dos intereses xerais. De igual modo, a normativa autonómica sobre función pública reserva ao persoal funcionario os labores «que impliquen o exercicio de autoridade, fe pública ou asesoramento legal», así como «a realización de tarefas de inspección, fiscalización ou control»⁸⁷. Para os efectos anteriores, considérase que implican autoridade os labores de policía administrativa, agás as excepcións que se establezan por lei.

⁸⁶ Para estes efectos, aínda que non se trata dun caso sobre responsabilidades patrimoniais ou doutra índole, resultan de grande interese os razoamentos sobre a titularidade pública da competencia urbanística e o seu exercicio por entidades privadas colaboradoras contidos na STSXM do 11 de maio de 2021 (ECLI:ES:TSXM:2021:4521), a cal analiza en detalle IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: Régimen jurídico de las entidades colaboradoras en el ámbito de licencias y declaraciones responsables desde el ejemplo del Ayuntamiento de Madrid..., *op. cit.*, páx. 488. En particular, afirma o tribunal: «(...) a Administración, ao seguir sendo titular da función pública, non pode desentenderse do exercicio que faga a entidade colaboradora da función, e iso implica unha serie de consecuencias, entre as que podemos destacar, no que aquí interesa, primeiro, a posibilidade de exercicio directo da función pola propia Administración. Tal posibilidade pode ser debida, en primeiro lugar, ao feito de que a propia Administración reservase para si unha parte do exercicio da función pública. Nestes supostos, fálase de “coparticipación” do exercicio da función pública. Tamén é factible unha “concorrencia” efectiva da Administración titular e a entidade colaboradora sobre un ámbito material concreto».

⁸⁷ *Cfr.* art. 22 da Lei 2/2015, do 29 de abril, do emprego público de Galicia (LEPG).

Por outro lado, non cabe dúbida de que o urbanismo é unha función pública, pois así se establece expresamente no artigo 4 do Real decreto legislativo 7/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei de solo e rehabilitación urbana (TRLRU), e nos artigos 2 e 3 da LSG. Entre estas funcións públicas, están o «control (...) da ocupación e a utilización do solo (...) a edificación e a rehabilitación do patrimonio inmobiliario, así como a protección da legalidade urbanística»⁸⁸. Ademais, por mandato básico, o dito control debe corresponder en todo caso á Administración pública, incluíndo as fases de construción e edificación⁸⁹.

Dito isto, cabe preguntarse: implica a verificación da conformidade coa legalidade urbanística a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas? E, por conseguinte, é acorde coa lexislación básica o novo esquema definido no artigo 14.6.bis da LSG?

Respecto da primeira cuestión, existen pronunciamentos xudiciais que así o corroboran, como é o caso da STSX de Castela-A Mancha do 1 de febreiro de 2016 (ECLI:ES:TSXCLM), na cal, en relación cos informes emitidos por un arquitecto «honorario» na tramitación dunha licenza urbanística, se expón:

A figura do arquitecto honorario non existe no noso ordenamento e supón unha clarísima –e grave– transgresión da reserva legal do desenvolvemento de funcións públicas, como é a de someter a informe previamente as licenzas (non só as urbanísticas, tamén as de actividade, funcionamento ou «ambientais») a cargo necesariamente non xa de empregados públicos, senón de funcionarios, art. 9.2 da Lei 7/2007, do 12 de abril, do Estatuto básico do empregado público, daquela vixente. Así pois, damos con outra clara transgresión procedemental que denunciara a demandante (...).

Cun alcance máis xeneralista, o Tribunal Supremo tamén elaborou unha reiterada e restritiva doutrina sobre os límites da externalización de funcións públicas relacionadas coa tramitación de procedementos administrativos, existindo pronunciamentos moi limitativos sobre casuísticas variadas, como a elaboración dunha relación de postos de traballo⁹⁰, a valoración de méritos en procesos selectivos⁹¹ ou a tramitación de procedementos sancionadores⁹². Respecto deste último caso, consideramos conveniente traer a colación algúns dos razoamentos do alto tribunal contidos na sentenza do 14 de setembro de 2020, pola súa posible extrapolación, *mutatis mutandis*, á temática aquí estudada:

(...) debemos partir do esquema xeral sobre a actividade prestacional que compete ás administracións, como personificacións do poder executivo, que se articula xa a

⁸⁸ Cfr. art. 3 LSG.

⁸⁹ Neste sentido, o artigo 4.2 do TRLRU establece que «A lexislación sobre a ordenación territorial e urbanística garantirá: a) A dirección e o control polas administracións públicas competentes do proceso urbanístico nas súas fases de ocupación, urbanización, construción ou edificación e utilización do solo por calquera suxeito, público e privado (...)».

⁹⁰ Vid. STS do 19 de decembro de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:6328).

⁹¹ Vid. STS do 16 de febreiro de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:542).

⁹² Vid. STS do 14 de setembro de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:2812) e STS do 07 de outubro de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3312).

nivel primario na Constitución mediante a denominada actividade administrativa (artigo 106), a cal está sometida plenamente á lei e ao dereito (artigo 103), sendo necesario que as decisións que se adopten no desenvolvemento desa actividade exixan a tramitación do correspondente procedemento administrativo (artigo 105.c) que está sometido ás normas propias que regulan a dita institución, de tal forma que este se erixe como elemento esencial para a adopción das decisións públicas dos órganos que integran ese conglomerado orgánico de carácter público, ata tal punto que, como veremos, as deficiencias dese procedemento poden afectar á validez das decisións, das resolucións, que se adopten.

(...) a actividade administrativa ha de realizarse mediante o procedemento establecido e este debe ser tramitado polas unidades administrativas do órgano que teña asignada a competencia, pero, dado que, pola súa propia natureza, requiren a integración de persoas físicas que desenvolvan esa actividade, esa exixencia persoal vincúlase aos funcionarios públicos, que, como se declara no artigo 8 do texto refundido da Lei do empregado público, aprobado polo Real decreto lexislativo 5/2015, do 30 de xaneiro (tamén o Estatuto básico do empregado público de 2007), son “os que desempeñan funcións retribuídas nas administracións públicas ao servizo dos intereses xerais”. E de xeito específico dispón o artigo 9 no seu parágrafo segundo, que preceptivamente “o exercicio das funcións que impliquen a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas ou na salvagarda dos intereses xerais do Estado e das administracións públicas corresponden exclusivamente aos funcionarios públicos, nos termos que na lei de desenvolvemento de cada Administración pública se estableza”.

(...)

Á vista do sinalado, debemos partir dunha regra básica como é que as administracións públicas desenvolven a súa actividade mediante o seu propio persoal, que, como regra xeral, está sometido a unha relación xurídica de carácter administrativo, a relación orgánica, en virtude da cal e mediante o correspondente nomeamento pasa a adscribirse ao órgano correspondente da Administración do que constitúe o elemento humano, sendo a súa titularidade a que lle permite a actuación, non en nome propio, senón da mesma Administración. Pero esa relación, precisamente por esa natureza estatutaria, xera tamén importantes dereitos e deberes para o funcionario, o cal, pola súa vez, non é senón unha manifestación da obxectividade, imparcialidade e sometemento ao dereito que debe rexer en toda actividade pública. Xa vimos anteriormente a definición que acuña o Estatuto do empregado público de 2007 dos funcionarios exixindo que o monopolio da súa actuación cando as súas funcións “impliquen a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas ou na salvagarda dos intereses xerais do Estado e das administracións públicas correspondan exclusivamente aos funcionarios públicos, nos termos que na lei de desenvolvemento de cada Administración pública se estableza”. É manifesto que por regra xeral as funcións propias das

administracións públicas as leven a cabo os funcionarios públicos, ao que ha de engadirse que baixo ningún concepto poden excluírse desa regra as funcións que afecten, directa ou indirectamente, ás potestades públicas ou á protección dos intereses xerais, conceptos xurídicos indeterminados dos que sería difícil excluír algunha actividade administrativa.

Engadamos ao exposto que esa reserva da actuación do persoal estatutario na actividade administrativa vai parella ás garantías que supuxeron, no Estado de dereito, o dereito administrativo, que ten entre o seu contido un importante e complexo apartado dedicado a esa faceta dos poderes públicos, precisamente como un elemento a través do cal eses poderes actúan coa obxectividade, imparcialidade e sometemento pleno á lei e ao dereito, porque, ao final, as administracións non son senón as persoas a través das cales se manifesta á súa decisión. De aí, é importante sinalalo, que esa relación estatutaria comprenda un amplo elenco de dereitos pero tamén de deberes, con importante réxime sancionador, que precisamente se instauran como existencia desa relevante intervención nas actuacións dos poderes públicos. Non se trata pois dun mero capricho das autoridades administrativas nunha máis que discrecional e arbitraria decisión de realizar a actividade administrativa pola vía funcional ou de calquera outra persoa allea á propia Administración, senón que é aquela a que dá garantía ao sistema e, o que é máis importante, impón a nosa lexislación.

Do exposto debemos concluír que, na medida en que os procedementos administrativos son os medios a través dos cales as administracións públicas desenvolven a súa actividade pública e exercen as súas potestades, e estas han de ser realizadas preceptivamente por funcionarios públicos, os procedementos administrativos deben ser tramitados por funcionarios público, o cal constitúe a regra básica en materia de tramitación de procedementos administrativos.

Malia a contundencia destes argumentos, cómpre matizar que as resolucións xudiciais analizadas se refiren a supostos de externalización de funcións públicas por vía contractual ou outras figuras como encomendas de xestión, o que supón unha diferenza substancial coa casuística das ECCOM, cuxa habilitación vén determinada por normas de rango legal.

Iso lévanos á segunda cuestión formulada, sobre se esquemas como o deseñado polo artigo 146.bis da LSG, dado o seu rango legal, poderían salvar a reserva da tramitación dos procedementos administrativos ao persoal funcionario.

Neste sentido, como afirma VILALTA REIXACH, a doutrina «entendeu que (...) soamente resultaría admisible que a Administración puidese acordar cunha entidade privada o traspaso de funcións que lle asigna imperativamente o ordenamento xurídico cando unha norma legal o habilite expresamente»⁹³. Outros autores apoiarían a tese

⁹³ Cfr. VILALTA REIXACH, M.: Capítulo I. La articulación jurídica del traslado del ejercicio de funciones públicas a las entidades privadas colaboradoras de la administración. En GALÁN GALÁN, A. (Dir): *Entidades privadas colaboradoras de la administración* [en liña] 1.ª ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 10.05.2025], páxs. 27-28. O autor, pola súa vez, cita a CANALS AMETLLER, D.: El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación. Ed. Comares. Grana-

da habilitación legal baseándose nalgunhas consideracións contidas na tan aludida STSXM do 17 de febreiro de 2011⁹⁴, en que, tras referir exemplos de réximes de colaboración público-privada regulados en normas legais, se afirma: «todas as normas antes citadas teñen o rango formal de lei exixido polo artigo 31.3º da Constitución, pero a ordenanza, se ben é unha disposición xeral, non ten rango formal suficiente para establecer este sistema». Polo tanto, *a contrario sensu*, cabería interpretar que, de ter contado con apoio legal expreso a citada ordenanza na data da súa aprobación, podería ter salvado este reproche xurídico. Mesmo posturas como a de IGLESIAS GONZÁLEZ poñen en cuestión a propia identificación das licenzas urbanísticas co exercicio de potestades públicas, tendo en conta o carácter declarativo daquelas⁹⁵.

Non obstante, entendemos que cabería facer varias puntualizacións aos anteriores razoamentos: Por un lado, debe terse en conta que a doutrina que defende a teoría da habilitación legal parece referirse máis ben ás primeiras regulacións polas que se lles encomendaba ás entidades colaboradoras tarefas eminentemente técnicas e de apoio, e non á participación en trámites esenciais de procedementos administrativos con vocación de permanencia. Por outro, a resolución xudicial sobre a ordenanza madrileña aborda a problemática da falta de habilitación legal desde un punto de vista fiscal (art. 31.3 CE), sen chegar a analizar realmente a cuestión da privatización de funcións públicas reservadas. En canto ao cuestionamento de que as licenzas urbanísticas constitúan unha manifestación do exercicio de potestades públicas, vimos que a lexislación urbanística é clara ao atribuírlle tal natureza á actividade dos poderes públicos dirixida ao control da edificación e os usos do solo.

En apoio destas consideracións, podemos citar a PADRÓS REIG, o cal distingue entre a externalización de labores técnicos de carácter auxiliar e a translación de auténticas potestades administrativas, argumentando que, por exemplo, «unha cousa é o control privado da calidade edificatoria e outra moi distinta é a potestade administrativa de facer cumprir a normativa urbanística. (...) Non se trata do auxilio privado para o mellor cumprimento das normas de calidade da edificación, senón da externalización dunha verdadeira potestade administrativa»⁹⁶.

da, 2003, páxs. 310-314; e a FERNÁNDEZ RAMOS, S.: La actividad administrativa de inspección. *El régimen jurídico general de la función inspectora*. Ed. Comares. Granada, 2002, páxs. 515-520.

⁹⁴ Nesta liña, FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: Acerca de la anulación judicial de la ordenanza municipal de Madrid, de 29 de junio de 2009..., *op. cit.*, pág. 128, aduce que «é certo que a decisión comentada desconxunta o modelo de xestión e control das licenzas urbanísticas de actividades en réxime de externalización parcial deseñado pola Ordenanza municipal de Madrid do 29 de xuño de 2009. Pero non o é menos que nin censura a súa esencia nin pode facelo, é dicir, a habilitación a unhas entidades privadas para que interveñan nos procedementos de outorgamento de licenzas municipais coas debidas garantías xurídicas e técnicas, creando os alicerces dun novo mercado de servizos que ao mesmo tempo desconxestione os correspondentes servizos administrativos do Concello de Madrid».

⁹⁵ En particular, IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: Régimen jurídico de las entidades colaboradoras en el ámbito de licencias y declaraciones responsables desde el ejemplo del Ayuntamiento de Madrid..., *op. cit.*, pág. 500, tras analizar a posible afección da STS do 14 de setembro de 2020 ao réxime das entidades colaboradoras, afirma: «(...) é igualmente continxente a consideración da actividade de control da actividade edificatoria e de control de usos como exercicio de poder público. (...) As licenzas son actos declarativos, isto é, non constitutivos, de forma que as licenzas se limitan a declarar os dereitos dun cidadán, posto que os dereitos dimanan directamente do planeamento urbanístico. Desde esta perspectiva, resulta complicado identificar o outorgamento de licenzas co exercicio de poder público, ao ser unha actividade puramente mecánica, de puro contraste do cumprimento do planeamento».

⁹⁶ PADRÓS REIG, C.: Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana..., *op. cit.*, páxs. 6-8.

Respecto do caso concreto das ECCOM galegas, NOVOA JUÍZ tamén expresou as súas reservas, afirmando que «o concepto e funcións deste tipo de entidades (...) casa mal coa reserva de funcións aos funcionarios de carreira que impliquen o exercicio de potestades públicas e de autoridade, como así se recolle, entre outros, nos artigos 5 do TREBEP; 22 da Lei 2/2015, do 29 de abril, e 92 da Lei 7/1985, do 2 de abril». No mesmo sentido, ANTELO MARTÍNEZ, ao analizar as funcionalidades de certificación urbanística atribuídas ás ECCOM na LSAG, sostén que «é certo que se cumpre coa exigencia de habilitación legal para atribuír funcións de certificación, control e inspección que a doutrina viña pautando, pero tamén é certo que estas novas funcionalidades son algo máis que unha “colaboración”, pois constitúen unha “translación” de funcións públicas a entidades privadas, cunha determinación de responsabilidade polo seu exercicio, pero fóra da protección que ofrece, e exige, a Constitución española no seu artigo 103, ao preceptuar que “a Administración pública serve con obxectividade os intereses xerais (...)”».

A estas consideracións doutrinais debemos engadir outra obxección, e é que por moito que a habilitación das ECCOM para intervir no procedemento de concesión de licenzas urbanísticas teña amparo legal, non debe obviarse que o conflito se produce con normas de carácter básico (arts. 9.2 TREBEP, 92.3 LRBRL e 4 TRLSRU), o que podería mesmo chegar a xerar problemas de constitucionalidade^{97,98}.

Ademais diso, outro feito relevante que cabe engadir ao debate xurídico pola súa identidade coa temática aquí estudada vén dado pola recente STSXG do 7 de marzo 2025 (ECLI:ES:TSXGAL:2025:1073) en que se examina un recurso interposto por un sindicato contra o Decreto 102/2023, do 15 de xuño, polo que se regulan as entidades de colaboración ambiental e se crean o Rexistro de entidades de colaboración ambiental da Comunidade Autónoma de Galicia e o Banco de persoas expertas en avaliación

⁹⁷ Sobre a denominada inconstitucionalidade mediata, *vid.*, por todas, STC do 13 de febreiro de 2024 (ECLI:ES:TC:2024:25), en cuxo FX4.º se recompila a doutrina sobre o particular, a síntese do cal é a seguinte: «a nosa doutrina denomina inconstitucionalidade mediata ou indirecta por derivar a posible infracción, non das prescricións establecidas na Constitución, senón dos preceptos básicos ditados na súa aplicación (...) para que a dita infracción constitucional exista será necesaria a concorrencia de dúas circunstancias: primeira, que a norma estatal infrinxida pola lei autonómica sexa, no dobre sentido, material e formal, unha norma básica e, polo tanto, ditada lexitimamente ao abeiro do correspondente título competencial que a Constitución lle reservase ao Estado e, segunda, que a contradición entre ambas as dúas normas, estatal e autonómica, sexa efectiva e insalvable por vía interpretativa».

⁹⁸ O Consello Consultivo de Galicia no seu Ditame 168/2025 sobre o proxecto do D60/2025, sen pronunciarse expresamente sobre o fondo, fai referencia ao posible conflito de constitucionalidade subxacente: «O acomodo da nova regulación legal das ECCOM á normativa básica estatal que lle reserva ao persoal funcionario o exercicio das funcións que impliquen a participación, directa ou indirecta, no exercicio das potestades públicas ou na salvagarda dos intereses xerais (artigo 9.2 do Real decreto lexislativo 5/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do estatuto básico do emprego público), así como á doutrina xurisprudencial relativa á participación de terceiros no exercicio de potestades públicas, foi analizado polo miúdo no razoado informe da Asesoría Xurídica Xeral do 23.5.2025. En todo caso, e polo que aquí nos interesa, ha de lembrarse que o Tribunal Constitucional ostenta o monopolio para o rexeitamento das leis posconstitucionais. Neste sentido poden citarse, por todas, as Sentenzas 66/2011, do 16 de maio, e 116/2016, do 20 de xuño». Así mesmo, o informe da Asesoría Xurídica da Xunta de Galicia de 23.05.2025 citado polo Consello Consultivo, ao que tivemos acceso, tendo en conta unha alegación formulada pola Fegamp neste sentido, alude á falta de impugnación en prazo ante o Tribunal Constitucional dos preceptos legais en que se basea o desenvolvemento regulamentario das funcións de certificación de conformidade, pero sen abordar realmente o fondo da cuestión: «En relación con esta modalidade de intervención, hai que indicar que, por estar recollida nunha lei que é posterior a aquelas estatais coas que se alega o conflito, o monopolio da verificación da súa constitucionalidade corresponde ao TC (como así se deriva, entre outras da STC 116/2016, de 20 de xuño). Ademais, hai que notar que o dito texto legal pasou recentemente o filtro do exame polos órganos competentes do Estado, pois recibida invitación para comisión bilateral, o 146 bis da lei do solo non está entre os textos sometidos a cuestionamento, nin foi obxecto de recurso de inconstitucionalidade transcorrido o prazo para a súa interposición».

ambiental (D102/2023). Precisamente, a argumentación xurídica da impugnación baseábase, en esencia, na presunta infracción polo citado regulamento da normativa e xurisprudencia sobre o exercicio de potestades públicas e a súa reserva ao persoal funcionario, formulándose ademais unha cuestión de inconstitucionalidade fronte ao precepto legal habilitante das ditas entidades de colaboración ambiental (ECA)⁹⁹. A sentenza, tras analizar pormenorizadamente a doutrina xurisprudencial na materia, anula os artigos 27, 28.1 (no seu inciso final) e 29.5 do decreto autonómico, en síntese, polos seguintes motivos:

Entende a Sala que a redacción do art. 27 do Decreto resulta contraria ao art. 9.2. EBEP e 8.1. LRXSP.

En primeiro lugar, por unha razón de carácter subxectivo, que afecta á entidade sinalada para realizar a colaboración, que non é outra que unha empresa privada.

(...)

A descrición que se fai no Decreto no art. 4 relativa ao carácter imparcial e independente actuación da empresa e o establecemento dun réxime de obrigas, prohibicións e incompatibilidades (art. 32) en modo ningún poden equipararse ao estatuto de actuación que asiste aos medios propios da administración e moitísimo menos á garantía de actuación independente e imparcial da que están investidos os funcionarios públicos. Aceptar o contrario levaríanos a baleirar de sentido a relación funcional e a caracterización do seu réxime estatutario, blindado constitucionalmente no art. 103 CE.

En segundo lugar, por unha razón de carácter material. A redacción do art. 27 permite a completa tramitación de todo o procedemento de avaliación ambiental deseñada na LAA (...) coa única reserva formal das resolucións correspondentes.

(...)

Se se examinan os arts. 36 a 40 LAA, a conclusión é que o Decreto externaliza toda a tramitación da avaliación ambiental e a pon en mans da empresa privada, incluíndo nisto varios fitos na tramitación do procedemento ambiental que implican materialmente o exercicio de potestades administrativas, pois tal como se razoou é a ECA quen analiza a suficiencia incluso dos informes sectoriais preceptivos dos órganos administrativos que interveñen, ou a necesidade ou non dun segundo trámite de información pública e consultas tras as modificacións no proxecto introducidas polo promotor.

Todas esas funcións fanse ademais sen previsión de ningunha reserva de control, supervisión ou dirección a favor dos órganos administrativos que teñen

⁹⁹ Referímonos ao artigo 41.1 da LSAG.

encomendada xenuinamente esta función dentro da(s) Consellería(s) competentes, polo que a proposta que conteñen os informes elaborados pola ECA non poden ser contrastados nin sometidos a crítica polo órgano que ten formalmente a facultade de decidir, polo que en realidade o exercicio material da competencia vai quedar residenciado na ECA, quedando o órgano administrativo lexitimamente investido da potestade, sen capacidade real de decisión.

Así concibida, a colaboración que a Xunta demanda das ECA convértese nunha verdadeira privatización da tramitación da avaliación ambiental, que implica inexcusablemente a translación a unha empresa privada de funcións que están reservadas a funcionarios públicos, porque reciben incluso de xeito explícito o mandato de valorar alegacións e informes (no trámite de información pública e consultas) e facer análises técnicas e xurídicas a respecto do proxecto (na análise técnica do expediente).

(...)

Esta situación agrávase, e isto constitúe o seguinte motivo de anulación, porque o Decreto non prevé ningún mecanismo de control da actividade externalizada á ECA. Aínda que no primeiro inciso se conceptúa a colaboración como unha “asistencia técnica”, logo vemos que esta abrangue toda a tramitación, e os apartados 2 e 3 non prevén ningún mecanismo de control do traballo realizado polas ECA. É dicir, non hai ningún tipo de supervisión pública prevista para a análise feita por unha empresa privada en relación a toda a tramitación da avaliación ambiental. A redacción do inciso final do apartado 2 indicando que “poderá ser asumido polo órgano competente no exercizo das súas competencias” en realidade é unha declaración carente de virtualidade, porque tal como se diseña o sistema á administración non lle queda outra opción, porque non vai dispoñer doutra información alternativa que a que lle fornece a ECA e non prevé un mecanismo de control e supervisión dese traballo. Mediante a configuración deste sistema, a Xunta colócase nunha posición de voluntaria dependencia non só das actuacións materiais de tramitación administrativa senón tamén das valoracións técnicas e xurídicas que deses elementos materiais vai facer a ECA. Este sistema deixa á administración nunha situación de precariedade cognitiva e volitiva, porque todos os elementos de decisión van vir predeterminados pola actuación externalizada e o exercicio material da competencia que no decreto se di reservada aos funcionarios públicos en realidade vai quedar reducida a unha simple ratificación por non dispoñer de elementos de contraste nin control.

Nestas circunstancias, debemos declarar o exceso na intensidade da externalización da tramitación administrativa, que en realidade abrangue a desposesión das funcións reservadas aos funcionarios públicos ex arts. 9.2. EBEP e 8.1. LRXSP, e por iso debe ser anulado.

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

En cuarto lugar, polo carácter estrutural da regulación. Se algo se mantivo invariable dende os primeiros pronunciamentos da Sala Terceira foi a cuestión relativa ao carácter excepcional e circunstancial do auxilio e asistencia técnica na tramitación administrativa –debemos insistir en que non estamos na actividade prestacional, senón na tramitación do procedemento administrativo–. A administración autonómica formula un sistema que ten vocación estrutural, como se analizou no FX 1.3.4., e se deriva tanto da exposición de motivos, como do contido da regulación do conxunto do Decreto. Neste contexto, debemos lembrar que a xurisprudencia ten censurado que a administración non faga unha previsión da súa estrutura interna de medios materiais e persoais para atender as funcións de tramitación administrativa que lle son propias. Por esa razón, o TS admite que puntualmente se poda acudir ao auxilio na tramitación do procedemento, pero en ningún caso se poda privatizar, con carácter estrutural, toda a tramitación da avaliación ambiental prevista na LAA.

En definitiva, tanto polo carácter privado da ECA, como pola completa externalización de toda a tramitación da avaliación ambiental, que se concibe ademais con carácter estrutural, e sen que consten mecanismos de control realizados por funcionarios públicos sobre a actuación destas empresas no procedemento en concreto, que abocan a que a decisión que han de adoptar as autoridades públicas sexan simples ratificacións sen posibilidade de contraste, debemos declarar o art. 27 contrario aos arts. 9.2. EBEP, 8.1. LRXSP así como á xurisprudencia que os interpreta.

En canto á cuestión de inconstitucionalidade formulada, esta é desestimada, en síntese, por entender o Tribunal que a regulación legal é o suficientemente ampla como para non predeterminar un desenvolvemento regulamentario contrario á normativa básica e xurisprudencia sobre a materia¹⁰⁰.

Dito o cal, na nosa opinión, non parece desatinado aventurar que os razoamentos xurídicos desta importante sentenza puidesen trasladarse ao modelo de colaboración das ECCOM na tramitación de licenzas urbanísticas, xa que parecen concorrer análogos elementos subxectivos, materiais e estruturais en senllas fórmulas privatizadoras. Se ben é certo que, a diferenza do caso das ECA, a regulación contida nos artigos 47.1 da LECEG e 146.bis da LSG parece determinante en canto ao modelo e

¹⁰⁰ En particular, argumenta o Tribunal: «En efecto, o art. 41.1 non obrigaba a que o Decreto puidese atribuír por completo ás ECA toda a tramitación do procedemento de avaliación ambiental (art. 27) nin toda a tramitación do seguimento de pronunciamentos ambientais (art. 28.1. inciso nal). No mesmo sentido, a atribución de colaboración nas funcións de inspección ambiental non equipara, na Lei, a atribución de potestades administrativas reservadas a funcionarios públicos en relación coa negativa a colaborar (art. 29.5). A lei non de ne a intensidade da externalización de funcións de asistencia técnica na tramitación nin impide deseñar mecanismos de control da actividade externalizada. Finalmente, tampouco a Lei impide que a regulación se faga para acudir a estas entidades de forma circunstanciada e excepcional. Todos estes aspectos quedan abertos na Lei, e é o executivo o que con gura o seu contido en exercicio da potestade regulamentaria. Aínda que unha das lecturas posibles do art. 41 da Lei sexa a redactada no Decreto, non implica que sexa a única posible, e por esa razón a Sala non considera que existe unha "indubitada relación directa", "dependencia" ou "subordinación" entre a resposta á pretensión de nulidade que se exercitou no procedemento contencioso-administrativo e a disposición legal, que faga imprescindible pronunciarse sobre a constitucionalidade da mesma».

intensidade da externalización, polo que en tal caso estaríamos ante un conflito de índole constitucional entre normas de rango legal.

En definitiva, se anteriormente xa existían fundadas reticencias sobre a participación das ECCOM na tramitación de licenzas urbanísticas por mor da reserva de funcións públicas, maiores interrogantes presenta o novo réxime resultante da reforma do artigo 146.bis da LSG, pois, recordemos, a eficacia antes relativa dos certificados de conformidade por aquelas emitidos no procedemento administrativo pasa agora a ser determinante, ao substituír para todos os efectos os informes dos funcionarios municipais, parece mesmo que con carácter vinculante para o órgano competente para resolver.

Aínda así, cremos que debe distinguirse nesta problemática entre a intervención das ECCOM nos procedementos de licenzas e na presentación de comunicacións urbanísticas. Así pois, é sabido que estas últimas se configuran xuridicamente como actos do interesado cuxa presentación lexitima a execución dos usos do solo de que se trate, sen requirir de ningunha resolución declarativa previa da Administración nin, polo tanto, dun procedemento administrativo *stricto sensu*¹⁰¹. Por conseguinte, deixa de ser necesaria a emisión de informes técnicos e xurídicos *ex ante* que garantan o acerto e sirvan de motivación a un acto resolutivo, de modo que, ao noso xuízo, aquí a posible controversia sobre a reserva de funcións públicas se dilúe. Cuestión distinta sería a do control posterior e inspección –non só de comunicacións, senón tamén de licenzas– cuxa análise excedería o limitado ámbito deste traballo.

Así as cousas, entendemos que é neste contexto das comunicacións urbanísticas onde cobraría maior sentido o labor das ECCOM, pois, como acertadamente apunta MARNOTES GONZÁLEZ, ao desaparecer na comunicación a certeza que achegaba á autorización administrativa, aquelas «representan o importante papel de lles proporcionar aos interesados unha verificación independente por un organismo regulado da conformidade coa normativa urbanística» desprazando ademais a responsabilidade daqueles á entidade colaboradora¹⁰².

3.2 Cuestións procedementais

Outro aspecto que, desde a nosa perspectiva, pode suscitar incerteza respecto da regulación contida no artigo 146.bis da LSG e nos preceptos concordantes do D60/2025 vén dado pola dualidade de procedementos que resultan deste novidoso réxime. Así, podería falarse agora dun procedemento que conviremos en denominar «ordinario» ordenado polos artigos 143 e 146 da LSG –respectivamente, para licenzas e comunicacións– e outro especial ou «con certificado de conformidade».

A primeira consecuencia diso é que os interesados que decidan contratar os servizos dunha ECCOM e tramitar os seus títulos habilitantes pola vía do artigo 146.bis citado se verán beneficiados por uns prazos resolutorios substancialmente inferiores

¹⁰¹ Neste sentido, *vid.* STS do 08 de marzo de 2023(ECLI:ES:TS:2023:884).

¹⁰² *Cfr.* MARNOTES GONZÁLEZ, J.A.: La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia..., *op cit.*, páx. 264.

que os que acudan aos procedementos «ordinarios». Deste xeito, o prazo para a resolución de licenzas redúcese de tres meses a un, e o da eficacia das comunicacións previas pasa de 15 días ao mesmo día da presentación.

Unha primeira obxección que cabería opor a esta dualidade procedemental viría referida ás solicitudes de licenzas urbanísticas, polas posibles friccións coa regra básica do despacho cronolóxico dos expedientes de homoxénea natureza prevista no artigo 71.2 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas (LPAC). Así pois, ao establecerse prazos distintos, podería darse o caso de que unha solicitude de licenza con certificado de conformidade se resolvese antes que outra ordinaria con anterior número de entrada no rexistro do órgano competente para resolver, malia que se trataría de asuntos de homoxénea natureza.

En consonancia co anterior, autores como PADRÓS REIG advertiron da dubidosa ética de regulacións semellantes, sinalando que «o que sucede é que a achega do certificado privado á tramitación urbanística determinará a sorte ou celeridade desta. Simplemente, se queremos celeridade na tramitación administrativa, debemos pagar por ela. E iso sitúase fóra das marxes do dereito administrativo (...)»¹⁰³.

Por outro lado, a cláusula de saída prevista no apartado 7 do artigo 14.6.bis da LSG podería presentar tamén algunhas interrogantes, pois, en primeiro termo, dará lugar a diferenzas territoriais nos procedementos de tramitación de títulos habilitantes urbanísticos na Comunidade Autónoma, en función de se o municipio en cuestión se acolle ou non á citada opción.

Finalmente, desde o punto de vista do procedemento administrativo local, tamén cabe pensar se os efectos substitutivos dos informes municipais a que se refire o apartado 2 do artigo 14.6.bis inclúen ou non o informe-proposta de resolución que debe emitir o xefe administrativo da dependencia correspondente, *ex* artigos 172 e 175 do Real decreto 2568/1986, do 28 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de organización, funcionamento e réxime xurídico das entidades locais (ROFRXEL). En caso de interpretar que segue sendo preciso este informe, poderían xurdir controversias acerca do que acontecería en caso de discrepancia entre o informe do funcionario proponente e o contido do certificado de conformidade, especialmente se transcorre o prazo dun mes para a resolución do procedemento.

4 Conclusións

Como se expuxo, a colaboración público-privada experimentou nos últimos anos un importante desenvolvemento no dereito urbanístico español a prol dunha desexada simplificación administrativa, de xeito que cada vez son máis as autonomías que lexislaron ao respecto, atribuíndolles ás entidades colaboradoras máis competencias en materia de verificación, comprobación, control e inspección dos actos de edificación e uso do solo.

¹⁰³ PADRÓS REIG, C.: Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana..., *op. cit.*, páx. 9.

En liña con esta tendencia, a L5/2024 introduciu cambios no réxime xurídico das ECCOM, destacando neste sentido a modificación do artigo 146.bis da LSG. A iso únese a recente aprobación do D60/2025, polo que se desenvolve o réxime xurídico destas entidades. Estas reformas reforzaron significativamente o papel que desempeñan aquelas na tramitación de licenzas urbanísticas, ao outorgarlles ás certificacións de conformidade virtualidade suficiente para substituír os informes técnicos e xurídicos municipais no procedemento, mesmo parece que cunha sorte de carácter vinculante para o órgano competente para resolver.

Con iso pretende lograrse o ambicioso obxectivo de axilizar procedementos e reducir prazos, xa que, en ocasións, a demora na tramitación de licenzas urbanísticas supón un lastre para os promotores de todo tipo de obras e actividades, con negativas repercusións na actividade urbanística e económica ou no acceso á vivenda.

Non obstante, vimos que, malia estes loables fins, a intervención das ECCOM na tramitación de licenzas urbanísticas suscita serias interrogantes xurídicas; en particular, no que se refire ao seu difícil encaixe coa reserva de labores relacionados co exercicio de potestades públicas ao persoal funcionario determinada pola lexislación estatal básica. E, se tales dúbidas xa foran formuladas anteriormente pola doutrina, o novo réxime analizado quizais xera maiores problemas interpretativos, tendo en conta a maior intensidade con que as entidades privadas colaboradoras poden intervir agora no procedemento administrativo.

Con todo, esta problemática parece diluírse na tramitación das comunicacións urbanísticas, dado que non é precisa ningunha resolución municipal declarativa para a súa eficacia nin, por conseguinte, de informes técnicos ou xurídicos cuxa emisión puidese reputarse reservada ao persoal funcionario. Por iso, consideramos que é precisamente neste contexto onde o labor das ECCOM adquire un maior sentido e relevancia, achegando certeza e seguridade xurídica aos promotores.

Por outro lado, a dualidade procedemental que implica o réxime de tramitación de títulos habilitantes deseñado na LSG tamén pode dar lugar a suspicacias. Principalmente, debe terse en conta que o promotor que opte por contratar os servizos dunha ECCOM se beneficiará duns prazos de resolución significativamente máis breves en comparación cos que recorran ao procedemento «ordinario». Iso pode implicar un tratamento discriminatorio aos interesados en función dos medios económicos de que dispoñan, de modo que a lexitimidade ética e xurídica de tal regulación pode cualificarse, cando menos, como discutible.

Así mesmo, a cláusula de saída a que poden acollerse os municipios para excluír a tramitación de licenzas con certificado de conformidade, malia atopar o seu fundamento no principio de autonomía local, pode producir tamén diferenzas territoriais nunha materia que parece demandar un tratamento homoxéneo no ámbito da Comunidade Autónoma.

En definitiva, aínda que a reforma do réxime xurídico das ECCOM en Galicia se alíña coa necesaria misión de axilizar e simplificar a tramitación urbanística, non pode obviarse que este modelo presenta un difícil encaixe coas garantías inherentes ao exercicio das potestades públicas e ao procedemento administrativo, cuxo

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

fundamento último reside nos principios establecidos nos artigos 103 e seguintes da Constitución española.

Talvez, en lugar de buscarse solucións baseadas exclusivamente na externalización de funcións públicas, sería máis oportuno tratar de lles dar unha resposta eficaz aos problemas históricos que apremian a Administración local, como os relativos á planta municipal, o infrafinanciamento, as competencias impropias ou as limitacións á incorporación de persoal impostas polas taxas de reposición de efectivos, que constitúen unha verdadeira soga para o funcionamento dos servizos técnicos e administrativos, con negativas repercusións para a áxil tramitación dos correspondentes procedementos.

5 Bibliografía

- ALFONSO DELGADO, M.I.: “Informes en la tramitación de licencias de obras: ¿deben ser siempre emitidos por personal funcionario?” *Revista Digital CEMCI* [en liña] núm. 54, 2022. Dispoñible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9456584.pdf>. [consulta 05.05.2025].
- ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: “Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia”. *Revista Galega de Administración Pública – REGAP* [en liña] núm. 62, 2021, Dispoñible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/4859/7640> [consulta 05.05.2025].
- ESTEVE PARDO M.L.: Capítulo IV. “Las retribuciones percibidas por las entidades privadas colaboradoras de la administración”. En: GALÁN GALÁN, A. (Dir.): *Entidades privadas colaboradoras de la administración*. [en liña] 1.^a ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 06.05.2025].
- FERNÁNDEZ TORRES, J.R.:
 “Externalización del otorgamiento de licencias urbanísticas y defensa de la competencia”. *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 20, 2009.
 “Acerca de la anulación judicial de la ordenanza municipal de Madrid, de 29 de junio de 2009, referente al régimen de gestión y control de licencias (cometario a la STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011)”. *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 23, 2011.
- GALÁN GALÁN, A.: Prólogo. En: GALÁN GALÁN, A. (Dir.) *Entidades privadas colaboradoras de la administración*. [en liña] 1.^a ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 05.05.2025].
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M.: «Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes ómnibus», *Teoría y realidad constitucional* [en liña] núm. 22, 2008. Dispoñible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2776611> [consulta 10.10.2025].
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: “Régimen jurídico de las entidades colaboradoras en el ámbito de licencias y declaraciones responsables desde el ejemplo del Ayuntamiento de Madrid”. En: DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M. e VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J.

- (Dir.): *Intervención en la edificación y uso del suelo: títulos habilitantes y disciplina urbanística*. Las Rozas (Madrid), El Consultor de los Ayuntamientos, 2024.
- NOVOA JUIZ, F.J.: “Acercamiento al Decreto 144/2016 de 22 de septiembre y las entidades de certificación de conformidad municipal”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal* [en línea] núm. 14, 2017 [consulta 10.05.2025].
- MARNOTES GONZÁLEZ, J.A.: “La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. Aspectos urbanísticos y entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM)”. *Revista Galega de Administración Pública – REGAP* [en línea], núm. 51, 2016. Disponible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/551> [consulta 03.05.2025].
- PADRÓS REIG, C.: “Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana”. *Revista de Urbanismo y Edificación* [en línea] núm. 46, 2021 [consulta 10.05.2025].
- VELASCO CABALLERO, F.: “Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas”. *Revista española de derecho administrativo* [en línea] núm. 165, 2014. Disponible en: https://www.academia.edu/download/36093761/F___Velasco__REDA_165_.pdf [consulta 13.05.2025].
- VILALTA REIXACH, M.: Capítulo I. “La articulación jurídica del traslado del ejercicio de funciones públicas a las entidades privadas colaboradoras de la administración”. En. GALÁN GALÁN, A. (Dir.): *Entidades privadas colaboradoras de la administración*. [en línea] 1 ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 10.05.2025].

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 227-269
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 International License

Xurisprudencia contencioso-administrativa

Jurisprudencia contencioso-administrativa

Contentious-administrative jurisprudence

70
Regap

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

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

1 ADMINISTRACIÓN LOCAL

1.1 Obriga de negociar o proxecto de orzamentos municipais coa representación do persoal. Non basta con realizar unha reunión, debe tentarse a negociación efectiva.

A sentenza da Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia –TSXG– do 9 de outubro de 2025 (rec. 7065/2025, relator: Fernández López) anula o capítulo I e o cadro de persoal dos orzamentos para 2025 do Concello

de Ferrol por omitirse na súa tramitación, na debida forma, a obrigada negociación coa representación dos empregados públicos municipais. Incide a Sala en que o 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 Lexitimación dos concellos para impugnar plans urbanísticos de municipios limítrofes, así como para recorrer contra autorizacións ambientais integradas outorgadas pola Administración autonómica para actividades industriais na contorna do seu territorio.

O Tribunal Supremo (S.^a do Cont.-Ad.) –TS–, na súa sentenza do 4 de xuño de 2025 (rec. 5738/2023, relator: Urís Lloret), estima o recurso de casación interposto polo Concello de Oleiros nun proceso promovido fronte á aprobación definitiva pola Xunta de Galicia dunha modificación puntual das Normas Subsidiarias de Planeamento de Cambre, fixando como criterio xurisprudencial 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>>.

O alto tribunal reconece nesta sentenza 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, o TSXG acolleu esta xurisprudencia nas súas sentenzas do 19 e 18 de setembro de 2025 (recs. 4336/2024 e 4339/2024, relatores: Recio González e Parada López), recoñecéndolles respectivamente aos concellos da Coruña e Oleiros legitimación activa para impugnar unha resolución da Xunta de Galicia que lle outorgou a autorización ambiental integrada a unha industria de recepción e pretratamento de residuos xerados por buques, con estes 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»..

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

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 inmediatez 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>>.

1.3 As obrigas económicas das administracións locais galegas réxense polo prazo xeral de prescripción de catro anos, aínda que se refiran a materia de persoal. Inaplicabilidade supletoria do prazo de cinco anos establecida na lexislación autonómica galega.

O TS, na súa sentenza do 15 de outubro de 2025 (rec. 1091/2023, relator: Narváez Rodríguez), ratifica o consolidado criterio xurisprudencial conforme o cal:

<<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

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

“[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 concello, a Xunta de Galicia e a sociedade estatal Aguas de las Cuencas del Norte, S. A., para financiar a construción dunha estación depuradora de augas residuais.

A sentenza do TS do 21 de maio de 2025 (rec. 1893/2022, relator: Gil Ibáñez) examina o contido e efectos do Convenio suscrito o 25 de xaneiro de 2012 entre a sociedade estatal Aguas de las Cuencas del Norte, S. A., a Xunta de Galicia, o organismo autónomo Augas de Galicia e o Concello de Ourense para a execución e explotación das obras de “Mellora de saneamento de Ourense: EDAR de Ourense”, concluíndo a procedencia da condena do Concello para aboar á dita sociedade estatal uns 4.200.000 euros.

A sentenza comeza realizando unha interesante análise sobre a interpretación e eficacia dos convenios de colaboración interadministrativa, así como sobre a “comisión de seguimento” que debe supervisar a súa execución:

<<(…) 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).

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

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

aquellas previsiones que se revelen necesarias, adecuadas y proporcionadas para la correcta aplicación, ejecución y desarrollo de los Convenios de colaboración considerados” (...) >>

Finalmente conclúe que no referido convenio se garantiu a indemnidade económico-financieira da sociedade estatal, debendo por iso asumir o Concello o pagamento das obras que nun principio se ían financiar con fondos europeos (que se perderon pola demora na súa execución).

2 CONTRATOS

2.1 Contrato de patrocinio publicitario suscrito por Administración local para cofinanciar o espectáculo dun grupo musical de proxección internacional. Exclusión da licitación. Carácter non vinculante de declaración de intencións previa. Execución de prestacións sen contrato: Inexistencia de enriquecemento inxusto.

A sentenza do TSXG do 31 de outubro de 2025 (rec. 7073/2025, relator: López López) analiza pormenorizadamente a natureza xurídica do contrato de patrocinio licitado polo Concello de Vigo, mediante procedemento negociado con publicidade, para cofinanciar un espectáculo musical de artistas de proxección internacional, coas seguintes consideracións:

<<(…) 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. (...).*

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

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) ...>>.

O Tribunal conclúe que actuou correctamente o Concello ao declarar deserta a licitación por incumprir a única candidata presentada os requisitos de representación do grupo musical patrocinado preestablecidos no prego de cláusulas administrativas (que aceptou e non impugnou). Tamén que esta candidata asumiu o prego ao concorrer á licitación e coñeceu logo perfectamente a súa exclusión, polo que non pode invocar a doutrina do enriquecemento inxusto para reclamar unha indemnización polas prestacións realizadas sen contrato, pola súa conta e risco, ao carecer de “boa

fe”. Incide, por último, no carácter non vinculante da “carta de interese” previamente subscrita cun concelleiro do Concello:

<<(…) 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 a xestión do servizo de axuda a domicilio. Ilegalidade da prórroga forzosa indefinida, imposta á súa expiración, para dar continuidade ao servizo ata a súa nova adxudicación.

A sentenza do Tribunal Supremo do 27 de outubro de 2025 (rec. 6338/2022, relator: Cáncer Minchot) declara a desconformidade a dereito da prórroga forzosa imposta polo Concello da Coruña á contratista da xestión do Servizo de Axuda a Domicilio, tras a expiración do contrato, na medida en que non se adxudicase o novo contrato, para garantir a continuidade do servizo. O alto tribunal conclúe que esta prórroga só se pode establecer se xa se iniciou o procedemento de adxudicación do novo contrato, e por un período de tempo concreto e 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

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

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 E URBANISMO

3.1 Parques eólicos

Na crónica de xurisprudencia publicada na Regap núm. 68 sintetizáronse as cuestións principais formuladas ante a xurisdición contencioso-administrativa nos numerosos litixios promovidos por asociacións ecoloxistas fronte ás resolucións aprobatorias de parques eólicos en Galicia. Na segunda metade do ano 2025 producíronse as seguintes novidades:

Sobre o procedemento necesario para aprobar os proxectos de parques eólicos, o Tribunal de Xustiza da Unión Europea (TXUE) ditou sentenza o 1 de agosto de 2025 (asunto C-461/24) en resposta a unha cuestión prexudicial formulada polo TSXG. Nela o TXUE ratifica o criterio precedente do TS (ad. ex. sentenza do 21 de marzo de 2025 –rec. 3716/2024–, e as que nela e citan) sobre a innecesariedade de que se soliciten e obteñan determinados informes sectoriais preceptivos antes da apertura do período de información pública. Literalmente declara o TXUE nesta sentenza 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>>.

Partindo 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 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.

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

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 a diatriba relativa a se a instalación de parques eólicos que comparten instalación de conexión, así como respecto da infraestrutura eléctrica anexa, deben considerarse como un único proxecto para os efectos da súa avaliación ambiental, resulta significativa a sentenza do TSXG do 27 de outubro de 2025 (rec. 7017/2023, relator: Fernández López). Anula as autorizacións concedidas pola Xunta de Galicia para un parque eólico en Mazaricos (A Coruña) tras apreciar tres deficiencias substanciais na avaliación 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 aínda pendente de resolución, no TS, o recurso de casación 8461/2023, admitido por Auto do 26 de marzo de 2025, no cal o alto tribunal deberá ratificar ou modular a súa anterior xurisprudencia sobre estas últimas cuestións.

Finalmente, cómpre mencionar a recente Lei do Parlamento de Galicia 5/2025, do 23 de decembro, de medidas fiscais e administrativas (DOG do 31 de decembro de 2025), onde se modifican determinadas normativas sectoriais co obxecto de axilizar e blindar as autorizacións aprobatorias de parques eólicos fronte a eventuais recursos contencioso-administrativos.

3.2 Vulneración de dereitos fundamentais dos cidadáns por abandono de funcións da Administración ao non adoptar medidas suficientes para evitar a degradación ambiental do encoro das Conchas (Ourense) e a súa contorna pola influencia de macrogranxas.

O TSXG, na súa sentenza do 11 de xullo de 2025 (rec. 4019/2025, relator: Parada López), dispuxo o seguinte:

<<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>>.

A fundamentación da sentenza, tras unha profusa análise do dereito a un medio ambiente adecuado, o principio de precaución ambiental, as obrigas das administracións públicas concernidas, etc., a Sala efectúa as seguintes consideracións:

<<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 provocó 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 conocedora 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 da resolución da Xunta de Galicia que rehabilitou a caza do lobo.

Mediante Auto do TSXG do 10 de xuño de 2025 (rec. 4124/2025, relator: Martínez Quintanar) suspendeuse preventivamente a Resolución do 3 de abril de 2025, da Dirección Xeral de Patrimonio Natural da Xunta de Galicia, que rehabilitou a caza do lobo na nosa Comunidade na tempada 2024/2025, tras anos de prohibición.

A Sala xustifica esta suspensión na aplicación da doutrina sobre a “aparencia de bo dereito” da pretensión da actora, e sobre o “principio de precaución” na materia ambiental, partindo das sentenzas do Tribunal de Xustiza da Unión Europea do 29 e 11 de xullo de 2024 (asuntos C-436/22 e C-601/22). Conclúe así a procedencia da medida cautelar tras este razoamento:

<<(…) 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>>.

3.4 Consecuencias indemnizadoras do incumprimento dun convenio urbanístico de planeamento. Resolución do convenio. Prazo de prescripción.

A sentenza do TSXG do 6 de outubro de 2025 (rec. 4032/2025, relator: Martínez Quintanar) confirma en apelación a de instancia na cal se lle reconece unha indemnización aos afectados polo incumprimento polo Concello de Redondela dun convenio urbanístico de planeamento.

Regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

A Sala ratifica, en primeiro lugar, a corrección da canle procedementa empregada polos actores para solicitar a indemnización, consistente na resolución do convenio por superación do seu prazo de vixencia. Tacha de improcedente a canle da responsabilidade patrimonial, conforme a determinada xurisprudencia do Tribunal Supremo. De aí deduce que o prazo prescricional da acción indemnizadora non é o dun ano (correspondente á responsabilidade patrimonial), senón o de prescrición das accións persoais regulado no artigo 1964.2 do Código civil (cinco anos).

Para poder alcanzar esta conclusión, aplícalle ao convenio en cuestión o disposto nos artigos 49.h), 51 e disposición adicional oitava da Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público –LRXSP–, con este razoamento:

<<(…) 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, conclúe que, a pesar de que este tipo de convenio urbanístico non condiciona con carácter vinculante a potestade discrecional de planeamento, o seu incumprimento si xera consecuencias indemnizadoras. Para cuantificar a compensación dos afectados, incide en que se debe atender ao previsto expresamente respecto diso no propio convenio, debéndose evitar que os reclamantes incorran nun enriquecemento inxusto.

3.5 É posible reclasificar solo mediante modificación puntual de normas subsidiarias de planeamento municipal non adaptadas á LSG.

Así o conclúe a sentenza do TSXG do 6 de outubro de 2025 (rec. 4102/2021, relator: Martínez Quintanar), desestimatoria do recurso interposto polo Concello de Oleiros fronte a unha modificación puntual das normas subsidiarias de planeamento de Cambre, con estas consideracións:

<<(…) 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>>.

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

3.6 Natureza regrada das licenzas urbanísticas. Non cabe opor excepción ao recuamento obrigatorio dos muros de peche polas condicións persoais singulares do propietario.

O TSXG, na súa sentenza do 6 de novembro de 2025 (rec. 4254/2025, relator: Parada López), confirma en apelación a sentenza do Xulgado Contencioso-Administrativo 1 de Pontevedra do 21 de maio de 2025 (rec. 46/2024), en que se desestima a pretensión dun propietario de liberarse da obriga establecida no planeamento urbanístico de recuar o muro de peche da súa parcela e de limitar a súa altura, invocando razóns de seguridade polo seu alto status empresarial. A sentenza de instancia efectúa as seguintes consideracións de interese:

<<(…) 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>>.

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

4 PERSOAL

4.1 Natureza xurídica das ofertas de emprego público. Acto administrativo xeral.

A sentenza do TS de 14 de outubro de 2025 (rec. 2757/2024, relator: Fonseca-Herrero Raimundo) desestima o recurso promovido, en fase de casación, fronte ao Decreto 79/2022, do 25 de maio, da Consellería de Facenda e Administración Pública da Xunta de Galicia, aprobatorio da oferta de emprego público (OEP) extraordinaria de prazas de persoal funcionario e laboral da Administración xeral e das entidades instrumentais do sector público autonómico da Comunidade Autónoma de Galicia, correspondente ao proceso de estabilización derivado da Lei 20/2021, do 28 de decembro, de medidas urxentes para a redución da temporalidade no emprego público, e de prazas de persoal laboral obxecto de funcionarización, de conformidade coa Lei 2/2015, do 29 de abril, do emprego público de Galicia (DOG do 30/05/2022).

O demandante invocara fronte a esta OEP, entre outros argumentos de carácter formal, a omisión de trámites esenciais (informe do Consello Consultivo de Galicia e informe sobre o impacto por razón de xénero) preceptivos no procedemento de elaboración de disposicións xerais. A Sala de instancia e o TS rexeitan o motivo impugnatorio ao concluír que as OEP non son disposicións regulamentarias, senón actos administrativos xerais:

<<(…) 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 20/202 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, primaría su contenido sobre lo que puedan disponer las RPT. (...)>>.

4.2 Desistencia pola Administración local de procedemento de selección de persoal tras a fase de admisión de candidaturas. Improcedencia.

O TS, na súa sentenza do 17 de xuño de 2025 (rec. 3139/2023, relator: Murillo de la Cueva), estima a casación e anula a desistencia da Deputación Provincial de Ourense do procedemento selectivo convocado por concurso para a provisión do posto de asesor xurídico, con esta motivación:

<<[o artigo 93 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento 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

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

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 Dereito indemnizador do persoal funcionario temporal destituído por non superar o procedemento de estabilización previsto na Lei 20/2021.

O TSXG, na súa sentenza do 23 de xullo de 2025 (rec. 5/2025, relator: Seoane Pesqueira), confirma en apelación a sentenza de instancia, na cal se lle recoñeceu ao demandante (funcionario interino destituído ao non superar un procedemento de estabilización) o dereito a percibir unha indemnización duns 45.000 euros en aplicación do disposto no artigo 2.1 e disposición adicional sexta da Lei 20/2021, do 28 de decembro, de medidas urxentes para a redución da temporalidade no emprego público, con estas consideracións:

<<(…) 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 ‘óbiters 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 do teletraballo.

O TSXG, na súa sentenza do 25 de xuño de 2025 (rec. 365/2025, relator: Bolaño Piñeiro), valida a instrucción reguladora do teletraballo aprobada polo Concello de Ames en 2022 (BOP da Coruña do 22/02/2022), con estas consideracións:

<<(...) debe acudirse 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 constatar que el

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

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 Procedementos selectivos de concorrencia competitiva. Irreparabilidade da omisión de certificado exixido nas bases da convocatoria para acreditar méritos.

A sentenza do TSXG do 19 de novembro de 2025 (rec. 20/2024, relator: Bolaño Piñeiro) conclúe, respecto da omisión coa candidatura inicial a un procedemento selectivo de documentos esenciais exixidos nas bases da 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 e flexibilización de horarios para favorecer a conciliación familiar. O interesado debe ofrecer unha fórmula compatible co correcto funcionamento do servizo público.

O TSXG, na súa sentenza do 15 de outubro de 2025 (rec. 262/2025, relator: Seoane Pesqueira), confirma o rexeitamento da pretensión dunha profesora dun instituto de ensino secundario de flexibilidade horaria para conciliación familiar, coa seguinte 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 añade 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 Dereito das xuntas e delegados de persoal a obter información sobre as comisións de servizo concedidas pola súa Administración. Pseudonimización de datos persoais.

O TS, na súa sentenza do 3 de xullo de 2025 (rec. 6749/2023, relator: Delgado-Iribarren García-Campero), revoga a de instancia do TSXG, establecendo, como doutrina 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 consideracións:

<<(…) 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 O “día de graza” recoñecido no artigo 128 LXCA para a presentación de escritos fóra de prazo non se aplica na fase inicial de corrección da interposición do recurso contencioso-administrativo por omisión de apoderamento.

Así o concluíu o TS, na súa sentenza do 4 de novembro de 2025 (rec. 2679/2023, relator 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 É posible impugnar unha sentenza por falta de imparcialidade do xuíz que a ditou a pesar de non ter sido recusado na instancia.

A sentenza do TS do 17 de decembro de 2025 (rec. 6857/2022, relator: Quintana Carretero) establece sobre o particular este criterio xurisprudencial, nun proceso relativo ao contrato de concesión outorgado pola Xunta de Galicia para a explotación do 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 da contía en fase de apelación, en litixios de reclamación de cantidade por falta de pagamento de facturas.

O TS, na súa sentenza do 10 de abril de 2025 (rec. 8034/2021, relator: Sánchez-Cruzat), matiza o criterio, moi restritivo, do TSXG sobre o criterio de cálculo da contía mínima de 30.000 euros do proceso, exigible para poder interpor un recurso de apelación, nas reclamacións de cantidade por falta de pagamento de facturas, nestes termos:

<<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 recorrer en apelación contra autos ditados en execución de sentenza.

A sentenza do Tribunal Supremo do 19 de maio de 2025 (rec. 1801/2022, relator: Cáncer Minchot) revoga en casación unha sentenza do TSXG, fixando o seguinte criterio xurisprudencial:

<<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.

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

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 Imposto autonómico sobre a contaminación atmosférica. Compatibilidade co dereito da Unión Europea.

O TS, na súa sentenza do 30 de xuño de 2025 (rec. 6835/2023, relator: Merino Jara), desestima en casación o recurso promovido por Endesa Xeración, S. A., para rectificación de autoliquidación do Imposto sobre a Contaminación Atmosférica, establecendo o seguinte criterio xurisprudencial:

<<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 imponible. 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”.

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

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 da Administración tributaria para, tras a anulación dunha liquidación por falta de motivación, poder retrotraer o procedemento e ditar outra nova emendando o defecto. Criterio do “dobre tiro”.

O TS, nas súas sentenzas do 29 de setembro e 11 de decembro de 2025 (recs. 4123/2023 e 432/2024, relatores: Navarro Sanchís e Gandarillas Martos), revoga as do TSXG impugnadas e establece a seguinte doutrina xurisprudencial:

<<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 da taxa por apertura de establecementos. Cuestión de ilegalidade. Anulación por falta de xustificación do custo do servizo.

A sentenza do TSXG do 29 de setembro de 2025 (rec. 183/2020, relator: Recio González) estima a cuestión de ilegalidade exposta, anulando a ordenanza fiscal reguladora da taxa pola realización de actividades administrativas con motivo da apertura de establecementos do Concello da Pontenova (BOP de Lugo do 10/05/2013), ao 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>>.

E iso 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 Imposto sobre actividades económicas. As administracións locais carecen da posibilidade de modificar directamente a matrícula nacional do imposto, aínda que en fase de inspección detecten erros de encadramento.

O TS, na súa sentenza do 15 de outubro de 2025 (rec. 6109/2023, relator: Fernández-Lomana García), revoga a do TSXG impugnada, fixando este criterio xurisprudencial:

<<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 incumplimento de ordens dos seus superiores e por grave desconsideración a estes, aos seus compañeiros e aos administrados.

A sentenza do TSXG do 19 de novembro de 2025 (rec. 223/2025, relator: Paz Eiroa) ratifica a sanción de suspensión de funcións por catro meses imposta pola Universidade de Santiago de Compostela a unha profesora por incumplir a prohibición que lle impuxeron os seus superiores de impartir docencia sen máscara durante a pandemia da covid-19, e por ter incorrido en grave desconsideración.

A Sala conclúe que a resolución sancionadora está suficientemente motivada, e que as infraccións imputadas á actora son compatibles entre si, non vulnerando o 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. (...).

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

regap



COMENTARIOS E CRÓNICAS

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 Correspóndelle á xurisdición contencioso-administrativa a competencia para coñecer dos litixios promovidos polo persoal laboral das universidades sobre a valoración previa da ACSUG para a asignación de retribucións complementarias relacionadas co complemento de recoñecemento ao traballo docente.

Así o considerou o TSXG na súa sentenza do 1 de outubro de 2025 (rec. 319/2025, relator: 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 E CRÓNICAS

Regap

Recensiones

3



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 273-276
Santiago de Compostela, 2026
<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5343>
©Eduardo Marcos Martínez
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 01/07/2025 | Aceptado: 16/12/2025
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

Foà, S. (2025). *Il nuovo merito amministrativo*. Torino, Italia: Giappichelli Editore.

70
Regap

Regap



RECENSIONES

EDUARDO MARCOS MARTÍNEZ

Doutorando en Dereito Administrativo na Università degli Studi di Roma Tor Vergata (Roma II).

O volume obxecto desta recensión é unha obra colectiva baixo a dirección do catedrático de Dereito Administrativo Sergio Foà, membro do Departamento de Dereito da Universidade de Turín. A sólida traxectoria académica de Foà, constituída ao longo de décadas de docencia e investigación, permitiu convocar un conxunto de autores de recoñecido prestixio na disciplina. Este proxecto editorial aspira a ofrecer unha nova definición do concepto de mérito administrativo, atendendo tanto ás recentes exixencias normativas como ás tensións propias entre discrecionalidade administrativa e control xurisdiccional.

Antes de adentrarnos na análise do contido, resulta pertinente examinar a elección terminolóxica e as referencias interpretativas que sustentan o proxecto editorial

dirixido polo profesor Foà. En primeiro lugar, o termo *coraggioso* empregado no título *Il nuovo merito amministrativo* evidencia, a xuízo do autor, a vontade de adoptar un enfoque audaz fronte á evolución do mérito administrativo. Desde a perspectiva de Massimo Severo Giannini en *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione* (Milán, Giuffrè, 1939), constátase que o mérito administrativo non é unha noción estática, senón que experimentou sucesivas transformacións ao longo do tempo, o cal xustifica a división do volume en dúas partes: a) unha parte inicial dedicada á reconstrución filosófico-histórica do mérito e b) unha parte final orientada á súa configuración contemporánea.

Así mesmo, desde o enfoque semántico de Santi Romano en *Fragmenti di un dizionario giuridico* (Milán, Giuffrè, 1947), establécese unha distinción precisa entre os conceptos xurídicos “indeterminados” e as normas de carácter máis pechado, subliñando que o termo *meritum* require unha interpretación que excede a literalidade legal e que debe nutrirse de prácticas consuetudinarias e do contexto social vixente. Esta dobre referencia interpretativa – gianniana y romaniana – constitúe, polo tanto, a pretensión fundamental do profesor Foà: ofrecer unha análise que, partindo da evolución histórica e semántica do mérito administrativo, permita delimitar con precisión o seu alcance normativo e fáctico na actualidade.

Pois ben, partindo destas premisas, a obra desagregase en capítulos que afondan no mérito administrativo desde as súas raíces históricas e filosóficas ata a súa proxección actual, atendendo ás dúas dimensións sinaladas (procedemental/procesual e condutual/dinámica). A continuación, propónse un posible esquema capítulo a capítulo, cunha breve exposición do seu contido e alcance.

Na primeira parte, titulada *Il merito amministrativo tra procedimento e processo*, Sergio Foà inaugura a análise examinando o papel das cláusulas xenerais –como as de boa administración e finalidade pública– fronte aos principios constitucionais do bo funcionamento da Administración (art. 97, apartado 2, da Constitución italiana) e o Dereito da Unión Europea. Neste capítulo, sublíñase a necesidade dun “*neoempirismo temperato*”, onde a conxunción entre principios extraxudiciais e o principio de resultado se traduce nunha dobre exixencia: que toda actuación pública se oriente á consecución efectiva de fins e, ao mesmo tempo, que respecte valores axiomáticos que non poden ser sacrificados na procura da eficacia.

A continuación, o presidente de sección do Consello de Estado italiano, Giancarlo Montedoro, aborda a evolución do mérito no ámbito dos contratos públicos. O seu estudo rastrea o tránsito desde unha concepción clásica, segundo a cal o mérito se contrapón á discrecionalidade non suxeita a control, ata a actual visión contida no novo Código de contratación (d.lgs. n. 36/2023), onde os criterios de adxudicación se orientan de xeito crecente a resultados concretos e verificables. Montedoro conclúe que, malia a sofisticación normativa, subsiste un ámbito residual de discrecionalidade en que o xuíz administrativo non pode substituírse ao criterio de oportunidade fixado pola propia lei.

No terceiro capítulo desta sección, Antonio Chiarella afonda no carácter “*inesauribile*” do poder público, distinguindo entre o “*merito amministrativo*” e a Administración

dirixida a resultados (“*amministrazione per risultati*”). Chiarella proba a demostrar como a revogación e a revisión de oficio, ao dependeren de parámetros valorativos múltiples, sitúan o mérito nun nivel de complexidade maior, dado que o funcionario non só debe interpretar normas, senón que ha de equilibrar intereses contrapostos sen que iso implique un “mérito xudicializado”.

Michele Ricciardo Calderaro, na súa contribución sobre “*tutela cautelare*” e “*sindacabilità*” do mérito, analiza os límites do control xudicial preventivo: a comparación de intereses, aínda que reforce a protección preventiva, non debe transformarse nun exame profundo de mérito que mine a autonomía decisoria administrativa. A cautela, polo tanto, integra razóns de eficacia e de xustiza, sen devir nun mecanismo de intervención de fondo que reconfigure a esfera do mérito.

O apartado continúa con Alessandro Ciatti Càimi, quen aborda a “*sindacabilità*” do motivo en actos unilaterais de natureza colexial ou societaria, extrae analoxías co mérito administrativo e pon de relevo que o control xudicial se expande cando os actos adoptados nos devanditos ámbitos vulneran principios de transparencia e de proporcionalidade. Pola súa banda, Flavia Risso examina os modelos “*partenariales*” –especialmente a “*finanza di progetto*”– e advirte como os criterios de conveniencia e factibilidade técnica, se non están debidamente delimitados, poden erosionar os bordos do mérito, deixando menos espazo á discrecionalidade razoada.

O último capítulo desta primeira parte, a cargo de Beatrice Bessone e Valentina Galliano, ofrece dúas perspectivas complementarias: Bessone centra a súa análise na tensión entre transparencia e equilibrio de intereses contrapostos, sinalando como esas dinámicas afectan a “*sindacabilità*” do mérito, mentres que Galliano se interna na decisión algorítmica e na legalidade algorítmica que comporta a menor discrecionalidade técnica. A súa reflexión acerca da intelixencia artificial e os algoritmos administrativos sitúa o mérito nun contexto de automatización crecente, onde a capacidade interpretativa do funcionario se ve desafiada pola obxectividade aparente de sistemas baseados en datos.

A segunda parte, titulada *Il merito amministrativo come comportamento*, aborda o mérito desde unha óptica de ciencias do comportamento e de responsabilidade contable. Ilaria Giannone introduce as nocións de *nudging* e *boosting* aplicadas á actividade administrativa, sinalando que a burocracia defensiva e o “*scudo erariale*” non deben interpretarse unicamente como mecanismos de protección do funcionario, senón tamén como síntomas dun déficit de confianza na racionalidade institucional. Giannone propón alternativas baseadas en incentivos condutuais que recuperen o sentido de responsabilidade ética e profesional do administrador público.

Emanuela Andreis, pola súa banda, delimita o alcance do *sindacato* contable, mostrando como, a través da Corte dei conti, se erosionou a reserva de administración e a tutela do déficit público. A súa análise permite entender que a discrecionalidade, lonxe de ser patrimonio exclusivo da xurisdición contencioso-administrativa, se reparte entre múltiples instancias de control, producindo a miúdo solapamentos e baleiros que só un criterio de mérito ben definido pode emendar.

regap



RECENSIONES

Finalmente, Paolo Evangelista e Davide Vitale examinan a eximente política e técnica, poñendo o foco na distinción entre *indirizzo político* e actividade técnica. Esta dicotomía, subliñan, reforza a autonomía dos órganos políticos no deseño das liñas xerais de actuación, mentres que a responsabilidade contable se circunscribe á dilixencia ordinaria. Nas conclusións, a cargo do profesor emérito Carlo Emanuele Gallo, sintetízase a tensión entre a eficacia administrativa e o control xurisdiccional, advertindo os límites dunha “*sindacabilità ampliata*” que podería poñer en risco a flexibilidade do mérito como instrumento de xestión pública.

En suma, esta obra colectiva, coordinada por Sergio Foà, ofrece un percorrido interdisciplinario que vai desde as raíces históricas do mérito administrativo ata as súas manifestacións contemporáneas, que abranguen desde a contratación pública e a actuación algorítmica ata a dimensión condutual e contable da función pública. Cada capítulo contribúe a redefinir o mérito administrativo como un fenómeno dinámico, en permanente diálogo coas exixencias de transparencia, eficacia e responsabilidade que caracterizan o dereito administrativo do século XXI.

Non obstante, máis alá da análise temática, o volume ten a virtude adicional de posicionarse como un intento de renovación metodolóxica na forma de abordar categorías xurídicas que tradicionalmente foron tratadas de xeito marxinal ou secundario. O mérito administrativo, neste contexto, deixa de ser unha noción residual –vinculada á oportunidade ou conveniencia– para converterse nun eixe estruturador da actividade pública, na medida en que articula valores constitucionais, garantías procesuais e exixencias técnicas de resultados. A perspectiva adoptada por Foà e os distintos autores contribúe así a esvaecer as fronteiras ríxidas entre control xudicial e acción administrativa, sen caer por iso nun reduccionismo xudicializador.

Pola súa vez, o enfoque plural do volume permite identificar unha constante transversal: a necesidade de reconsiderar a función administrativa á luz de novos criterios avaliativos, en que a eficacia non sexa sinónimo de eficiencia cega, nin a discrecionalidade un espazo inmune ao control. Neste sentido, a obra formula interrogantes cruciais para o futuro do dereito administrativo: pode falarse dunha responsabilidade por falta de mérito? Ata que punto pode o xuíz penetrar na racionalidade técnica da decisión administrativa sen substituírse o órgano competente? Como debe interpretarse a legalidade cando os algoritmos substitúen o xuízo humano?

A atención a estas cuestións non é meramente especulativa. Nunha Administración crecentemente gobernada por datos, estándares de resultado e intelixencia artificial, o redescubrimento do mérito como categoría xurídica operativa representa un desafío ineludible. Desde esta óptica, o volume non só recolle un estado da arte, senón que se proxecta como unha proposta dogmática de longo alcance, destinada a influír tanto na práctica administrativa como na evolución futura da doutrina. Así, *Il nuovo merito amministrativo* convértese nunha referencia ineludible para os que investigan ou interveñen no campo do dereito público contemporáneo, pola súa capacidade de unir profundidade histórica, rigor analítico e sensibilidade institucional.



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 277-282
Santiago de Compostela, 2026
<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5346>
©Vicente A. Sanjurjo Rivo
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 19/07/2025 | Aceptado: 16/12/2025
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

70
Regap

**ARIAS MARTÍNEZ, M. A. y
RIQUELME VÁZQUEZ, P.
(dirs.), VILAS VILLAMARÍN, A.
(coord.), Juventud y derechos
fundamentales. Las personas
jóvenes y menores de edad
como colectivo vulnerable,
Aranzadi, Madrid, 2024**

regap



RECENSIONES

VICENTE A. SANJURJO RIVO
Profesor titular de Dereito Constitucional
Universidade de Santiago de Compostela
<https://orcid.org/0000-0003-3087-967X>
va.sanjurjo@usc.es

A obra colectiva dirixida polos profesores María Antonia Arias Martínez e Pablo Riquelme Vázquez e coordinada polo profesor Andrés Vilas Villamarín baixo o título *Juventud y derechos fundamentales. Las personas jóvenes y menores de edad como colectivo vulnerable* constitúe unha valiosa achega para comprender a complexa intersección entre a condición xuvenil e a protección dos dereitos fundamentais no contexto social e xurídico actual. A través dunha pluralidade de enfoques, os distintos capítulos desta obra abordan con rigor académico e sensibilidade social os desafíos normativos, institucionais e culturais que afrontan estes grupos etarios no exercicio dos seus dereitos. Lonxe de ofrecer unha mera xustaposición de estudos illados, o volume

logra articular un discurso coherente que transita entre a protección de dereitos fundamentais, a integración social e os novos retos que presenta a era dixital, e pon en evidencia a necesidade de repensar a ordenación xurídica relativa á xuventude como colectivo vulnerable desde unha perspectiva inclusiva.

O marco xurídico de protección da xuventude e a infancia abórdao a profesora Noemi García Gestoso no capítulo 2 da obra baixo o título «A protección xurídica das persoas menores de idade e os seus dereitos fundamentais. Unha análise desde a perspectiva da Constitución española de 1978». A partir do artigo 39.4 CE e da Convención das Nacións Unidas sobre os dereitos do neno de 1989, a autora afonda na cuestión da titularidade e o exercicio dos dereitos fundamentais das persoas menores. Efectúase unha exhaustiva análise da Lei orgánica 1/1996, de protección xurídica do menor, e das sucesivas reformas de 2015 e 2021, que, globalmente, representan unha orientación cara a un modelo de pleno exercicio de dereitos por parte dos menores, reforzándose o interese superior do menor, o dereito de audiencia, así como tamén de protección fronte a riscos específicos, como a violencia ou a migración infantil. García Gestoso advirte, non obstante, que persisten desafíos e novos retos, especialmente relacionados co mundo dixital. Pola súa banda, Gabriel Vidal Cernadas inténase no capítulo 11 –«O mandato de inclusión xuvenil da Constitución española de 1978»– na análise do artigo 48 CE como precepto constitucional de referencia no relativo á participación xuvenil en sentido amplo e a súa materialización en políticas e institucións públicas dedicadas á xuventude, ofrecendo unha visión panorámica que abrangue a súa xénese, alcance e significado, así como as controversias científicas arredor da súa interpretación. A súa análise ampla do precepto revela tanto o seu potencial como principio reitor da política social e económica como as súas limitacións derivadas da súa formulación aberta e a falta de desenvolvemento lexislativo. Este mandato xeral de inclusión xuvenil a través do específico ámbito do acceso á cultura é explorado pola profesora Ana López Navío en «Cultura, ciencia e xuventude. O dereito á cultura como ferramenta de inclusión social das persoas mozas» (capítulo 8). A autora reivindica o dereito á cultura como ferramenta de inclusión e cohesión social, en particular para os mozos, analizando o seu recoñecemento nos ordenamentos xurídicos nacionais, supranacionais e internacionais. Destaca os beneficios do dereito á cultura no desenvolvemento individual e social da mocidade, e conclúe cunha visión optimista e esperanzada sobre o seu potencial integrador, na medida en que fomenta o desenvolvemento persoal e profesional, a participación, o entendemento da diversidade e a interculturalidade e o desenvolvemento de habilidades sociais necesarias para a integración na sociedade, o que redundará, en definitiva, nunha maior e máis sólida cohesión social.

A vulnerabilidade da xuventude, auténtico *leitmotiv* que percorre toda a obra desde o seu prólogo escrito pola profesora Alba Nogueira, atopa na tensión entre os mozos como suxeitos de dereitos constitucionais e a súa infrarrepresentación nos procesos decisorios unha das súas expresións máis evidentes e politicamente máis relevantes. O profesor Miguel Á. Presno Linera, no capítulo 1 –«A reforma da idade mínima para votar»–, analiza a posibilidade de rebaixar a idade electoral aos dezaseis

anos. O seu traballo remóntase ao noso constitucionalismo histórico, adéntrase no dereito comparado, explora a Resolución 1826, do 23 de xuño de 2011, da Asemblea Parlamentaria do Consello de Europa que lles pediu aos Estados membros o estudo da posibilidade de rebaixar a idade de voto para todo tipo de eleccións, examina criticamente as propostas realizadas en sede parlamentaria para a redución da idade para votar e conclúe cunha suxestiva proposta de reforma da LOREX para ampliar a idade de votar aos dezaseis anos, que invita a unha reflexión profunda sobre a capacidade cívica e política dos mozos. En suma, Miguel Presno cuestiona a rixidez da LOREX e propón unha reforma que visibilice politicamente a xuventude como actor con dereito a participar nos mecanismos propios da democracia representativa. A súa análise complementase co rigoroso estudo de Andrés Vilas Villamarín (capítulo 6: «A participación cidadá das persoas mozas no ámbito local»), que indaga nos mecanismos de participación xuvenil no ámbito local, especialmente a través de consultas non referendarias, sen eludir os problemas asociados á delimitación dos asuntos de interese público, a identificación de participantes lexítimos e á inscrición en rexistros de participación con relación a este tipo de consultas. Vilas reclama mecanismos áxiles e un marco legal máis coherente para neutralizar a desafección. Ambos os dous traballos coinciden en sinalar a infrarrepresentación dos mozos nos procesos democráticos e a necesidade de mecanismos que fortalezan a súa implicación na vida pública.

A dixitalización aparece como fenómeno transversal en varios capítulos, non só como contexto, senón como obxecto de regulación e dereito. De aí que a irrupción do contorno dixital e as súas múltiples implicacións para a xuventude constitúa na obra un bloque temático de gran calado. Neste sentido, o profesor José Agustín González-Ares Fernández defende no capítulo 5 –«Xuventude, dereitos dixitais e cibercidadanía»– a necesidade de recoñecer os dereitos dixitais da xuventude como parte integrante da súa cidadanía. Aborda o impacto das novas tecnoloxías na vida dos mozos, argumentando que a análise dos seus dereitos non pode desligarse do estudo dos dereitos dixitais. E recórdanos que as tecnoloxías non son neutrais: poden incrementar as desigualdades se non se acompañan de formación, infraestruturas e políticas que protexan datos, privacidade e liberdade de expresión. O autor sostén que o uso axeitado das tecnoloxías pode axudar aos mozos a exercer os seus dereitos civís, políticos, culturais, económicos e sociais, e propón orientacións para reducir a desigualdade dixital e avanzar cara a unha cidadanía dixital máis informada e crítica. A súa proposta dunha cibercidadanía crítica e reflexiva complementase co traballo da profesora María Hylma Alcaraz Salgado –capítulo 3: «Superando obstáculos virtuais: a inclusión dixital como ferramenta de integración para a xuventude migrante»–, quen analiza, no ámbito dos fluxos migratorios e os problemas que suscitan, a inclusión dixital da xuventude migrante como ferramenta de integración social, ou o que é o mesmo, a súa necesaria alfabetización dixital como medio para a súa integración en sociedades altamente dixitalizadas. Fronte á barreira do acceso, propón a inclusión dixital como dereito e ferramenta indispensable para a participación cívica e o pleno exercicio doutros dereitos. A autora defende a capacitación dixital como vehículo

regap



RECENSIONES

fundamental para a participación na vida cívica, política e comunitaria, e advirte sobre as complicacións derivadas da nova brecha dixital, que afecta especialmente a este colectivo dobremente vulnerable. Os dous autores coinciden en sinalar precisamente esta brecha dixital como un factor de exclusión que debe ser combatido desde políticas públicas inclusivas.

Nunha vertente máis específica, relacionada coa saúde mental e mesmo sen saír do ámbito dixital, José Miguel Diéguez Rodríguez aborda a preocupante relación entre «Xuventude, saúde mental e redes sociais» (capítulo 4) e examina a conexión entre redes sociais e benestar psicolóxico dos mozos. O seu estudo destaca a necesidade dunha regulación equilibrada que protexa os menores sen restrinxir desproporcionadamente a súa liberdade de expresión, e subliña a necesidade dunha regulación efectiva que protexa os mozos dos riscos asociados ao uso de redes sociais e plataformas dixitais. O autor sintetiza a doutrina científica sobre desenvolvemento cognitivo e riscos psicosociais, e ensaia un balance crítico da regulación europea (Regulamento de servizos dixitais) e das iniciativas españolas para *influencers* e *streamers*, colectivos predominantemente xuvenís. Conclúe que, malia os avances en moderación de contidos e auditorías, a velocidade da innovación dixital exige un enfoque máis preventivo e centrado nas persoas vulnerables. A protección de datos persoais dos mozos neste contexto dixital é analizada por Paula María González Chorén no capítulo 13 –«A protección dos datos persoais das persoas mozas e menores de idade: Especial referencia á monetización dos seus datos persoais»–. Indágase aquí nunha cuestión de sumo interese, xa que a recompilación e o pagamento por datos persoais tamén afecta ás persoas menores de idade como suxeitos implicados neste intercambio de datos por servizos. A autora aborda a protección dos datos persoais de menores e mozos, a interrelación entre os dereitos dos titulares e os dereitos dos consumidores, con especial atención á monetización dos seus datos en contornos dixitais, o que suscita interrogantes sobre o consentimento informado e a responsabilidade dos operadores. A autora revisa a normativa xeral da Lei orgánica de protección de datos persoais e garantía dos dereitos dixitais e o Regulamento xeral de protección de datos, e subliña o reto de conciliar o consentimento informado coa lóxica comercial de plataformas que comercian con datos de adolescentes. Ambas as dúas achegas poñen de manifesto a necesidade dunha regulación e unhas políticas públicas que garantan un espazo dixital seguro, inclusivo e habilitador para a xuventude.

A obra presta tamén unha atención significativa ás vulnerabilidades específicas e á inclusión social da xuventude en diversos ámbitos, tales como a discapacidade no contexto educativo, o acceso á vivenda ou o desenvolvemento persoal harmónico no ámbito urbano. Na contribución «Os estudantes con discapacidade e a realidade do sistema universitario español: desde a Convención sobre os Dereitos das Persoas con Discapacidade á Lei orgánica 2/2023, do 22 de marzo, do sistema universitario (LOSU)» (capítulo 12), a profesora Tamara Álvarez Robles traza a evolución normativa e a percepción da discapacidade no ámbito universitario, destacando o cambio de paradigma desde unha perspectiva médico-asistencial cara a un enfoque baseado en dereitos, que persegue a igualdade de oportunidades e a plena inclusión. A súa

pormenorizada análise desde a Convención de 2006 ata a LOSU de 2023 documenta esta transición cara a un modelo de dereitos, que recorre aos axustes razoables e ás medidas de adaptación como instrumentos clave no proceso de integración de estudantes con discapacidade na vida universitaria, o que sen dúbida representa un avance notable. Con todo, Álvarez Robles insta a unha implicación activa de toda a comunidade académica que deba traducirse nunha acción coordinada de todos os actores do sistema universitario para pechar brechas persistentes e asegurar así que a educación superior sexa verdadeiramente accesible e equitativa. Outro aspecto de vulnerabilidade crucial é o acceso á vivenda, que o profesor Andrés Carrera Hortas aborda na súa contribución «Xuventude e vivenda: precariedade e estigmatización» (capítulo 10). O autor realiza un rigoroso exame estatístico sobre a situación económica da xuventude e o acceso á vivenda e analiza a correlación entre o aumento do prezo da vivenda e a cobertura e estigmatización mediática do “fenómeno da ocupación”. Examina distintas figuras delituosas relacionadas coa vivenda –a violación de morada e a usurpación pacífica de inmobles– e as canles procesuais para a súa recuperación. Advirte acerca da necesidade de distinguir entre incumprimentos civís e actos delituosos e desmonta a narrativa alarmista – en boa medida artificial– sobre a ocupación, mostrando como esta contribuíu a estigmatizar os mozos en situación de vulnerabilidade no debate público sobre a vivenda. O autor propón unha lectura crítica do tratamento xurídico e mediático do fenómeno, subliñando a necesidade de dotar a Administración de xustiza de maiores e mellores recursos e implementar políticas de vivenda que respondan ás necesidades reais da xuventude. A profesora Paula Gamallo Carballude, pola súa parte, no capítulo 9 –«A protección ambiental e a planificación da paisaxe urbana como elementos para fortalecer as políticas sociais, en especial a igualdade e a saúde mental dos mozos: enfoques científicos e contexto xurídico internacional»–, introduce unha perspectiva innovadora ao propor incorporar o impacto psicosocial na planificación urbana, cuxa relevancia científica e xurídica apenas foi explorada e, con iso, atender á protección ambiental –a paisaxe e os espazos verdes– como elemento clave para fortalecer as políticas sociais, especialmente no relativo á igualdade, pero tamén á saúde mental dos mozos vulnerables. A autora critica a escasa atención que recibiu este tema na xurisprudencia e na doutrina, e subliña a importancia de fomentar estudos sobre o impacto psicosocial da disposición ou a configuración do espazo urbano e os elementos naturais na resiliencia mental dos mozos.

Finalmente, a obra detense na relación da xuventude coa Administración pública e o seu contorno en dous capítulos complementarios. A profesora Alejandra Boto Álvarez, en «Fobia administrativa, xuventude e emprego público» (capítulo 7), analiza a “fobia administrativa” como reflexo dunha relación pouco satisfactoria entre a cidadanía e a Administración. A autora examina a fatiga extrema nas relacións entre os particulares e a Administración e a percepción negativa que, en particular, os mozos teñen do sector público, o que se traduce nunha desconexión entre a Administración e os mozos e nunha menor vocación polo emprego público. Boto Álvarez advirte sobre a importancia de abordar esta problemática para garantir a

regap



RECENSIONES

renovación xeracional na Administración e, con carácter xeral, mellorar as relacións entre a cidadanía e o sector público. O profesor Mauricio Ruiz Cenicerós, pola súa banda, complementa este enfoque en «Procedemento administrativo electrónico: o reto xeracional pendente» (capítulo 14), expondo o insuficiente aproveitamento das TIC para innovar e simplificar os procedementos administrativos. O autor denuncia o anquilosamento do procedemento administrativo tradicional e avoga por unha reforma estrutural que o adapte ás exigencias da era dixital, o que debера traducirse nun redeseño integral do procedemento administrativo común en clave dixital, e insta as novas xeracións a que emprendan esta tarefa na procura dun procedemento xenuinamente electrónico. Ambos os dous traballos coinciden en sinalar a necesidade dunha Administración máis accesible, eficiente e próxima ás novas xeracións.

Por todo o antedito, podería concluírse sen temor a exaxerar que *Juventud y derechos fundamentales. Las personas jóvenes y menores de edad como colectivo vulnerable* é unha obra de referencia, que non só diagnostica os desafíos actuais a que se enfrontan os mozos e menores no exercicio dos seus dereitos, senón que tamén propón vías de reflexión e acción para unha protección efectiva e unha participación plena na sociedade. A súa principal virtude radica na capacidade de cohonestar un discurso xurídico rigoroso cunha sensibilidade social que interpela tanto o lexislador como a comunidade académica. Os distintos capítulos complementáanse entre si, ofrecendo unha visión holística sobre os problemas e desafíos que ameazan os mozos na sociedade actual, que abrangue, entre outros aspectos, a protección xurídica, a participación política, a integración social, a igualdade de oportunidades, a saúde mental e o benestar, a educación, os dereitos dixitais, o emprego público, o dereito á cultura ou os problemas de vivenda. Esta pluralidade de voces e a rigorosidade das análises fan desta obra unha valiosa ferramenta para o debate e a implementación de políticas públicas orientadas a garantir o pleno desenvolvemento e a protección dos mozos e nenos como suxeitos de dereitos fundamentais. Esta diversidade de enfoques, non obstante, lonxe de fragmentar o volume, enriquece a análise e facilita unha comprensión global da complexidade do fenómeno xuvenil no século XXI. Polo demais, e máis alá desta necesaria visión poliédrica dos desafíos que afrontan hoxe os mozos e os menores de idade, os autores coinciden na necesidade de adaptar o marco normativo e as políticas públicas aos novos retos que presenta a sociedade actual, co fin de garantir o pleno desenvolvemento e a integración deste colectivo vulnerable.

En definitiva, están ante unha obra de consulta obrigada para académicos, profesionais do dereito, responsables políticos e, en xeral, para calquera persoa interesada en comprender e promover os dereitos das novas xeracións na sociedade dos nosos días. Constitúe unha contribución fundamental para o debate público e académico neste ámbito, cuxa lectura non só é recomendable, senón imprescindible para avanzar cara a un ordenamento xurídico máis xusto, inclusivo e adaptado ás necesidades das novas xeracións.

Revista Galega de Administración Pública

ISSN-L: 1132-8371

Núm. 70, julio-diciembre 2025 \ Number 70, July-December 2025

Sumario/Summary

1 ESTUDIOS / STUDIES

Miguel Sánchez Morón**La temporalidad y la estabilización en el empleo público: un problema por resolver****287***Temporality and stabilisation in public employment: an unresolved issue***Daniel Casal Oubiña****El timonel del centro presidencial en Francia. Un estudio sobre la figura del secretario general del Elíseo (1958-2023)****315***The helmsman of the presidential center in France. A study on the figure of the secretary-general of the Élysée (1958-2023)***Roberto González de Zárate Lorente****Nuevas tecnologías y parlamentos****343***New technologies and parliaments***Esther Seijas Villadangos****A lingua galega no Estatuto de autonomía de Castela e León****375***The Galician language in the Statute of Autonomy of Castilla y León***José Ángel Oreiro Romar****La revisión de oficio de los títulos administrativos habilitantes de naturaleza urbanística****405***An ex officio review of urban planning licences and permits*

2 COMENTARIOS Y CRÓNICAS / COMMENTS AND CHRONICLES

Juan Jesús González Rodríguez, Luis Barreiro-Castro
Eleccións galegas 2024: o fracaso do bloquismo 437
The 2024 Galician Elections: the failure of the two-bloc system

Miguel Piñeiro Souto, Óscar Briones Gamarra, Fernando Martínez Arribas
O control horario nas entidades locais: unha mostra no eido de Galicia . . . 453
Time control in local authorities: a sample in the Galician context

Javier López Mera
A intervención das ECCOM na tramitación dos títulos habilitantes de natureza urbanística tras a Lei 5/2024, do 27 de decembro, de medidas fiscais e administrativas, e o Decreto 60/2025, do 21 de xullo . . 479
The role of Municipal Conformity Certification Bodies in the processing of urban planning authorisations following Law 5/2024 of 27th December on fiscal and administrative measures, and Decree 60/2025 of 21st July

Francisco De Cominges Cáceres
Xurisprudencia contencioso-administrativa 513
Contentious-administrative jurisprudence

3 RECENSIONES / REVIEWS

Eduardo Marcos Martínez
Foà, S. (2025). Il nuovo merito amministrativo. Torino, Italia: Giappichelli Editore.. . . . 559

Vicente A. Sanjurjo Rivo
ARIAS MARTÍNEZ, M. A. y RIQUELME VÁZQUEZ, P. (dirs.), VILAS VILLAMARÍN, A. (coord.), Juventud y derechos fundamentales. Las personas jóvenes y menores de edad como colectivo vulnerable, Aranzadi, Madrid, 2024. 563

Regap

Estudios

1



Revista Galega de Administración Pública, EGAP

Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 287-313

Santiago de Compostela, 2026

<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5439>

©Miguel Sánchez Morón

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 29/11/2025 | Aceptado: 16/12/2025

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0

A temporalidade e a
estabilización no emprego
público: un problema por resolver

La temporalidad y la estabilización en el empleo público: un problema por resolver

Temporality and stabilisation
in public employment:
an unresolved issue

70
Regap

regap



ESTUDIOS

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN

Profesor emérito de Derecho Administrativo

Universidad de Alcalá

Resumo: Este artigo analiza o problema do exceso e o abuso das relacións de traballo de duración determinada nas administracións españolas: a súa dimensión, as súas causas, a súa evolución e as medidas legais que se adoptaron para afrontalo. Finaliza con algunhas suxestións para mellorar a situación no futuro.

Palabras clave: Emprego público, relacións de duración determinada.

Resumen: Este artículo analiza el problema del exceso y el abuso de las relaciones de trabajo de duración determinada en las administraciones españolas: su dimensión, sus causas, su evolución y las medidas legales que se han adoptado para afrontarlo. Finaliza con algunas sugerencias para mejorar la situación en el futuro.

Palabras clave: Empleo público, relaciones de duración determinada.

Abstract: This article analyzes the problem of excess and abuse of fixed-term work in Spanish public administrations: its scope, its causes, its evolution and the legal measures that have been adopted to address it. It concludes by offering some suggestions for improving the situation.

Key words: Public employment, fixed-term relationships.

1 ALGUNOS DATOS RELEVANTES

La excesiva temporalidad del empleo en nuestras administraciones públicas constituye un problema importante y persistente.

Es difícil conocer cifras exactas y actualizadas sobre la dimensión del problema. Los últimos datos desagregados del INE que he podido encontrar se refieren al segundo trimestre de 2024 y arrojan un resultado de más de 979.000 empleados temporales en el sector público, lo que vendría a representar aproximadamente el 28 por 100 del número total de efectivos, que estaría próximo a tres millones y medio, computando todos los entes de ese sector público (según otras fuentes, el 28,8 por 100 en mayo de 2025)¹. La mayor parte de esos empleados temporales –más de 600.000– serían funcionarios interinos y otras categorías asimiladas, como el denominado personal eventual de los servicios de salud, y el resto, trabajadores con contrato laboral.

En términos absolutos y porcentuales, la tasa de temporalidad se ha reducido algo en los últimos años, debido a los procesos de estabilización de personal, pero tal reducción ha sido moderada. Contrastan esas cifras con la caída de la tasa de temporalidad en el sector privado que se ha producido en virtud de la última reforma de la contratación laboral, que eliminó los contratos por obra y servicio y convirtió a muchos empleados temporales en fijos discontinuos². Al parecer, con ello se ha conseguido bajar esa tasa de temporalidad hasta el 13,6 por 100 a mediados de 2025³, menos de la mitad de la existente en el sector público.

La distribución del empleo público temporal es muy desigual entre las distintas administraciones públicas y sectores. En el ámbito de la Administración del Estado o, más ampliamente, del sector público estatal, el porcentaje de empleados temporales es moderado, según todas las fuentes, y se sitúa en todo caso y en su conjunto por debajo del 8 por 100. Hace tiempo que es ya así, como se deduce de los datos del Boletín Estadístico que publica el Registro Central de Personal dos veces al año. Si computamos tan solo el ámbito de la Administración civil del Estado, excluyendo el personal de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el boletín correspondiente a enero de 2025 registra una tasa del 10,6 por ciento de temporalidad⁴.

1 Los datos varían, no obstante, según la fuente.

2 Real decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, fundamentalmente.

3 Fuente: *El Independiente*, 30 de abril de 2025.

4 Incluyendo solo el personal funcionario interino y con contrato laboral temporal al servicio de los ministerios, organismos autónomos y agencias estatales. No se incluyen las cifras de las entidades públicas empresariales y de las entidades privadas del sector público. En estos últimos entes, los empleados tienen contrato laboral, por lo que probablemente la temporalidad se haya reducido bastante en virtud de la aplicación de las últimas reformas del Estatuto de los trabajadores. Tampoco se incluyen en el cómputo los datos del personal eventual ni de los funcionarios en prácticas o en formación.

Por el contrario, la tasa de temporalidad sigue siendo muy elevada en el sector público de las comunidades autónomas. El citado Boletín Estadístico del Registro Central de Personal computa en enero de 2025 el 34,8 por 100 de sus efectivos en el grupo denominado “otro personal”, del que la mayor parte son funcionarios interinos y asimilados⁵, a lo que habría que sumar una parte del 15 por 100 del personal laboral que está al servicio de esas administraciones territoriales. Con seguridad, la citada tasa supera con creces el 30 por 100 en el sector público autonómico. Hay que tener en cuenta que en este ámbito se encuadran dos de los sectores en los que se ha detectado históricamente mayor número de personal temporal, los servicios de salud y la enseñanza no universitaria⁶. Son los dos ámbitos del empleo público que sobresalen por encima de los demás, con cerca o más de medio millón de efectivos en cada caso. Son dos servicios esenciales que deben prestarse con absoluta regularidad, lo que implica la necesidad de cubrir en todo momento bajas, ausencias y vacantes. Con independencia de los problemas de gestión de personal, probablemente en estos sectores una parte significativa de la temporalidad tiene carácter estructural o es difícilmente evitable. Otro servicio de competencia autonómica con alta tasa de temporalidad es de la enseñanza universitaria, aunque en este caso son responsables las propias universidades públicas, en función de su autonomía⁷.

En el caso de las entidades locales, el porcentaje de funcionarios interinos es mucho más reducido. El Boletín Estadístico del Registro Central de Personal de enero de 2025 solo computa un 16 por 100 de los efectivos en la rúbrica de “otro personal”, que incluye también los empleados eventuales o de confianza política, particularmente numerosos en la Administración local. Ahora bien, la mayor parte de los empleados de la misma –un 46 por 100– siguen teniendo contrato laboral, pese a las últimas reformas legales⁸, y entre ese personal la tasa de temporalidad debe ser elevada, pues la contratación se realiza en muchos casos para desarrollar programas temporales o incluso actividades de refuerzo estacional. Aunque quizá la aplicación a este personal de las recientes reformas laborales haya servido en cierto modo para reducir la temporalidad, al menos nominalmente⁹.

Otro ámbito en el que suele registrarse un alto porcentaje de temporalidad es en la Administración de justicia, particularmente en los niveles de personal administrativo

5 No obstante, se incluyen en este concepto de “otro personal” el eventual de confianza política y el grupo de personal funcionario o estatutario en prácticas o en formación, relativamente numeroso en algunos sectores, como el de los servicios de salud.

6 Es significativo, por ejemplo, que en el ámbito de la docencia no universitaria de competencia de la Administración General del Estado –en su gran mayoría profesores de los centros docentes de Ceuta y Melilla– la tasa de temporalidad supere el 22 por 100, el doble que la del resto de la Administración civil estatal.

7 En el ámbito de las universidades, se trata en su mayor parte de personal vinculado por contratos laborales temporales de régimen especial: ayudante doctor, profesor asociado, profesor sustituto, profesor emérito, profesor permanente laboral, profesor visitante y profesor distinguido (arts. 77 a 84 de la Ley orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del sistema universitario).

8 Me refiero ahora a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que muestra la preferencia por el régimen de la función pública en el empleo local y amplía la reserva de puestos de trabajo para funcionarios.

9 Sería ilustrativo conocer, por ejemplo, cuántos trabajadores con contrato temporal de los entes locales han pasado a tener contrato de fijo discontinuo.

y auxiliar¹⁰. Inclusive el porcentaje de jueces sustitutos y magistrados suplentes, que la exposición de motivos del reciente Proyecto de Ley Orgánica para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal¹¹ calcula en el 16,86 por 100, representa una cifra elevada para el tipo de función de que se trata.

En fin, entre los datos disponibles, que se deducen del Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, merece la pena destacar también que más del 70 por 100 del empleo público temporal está constituido por mujeres, un porcentaje muy superior al del conjunto de las empleadas públicas, aunque estas sean ya mayoría frente al personal de sexo masculino en el total del empleo público.

2 LAS CAUSAS DEL PROBLEMA

Son varias las causas que explican esta anomalía y algunas vienen de lejos. Como he señalado en otro lugar¹², antes de la instauración del vigente sistema constitucional, el número de empleados públicos interinos o con contrato de duración determinada era muy reducido, salvo en algún servicio, como el de las universidades públicas. Por aquel entonces la Administración pública española era mucho más reducida que en la actualidad, prestaba muchos menos servicios, y contaba con una configuración más estable. Desde finales de los años setenta del pasado siglo y durante la década posterior, los grandes servicios públicos –sanidad y educación en particular– crecieron exponencialmente, se creó una extensa red de servicios sociales que antes no existía, se pusieron en pie las nuevas administraciones autonómicas y las entidades locales asumieron nuevas funciones y adoptaron múltiples iniciativas en favor de los vecinos. Para ello se requería con urgencia mucho más personal y así, en poco más de una década, el empleo público aumentó en casi un millón de efectivos¹³. Dada la rigidez y la lentitud de los procesos de selección de funcionarios al uso, se optó en gran medida por reclutar nuevos interinos y contratar personal laboral, lo que resultaba más fácil y rápido. Favoreció este proceso, por un lado, el hecho de que los traspasos de funcionarios de la Administración del Estado a las nacientes comunidades autónomas quedaron lejos de cubrir sus necesidades. En consecuencia, la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico (art. 25.2.b)¹⁴, habilitó a las administraciones autonómicas a nombrar personal interino para cubrir las vacantes mientras no se pudieran nombrar o destinar funcionarios de carrera. Poco después, la Ley 30/1984, de 4 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública

10 Según el Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, el 26 por 100 aproximadamente de los empleados de la Administración de justicia en el ámbito del Estado pertenecen al grupo de “otro personal”, del que la mayoría son funcionarios interinos.

11 Presentado en el Congreso de los Diputados en fecha 16 de mayo de 2025. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, núm. 59-1, 22 de mayo de 2025.

12 M. SÁNCHEZ MORÓN, *El régimen jurídico de los funcionarios interinos*, Aranzadi, 2020, al que me remito para quien desee completar esta explicación.

13 Según los datos del Registro Central de Personal, en 1980 se computaba un número aproximado de 1.400.000 empleados públicos y en 1990, más de 2.300.000.

14 Recuérdese que esta ley tenía su precedente en la Ley orgánica de armonización del proceso autonómico de 1981 (la célebre LOAPA), declarada parcialmente inconstitucional por la STC 76/1983, de 15 de agosto, pero no en la parte que aquí interesa.

(LMRFP), permitió de manera muy amplia la contratación de personal en régimen laboral por las administraciones públicas. Esta fue la opción preferida por la mayoría de las corporaciones locales, que se confirmaría también en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local (LBRL)¹⁵. Una parte muy importante de los nuevos contratados laborales de las entidades locales lo fue con carácter temporal, sea porque sus recursos presupuestarios limitaban la extensión de las plantillas, sea porque dichas contrataciones se financiaban con cargo a programas temporales financiados por otras administraciones, o por otro tipo de causas menos confesables.

La celeridad y la discrecionalidad con que se podía nombrar ese nuevo personal temporal, frente al formalismo garantista y la duración de los procesos de selección de funcionarios de carrera –y después también del personal laboral fijo–, inclinaron a muchos dirigentes y gestores públicos hacia aquellas vías de acceso al empleo público. Y eso generó cierto tipo de hábitos que se han mantenido hasta nuestros días, en unos casos más y en otros menos. Sin duda, esta es una de las causas, si no la más importante, del incremento de la temporalidad en el empleo público, que se ha venido produciendo desde entonces. Otra es la falta de planificación de recursos humanos en el conjunto de nuestras administraciones, pues, aunque dicha planificación está prevista en la ley desde 1993 (Ley 22/1993) y pretendió ser impulsada por el EBEP de 2007 (art. 69), son muy pocas las administraciones o los gobiernos que la han puesto en práctica. Es mucho más frecuente la improvisación en estos asuntos, para responder en cada momento a las necesidades de personal que van surgiendo, lo que favorece sacar partido de las bolsas de interinos o apostar por el nombramiento puntual o por la contratación urgente de personal, o incluso por la prórroga, a veces reiterada o indefinida, de las relaciones y contratos de duración determinada.

En fin, a partir de 1995 se creó un obstáculo legal más para la consolidación de las plantillas de personal fijo, determinado por la introducción en las leyes generales de presupuestos del Estado, con carácter vinculante, de las llamadas tasas de reposición de efectivos, con el propósito de controlar la expansión del gasto público. Desde entonces las distintas administraciones públicas no han gozado de libertad o de autonomía para crear o mantener todos los puestos de trabajo que consideraban necesarios. No obstante, las propias leyes de presupuestos incluían la válvula de escape, al permitir el nombramiento o la contratación de personal en régimen temporal para proveer las necesidades urgentes e imprescindibles, conceptos estos que cada Administración pública podía interpretar a su gusto. Las citadas tasas de reposición se regularon año tras año, y a partir de la crisis económica y de las finanzas públicas de 2010 de manera mucho más estricta, hasta prohibir en los primeros ejercicios posteriores a esa crisis la asunción de nuevo personal, con escasas excepciones. Hay quienes, por ello, quizá de manera interesada, imputan a esas decisiones del legislador el extraordinario incremento de la temporalidad en el empleo público que se ha producido en nuestro país. Pero es solo una de las causas y, a mi juicio, no la más

¹⁵ De hecho, y como es sabido, la Ley de bases del régimen local, en su redacción original (art. 92), reservaba a funcionarios públicos funciones muy indefinidas, más allá de las atribuidas a los cuerpos o escalas de funcionarios con habilitación de carácter nacional, lo que dio pie a un amplio uso de la contratación laboral en el empleo público local.

importante. De hecho, la temporalidad ha seguido creciendo también en los últimos años, cuando se han suavizado, hasta casi desaparecer, los rigores presupuestarios de las tasas de reposición.

El exceso de las relaciones precarias o de duración determinada en el empleo público fue ya objeto de denuncia y de crítica en dos informes oficiales a principios del siglo, uno del Defensor del Pueblo de 2003¹⁶ y otro del Consejo Económico y Social de 2004¹⁷. En aquel momento la tasa de temporalidad pasaba del 20 por 100 en el conjunto de las administraciones públicas y alcanzaba cotas del 25 o del 27 por 100 en la educación no universitaria y en los servicios de salud. También la Comisión para el estudio y preparación del EBEP abordó el problema en su Informe de 2005¹⁸ y propuso un conjunto de medidas legales para paliarlo, que solo en parte y un tanto descafeinadas se llevaron a la letra de la ley. Poco se hizo, en realidad, para solucionar la cuestión en los años sucesivos y, por ello y por las demás razones ya expuestas, el problema del exceso y del abuso de la temporalidad se agravó, hasta alcanzar tasas superiores al 30 por 100 en el conjunto del sector público e incluso muy superiores en algunos servicios y áreas.

Conviene, no obstante, antes de seguir, diferenciar esos dos términos: por un lado, el exceso, incluso desmedido, y por otro el abuso de la temporalidad, algo que es importante en términos jurídicos. Hablamos de exceso cuando el número o porcentaje de empleados con vínculo de duración determinada es superior a lo razonable. Esa es no solo una anomalía, sino también una situación contraria al principio de buena administración y a los objetivos de la legislación europea en la materia, como se dirá enseguida, para la que la relación normal de trabajo, tanto en el sector público como en el privado, debe ser la de carácter fijo o estable.

El abuso se produce, en cambio, en aquellos casos concretos en que una o varias relaciones temporales se prolongan de manera injustificada. Esto tiene lugar siempre que el empleador prolonga indebidamente una relación de duración determinada o encadena varios nombramientos o contratos de este tipo para el desempeño de tareas o necesidades que tienen carácter estructural. No depende solo, pues, del transcurso del tiempo en situación de precariedad, tal como reconoce la jurisprudencia, tanto europea (desde la STJUE de 26 de enero de 2012, *Küküc*) como española¹⁹. Por ejemplo, una interinidad por sustitución del titular de un puesto de trabajo que no lo desempeña pero tiene reserva de plaza puede prolongarse mucho tiempo sin constituir una relación abusiva, ya que está justificada. Por el contrario, la prolongación, aun por tiempo más limitado, de una interinidad por vacante, debido a que la misma no se cubre con un titular fijo, por imprevisión o negligencia o conveniencia de la Administración, constituye una clara y típica relación abusiva. Como subraya toda

16 Defensor del Pueblo, *Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público*, 2003.

17 Consejo Económico y Social, *La temporalidad en el empleo público*, Informe 3/2004.

18 *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto básico del empleado público*, INAP, abril de 2005, págs. 57-62.

19 Véanse, por ejemplo, las SSTs de 19 de febrero de 2025, rec. 1602/2024; de 25 de febrero de 2025, rec. 4436/2024; de 9 de septiembre de 2025, rec. 3828/2023; de 22 de octubre de 2025 (rec. 6694/2023), y de 5 de noviembre de 2025 (rec. 3106/2022), por citar algunas recientes.

la jurisprudencia, se trata de una cuestión que debe resolverse caso por caso. Pero lo decisivo es que la Administración pretenda resolver con relaciones temporales sus necesidades estructurales, cuando puede y debe adoptar las decisiones para satisfacerlas con personal fijo²⁰.

Esto último se ha producido de manera bastante habitual y extendida en nuestro sector público. En parte quizá porque las normas legales que han regulado las causas de interinidad o temporalidad de las relaciones de empleo público no han sido tan estrictas como hubiera sido deseable. Pero sobre todo porque las reglas existentes no se han cumplido en muchos casos, demasiados, sin que el ordenamiento contemplara unas mínimas medidas de control para hacerlas cumplir efectivamente. Así, son muchas las administraciones, no solo locales o entes instrumentales, que no han aprobado ni aprueban cada año su oferta de empleo público. En otros casos no se convocan ni tramitan con diligencia los procesos selectivos. En fin, se ha incumplido sistemáticamente la obligación que impuso el artículo 10.4 del EBEP a todas las administraciones públicas de incluir las vacantes en la oferta de empleo público del mismo ejercicio en que se producen o del siguiente, o bien amortizarlas. Aunque en un primer momento el Tribunal Supremo pareció sancionar con rigor esa práctica²¹, con posterioridad la vino a justificar, puesto que declaró que la totalidad de las plazas vacantes no podían incluirse en la siguiente oferta de empleo, debido a las tasas de reposición establecidas por las leyes anuales de presupuestos. Pero en estos casos no concluyó que las vacantes imposibles de cubrir debían ser amortizadas sin más, de manera que propició la continuidad de las relaciones de interinidad, incluso abusivas²².

Regap



ESTUDIOS

3 LA LUCHA CONTRA LA TEMPORALIDAD EXCESIVA Y ABUSIVA

En mi opinión, son muchas las administraciones públicas, es decir, sus dirigentes y gestores, que se han encontrado cómodos con esa situación de extendida temporalidad, ya que siempre es más fácil, burocráticamente hablando, e inclusive suele ser menos conflictivo echar mano, caso por caso, de un nombramiento provisional o de un contrato temporal o bien prolongarlo que seleccionar a un nuevo funcionario de carrera. Tampoco suele ser sencillo, o al menos no lo es siempre, poner fin a una relación de temporalidad en el sector público, algo a lo que normalmente los afectados se resisten. Muchos de ellos han preferido y prefieren, en realidad, mantener su puesto

20 Para más precisiones, me remito de nuevo a mi libro *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., págs. 121 y ss.

21 Véase la STS, Sala Tercera, de 29 de octubre de 2010 (rec. 2448/2008). Esta sentencia consideró contrario al artículo 23.2 CE que las ofertas de empleo público no incluyeran todas las vacantes existentes, permitiendo la prolongación de las situaciones de interinidad o temporalidad, a las que no se accede siempre mediante criterios de mérito y capacidad, al menos tan estrictos y controlables como en el caso de los procedimientos de selección de personal fijo, en particular funcionario de carrera. Para más precisiones, me remito a M. SÁNCHEZ MORÓN, "Informe jurídico sobre el deber de las Administraciones públicas de incluir en la oferta de empleo público las plazas vacantes ocupadas por personal interino o temporal y publicar en plazo las correspondientes convocatorias de selección", *Revista de Administración Pública*, 187, 2012.

22 Véanse las SSTs, Sala Tercera, de 2 de diciembre de 2015, rec. 401/2014, y de 25 de septiembre de 2017, rec. 363/2016, entre otras.

de trabajo precario a tener que participar en un proceso de selección competitivo para alcanzar la condición de personal fijo. A esto hay que añadir que las organizaciones sindicales suelen apoyar este planteamiento, con lo que, dado que no es posible la conversión automática de un empleado público temporal en funcionario de carrera o contratado laboral fijo, terminan por favorecer lo que, paradójicamente, podríamos denominar la estabilidad (relativa) de las relaciones temporales.

La traducción jurídica más acabada de esta paradoja fue la creación jurisprudencial de la figura del contratado laboral indefinido no fijo, por obra de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, a partir de la STS de 7 de octubre de 1996 (rec. 3307/1995) y, sobre todo, de la SSTS del Pleno de la Sala de 21 de enero de 1998 (recs. 315 y 317/1997). Figura esta siempre controvertida y objeto de matizaciones posteriores por la propia Sala Cuarta²³, fue incorporada no obstante al EBEP en su artículo 8.2. En sustancia, como es sabido, quien alcanza esa condición, en virtud de sentencia judicial y debido a que su relación laboral temporal se ha prolongado de modo irregular, tiene derecho a permanecer en su puesto de trabajo mientras no sea cubierto por personal fijo, a results del correspondiente proceso selectivo basado en los principios de igualdad, mérito y capacidad. Esta doctrina fue, a su vez, trasladada a las relaciones de interinidad de derecho administrativo por dos SSTS de la Sala Tercera de 26 de septiembre de 2018 (recs. 785 y 1305/2017)²⁴.

Así las cosas, el factor desencadenante de las medidas para combatir el exceso y el abuso de la temporalidad en el empleo público ha sido la interpretación y aplicación que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha hecho de la Directiva 1999/70/CE, que recoge el Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada firmado por los agentes sociales europeos (CES, UNICE y CEEP)²⁵. Partiendo de la base de que las relaciones ordinarias de trabajo en el ámbito de la Unión Europea deben ser de carácter temporalmente indefinido, como se ha dicho, el citado acuerdo marco establece dos tipos de previsiones, unas relativas a la prohibición de discriminación en las condiciones de empleo de los empleados con una relación de duración determinada (art. 4) y otras que tienen por finalidad impedir el abuso de la temporalidad (art. 5).

Por lo que se refiere al objetivo de igualar las condiciones de empleo, cualquiera que sea la duración del vínculo profesional y evitar toda discriminación, se ha avanzado un largo trecho en los últimos años, a golpe de sentencia y, en algunos aspectos, con posterior confirmación en la letra de la ley. En la actualidad los empleados públicos temporales gozan del mismo régimen retributivo que los de carácter fijo y tienen prácticamente los mismos derechos, incluido el derecho a una carrera profesional mientras sigan al servicio de la Administración, salvo el derecho a la inamovilidad en el empleo y otros incompatibles con su condición, como el de participar en concursos

23 Sobre las idas y venidas de la jurisprudencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en relación con la figura del indefinido no fijo y sus consecuencias, véase A. DESDENTADO BONETE, "Indefinidos no fijos: ¿una historia interminable o una historia terminada?", *Información laboral*, 10, 2018. Asimismo y de manera actualizada, E. DESDENTADO DAROCA, *Las relaciones laborales en las administraciones públicas*, 5.ª ed., Bomarzo, 2024, págs. 84 y ss.

24 Me remito al comentario de las mismas que expuse en "La consagración del funcionario administrativo indefinido", *Revista de Administración Pública*, 208, 2019.

25 Sobre la jurisprudencia del TJUE que aplica la Directiva 1999/70/CE al ámbito del empleo público, véase J. FUENTETAJA PASTOR, *Función pública y Derecho europeo*, Civitas, 2018, págs. 139 y ss.

de traslado²⁶. También les son aplicables la mayoría de las situaciones administrativas propias de los funcionarios o reconocidas por convenio al personal laboral fijo, incluida la situación de servicios especiales con reserva del puesto de trabajo²⁷, salvo la excedencia por servicio en otras administraciones o entes del sector público y la excedencia voluntaria por interés particular²⁸.

Lo que aquí interesa es, sin embargo, la lucha contra el abuso y el exceso de la temporalidad. A estos efectos, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha sido fundamental y determinante en la búsqueda de soluciones por nuestros legisladores y nuestros propios tribunales. Pero no ha podido resolver definitivamente el problema, ni podría hacerlo, dado que los términos del Acuerdo marco no son concretos ni imponen a los Estados miembros la adopción de medidas precisas y determinadas para corregir los abusos de la temporalidad.

Recordemos que el citado artículo 5 del Acuerdo marco obliga a los Estados a establecer una o varias de las siguientes medidas: a) las razones objetivas que justifiquen la renovación de las relaciones de duración determinada; b) la duración máxima total de esas relaciones; c) el número máximo de renovaciones de tales contratos o relaciones de empleo. Asimismo, los Estados deben determinar en qué condiciones los contratos o relaciones de duración determinada se consideran sucesivos y celebrados por tiempo indefinido. Por lo demás, el Acuerdo marco no establece las consecuencias jurídicas del incumplimiento de esas obligaciones ni los efectos que debe llevar aparejado el abuso de la temporalidad. Menos aún impone obligaciones generales para reducir el exceso de empleo temporal en las administraciones públicas de cada país.

Desde mediados de la pasada década, el Tribunal de Justicia empezó a dictar sentencias en las que declaraba que la legislación y la práctica administrativa española en la materia vulneraban el Acuerdo marco, ya que permitían de hecho la prolongación indebida o abusiva de las relaciones de empleo en los casos que contemplaban y no establecían medidas suficientemente útiles y eficaces para evitarla. Fueron las primeras la STJUE de 13 de marzo de 2014, *Márquez Somoano* (C-190/13), la STJUE de 14 de septiembre de 2016, *De Diego Porras* (C-596/14), cuya doctrina corrigió en parte otra sobre el mismo caso de 21 de noviembre de 2018 (C-619/17), y dos SSTJUE de 16 de septiembre de 2016, en los casos *Martínez Andrés y Castrejana López* (C-184/17 y C-197/15, acumulados) y *Pérez López* (C-16/15).

Esas sentencias estimularon el debate en el ámbito político y jurídico y dieron alas a quienes pugnaban por la conversión automática de las relaciones temporales abusivas en relaciones de carácter fijo, ya fueran de naturaleza administrativa o funcional, o bien de naturaleza laboral o contractual. Algunos órganos judiciales se mostraron proclives a esta solución en casos de prolongación irregular y dilatada de relaciones de interinidad o como indefinido no fijo. Y se plantearon nuevas cuestiones prejudiciales, resueltas por sentencias en las que el Tribunal de Justicia venía

26 Me remito, sobre el particular, a M. SÁNCHEZ MORÓN, *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., págs. 65 y ss.

27 Desde la STJUE de 20 de diciembre de 2017, *Vega González* (As. C-158/16).

28 Incluso estos últimos supuestos admiten matices en el caso de los interinos de larga duración y empleados laborales indefinidos no fijos. Me remito igualmente a M. SÁNCHEZ MORÓN, *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., págs. 87 y ss.

a ratificar que la legislación española no ofrecía remedios suficientes, preventivos y sancionadores, para garantizar la aplicación efectiva de los objetivos del artículo 5 del Acuerdo marco. No obstante, dado que esta cláusula no es precisa ni incondicional y carece de efecto directo, no puede ser invocada para dejar sin vigencia una norma de derecho interno supuestamente contraria, sin perjuicio del deber de realizar una interpretación de la legislación nacional en un sentido conforme a las exigencias de la Directiva 1999/70/CE²⁹.

Finalmente, la STJUE de 22 de febrero de 2024, Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid (C-59/22, C-119/22 y C-159/22), resolviendo una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con escasa precisión, por cierto, declaró que *“a falta de medidas adecuadas en el Derecho nacional para prevenir y, en su caso, sancionar, con arreglo a la cláusula 5 [del Acuerdo marco], los abusos derivados de la utilización sucesiva de contratos temporales, incluidos los contratos indefinidos no fijos prorrogados sucesivamente, la conversión de esos contratos temporales en contratos fijos puede constituir tal medida. Corresponde, en su caso, al tribunal nacional modificar la jurisprudencia nacional consolidada, si esta se basa en una interpretación de las disposiciones nacionales, incluso constitucionales, incompatibles con los objetivos de la Directiva 1999/70/CE y, en particular, de dicha cláusula 5”*.

Pese a las expectativas abiertas por esta última sentencia, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo entendió, en Sentencia de 4 de abril de 2024 (rec. 4962/2022), que el Tribunal de Justicia consideraba como una medida posible, pero no obligatoria, la conversión automática en fijas de las relaciones de empleo público laborales temporales abusivas, y que esta solución no es posible en nuestro derecho, puesto que colisiona con el derecho fundamental de los ciudadanos a la igualdad en el acceso a los empleos públicos (arts. 14 y 23.2 CE). El pleno de la misma sala acordó además, por Auto de 30 de mayo de 2024 (rec. 5544/2023), plantear nueva cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia, solicitando aclaraciones a la citada Sentencia de 22 de febrero de 2024.

Tampoco la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha aceptado nunca la conversión automática de la condición de funcionario interino en funcionario de carrera por el transcurso del tiempo, inclusive si la prolongación de la interinidad se revela irregular o abusiva, pues entiende que ello infringiría el artículo 23.2 de la CE, de manera que la medida que el Tribunal de Justicia considera posible para cumplir los objetivos de la Directiva 1999/70/CE, a falta de otras, no solo sería en nuestro Derecho una solución *contra legem*, sino también *contra Constitutionem*³⁰, todo lo cual es consecuente con la doctrina que ha mantenido de manera inveterada el Tribunal Constitucional, en el sentido de que *“en ningún caso puede convertirse ese tiempo efectivo de servicios en título de legitimación exclusivo que permita el acceso a la función pública de carácter permanente”* (STC 302/1993, de 21 de octubre). Esta conclusión parece, por lo demás,

29 En tal sentido, entre otras, SSTJUE de 19 de marzo de 2020, *Sánchez Ruiz y Fernández Álvarez* (C-103/18 y C-429/18), 11 de febrero de 2021, *M. V. y otros* (C-760-18), y 3 de junio de 2021, *IMIDRA* (C-726/19).

30 Últimamente, STS de 25 de febrero de 2025 (rec. 4436/2024), que responde a la interpretación que debe hacerse de la Directiva 1999/70/CE, a la luz de la jurisprudencia europea y nacional.

avalada por la STJUE de 13 de junio de 2024, Dirección General de Función Pública de la Generalitat de Catalunya (C-331 y 332/2022), según la cual, la conversión de contratos y relaciones de empleo temporal en relaciones fijas puede constituir, ciertamente, una medida adecuada para prevenir y sancionar los abusos, pero “*siempre que esa conversión no implique una interpretación contra legem del derecho nacional*”.

En cualquier caso, de la jurisprudencia europea deriva la necesidad de adoptar medidas eficaces para reducir la temporalidad en el empleo público, una exigencia cuyo cumplimiento ha venido reclamando a España la Comisión Europea, en su condición de garante de la aplicación del derecho de la Unión³¹. De ahí que en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), presentado por el Gobierno de España y evaluado favorablemente por la Comisión el 22 de junio de 2021, se incluyera en su componente 11, sobre reformas de la Administración pública, el compromiso de reducir la temporalidad en el empleo público. Un compromiso ineludible, por cuanto que el Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero, condicionaba la liberación de los fondos europeos para la financiación del PRTR al cumplimiento de los objetivos acordados.

4 LA RESPUESTA DEL LEGISLADOR: LA LEY 20/2021 Y SUS (AMBICIOSOS) OBJETIVOS

El Gobierno movió ficha y las Cortes aprobaron en ese mismo año la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, denominada “de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público”, con el objetivo explícito de reducir la “tasa de temporalidad estructural” por debajo del 8 por 100 en el conjunto de las administraciones públicas españolas. A tal efecto, la ley, cuyo preámbulo denota haber tenido muy en cuenta la jurisprudencia europea y nacional sobre la materia, apurando las posibilidades de esta última, opera en tres dimensiones: a) la adopción de medidas urgentes para rebajar la tasa de temporalidad existente, mediante procesos masivos de estabilización de empleo temporal; b) una regulación más precisa del régimen de interinidad, con la intención de evitar el exceso y el abuso en el futuro; y c) la voluntad declarada de impulsar una “cultura de la planificación” y mejorar la gestión de los recursos humanos en las entidades públicas.

Sobre el contenido de la citada ley y el análisis jurídico de la misma se ha escrito mucho y bien desde su publicación³². No es el propósito de este estudio abundar en ese análisis jurídico, sino más bien en los efectos y consecuencias de la ley y de sus medidas de aplicación, con el fin de determinar la situación en que nos encontramos en este momento y apuntar algunas propuestas de futuro.

31 Sobre las reclamaciones al Gobierno español de la Comisión Europea en esta materia, véase recientemente F. A. CASTILLO BLANCO, “Aproximación crítica a las posibles consecuencias de los procesos de estabilización en el empleo público”, *Documentación Administrativa*, 14, 2025.

32 Véase, en particular, J. CANTERO MARTÍNEZ, *Temporalidad y estabilización en el empleo público*, Aranzadi, 2022; X. BOLTAINA BOSCH, *Los procesos selectivos de estabilización del empleo público temporal. Comentarios a la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de reducción de la temporalidad y normas de desarrollo*, Bomarzo, 2022; R. ROQUETA BUJ, *Los procesos de estabilización y consolidación de empleo temporal en las Administraciones Públicas*, Tirant Lo Blanc, 2022.



5 SOBRE LOS PROCESOS DE CONSOLIDACIÓN DE EMPLEO TEMPORAL

La primera de esas medidas establecidas por la Ley 20/2021 no es, precisamente, una novedad en la historia de nuestras administraciones y de nuestro derecho de la función pública. Al contrario, la estabilización de empleo público precario acudiendo a este tipo de procedimientos, supuestamente excepcionales, es, como señalé en otro lugar, una historia interminable³³.

Antes de la Constitución, incluyendo el período de transición a la democracia, tuvieron lugar algunos procedimientos de integración de personal temporal o contratado en la función pública de carrera mediante turnos restringidos o bien *ex lege*, de manera automática o semiautomática. Los artículos 23.2 y 103.1 CE no permitían repetir esas experiencias, al garantizar, como un derecho fundamental, el acceso a la función pública en condiciones de igualdad, sobre la base de criterios de mérito y capacidad, que necesariamente debían ser evaluados a través de los correspondientes procesos selectivos³⁴.

Sin embargo, poco tiempo después empezaron a introducirse normas de excepción para dar respuesta a problemas puntuales. La primera de ellas figuraba en la Ley orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria, cuya disposición transitoria novena pretendía acabar con el régimen de contratación administrativa temporal de profesorado universitario (PNN), tan extendido de hecho. Esta norma permitía la integración de dicho personal en los cuerpos de Profesor Titular de Universidad o de Escuela Universitaria mediante la simple superación de una “prueba de idoneidad”, no competitiva. No mucho después, la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, permitió a las comunidades autónomas que convocaran “pruebas específicas” para el acceso a la condición de funcionario de carrera de su personal contratado administrativo, pruebas en las que podían valorarse los servicios prestados como personal contratado e interino (disposición transitoria sexta). Algunas comunidades autónomas entendieron incluso que esta regla les permitía convocar pruebas o turnos restringidos para el acceso de este personal. Y, en todo caso, la citada disposición favoreció la difusión de los procedimientos de concurso-oposición, con valoración destacada de los méritos prestados como personal temporal.

Leyes posteriores, incluso del Estado, abundaron en este tipo de soluciones para la conversión de personal temporal en fijo. Así, por ejemplo, la Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre, general del sistema educativo (LOGSE), en su disposición transitoria quinta, y la Ley 16/2001, de 21 de noviembre, que abrió un proceso extraordinario de consolidación y provisión de plazas de personal estatutario de los servicios de salud,

33 *Régimen jurídico de los funcionarios interinos*, cit., pág. 135.

34 Así lo vino a sancionar, sin duda para prevenir posibles prácticas en contrario, el artículo 27.2 de la Ley del proceso autonómico de 1983: “De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Constitución, no podrá reconocerse un derecho preferente para ingreso en los cuerpos o escalas que creen las comunidades autónomas mediante la celebración de pruebas restringidas o por cualquier otro procedimiento de acceso, al personal contratado por aquellas con anterioridad a la aprobación de la legislación sobre el régimen estatutario de los funcionarios que se dicte en desarrollo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución”.

amén de numerosas leyes de las comunidades autónomas. De hecho, la legislación sobre educación no universitaria (Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, en su disposición adicional 12.^a) y la legislación sanitaria (Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud, art. 31) acabaron estableciendo el procedimiento de concurso-oposición, con valoración de los servicios prestados, como la vía de acceso ordinaria a la condición de funcionario de carrera o estatutario fijo.

El Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto básico del empleado público llamó la atención sobre la amplia utilización de este tipo de procedimientos para el acceso a la función pública de carrera, alertando de que estaba “poniendo seriamente en cuestión todo el sistema constitucional de garantías relativo al acceso al empleo público” e inclusive llevando a la quiebra elementos esenciales de ese sistema, como la oferta de empleo público anual. Criticaba dicho informe los procesos de consolidación de empleo temporal, ya en ese momento tan habituales en muchas administraciones, por cuanto “suponen en la práctica integrar, mediante cursos breves o pruebas muy simples, como personal fijo, en su mayor parte funcionario, a empleados que en su día fueron nombrados o contratados sin una verificación rigurosa de sus méritos y capacidades o sin ningún tipo de selección abierta”. A pesar de ello, la Ley 7/2007, de 12 de abril, que aprobó el Estatuto básico del empleado público, volvió a habilitar en su disposición transitoria cuarta nuevos procedimientos de consolidación de empleo temporal, en los que pudiera valorarse el tiempo de servicios prestados y la experiencia en los puestos de trabajo objeto de las convocatorias.

En fin, habida cuenta del sustancial incremento de la temporalidad que se produjo en los años posteriores al EBEP, años de aguda crisis económica y de las finanzas públicas y de reducción extraordinaria de las tasas de reposición, las leyes de presupuestos generales del Estado para 2017 y para 2018 habilitaron y regularon procesos generalizados de estabilización, que fueron el precedente inmediato de la Ley 20/2021.

El Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad, desde hace tiempo, de pronunciarse sobre la constitucionalidad de estos procedimientos especiales de acceso a la función pública o, más en general, al empleo público y de fijar una doctrina al efecto. Así, y en primer lugar, el tribunal ha declarado en reiteradas ocasiones que, para resolver el problema de la temporalidad, no es lícito convocar pruebas de acceso restringidas o reservadas a quienes tienen la condición de empleado público interino o temporal. Esta jurisprudencia se estableció en la STC 27/1991, de 15 de marzo³⁵, y fue reiterada en las SSTC 151/1992, de 19 de octubre; 60/1994, de 28 de febrero; 16/1998, de 26 de enero, y 130/2009, de 1 de junio. Conforme a esa doctrina constitucional, el artículo 61.1 del EBEP estableció que los procesos selectivos de acceso al empleo público “tendrán carácter abierto” y garantizarán la libre concurrencia, con la única excepción de los procedimientos de promoción interna y de las medidas

35 Paradójicamente, sin embargo, esa sentencia aceptó la validez de esas pruebas “por una sola vez”, como un proceso “extraordinario e irreplicable”, para resolver el problema de interinidad generado por la creación de las nuevas administraciones autonómicas en los años posteriores a la aprobación de la Constitución, pero dejando claro que, en aplicación del principio de igualdad que consagra el artículo 23.2, dicho tipo de pruebas está proscrito con carácter general.

de discriminación positiva –en favor de los candidatos con discapacidad– previstas en ese mismo texto legal.

Por el contrario, el Tribunal Constitucional admitió la posibilidad de aplicar procedimientos de concurso-oposición en los que pudieran valorarse de forma específica los méritos por servicios prestados como personal interino o temporal. Eso sí, fijando unos límites a la aplicación y regulación de este tipo de procedimientos, que en todo caso deben tener carácter excepcional. En concreto, el tribunal determinó que dichos méritos solo podían valorarse en la fase de concurso, normalmente posterior a la de oposición, no pudiéndose utilizar la puntuación recibida en aquel para suplir las carencias de puntuación en la fase de oposición. Además, se declaró que la valoración de la fase de concurso no podía exceder de ciertos límites en el conjunto del proceso selectivo, siempre inferiores al 50 por 100, de manera que no pudiera determinar por sí sola el resultado del proceso selectivo. El *leading case* al efecto fue la STC 67/1989, de 18 de abril, cuyos criterios aplican, con suerte dispar, las SSTC 185/1994, de 20 de junio; 93/1995, de 19 de junio; 11/1996, de 29 de enero; 107/2003, de 2 de junio; 27/2012, de 1 de marzo, y 86/2016, de 28 de abril. El Tribunal Supremo ha mantenido y aplicado igualmente esta jurisprudencia en numerosas sentencias³⁶, jurisprudencia que también tiene su reflejo en el artículo 61.3 del EBEP. Solo en un caso particular, la STC 12/1999, de 11 de febrero, aceptó la constitucionalidad de un proceso de consolidación a través de un mero concurso de méritos, matizando que este procedimiento solo podía utilizarse lícitamente en situaciones excepcionales y “por una sola vez”³⁷.

La Ley 20/2021 tuvo en muy en cuenta esta jurisprudencia al diseñar el proceso extraordinario de estabilización de empleo, tal como se deduce expresamente de su preámbulo o exposición de motivos. De ahí el carácter excepcional que se otorga al mismo y la limitación del plazo para tramitarlo y resolverlo, hasta el 31 de diciembre de 2024. De ahí también que se prevean convocatorias abiertas y en ningún caso restringidas. De ahí, en fin, que en los procedimientos de concurso-oposición solo se permita valorar la fase de concurso hasta en un 40 por 100 del total. Ahora bien, la ley (art. 2.4) no solo establece que en la fase de concurso se tendrá en cuenta “mayoritariamente” la experiencia en el cuerpo, escala, categoría o equivalente de que se trate, sino que no fija límites de ningún tipo a esa valoración “mayoritaria”. Por otra parte, el legislador se apoya en el criticado precedente de la STC 12/1999, para permitir la convocatoria de concursos de méritos al objeto de estabilizar las plazas ocupadas con carácter temporal de manera ininterrumpida con anterioridad a 1 de enero de 2016. Y para la regulación concreta de los términos o bases generales de cada procedimiento y, en su caso, de cada convocatoria se remite a la negociación colectiva con los sindicatos, que desde siempre han defendido la consolidación como

36 Por poner solo un ejemplo, véase la STS, Sala Tercera, de 20 de febrero de 2020 (rec. 2397/2016), que confirma otra del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

37 Dicha sentencia fue objeto de crítica en la doctrina jurídica. Me remito sobre ello a mi comentario “Igualdad de oportunidades en el acceso a función pública y estabilización funcional de los interinos”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, 34, 1999.

fijos de quienes accedieron al empleo público como interinos o personal contratado en régimen temporal, con las menores trabas, condiciones o exigencias posibles.

Sobre la regulación de los procesos de estabilización prevista en la Ley 20/2021, surgieron desde un principio dudas de constitucionalidad³⁸. Pero lo cierto es que los órganos jurisdiccionales competentes no la han cuestionado hasta ahora y no parece probable que la vayan a cuestionar en el futuro. El Tribunal Constitucional no ha tenido la ocasión de pronunciarse, pues no se interpuso ningún recurso de inconstitucionalidad contra dicha ley³⁹ y solo se le ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad, por parte de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que fue finalmente inadmitida⁴⁰. El Tribunal Supremo, por su parte, sí ha tenido ocasión de plantear dicha cuestión, pues así se ha solicitado en varios recursos, pero ha declinado hacerlo, ya que no observa motivos de inconstitucionalidad en dicha ley, dada la grave y excepcional situación que pretende afrontar y resolver⁴¹. Sin duda, este factor ha pesado más en la jurisprudencia que la rigurosa aplicación de los límites constitucionales a los procesos de estabilización que venían fijando con anterioridad los dos altos tribunales.

Otra cosa son las normas generales y las convocatorias específicas que han aprobado las administraciones competentes para llevar a cabo los procedimientos selectivos de estabilización en cumplimiento de la Ley 20/2021. En la práctica, muchas de ellas, tal como era de temer, han hecho una interpretación de las reglas de la ley extremadamente generosa para con los interinos o con el personal contratado temporal interesado en participar en los concursos o procesos de concurso-oposición, valorando los méritos por sus servicios prestados en las plazas o puestos de trabajo correspondientes o en los servicios o administraciones convocantes muy por encima de los que pudieran alegar otros competidores. También se ha reducido el nivel de conocimientos a valorar en la fase de oposición, con el fin de facilitar su superación. El objetivo tanto de las organizaciones sindicales que han negociado las bases de estos procedimientos como, implícitamente, de muchas de las administraciones u organismos públicos afectados ha sido integrar en la función pública de carrera o dotar de un contrato por tiempo indefinido a quienes ya prestaban servicios en unas u otros con relación de duración determinada, fuese o no abusiva su situación.

La aprobación de las bases generales y de las convocatorias de los procesos de estabilización ha generado por ello una conflictividad relativamente elevada, como se deduce del número de sentencias de los órganos judiciales inferiores de lo contencioso-administrativo sobre la cuestión que pueden encontrarse en los repertorios. Con frecuencia, se han impugnado tales actos o disposiciones por la supuesta infracción de los artículos 23.2 o 14 CE, alegando la discriminación que supone valorar de

38 Sobre ello, por todos, J. CANTERO, *Temporalidad y estabilización...* cit.

39 El Defensor del Pueblo rechazó expresamente interponerlo en Resolución de 24 de marzo de 2022.

40 C.I. 2796/2024, inadmitida por Resolución del Pleno del Tribunal de 28 de enero de 2025. Sobre ello, F. A. CASTILLO BLANCO, "Aproximación crítica...", cit., págs. 13-14.

41 SSTs de 20 de julio de 2023 (rec. 695/2022), 30 de octubre de 2023 (rec. 592/2022), 5 de febrero de 2024 (rec. 696/2022), 16 de julio de 2024 (rec. 675/2023), 3 de diciembre de 2024 (rec. 712/2022), etc.

distinta manera los servicios equivalentes prestados en la Administración o entidad convocante o en otras, o incluso en los servicios públicos de otros países de la Unión Europea, o bien como funcionario interino y como contratado laboral, o bien porque se ha vedado la participación en esos procesos, que son legalmente procedimientos abiertos, a personas que tenían ya la condición de funcionario de carrera o contratado fijo, etc.

En general, los tribunales parecen mostrar una consideración indulgente con las diferencias de puntuación de los baremos, que se suele justificar apelando al objetivo de reducción de la temporalidad propio de estas convocatorias⁴². Pero en ocasiones han entendido que las diferencias de valoración no están justificadas, bien porque discriminan en razón del vínculo profesional de los interesados⁴³, bien porque resultan manifiestamente desproporcionadas. Destaca en este sentido una primera Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de septiembre de 2024 (rec. 6920/2023), que confirma otra del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 14 de junio de 2023⁴⁴, estableciendo como doctrina que la distinción de valoraciones de los méritos contraídos al servicio de unas u otras administraciones u organismos “no puede superar el límite de lo tolerable”. No es, ciertamente, una doctrina precisa, dada la indeterminación del concepto jurídico en que se funda, aunque es de prever que sirva de precedente para resolver algunos recursos.

Con independencia de la batalla jurídica, que podría aun ser larga, es preciso examinar las consecuencias del proceso extraordinario de estabilización abierto por la Ley 20/2021. En declaración pública de 18 de diciembre de 2024, poco antes de la finalización del plazo legal de terminación de dicho proceso, el ministro de Transformación Digital y Función Pública cifraba en algo más de 321.000 las plazas de empleo público de duración indefinida cubiertas en virtud de los mismos. De ser así, la temporalidad se habría reducido aproximadamente en un 30 por 100 de la existente y en algo menos del 10 por 100 del conjunto de empleados públicos. Quiere ello decir probablemente que el número de plazas “a consolidar”, esto es, las que podríamos definir como de media o larga duración, ocupadas de manera temporal durante más de tres años, era inferior al que se calculó, ya que aquellas cifras no cuadran en absoluto con el objetivo de reducir al 8 por 100 la tasa de temporalidad en el empleo público, que fija expresamente la propia ley. Por otra parte, si atendemos a los últimos datos conocidos del INE y los que ofrece el Registro Central de Personal, en el año 2025 el índice de temporalidad se situaría por encima del 28 por 100, lo que

42 Un ejemplo paradigmático es la STSJ de Asturias de 15 de abril de 2025 (ROJ STSJAS 1150/2025), que justifica, en virtud de ese criterio, la diferencia de puntuación máxima alcanzable –70 por 40 puntos– por los interinos y temporales de la Administración convocante y por otros candidatos que prestaron servicio en otras administraciones nacionales o europeas.

43 Por ejemplo, STSJ de La Rioja de 3 de junio de 2024 (rec. 45/2023), que anula parcialmente las bases comunes de los procesos de estabilización aprobados por el Gobierno de esa Comunidad Autónoma, por cuanto no valoran por igual los méritos por servicios prestados como funcionario interino y como personal laboral en puestos o funciones equivalentes.

44 En el caso enjuiciado, las bases del concurso otorgaban una puntuación por los servicios prestados en el Servicio Gallego de Salud (Sergas) superior en más del doble a la reconocida por servicios equivalentes en los servicios de salud de otras Comunidades Autónomas. La STS de 22 de octubre de 2025 (rec. 8023/2024) reitera la doctrina de la señalada en el texto, considerando discriminatorio que se otorgue doble puntuación a los servicios prestados en el Sergas que a los prestados en otros servicios de salud. Matiza, no obstante, que es posible otorgar mayor puntuación a los primeros, siempre que la diferencia de trato sea reducida y proporcionada y esté debidamente motivada.

supone tan solo un 4 o 5 por 100 inferior a la existente en 2021. Obviamente, hay que entender que entre uno y otro año se han seguido incorporando al empleo público nuevos empleados con vínculo de duración determinada y en no escasa medida. Cabe recordar al efecto que la disposición transitoria tercera de la Ley 20/2021, bajo la rúbrica de “Medidas de seguimiento presupuestario”, permite expresamente a las administraciones públicas incorporar nuevo personal interino en las vacantes que se produzcan por jubilación y en “plazas de necesaria y urgente cobertura”. Eso sí, con la condición de que dichas plazas se incluyan en la oferta de empleo público del mismo ejercicio o del siguiente, una condición que, como sabemos, nunca se ha cumplido con regularidad.

El proceso extraordinario de estabilización ha permitido, sobre todo, convertir en fijos a un alto número de empleados públicos temporales, mediante procedimientos desiguales y, en la práctica, escasamente “selectivos”, es decir, configurados de tal manera que se hacía difícil distinguir, si se me permite la expresión, “el grano de la paja”. Non obstante, si se compara con el objetivo cifrado, se ha saldado con un relativo fracaso.

6 PREVENIR EL ABUSO Y EL EXCESO DE TEMPORALIDAD

Como se ha dicho, la segunda finalidad de la Ley 20/2021 fue evitar que se reprodujera en el futuro o que se agravara el problema de la excesiva temporalidad y el abuso de las relaciones jurídicas de duración determinada en el empleo público. Para ello, la ley incluyó una nueva regulación de la figura del funcionario interino, modificando el artículo 10 del Texto Refundido del EBEP, así como una serie de medidas destinadas al control de la temporalidad en el empleo público, añadiendo al efecto una disposición adicional decimoséptima al mismo texto refundido.

La nueva regulación del funcionario interino no se aparta demasiado de la hasta entonces vigente. Se contemplan los cuatro supuestos clásicos de interinidad: por vacante, por sustitución, por programas temporales y de refuerzo, ampliándose, por cierto, la duración máxima de esta última modalidad, hasta nueve meses dentro de un plazo de dieciocho meses. La mayor novedad atañe a las causas de cese, en particular al cese de los interinos que ocupan plazas vacantes de funcionario. El legislador ha tomado nota del habitual incumplimiento del mencionado artículo 10.4 del EBEP, que es una de las principales causas, aunque no la única, de la prolongación indebida y el abuso de la interinidad. Por ello fija taxativamente el plazo máximo de tres años para el cese de la relación de interinidad, a contar desde el nombramiento del interesado como funcionario interino. Cumplido ese plazo máximo, la vacante solo puede ser desempeñada por un funcionario de carrera, salvo que se amortice, como es obvio.

Sin embargo, se prevé que el plazo máximo pueda prorrogarse “excepcionalmente” si, antes de su finalización, se hubiera convocado proceso selectivo para cubrir dicha vacante, hasta la finalización de dicho proceso selectivo y la toma de posesión de quien gane la plaza, se entiende. La Ley precisa, no por casualidad, que la

Regap



ESTUDIOS

convocatoria en cuestión debe resolverse necesariamente dentro del plazo establecido en el artículo 70 del Texto Refundido del EBEP, que es un plazo máximo de tres años de ejecución de la oferta de empleo público. Ello puede suponer, no obstante, prolongar la interinidad durante varios meses o años más allá del plazo máximo general. No solo eso, sino que, si el proceso selectivo para cubrir la plaza con personal funcionario de carrera queda desierto, la ley permite expresamente que pueda efectuarse otro nombramiento de funcionario interino. No concreta el texto legal si este nuevo nombramiento podría recaer en la misma persona que venía desempeñando el puesto con anterioridad. Si se acepta esta posibilidad, la consecuencia sería que se facilita o permite implícitamente el abuso, mediante nombramientos sucesivos del mismo interino⁴⁵.

Ahora bien, lo decisivo es que estas normas se cumplan a rajatabla en todas las administraciones y entidades públicas, algo que no se puede dar por sentado, habida cuenta de lo que ha sucedido con la obligación legal que impone el artículo 10.4 del EBEP.

Para intentar evitar tales eventuales incumplimientos, la nueva disposición adicional decimoséptima del EBEP establece lo que denomina “medidas de control de la temporalidad”, medidas que, a mi juicio, se revelan manifiestamente insuficientes.

Por un lado, se establece que todo acto, pacto, acuerdo o disposición que suponga el incumplimiento directo o indirecto de los plazos máximos de permanencia del personal temporal será nulo de pleno derecho. Desde un punto de vista dogmático, es acertado que se atribuya a estas irregularidades el mayor grado de nulidad, que no es subsanable y puede permitir la revisión de oficio de las decisiones en cuestión “en cualquier momento”⁴⁶. Ahora bien, desde un punto de vista práctico, cabe dudar de la eficacia de esta norma. Normalmente, a la Administración que ha incurrido en violación de las reglas sobre el cese de personal temporal no le interesará iniciar un procedimiento de revisión de oficio. Tampoco es probable que sean los propios empleados públicos temporales afectados por dichas irregularidades quienes las impugnen, ya que la consecuencia sería la pérdida de su puesto de trabajo temporal y no su consolidación en el empleo, que es lo que en general pretenden. En fin, difícilmente los citados actos, pactos o disposiciones serán recurridos por terceros eventualmente interesados, ni siquiera por las organizaciones sindicales o asociaciones de funcionarios. Por lo tanto, se trata de una previsión legal escasamente útil para resolver el problema del abuso de la temporalidad.

Algo similar podría decirse de las compensaciones económicas o indemnizaciones previstas por la Ley 20/2021 por el incumplimiento de los plazos de permanencia.

45 Quizá, no obstante, la duda podría despejarla la jurisprudencia, considerando que el nombramiento de la misma persona para un segundo período de interinidad en la misma plaza constituye un fraude de ley.

46 Téngase en cuenta, no obstante, que, conforme al artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre (LPACAP), las potestades de revisión de oficio no pueden ser ejercitadas cuando, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, la buena fe, el derecho de los particulares o las leyes. Un precepto este que los tribunales han utilizado con frecuencia en materia de función pública, para deslegitimar actos de revisión de oficio de otros manifiestamente nulos; por ejemplo, determinados actos de selección de personal. Sobre ello, me remito a M. SÁNCHEZ MORÓN, “La revisión de oficio de los actos administrativos dictados en procedimientos de selección de personal”, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 37-38, 2025.

Es justo que se indemnice a los afectados por el abuso de la temporalidad. Pero el problema es que el derecho a percibir dichas compensaciones nace a partir de la fecha del cese efectivo de esos empleados públicos en su puesto de trabajo. Con toda probabilidad, la mayoría de quienes sufren una prolongación indebida y abusiva de su relación con la Administración preferirán mantener dicha relación de empleo a percibir una indemnización por su extinción. Incluso las propias administraciones que infringen los plazos de permanencia podrían ser reticentes a cesar a los empleados públicos en cuestión, sabiendo que en tal caso y solo en ese caso tendrán la obligación de abonar la compensación económica que fija la Ley⁴⁷. Es lógico, pues, que el Tribunal de Justicia haya declarado reiteradamente que ese tipo de medidas indemnizatorias no son suficientes para asegurar el cumplimiento de la Directiva 1999/70/CE, evitando el abuso de la temporalidad en el empleo público.

En fin, la nueva disposición adicional decimoséptima del EBEP establece que “las actuaciones irregulares en la presente materia darán lugar a la exigencia de las responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las administraciones públicas”. Sin duda, la exigencia de responsabilidades personales podría ser una medida efectiva y disuasoria de los abusos e irregularidades que favorecen el abuso de la interinidad, en consonancia con los planteamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Pero, tal como está redactado el precepto, se trata en este caso de una medida no solo deficiente, sino claramente inoperante.

Conviene recordar que la exigencia de responsabilidades no a las administraciones competentes, como organización o persona jurídica, sino a las autoridades o funcionarios personalmente causantes de la prolongación irregular de las situaciones de interinidad o de contratación temporal, por acción o por omisión, fue propuesta ya en su día en el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP. Literalmente, el informe proponía incluir en el texto de la ley lo siguiente: “Ha de emitirse informe preceptivo, por el titular del órgano competente en cada caso, bajo su propia responsabilidad, sobre la imposibilidad legal de prorrogar de manera expresa o implícita el nombramiento de interino o contrato temporal que finaliza. Emitido dicho informe, el titular del órgano de contratación asume la responsabilidad personal, de naturaleza disciplinaria, patrimonial o, en su caso, penal, que le corresponda según la legislación vigente por la prolongación irregular de la relación de servicio o laboral”. Sin embargo, esta propuesta no fue llevada por el Ministerio de Administraciones Públicas y por el Gobierno al Proyecto de Ley del EBEP. Conociendo la habitual renuencia de los dirigentes políticos a asumir cualquier tipo de responsabilidad personal por el ejercicio de sus cargos, es muy posible que fuera esta una de las primeras propuestas de la Comisión que quedó descartada.

47 En todo caso, hay que señalar que el derecho a percibir la indemnización por cese que fija la Ley 20/2021, equivalente a veinte días de retribuciones fijas por año de servicio, hasta un máximo de doce mensualidades, solo se aplica en aquellos casos en que el nombramiento del interesado tuvo lugar después de la entrada en vigor de la citada ley y no antes, incluso si el cese tiene lugar durante la vigencia de la misma ley. Así lo declaran, por ejemplo, las SSTs de 1 de julio de 2025 (rec. 5709/2023) y de 14 de octubre de 2025 (rec. 7438/2024), aplicando la disposición transitoria segunda de la Ley 20/2021: “Las previsiones contenidas en el artículo 1 de esta ley serán de aplicación únicamente respecto del personal temporal nombrado o contratado con posterioridad a su entrada en vigor”. Eso quiere decir, entre otras cosas, que no tienen derecho a la citada compensación económica quienes hayan sido cesados en virtud de la resolución de los concursos de estabilización que impulsó la misma ley.

Ahora la Ley 20/2021 vuelve recuperar como medida de control la exigencia de responsabilidades personales, pero lo hace de manera totalmente imprecisa. No se sabe bien que son las “responsabilidades que procedan de conformidad con la normativa vigente en cada una de las administraciones públicas”. Podría tratarse de responsabilidad disciplinaria de los funcionarios, que es la única que puede ser regulada de manera diferente por y para “cada una” de las administraciones públicas o, mejor dicho, por la legislación del Estado y de las comunidades autónomas. Algunos de los tipos de infracción disciplinaria legalmente previstos, como, por ejemplo, la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales, podrían ser aplicados al supuesto de hecho de que aquí se trata. Pero no está claro *a priori* y, por otra parte, quienes deciden expresa o implícitamente prolongar ilegalmente una situación de temporalidad suelen ser personas o autoridades nombradas o elegidas para el desempeño de cargos gubernativos o de alta dirección, a las que no se aplica el régimen disciplinario de los funcionarios públicos.

Podría interpretarse que la ley, pese a su tenor literal, se refiere a la responsabilidad patrimonial de autoridades y funcionarios, cuyo régimen es común y básico, aplicable a todas las administraciones públicas por igual. Pero este régimen, establecido hoy en el artículo 36 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre (LRJSP), es muy restrictivo y, en la práctica, no se utiliza apenas, sobre todo si la persona responsable tiene la condición de autoridad pública.

Por lo que se refiere a una eventual responsabilidad penal, a la que aludía ya el Informe de la Comisión del EBEP, a falta de una regulación específica, resulta difícil subsumir las conductas de que aquí tratamos en alguno de los tipos delictivos vigentes, máxime si se tiene en cuenta el criterio de intervención mínima que suele aplicar la jurisdicción penal.

Se explica claramente por todo ello que el Tribunal de Justicia haya entendido que el régimen de responsabilidad de autoridades y funcionarios regulado en nuestra legislación no alcanza la cualidad de medida disuasoria o sancionadora eficaz para prevenir el abuso de la temporalidad en el empleo público. Y ello porque las normas de la Ley 20/2021 que ahora analizamos tienen “un grado de ambigüedad y de abstracción tal” que no resultan compatibles con las exigencias de la directiva⁴⁸. El propio tribunal compara este régimen con el regulado a los mismos efectos en la legislación italiana, sobre el que se pronunció en Sentencia de 7 de marzo de 2018, *Santoro* (C-494/16). Entre otras medidas disuasorias, esa legislación italiana (Decreto legislativo 165/2001) obliga expresamente a las administraciones públicas a recuperar de los directivos responsables los importes abonados a los trabajadores en concepto de reparación del perjuicio sufrido debido a la infracción de las disposiciones relativas a su selección contratación, mediando intencionalidad o falta grave; esa infracción se tiene en cuenta además en la evaluación del desempeño de esos directivos⁴⁹, de la

48 STJUE de 22 de febrero de 2024 (C-59/22, C-110/22 y C-159/22) citada, fundamentos 109 a 115.

49 Téngase en cuenta, no obstante, que los directivos públicos en Italia son empleados públicos con un estatuto especial de carácter profesional y están sometidos a evaluación periódica, algo semejante a lo que previó entre nosotros el artículo 13 del EBEP y que apenas ha tenido desarrollo y aplicación.

que dependen determinados complementos salariales. En fin, las administraciones públicas que hayan incurrido en tales infracciones no pueden llevar a cabo procesos selectivos de ningún tipo durante los tres años siguientes a la infracción. Aunque ignoro de qué manera se aplican en Italia tales disposiciones, cuya efectividad deben verificar los tribunales nacionales, lo cierto es que el Tribunal de Justicia consideró que constituían un tipo de medidas suficientemente disuasorias para prevenir el abuso de la temporalidad en el empleo público, por lo que declaró la compatibilidad de la legislación italiana con el Acuerdo marco sobre el trabajo de duración determinada, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE.

Sin duda, el Gobierno y el legislador conocían esta jurisprudencia al elaborar la Ley 20/2021, pues, como se ha dicho ya, su preámbulo revela que al redactarla se tuvo muy en cuenta la opinión del Tribunal de Justicia. Sencillamente, en materia de responsabilidades no se quiso precisar más.

7 PLANIFICACIÓN DE RECURSOS HUMANOS Y REFORMAS DEL SISTEMA DE SELECCIÓN

El Gobierno y el legislador son también conscientes de que una parte del problema deriva de la falta de planificación en materia de empleo público por las administraciones competentes, que aboca con enorme frecuencia a adoptar medidas urgentes e improvisadas para colmar sus necesidades de personal. Reconoce también el preámbulo de la Ley 20/2021 que no existe “una práctica asentada de convocatoria periódica y sistemática” de las plazas vacantes, con la necesaria regularidad. Señala, asimismo, que los procesos selectivos de personal no se desarrollan con la agilidad y la celeridad necesarias. En este sucinto análisis, el legislador apunta bien, podríamos decir. Pero luego, en el texto de la Ley, dispara mal.

Nada se dice en el articulado de la ley por lo que respecta a la planificación de recursos humanos. Como se ha señalado, esa planificación estaba prevista ya por la Ley 22/1993, que modificó el artículo 18 de la LMRFP, y se regula en el artículo 69 del EBEP, y en la legislación de función pública aprobada en desarrollo por el Estado y algunas comunidades autónomas⁵⁰. Pero apenas se ha hecho uso de esa posibilidad legal, a pesar de que el alto porcentaje de plazas vacantes que se están produciendo por jubilación lo requeriría.

En cuanto a la tramitación de los procesos de selección, la disposición adicional cuarta de la Ley 20/2021 se limita a imponer a las administraciones públicas el deber de “asegurar” el cumplimiento de los plazos de ejecución de los procesos selectivos, mediante la adopción de las medidas apropiadas para agilizar su desarrollo, tales

Regap



ESTUDIOS

⁵⁰ Por ejemplo, para la Administración del Estado, art. 107 del Real decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, desarrollado por la Orden TDF/380/2024, de 26 de abril. Previsiones semejantes se encuentran en los arts. 51 a 54 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la función pública valenciana; arts. 48 y 49 de la Ley 11/2022, de 1 de diciembre, de empleo público Vasco, y arts. 89 y 90 de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de función pública de Andalucía, por citar solamente algunas de las últimas leyes autonómicas de desarrollo del EBEP. El País Vasco y la Generalitat Valenciana aprobaron, al igual que la Administración del Estado, sus planes generales o estratégicos de recursos humanos, pero no así la mayoría de las comunidades autónomas y las entidades locales e instrumentales.

como la reducción de los plazos, la digitalización de los procesos o la acumulación de pruebas en un mismo ejercicio, entre otras. Algunas administraciones aplican ya este tipo de medidas, y es de desear que tales experiencias se difundan en el futuro. Pero una cosa es la letra de la ley y otra que se cumpla puntualmente, algo que con frecuencia no sucede en materia de empleo público.

En fin, la disposición adicional primera, apartado 1, de esa ley prevé que los municipios que no sean de gran población pueden encomendar la gestión material de la selección de su personal, incluido el de carácter interino o temporal, a las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, otros entes supramunicipales o a las comunidades autónomas uniprovinciales. Sin embargo, está por ver hasta qué punto estas encomiendas de gestión se extienden, pues sin duda muchas corporaciones municipales no estarán dispuestas a renunciar a sus potestades autónomas en materia de selección de personal⁵¹.

En definitiva, aunque no se pueda calificar la Ley 20/2021 como un absoluto fracaso, dado que ha permitido estabilizar en el empleo público a decenas de miles de personas con una relación de trabajo de duración determinada, lo cierto es que ha quedado muy lejos de sus objetivos, tanto por lo que se refiere a la reducción de la tasa de temporalidad existente como en cuanto a la efectividad de las normas y medidas que incorpora con el fin de reducir los abusos y el exceso de personal temporal en el futuro.

7.1 ¿Y AHORA QUÉ? ALGUNAS VÍAS DE MEJORA... SI HAY VOLUNTAD POLÍTICA

Llegados a este punto, hay que preguntarse qué se puede hacer. Primero porque, como se ha visto, el porcentaje de empleados públicos con una relación de duración determinada sigue siendo muy elevado. Segundo, porque el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sigue considerando, con razón, que nuestra legislación de empleo público no establece aún las medidas que serían necesarias para prevenir y sancionar la prolongación abusiva de la temporalidad, de conformidad con el Acuerdo marco recogido por la Directiva 1999/70/CE. Ello expone a nuestro país a nuevas decisiones judiciales, incluyendo, en su caso, las que procedan para exigir el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal de Justicia, así como a los procedimientos de infracción que instruye o puede incoar en el futuro la Comisión Europea, no se sabe con qué consecuencias económicas, en cualquier caso negativas. Y tercero, porque no basta –o al menos no es esta nuestra intención– con limitarse a la crítica de lo que dispone la Ley 20/2021 y de sus medidas de aplicación. Algo habrá que hacer, para lo que es preciso estudiar y proponer posibles soluciones. Eso sí, con el mayor realismo posible, pues hay que ser conscientes de que nada se puede solucionar si no hay voluntad política de hacerlo o no se alcanzan los consensos políticos oportunos, respetando

⁵¹ No obstante, parece que existen ya algunas iniciativas al efecto; por ejemplo, en la Diputación Provincial de Barcelona y en las comunidades autónomas de La Rioja y de las Islas Baleares. Sobre ello, A. GIL BLÁZQUEZ, "Innovación en materia de selección del empleado público en el ámbito local, *Documentación Administrativa*, 13, 2024.

en todo caso nuestro derecho constitucional y el derecho de la Unión Europea. Bajo esta premisa, se ofrecen aquí algunas reflexiones.

Ante todo parece necesario profundizar en el conocimiento del problema, completando la información disponible y el análisis de la misma. Las estadísticas del INE y los datos del Boletín de Personal que publica el Registro Central de Personal ofrecen datos generales, que permiten saber el número total aproximado de empleados públicos con relación de duración determinada. Pero sería necesario conocer también datos desglosados en función de las causas o modalidades de temporalidad. Este tipo de información permitiría reducir la cuestión a sus estrictos términos. En concreto, es muy probable que el número o porcentaje de empleados con relación de larga duración sea hoy en día limitado. Dadas las facilidades de consolidación que ha ofrecido la Ley 20/2021 para esta clase específica de personal y el número final de beneficiados, parece claro que la mayoría ha podido acceder a un empleo público fijo. Pero eso quiere decir que cerca del 70 por 100 o más de los interinos y empleados con contrato público temporal no eran “de larga o media duración”. Por eso y por las incorporaciones de los últimos años, el número total de empleados temporales es todavía alto. Pero el porcentaje de empleados en precario que sigue sufriendo abuso en sentido estricto debe ser hoy ya bastante reducido.

Por otra parte, no está claro qué comprende el concepto de “temporalidad” en el empleo público que se deduce de las estadísticas. A falta de mayor precisión, debe incluir quizá a los funcionarios en prácticas o en formación, cuyo número puede ser relativamente elevado en algunas áreas. Piénsese, por ejemplo, en los servicios de salud, en los que presta servicio durante varios años el personal médico, de enfermería y otras profesiones en condición de “internos y residentes”. También debe incluir al personal eventual o de confianza política definido en el artículo 12 del EBEP. Ni unos ni otros son interinos o contratados laborales. Desde el punto de vista jurídico son una especie de “falsos interinos” y no se pueden asimilar a estos a los efectos que aquí interesan.

Tampoco está claro el concepto de temporalidad “de carácter estructural” que utiliza la ley. Se podría entender tal vez que los empleados públicos interinos o contratados para la ejecución de programas temporales, para reforzar ocasionalmente los servicios e inclusive para sustituir a otro funcionario o empleado ausente con reserva de plaza no tienen una relación temporal “estructural”. Caso distinto es el de los interinos por vacante y el personal laboral temporal equivalente. Pero no se conoce cuántos empleados públicos se encuentran en esta situación. En cualquier caso, es seguro que, si se computan tan solo estos, la tasa de temporalidad “estructural” en el empleo público sería muy inferior al porcentaje total de empleados temporales.

Aún así, no se entiende muy bien sobre la base de qué estudios o análisis el legislador se ha propuesto reducir esa tasa de temporalidad “estructural” por debajo del 8 por 100 del total del empleo público. No sé si este objetivo es realista, aun en el caso de que se cumplieran estrictamente las normas que limitan la prolongación de las situaciones de temporalidad, o si se trata más bien de una cifra mítica. Por todo ello, sería imprescindible la información complementaria que falta, al objeto de conocer

Regap



ESTUDIOS

la dimensión real del problema, evitando interpretaciones erróneas o interesadas de los datos de temporalidad.

Cualquiera que sea el número exacto de empleados temporales cuya situación no está legal y objetivamente justificada, lo que no cabe es convertirlos de forma automática en personal fijo por el paso del tiempo. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo es muy firme al respecto y no creo que vaya a cambiar. Al fin y al cabo, se basa en un derecho fundamental, el de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, que como tal tiene valor preferente en nuestro ordenamiento jurídico. Frente a él no puede alegarse un supuesto derecho a consolidar el empleo por parte del personal temporal por el mero transcurso del tiempo o los servicios prestados, como pretenden muchos interesados y los sindicatos y asociaciones que les apoyan. Cierto es que muchos funcionarios interinos y contratados temporales accedieron al empleo público mediante algún tipo de valoración de sus méritos y capacidades, aunque no todos. Cierto es también que muchos de ellos han podido demostrar su capacidad en el ejercicio de sus funciones, aunque no existen sistemas rigurosos de evaluación del desempeño, salvo excepción. Por todo ello, se reconoce que los servicios prestados pueden ser objeto de valoración en los procedimientos de acceso a la función pública de carrera, dentro de unos términos razonables. Lo que no es constitucionalmente viable es privar de toda oportunidad a otros aspirantes o candidatos al empleo público por la simple razón de que no tuvieron ocasión de ingresar como personal temporal al servicio de la Administración.

Tampoco la Directiva 1999/70/CE reconoce un derecho a adquirir directamente la cualidad de empleado público fijo a quienes se encuentran ya en situación de temporalidad, ni siquiera si se trata de una condición abusiva. Tan solo un par de sentencias recientes del Tribunal de Justicia han admitido, como ya se ha expuesto, que esa puede ser una medida para combatir y sancionar el abuso de las relaciones de duración determinada en el empleo público, pero no la imponen en ningún caso y remiten a las decisiones que puedan adoptar los poderes públicos competentes a la luz de las exigencias y límites del derecho interno⁵².

En cambio es posible y, en función de las circunstancias, incluso probable que vuelva a abrirse en el futuro otro proceso extraordinario de estabilización de empleo público temporal. Al fin y al cabo, la experiencia demuestra que la exigencia de que este tipo de procesos tengan lugar “por una sola vez”, que en su día impuso el Tribunal Constitucional, es otro mito; una coletilla que el legislador utiliza para justificar la excepcionalidad de cada nuevo proceso de consolidación, con total amnesia de los anteriores. Habrá que ver, llegado el caso, qué tipo de facilidades o privilegios se otorgarán a los empleados temporales que participen en esos eventuales procesos y con qué generosidad se dispondrá la evaluación de sus méritos por los servicios

52 Las llamativas sentencias del Tribunal de Justicia que reconocen esa posibilidad resuelven algunas cuestiones prejudiciales, que se fundan en una descripción poco rigurosa de la legislación interna y de cómo se aplica. Así lo pone de relieve, por ejemplo, el citado Auto del Pleno de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2024, que solicita aclaraciones a lo declarado en la STJUE de 22 de febrero de 2024. En dicho auto, el Tribunal Supremo realiza una exposición del Derecho interno que desmiente algunos datos relevantes y explicaciones contenidos en la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que dio lugar a esa última sentencia del Tribunal de Justicia.

prestados. Pero no es la mejor forma de resolver el problema de temporalidad excesiva o abusiva ni puede utilizarse de manera habitual, con intervalos más o menos largos de tiempo.

Mucho más efectivo puede ser prevenir tales abusos y poner coto al exceso de personal con vínculo de duración determinada, adoptando una legislación que establezca límites precisos y garantías suficientes de su cumplimiento. Desde este punto de vista, las medidas incluidas en la Ley 20/2021, que hemos descrito con anterioridad, no parecen suficientes, ni a nuestra doctrina jurídica ni al Tribunal de Justicia.

La definición de los distintos supuestos de interinidad que regula el artículo 10 del EBEP, tras esa reforma, es correcta. También lo es la regulación de las causas de cese, en función del tipo de interinidad. No así la de las consecuencias de la extinción de la interinidad por vacante, que no cierra la puerta del todo a la prolongación indebida de la misma. Por un lado, se establece que el interino por vacante cesa como mucho a los tres años de su nombramiento, pero por otro se dispone que esa relación puede prorrogarse si hay convocado un proceso selectivo en el que se haya incluido la misma plaza y mientras este se tramita, así como que, si la convocatoria queda desierta, se puede proceder a otro nombramiento de interino. No se precisa en ninguna parte que este nuevo nombramiento no puede recaer en la misma persona, de forma que podrían encadenarse dos o más relaciones temporales por vacante, que es uno de los supuestos típicos de abuso.

La ley debía haber sido más drástica al respecto. Debería haber precisado por ejemplo, que, si transcurridos tres años –o quizá menos– desde que la vacante empezó a desempeñarse de manera interina, no ha sido convocada la plaza, o si la correspondiente convocatoria no se resuelve en un plazo máximo, la vacante queda automáticamente amortizada⁵³, a lo que podría añadirse una previsión, como aquella de la legislación italiana que menciona la Sentencia *Santoro* del Tribunal de Justicia, que penaliza a la Administración o ente público culpable con la prohibición de convocar nuevos procesos selectivos para cubrir plazas similares durante un tiempo prudencial. En otras palabras, y llegadas tales circunstancias, o personal fijo o nada. Quizá a algunos esta medida les pueda parecer demasiado drástica, pero en estas materias ya sabemos a dónde conduce la indulgencia en la letra de la ley o en la jurisprudencia.

Por lo demás, el aspecto menos logrado de la reforma de 2021 es el que se refiere a las medidas de control de las irregularidades que permiten el abuso de la temporalidad, como ya se ha señalado. Que se declare la nulidad de pleno derecho de las decisiones ilegales que se adopten al respecto es algo que tiene efectos prácticos limitados. Que la Administración se vea abocada a abonar algunas indemnizaciones a aquellos empleados que hayan sufrido abuso de la temporalidad es algo que no quitará el sueño a los dirigentes políticos y directivos públicos.

⁵³ Esto, por cierto, no es una novedad, pues constituye una recomendación en la que coinciden los informes sobre la temporalidad en el empleo público del Defensor del Pueblo de 2003, del Consejo Económico y Social de 2004 y de la Comisión para la preparación y el estudio del EBEP de 2005, todos ellos ya citados.

Lo único que funciona son las responsabilidades personales de quienes tienen la competencia para decidir y, por acción u omisión, favorecen los abusos. El Informe de la Comisión para la preparación y abuso del EBEP propuso al respecto que la ley estableciera el deber automático de informar sobre la posibilidad legal de prolongar, de manera expresa o tácita, cualquier situación de interinidad o contratación temporal de personal al órgano o funcionario encargado del asesoramiento jurídico de la Administración, ente o departamento correspondiente, a fin de que la autoridad o cargo público competente adopte bajo su propia responsabilidad la resolución que proceda. Esta responsabilidad podría llegar a ser, “en su caso, penal”, según indica el propio informe de la Comisión. Otra fórmula sería facultar para imponer multas coercitivas personales, a la manera en que figura en los artículos 48.7 y 112 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, a los jueces y tribunales que tramitaran un recurso contra cualquier actuación u omisión administrativa irregular que implicara la prolongación indebida de la temporalidad, interpuesto por cualquier tipo de sujeto legitimado.

Creo que la mera mención en el texto de la ley a posibles responsabilidades penales o económicas podría ser una medida disuasoria eficaz. Pero dudo sinceramente que el legislador quiera contemplarlas, salvo que se vea apretado desde las instancias europeas.

En fin, cabe pensar en otras medidas que indirectamente podrían contribuir a resolver o a aminorar el problema de la temporalidad no solo abusiva, sino también excesiva de nuestro empleo público. Una de ellas pasa por desarrollar la planificación de recursos humanos en las administraciones de mayor dimensión: la Administración del Estado y de las comunidades autónomas y los entes que de una y otra dependan, incluyendo los servicios de salud, así como en los municipios de gran población y otros entes locales asimilados. Algo se ha avanzado al respecto en los últimos años, aunque de manera muy lenta y parcial. Planificar en la materia no es fácil y requiere disponer de órganos o unidades administrativas de gestión de recursos humanos suficientemente reforzados.

Al mismo tiempo, se hace preciso reformar nuestro sistema ordinario de selección para el ingreso en la función pública, que es demasiado lento y burocrático, muy poco ágil en general. No es este lugar para profundizar en la cuestión, sobre la que existe un debate extendido, algunos informes oficiales y algunas propuestas o proyectos. Pero que topa con una enorme inercia burocrática y no pocas resistencias al cambio. Las simples previsiones contenidas en la Ley 20/2021 al respecto son demasiado genéricas y por ello escasamente efectivas, aunque van en la buena dirección. Junto a su plasmación en la legislación y en la práctica propia de cada Administración, sería necesario imponer plazos estrictos y más breves de tramitación. Por ejemplo, reducir el plazo legal de desarrollo de la oferta de empleo público, establecer plazos máximos de finalización de los procedimientos selectivos, y plazos máximos entre prueba y prueba, y para el nombramiento de los aprobados⁵⁴. La ley debería disponer también

54 Algunas de estas fórmulas para hacer efectivos los principios de agilidad y celeridad de los procesos selectivos se han recogido, por cierto, en la más reciente legislación de función pública. Así en la Ley de la función pública valenciana de 2021, en el

que el transcurso de dichos plazos, sin causa justificada e inevitable, determina la caducidad del proceso selectivo, como ya sucede con el desarrollo de la oferta de empleo público. Es obvio que en estas materias a nuestra legislación de empleo público o función pública le queda un amplio margen de mejora.

Regap



ESTUDIOS

Real Decreto-ley 6/2023, por lo que se refiere a la Administración del Estado, y últimamente en el Decreto 254/2025, de 25 de noviembre de la Generalitat de Cataluña.



Revista Galega de Administración Pública, EGAP

Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 315-341

Santiago de Compostela, 2026

<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5220>

©Daniel Casal Oubiña

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 16/07/2024 | Aceptado: 16/12/2025

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0

O temoneiro do centro
presidencial en Francia. Un estudo
sobre a figura do secretario
xeral do Elísio (1958-2023)

**El timonel del centro presidencial
en Francia. Un estudio sobre
la figura del secretario general
del Elíseo (1958-2023)**

The helmsman of the presidential
center in France. A study on the
figure of the secretary-general
of the Élysée (1958-2023)

70 Regap

Regap



ESTUDIOS

DANIEL CASAL, PHD
Universidad Rey Juan Carlos

<https://orcid.org/0000-0002-8960-5350>

daniel.casal@urjc.es

Resumo: Desde que a República se institucionalizou como forma de goberno en Francia, a figura do secretario xeral da Presidencia converteuse nunha peza clave para comprender o papel desempeñado pola xefatura do Estado. Desde 1958, a V República implantou un modelo baseado nun esquema semipresidencialista, onde o presidente ten un papel dual como xefe de Estado e como membro dun poder executivo dual, compartido co primeiro ministro. Nesta configuración político-administrativa, o papel do secretario xeral ampliouse como álter ego da presidencia, sendo responsable do seu centro de goberno e coordinador da actividade gubernamental. O artigo explora o perfil das persoas que ocuparon este cargo ao longo de sete décadas, destacando a existencia de nescos territoriais e profesionais, e tamén identificando que é un cargo desde o cal tende a iniciarse unha carreira política posterior.

Palabras clave: Centro de goberno, presidencia, Secretaría Xeral, centro presidencial.

Resumen: Desde la institucionalización de la República como forma de goberno en Francia, la figura del secretario general de la Presidencia se ha convertido en una figura clave para comprender el rol que

desempeña la jefatura del Estado. Desde 1958 la V República ha supuesto la implementación de un modelo basado en un esquema semipresidencialista donde el presidente tiene un papel dual como jefe del Estado y como integrante de un poder ejecutivo dual del que comparte áreas con el primer ministro. En esta configuración político-administrativa el rol del secretario general se ha expandido como *alter ego* de la presidencia, responsable de su centro de gobierno y coordinador de la actividad gubernamental. El artículo explora el perfil de las personas que han ocupado el cargo durante siete décadas, destacando la existencia de sesgos territoriales y profesionales, así como detectando que se trata de un cargo desde el que tiende a iniciarse una carrera política posterior.

Palabras clave: Centro de gobierno, presidencia, Secretaría General, centro presidencial.

Abstract: Since the institutionalization of the Republic as the form of government in France, the role of the secretary general of the Presidency has become a key figure in understanding the role played by the head of state. Since 1958, the Fifth Republic has implemented a model based on a semi-presidential system, where the president plays a dual role as both head of state and member of a dual executive with shared responsibilities alongside the prime minister. In this political-administrative configuration, the role of the secretary general has expanded as the president's alter ego, responsible for the presidential center of government and coordinating governmental activities. The article explores the profile of individuals who have held this position over seven decades, highlighting territorial and professional biases, and identifying it as a position from which a subsequent political career often begins.

Key words: Center of government, presidency, General Secretary, presidential center.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. MARCO TEÓRICO. 1.1. Las unidades *staff* de las presidencias. Los centros de gobierno. 1.2. La posición del centro presidencial francés en la estructura jurídico-institucional de la V República. 2. DISEÑO METODOLÓGICO. 3. RESULTADOS. 3.1. Procedencia y origen de los secretarios generales de la Presidencia. 3.2. Trayectoria política previa. 3.3. Trayectoria política posterior. 4. DISCUSIÓN DE RESULTADOS. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El funcionamiento de las organizaciones públicas se articula a partir de la existencia de un diseño estructural donde se combina la capacidad de dirección y visión integrada con la división de tareas en áreas especializadas. Dentro de los cinco componentes fundamentales que enuncia Ramíó¹, destaca la existencia dentro de las organizaciones de unidades, entendidas como los órganos que, para poder desarrollar las funciones que tienen atribuidas, disponen de capacidades presupuestarias, personales y materiales. Mintzberg² señala que esencialmente las unidades pueden ser de dos tipos: las de línea de mando y las de *staff*.

Las unidades de línea de mando, también denominadas como unidades ejecutivas, son aquellas cuya función principal consiste en ejecutar directrices, dentro de su respectivo ámbito, para implementar las finalidades propias de la organización. Por su parte, las unidades *staff* o unidades de asesoramiento tienen como misión principal la de dar consejo a los decisores mediante el estudio, el asesoramiento estratégico o la asistencia especial inmediata, a los decisores de la organización.

1 RAMÍÓ, C., *Teoría de la organización y de la Administración pública*, Madrid, Tecnos, 2016, p. 45.

2 MINTZBERG, H., *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Planeta, 1999.

En el ámbito público, hay un amplio abanico de unidades *staff* en las diferentes organizaciones administrativas existentes. Dentro de este espectro destacan los gabinetes presidenciales, denominados también en la literatura como centros de gobierno por la OCDE³ o centros presidenciales por autores como Lanzaro⁴ y cuya principal seña de identidad es que proyectan las funciones de asesoramiento específicamente sobre las personas que lideran los diferentes niveles gubernamentales.

La ciencia de la Administración y las diferentes disciplinas politológicas, así como jurídicas, incluso siendo plenamente conscientes de la importancia que tienen este tipo de organismos en el funcionamiento de los gobiernos, no le prestaron un excesivo interés científico. A partir de los años 90 comienza a mirarse a los gabinetes presidenciales con un mayor interés sobre la base de tres criterios.

A nivel científico, es necesario hacer referencia a los enfoques académicos que ponen su foco de atención en los mecanismos vinculados al planeamiento estratégico, la coordinación y el seguimiento en la implementación de las políticas públicas⁵, así como a los que estudian los procesos de expansión del poder presidencial en los diferentes sistemas políticos⁶, aspecto que despierta gran interés académico pero también social y, no se puede negar, también de las industrias culturales y creativas en los últimos tiempos.

La investigación en torno a los centros de gobierno se focalizó en buena medida tanto en el rol que juegan en los diferentes procesos de decisión presidencial como en las estrategias comunicativas seguidas especialmente en momentos de crisis. Sin embargo, un aspecto que está muy poco analizado es el que tiene que ver con el perfil de sus titulares como auténticas élites político-administrativas.

En este aspecto, la pregunta principal de esta investigación se centra en conocer qué perfiles conforman la dirección de los centros presidenciales. Para poder responderla, el *paper* toma como estudio de caso el del secretario general de la Presidencia de la República en Francia. La elección del caso radica en que el sistema político francés, que, si bien es cierto que es conceptualizado como un sistema político semipresidencialista donde el poder ejecutivo se comparte entre un presidente de la República, que posee importantes facultades ejecutivas, y un primer ministro, que coordina el gabinete⁷, lo cierto es que constituye el ejemplo más clásico de evolución de un modelo institucional eurocontinental hacia el presidencialismo.

3 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, *Centre Stage: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries*, París, OCDE, 2018.

4 LANZARO, J., *Centro presidencial. Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*, Madrid, Tecnos, 2018.

5 ARENILLA, M. et al., *Administración 2032: Teclas para transformar la Administración Pública Española*, Madrid, INAP, 2014, p. 159.

6 POGUNTKE, T.; WEBB, P., *The Presidentialization of Power. A comparative study of modern democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005. HEFFERMAN, R., "Prime ministerial predominance? Core executive politics in the UK", *British Journal of Politics and International Relations*, núm. 5(3), 2003, pp. 347-372. PICARELLA, L., "Presidencialización y personalización en el sistema político español: 1975-2008", *Revista Enfoques*, núm. VII(11), 2009, p. 516.

7 DUVERGER, M., "A New Political System Model: Semi-presidential government", *European Journal of Political Research*, núm. 8(2), 1980, pp. 165-187.

El *paper* se estructura en tres bloques. En el primero se construye el marco teórico de referencia sobre la base de tres elementos: la definición de los centros de gobierno, la configuración de la presidencia francesa en el sistema político de la V República y el diseño de su centro presidencial. En el segundo bloque se define la metodología que siguió la investigación a partir de la elaboración de una base de datos sobre los perfiles de los secretarios generales de la Presidencia desde 1958. Finalmente, el artículo analiza cada perfil que ocupó el cargo y, en último término, se discuten los principales hallazgos y se enuncian las principales conclusiones del artículo.

1 MARCO TEÓRICO.

1.1 Las unidades *staff* de las presidencias. Los centros de gobierno.

En los estudios clásicos sobre teoría de la organización, se afirma que una entidad funciona cuando logra combinar la dirección y la visión integrada con la división de tareas. Esto último se logra a partir de la configuración de cinco elementos clave. En primer lugar, es necesario mencionar la jerarquía y la divisionalización; la primera permite observar de forma clara el tipo de altura (niveles de mando); por su parte, la divisionalización se convierte en un elemento fundamental para comprender cómo se especializa la realización de las diferentes funciones que desarrolla la organización⁸.

El segundo de estos elementos clave se vincula con los instrumentos de coordinación y control. Según Mintzberg⁹, son los mecanismos que permiten verificar que las diferentes partes que integran la organización cumplen de forma óptima con el conjunto de objetivos predefinidos en el momento de su constitución. En tercer lugar, es necesario hacer referencia a los puestos de trabajo, que son las unidades básicas, específicas y de naturaleza impersonal que sirven para dar cumplimiento efectivo a las actividades planificadas.

El cuarto elemento central de toda estructura organizacional se conforma por el tipo de servicios que se prestan; si la organización tiende a orientar sus prestaciones *ad intra*, se puede identificar de forma clara como una especialización en servicios comunes, mientras que, si la proyección de los servicios se fija hacia el exterior, es posible afirmar que se trata de una estructura especializada en servicios de naturaleza sectorial.

El último de las componentes centrales de las organizaciones hace referencia a las unidades. Ramió¹⁰ afirma que constituyen los órganos dotados de recursos humanos, medios materiales y capacidades presupuestarias para cumplir las funciones que tienen asignadas. En este punto, es preciso señalar, como ya se indicó en la introducción, que toda organización cuenta con dos tipos de unidades: las unidades

8 CRIADO GRANDE, I., "Organización y estructura administrativa", en VV.AA., *Documentación sobre Gerencia Pública*, Toledo, Escuela de Administración Regional de Castilla-La Mancha, 2009, p. 2.

9 MINTZBERG, H., *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Planeta, 1999, p. 183.

10 RAMIÓ, C., *Teoría de la organización y Administración pública*, Madrid, Tecnos, 2016, p. 56.

ejecutivas que existen para realizar funciones de mando o de ejecución dentro de su respectivo espacio de actuación, mientras que, junto a estas, toda organización cuenta con las denominadas unidades de asesoramiento o *staff*, que se dedican al estudio, al análisis estratégico, a la asistencia especial e inmediata y al asesoramiento.

En el ámbito público, dentro de estas unidades *staff* destacan los centros de gobierno que realizan este tipo de funciones hacia los titulares de los gobiernos¹¹. Según Whipple¹², se trata de una configuración de naturaleza híbrida, ya que en su origen eran oficinas particulares de los jefes de gobierno que prestaban tareas de asesoramiento muy básicas, como la comunicación, las relaciones parlamentarias o aspectos ceremoniales y logísticos, pero que han evolucionado y se han expandido de forma paralela al desarrollo del Estado del bienestar, las relaciones intergubernamentales y la gestión estratégica de las políticas públicas, hasta convertirse en agencias centrales de gobierno que terminan trascendiendo la tradicional división entre *staff* y línea de mando. Según Arenilla¹³, un factor adicional de expansión de los gabinetes presidenciales podría encontrarse en la ausencia de estructuras específicas de planificación estratégica o en la falta de unidades de políticas públicas.

1.2 La posición del centro presidencial francés en la estructura jurídico-institucional de la V República.

La principal característica que define el sistema político de la V República francesa radica en la configuración de la Presidencia como el centro de gravedad de la arquitectura institucional del modelo¹⁴. Según Duverger¹⁵, el presidente de la República tiene una naturaleza dual, ya que es simultáneamente jefe de Estado y de gobierno.

Su primera dimensión implica que la magistratura tiene una naturaleza simbólica respecto de la integridad territorial, de la independencia y de la continuidad de la República (artículo 5 de la Constitución francesa), y además dispone de capacidades de tipo ceremonial definidas en el artículo 14, que van desde la firma de leyes hasta la acreditación de embajadores. Además de ser el comandante supremo de las fuerzas armadas (artículo 15), el artículo 19 excluye al presidente de responsabilidad por sus actos, la cual recae en el órgano que los refrende.

En su condición de jefe de gobierno, el presidente de la República, aunque comparte el poder ejecutivo con el primer ministro, dispone de amplias facultades propias. En primer lugar, controla de forma efectiva el funcionamiento del Gobierno, ya que nombra al primer ministro, convoca, preside y participa en las deliberaciones del

11 GUTIÉRREZ VICÉN, C., "Los ministerios y su estructura interna", *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Extra 2, 2004, p. 127.

12 WHIPPLE, C., *The Gatekeepers. How the White House Chiefs of Staff define every presidency*, Nueva York, Crown, 2017.

13 ARENILLA, M., "Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España", *Methados. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 5(2), 2017, p. 314.

14 GANGAS, P., "El sistema político de Francia", en ALCÁNTARA SÁEZ, M. (coord.), *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, p. 205.

15 DUVERGER, M., *Instituciones y Derecho Constitucional*, París, Presses Universitaires de France, 1968.

Consejo de Ministros y dispone de facultades exclusivas en materia de política exterior (negociación de tratados y representación en foros internacionales) y de seguridad (mando efectivo sobre las fuerzas armadas, uso de la capacidad nuclear y capacidad de declarar determinados estados excepcionales).

Su centro presidencial se sitúa en la capital del país, París, concretamente en el Palacio del Elíseo. La Secretaría General de la Presidencia es un órgano de larga trayectoria en la historia político-administrativa de Francia, aparece en la II República durante el mandato de Luis Napoleón Bonaparte. La III República definió un modelo de Secretaría General de carácter dual, integrada por una Casa Civil y una Casa Militar y liderada por un oficial de carrera, hasta que en 1900 es asumida definitivamente por empleados públicos pertenecientes a la Administración civil. A partir de 1958, con la llegada del general De Gaulle, pasó a ser un organismo integrado por la Secretaría General, como rector del Centro Presidencial, y por el Gabinete de la Presidencia, dependiente de esta¹⁶.

La Secretaría General de la Presidencia no forma parte de la Constitución de 1958, ni se hace mención a ella en ninguna norma con rango legal que le dé estabilidad. Su principal característica jurídica recae en que su posición y sus funciones se encuentran dispersas en una normativa fragmentada y generalmente de naturaleza reglamentaria. En este aspecto, es necesario destacar que de este órgano se habla en cinco categorías normativas diferentes.

El Decreto 48-1233, de 28 de julio de 1948, por el que se organizan los servicios del Palacio del Elíseo, encomienda al secretario general de la Presidencia la dirección superior del centro de gobierno de la V República. Por su parte, el Decreto 2022-492, de 5 de abril de 2022, formaliza la función de este organismo como responsable de la coordinación de los diferentes departamentos gubernamentales con la Presidencia de la República.

En paralelo, de la Secretaría General también se habla en la normativa interna del Palacio del Elíseo. El Reglamento Interno, que no es un documento público y que se actualiza con cada presidencia, hace mención en su sección segunda al procedimiento de designación de su titular, así como a las funciones generales del cargo. Estas funciones se desarrollan en el acervo de circulares, órdenes e instrucciones que dan desarrollo al Reglamento Interno.

Adicionalmente, es de aplicación subsidiaria a la Secretaría General de la Presidencia y al centro de gobierno el Código general de la función pública, que rige el conjunto de procedimientos administrativos de los empleados que conforman la estructura político-administrativa de la República francesa¹⁷.

Por tanto, esta falta de configuración legal y dispersión reglamentaria en torno a las funciones de este organismo, llevó, según Armand y Bongibault¹⁸, a que su

16 LE BÉGUEC, G., "Les entourages du chef de l'État sous la III et la IV Républiques", *Histoire@Politique*, núm. 8, 2009, p. 79.

17 COLIN, D., *Droit de la Fonction Publique*, París, Gualino, 2018, p. 31. CASADO IGLESIAS, E., "La función pública vigente en Francia", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 252, 1991, p. 901.

18 ARMAND, C.; BONGIBAUT, R., *Dans l'ombre des présidents : Au cœur du pouvoir, les secrétaires généraux de l'Élysée*, París, Fayard, 2016, p. 12.

funcionamiento se haya moldeado por parte de cada presidente y sus capacidades se hayan extendido de forma paralela a la expansión de la Administración pública, pudiendo afirmarse que su estructura y sus funciones se han ido consolidando a partir de la práctica político-institucional.

Como acertadamente señala Graziani¹⁹, se puede afirmar que desde 1958 el secretario general de la Presidencia proyecta sus funciones en tres áreas centrales: portavocía, coordinación y asesoramiento estratégico. En primer lugar, la práctica institucional convirtió al titular de este organismo en un “portavoz” de las grandes decisiones exclusivas que el ordenamiento jurídico-constitucional de la V República encomienda a la Presidencia. El ejemplo más destacado recae en la capacidad de designación del primer ministro y en la posterior conformación del equipo ministerial, cuya designación y cese son una competencia exclusiva del jefe del Estado²⁰.

La segunda de sus grandes áreas de actuación recae en la capacidad del secretario general de la Presidencia, y se vincula con la capacidad de coordinación intergubernamental de las dos ramas que componen el poder ejecutivo en Francia²¹ como órgano de enlace entre el Presidente de la República y el equipo gubernamental en materia de preparación de los asuntos a tratar en las reuniones del Consejo de Ministros, así como en la gestión de las iniciativas y funciones intergubernamentales. En último término, sus funciones se centran en las específicas de cualquier centro de gobierno, como son las de prestación de asistencia inmediata, asesoramiento estratégico y apoyo logístico al titular de la Presidencia de la República.

Regap



ESTUDIOS

2 DISEÑO METODOLÓGICO

A partir de la construcción del marco teórico de la investigación, se hace preciso recuperar la pregunta principal de investigación, consistente en conocer qué tipos de perfiles acceden a la dirección de los centros presidenciales. Por lo tanto, el objetivo principal que se plantea radica en comprender la figura del titular del centro de gobierno como una élite político-administrativa en los sistemas demoliberales, especialmente en los que, como el semipresidencialista francés, cuentan con una presidencia fuerte.

Como objetivos específicos de la investigación se encontrarían:

- Avanzar en la construcción de una base de datos sobre los titulares de los centros de gobierno.
- Conceptualizar los modelos de dirección de este tipo de organismos.
- Profundizar en la comprensión de los gabinetes y centros presidenciales, que son un ámbito al que la ciencia política y de la Administración, así como el

19 GRAZIANI, C., *Le Premier Secrétaire de la République*, París, Fayard, 2016, p. 234.

20 RICCI, J., *Droit administratif général*, París, Hachette Supérieur, 2013, p. 48.

21 PINI, J., “Le Premier ministre, clé de voûte de l’Exécutif ?”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 2, 2008, p. 74.

derecho público, prestan una atención escasa, a pesar de su indudable papel de liderazgo en los procesos de toma de decisiones del poder ejecutivo.

Para responder a la pregunta principal de investigación, se ha seleccionado como estudio de caso el de la Secretaría General de la Presidencia de la V República francesa. La razón de esta elección reside en que el modelo político implementado desde 1958 constituye el ejemplo más claro de evolución hacia un esquema presidencialista en los sistemas políticos eurocontinentales y ha sido además un sistema que inspiró la arquitectura constitucional de algunos países que forman parte de la tercera ola democratizadora²².

El análisis del secretario general del Elíseo se ha elaborado a partir del esquema de Bourdieu²³ basado en la acumulación de capitales como paso previo al acceso a la posición de élite político-administrativa. Para ello, se ha construido una base de datos que toma como referencia tres dimensiones analíticas: origen, trayectoria política previa y trayectoria política posterior.

Tabla 1. Dimensiones analíticas.

Dimensión	Variables	Subvariables
Origen	1. Región de nacimiento 2. Edad de acceso al cargo 3. Estudios 4. Experiencia profesional	3.a) Centro de estudios 1 3.b) Estudios cursados 3.c) Centro de estudios 2 3.d) Estudios cursados 3.e) Centro de estudios 3 3.f) Estudios cursados 4.a) Profesión 4.b) Años de experiencia
Trayectoria política previa	1. Experiencia en el poder ejecutivo 2. Experiencia en el poder legislativo 3. Experiencia en la política regional y local 4. Experiencia en la política internacional	1.a) Cargos 1.b) Años 2.a) Cargos 2.b) Años 3.a) Cargos 3.b) Años 4.a) Cargos 4.b) Años

22 PIZARRO MARTÍN, J. A., "Las ambigüedades del régimen semipresidencial", *Revista de Derecho de la UNED*, núm. 5, 2009, p. 426. HUNTINGTON, S., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1991. VESER, E., "Semi-presidentialism. Duverger's concept", *European Journal of Political Research*, núm. 34, 1997, p. 230.

23 BOURDIEU, P., *Poder, Derecho y Clases Sociales*, Bilbao, Desclee de Brouwer, 1983, p. 135.

Dimensión	Variables	Subvariables
Trayectoria política posterior	1. Experiencia en el poder ejecutivo 2. Experiencia en el poder legislativo 3. Experiencia en la política regional y local 4. Experiencia en la política internacional	1.a) Cargos 1.b) Años 2.a) Cargos 2.b) Años 3.a) Cargos 3.b) Años 4.a) Cargos 4.b) Años

Fonte: Elaboración propia.

El primero de los parámetros analíticos se vincula con el origen de las personas que se desempeñaron como secretarios generales en el Elíseo. Para ello, la investigación toma cuatro variables de estudio: la región de origen, la edad en el momento de acceder al cargo, los centros de educación superior y la trayectoria profesional. Esta dimensión permite observar la acumulación de capitales culturales y sociales con carácter previo a la responsabilidad administrativa desempeñada y, en paralelo, puede ser un instrumento que facilite detectar si determinados espacios geográficos, centros educativos o colectivos profesionales generan un efecto filtro en el reclutamiento de este tipo de figuras políticas.

La segunda de las dimensiones de análisis hace hincapié en la trayectoria política previa que tienen las personas que han liderado el centro presidencial en Francia mediante el estudio de la experiencia en cargos desempeñados en el poder ejecutivo y legislativo nacional, el paso por instituciones subnacionales (gobiernos locales y regionales) o la experiencia en política exterior. Este tipo de análisis constituye un elemento crucial para poder identificar si las personas que acceden al cargo contienen capital social y simbólico²⁴ acumulado a través de un proceso de experiencias en responsabilidades institucionales y administrativas en diferentes puestos políticos o si, por el contrario, son perfiles menos expuestos.

En último término, la investigación analiza la trayectoria política posterior al desempeño del cargo a partir de los mismos parámetros empleados en la trayectoria política previa (experiencias en los poderes ejecutivo y legislativo, en política municipal o regional y en política exterior). El empleo de esta variable permite determinar si ocupar la dirección de un centro de gobierno permite acumular capital social y simbólico, convirtiéndose el cargo en un espacio de reclutamiento de futuras élites políticas o si, por el contrario, la trayectoria de su titular se diluye con la del presidente que lo designó.

Estas tres dimensiones de análisis se integran en un estudio combinado sobre los titulares de la Secretaría General de la Presidencia que permite determinar sesgos políticos, rotación y temporalidad de este tipo de figuras públicas en el cargo.

24 PUTNAM, R., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Nueva York, Simon & Schuster, 2000, p. 19.

3 RESULTADOS

3.1 Procedencia y origen de los secretarios generales de la Presidencia.

La primera de las dimensiones que se toman como parámetros de análisis sobre el perfil de las personas que acceden al cargo de secretario general del Elíseo tiene que ver con su procedencia, con la finalidad de determinar si el origen geográfico, el centro educativo o la trayectoria profesional constituyen un tipo de filtro de reclutamiento de élites políticas.

Para comprender las condiciones previas de quién accede al cargo, la investigación toma como unidades de análisis: la región de la que es oriunda cada persona, con la finalidad de detectar sesgos geográficos; la edad que tenía en el momento de su nombramiento, lo que permite identificar si para este tipo de funciones se prefieren perfiles más o menos experimentados; los diferentes estudios y centros universitarios donde han desarrollado su formación, ya que es un elemento que facilita constatar si las universidades son espacios de cooptación de élites políticas; y, finalmente, la trayectoria profesional previa, que ofrece una perspectiva de los colectivos profesionales como lugares de reclutamiento político-administrativo.

Tabla 2. Origen geográfico.

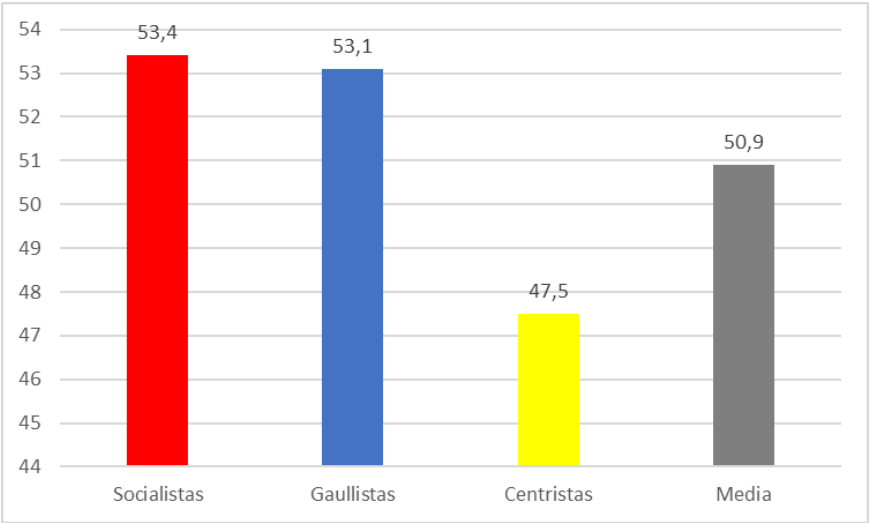
Presidente	Secretario general	Región de origen
De Gaulle	Geoffroy Chodron de Courcel	Centro-Valle de Loira
	Etienne Burin des Roziers	Isla de Francia
	Bernard Tricot	Auvernia-Ródano-Alpes
Pompidou	Bernard Beck	Normandía
Giscard d'Estaign	Claude Pierre-Brossolette	Isla de Francia
	Jean François-Poncet	Isla de Francia
	Jaques Wahl	Hauts-de-France
Mitterrand	Pierre Bérégovoy	Normandía
	Jean-Louis Bianco	Isla de Francia
	Hubert Vedrine	Nueva Aquitania

Presidente	Secretario general	Región de origen
Chira	Dominique de Villepin	Marruecos
	Philippe Bas	Isla de Francia
	Frederic Salat-Baroux	Isla de Francia
Sarkozy	Claude Gueant	Hauts-de-France
	Xavier Musca	Córcega
Hollande	Pierre-Rene Lemas	Argelia
	Jean-Pierre Jouyet	Isla de Francia
Macron	Alexis Kohler	Gran Este

Fonte: Elaboración propia.

Como muestra la tabla 2, las personas que ocuparon la Secretaría General de la Presidencia de la República (un 38,8 %) nacieron en la región de Isla de Francia, que es el territorio donde se sitúa la ciudad de París, capital del Estado. En menor medida, el 22,2 % de los designados eran oriundos de regiones ubicadas en el norte del país, como es el caso de Bernard Beck, nombrado por el presidente Pompidou (gaullista), y del socialista Pierre Bérégovoy, primer secretario general en los dos mandatos de François Mitterrand, ambos de la región de Normandía. Por otra parte, Jacques Wahl, nombrado por Giscard d’Estaing, y Claude Guéant, designado por el gaullista Nicolas Sarkozy, procedían de la región de Alta Francia.

Gráfico 1. Edad (por familias políticas).



Fonte: Elaboración propia.

regap



ESTUDIOS

La edad media de los dieciocho responsables del centro de gobierno francés fue de 50,9 años. La persona más joven en ocupar el cargo fue Dominique de Villepin, que con 42 años fue el primer secretario general de Chirac, mientras que el más veterano fue el socialista Pierre-René Lemas, nombrado por François Hollande.

Este dato supone, en primer lugar, que se tiende a escoger perfiles más jóvenes que los del presidente que los designa, ya que, como señala Casal²⁵, la edad media con la que los jefes de Estado acceden al cargo se sitúa en los 57,3 años. En segundo término, se observa un claro sesgo respecto a la edad de nombramiento si se toma como referencia la familia política a la que pertenece el presidente. Los socialistas (Mitterrand y Hollande) optan por perfiles más maduros, tres años por encima de la media; de forma semejante, el gaullismo (De Gaulle, Pompidou, Chirac y Sarkozy) eligen a personas con una edad media de 53,1 años, muy semejante a la de los socialistas. El elemento disruptivo se ve en los presidentes pertenecientes a formaciones liberales (Giscard d’Estaing y Macron), que eligieron secretarios generales de casi cinco años por debajo de la edad media.

Tabla 3. Centro de estudios y carrera.

Centro	Estudios de grado	Secretarios generales	Estudios de posgrado	Secretarios generales
Sciences Po	Derecho	5	Administración Pública	1
	Derecho-Económicas	1	Economía	1
	Ciencias Políticas	2	Ciencias Políticas	1
	Economía	1		
	Historia	2		
	Administración Pública	2		
Lille	Derecho-Económicas	1		
París	Derecho	2	Derecho Público	1
Sorbona	Derecho	1		
ENA			Administración Pública	8

25 CASAL, D., “La construcción del perfil presidencial en la Francia de la V República (1965-2017)”, *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, núm. 21(1), 2021, p. 9.

Centro	Estudios de grado	Secretarios generales	Estudios de posgrado	Secretarios generales
ESCP Europa			Derecho Comunitario	1
ESSEC			Economía	1

Fonte: Elaboración propia.

El análisis del centro donde se cursaron los estudios universitarios de grado y posgrado ofrece tres elementos de diagnóstico de gran relevancia que se pueden apreciar en la tabla 3. En primer lugar, se constata una alta cualificación académica de las personas que fueron designadas para dirigir el centro presidencial, con la excepción del socialista Pierre Bérégovoy, que contaba con estudios de Formación Profesional Industrial; los restantes diecisiete titulares del cargo poseían estudios universitarios.

En segundo lugar, es necesario destacar que la localización del centro de estudios es extraordinariamente relevante, ya que en algún momento todos ellos estudiaron en instituciones universitarias ubicadas en París. Concretamente, es necesario señalar que un 76 % de los que fueron secretarios generales de la Presidencia cursaron estudios de grado en Sciences Po de París, que fue un centro educativo creado en la III República como un espacio de formación de las élites político-administrativas del país. Mientras, un 44,4 % de los que fueron designados para el cargo contaban con estudios de posgrado en la Escuela Nacional de Administración (ENA), creada durante el Gobierno provisional del general De Gaulle con la finalidad de institucionalizar al Estado durante la reconstrucción posterior a la II Guerra Mundial a partir de la centralización del servicio civil de carrera, la formación de la alta función pública y la definición de un estatuto común para los directivos públicos y que configuró una auténtica cantera de élites políticas, administrativas y empresariales conocidas como *énarques* (enarcas).

Regap



ESTUDIOS

Tabla 4. Trayectoria profesional.

Presidente	Secretario general	Experiencia profesional	Años
De Gaulle	Geoffroy Chodron de Courcel	Diplomático	16
	Etienne Burin des Roziers	Diplomático (1939-1950; 1958-1962) Profesor de la ENA (1950-1958)	23
	Bernard Tricot	Auditor del Consejo de Estado (1945-1948) Directivo público (1948-1967)	22
Pompidou	Bernard Beck	Inspector de Hacienda (1940-1958) Inspector del Tribunal de Cuentas (1958-1959) Secretario general y presidente del Tribunal de Cuentas (1959-1969)	29
Giscard d'Estaign	Claude Pierre-Brossolette	Inspector de Hacienda (1952-1974)	22
	Jean François-Poncet	Diplomático (1955-1970) Directivo del sector agroalimentario (1970-1976)	19
	Jaques Wahl	Inspector de Hacienda (1961-1978)	17
Mitterrand	Pierre Bérégovoy	Instalador (1941-1949) Técnico de ventas (1950-1957) Director de proyectos GDF (1972-1981)	24
	Jean-Louis Bianco	Auditor del Consejo del Estado (1971-1979) Sindicalista (1979-1981)	12
	Hubert Vedrine	Directivo público (1974-1981)	7
Chirac	Dominique de Villepin	Diplomático (1980-1995)	15
	Philippe Bas	Auditor del Consejo de Estado (1984-1993) Directivo público (1993-1997)	13
	Frederic Salat-Baroux	Técnico de la Seguridad Social (1994-1995) Directivo público (1997-2002)	8
Sarkozy	Claude Gueant	Directivo público (1971-2005)	34
	Xavier Musca	Inspector de Hacienda (1988-2011)	23

Presidente	Secretario general	Experiencia profesional	Años
Hollande	Pierre-Rene Lemas	Directivo público (1981-2012)	31
	Jean-Pierre Jouyet	Inspector del Tribunal de Cuentas (1978-1981) Profesor de Sciences Po (1981-1988) Profesor de la ENA (1982-2013)	35
Macron	Alexis Kohler	Directivo público (1998-2016) Director financiero del sector naval (2016-2017)	19
Media:			20,5

Fonte: Elaboración propia.

El estudio de la trayectoria profesional revela una altísima cualificación profesional de quienes ocuparon la Secretaría General del Elíseo, vinculada en prácticamente todos los casos a una amplia experiencia en el sector público. Con la excepción de Pierre Bérégovoy, el resto de las personas que fueron nombradas para el cargo desarrollaron en algún momento funciones en altos cuerpos de la Administración pública. Concretamente, destacan los vinculados a la hacienda pública y a la intervención: 3 auditores del Consejo de Estado, 4 inspectores de Hacienda y 2 inspectores del Tribunal de Cuentas. También hay que destacar la presencia de 3 diplomáticos y 2 profesores de la ENA.

3.2 Trayectoria política previa

El estudio de esta dimensión analítica constituye un aspecto complementario de la edad, el origen geográfico, la educación o la experiencia profesional de los titulares del centro presidencial francés. Se trata de un ámbito de estudio especialmente relevante, ya que permite comprender cuatro planos de formación de las élites político-administrativas francesas.

En primer lugar, el conocimiento de la política nacional al llegar al cargo a partir de la experiencia en equipos ministeriales como integrante del Consejo de Ministros. En segundo lugar, la trayectoria parlamentaria a partir del estudio de la participación como electo en la Asamblea Nacional o en el Senado.

En tercer lugar, se toma como referencia la experiencia política adquirida como representante electo en instituciones políticas municipales y regionales, y, finalmente, se estudia la experiencia política internacional a través de la designación como embajador de Francia ante terceros Estados u organismos internacionales.

Es importante destacar que una de las características que viene presentando el sistema político francés, desde la III República, es que resulta frecuente la

regap



ESTUDIOS

compatibilidad de cargos electivos durante la trayectoria política de una persona. Esta acumulación tiene principalmente un carácter vertical, ya que su principal seña de identidad es el ejercicio, en el mismo espacio temporal, de puestos en diferentes niveles administrativos.

Tabla 5. Trayectoria política previa.

Presidente	Secretario general	Experiencia en el poder ejecutivo	Años	Experiencia en el poder legislativo	Años	Experiencia en instituciones municipales y regionales	Años	Experiencia en política internacional	Años
De Gaulle	Geoffroy Chodron de Courcel	No		No		No		Embajador ante la OTAN (1958-1959)	1
	Etienne Burin des Roziers	No		No		No		Embajador en Polonia (1958-1962)	4
	Bernard Tricot	No		No		No		No	
Pompidou	Bernard Beck	No		No		No		No	
Giscard d’Estaign	Claude Pierre-Brossolette	No		No		No		No	
	Jean François-Poncet	No		No		No		No	
	Jaques Wahl	No		No		No		No	
Mitterrand	Pierre Bérégovoy	No		No		No		No	
	Jean-Louis Bianco	No		No		No		No	
	Hubert Vedrine	No		No		Concejal de Saint-Léger-des-Vignes	14	No	

Presidente	Secretario general	Experiencia en el poder ejecutivo	Años	Experiencia en el poder legislativo	Años	Experiencia en instituciones municipales y regionales	Años	Experiencia en política internacional	Años
Chirac	Dominique de Villepin	No		No		No		No	
	Philippe Bas	No		No		No		No	
	Frederic Salat-Baroux	No		No		No		No	
Sarkozy	Claude Gueant	No		No		No		No	
	Xavier Musca	No		No		No		No	
Hollande	Pierre-Rene Lemas	No		No		No		No	
	Jean-Pierre Jouyet	No		No		No		No	
Macron	Alexis Kohler	No		No		No		No	

Fonte: Elaboración propia.

Como claramente se observa en la tabla 5, el perfil de las personas que ocuparon la Secretaría General de la Presidencia se caracteriza por una falta de experiencia política previa. Durante toda la V República, ningún responsable del centro de gobierno contaba con experiencia previa como miembro del poder ejecutivo, ni como integrante de alguna de las dos cámaras que conforman el poder legislativo en Francia.

En materia de experiencia en las instituciones subnacionales, y sobre todo en gobiernos locales, que es una de las principales características del republicanismo contemporáneo en Francia, se observa que tampoco se acredita una experiencia de ningún tipo, con la excepción de Hubert Védrine, quien fue el último secretario general del presidente Mitterrand y ocupó durante 14 años el cargo de concejal por el Partido Socialista en el Ayuntamiento de Saint-Léger-des-Vignes, un pequeño municipio ubicado en la región de Borgoña, en el centro geográfico del país.

El estudio de la trayectoria internacional constata que las personas que ocuparon la titularidad del centro de gobierno del Palacio del Elíseo tampoco contaban con una

Regap



ESTUDIOS

experiencia muy dilatada, con la excepción de los dos primeros titulares del cargo: Chodron de Courcel y Burin de Roziers, ambos nombrados por el presidente De Gaulle, los cuales ocuparon respectivamente las embajadas de Francia ante la OTAN (durante un año) y ante Polonia (durante cuatro).

3.3 Trayectoria política posterior

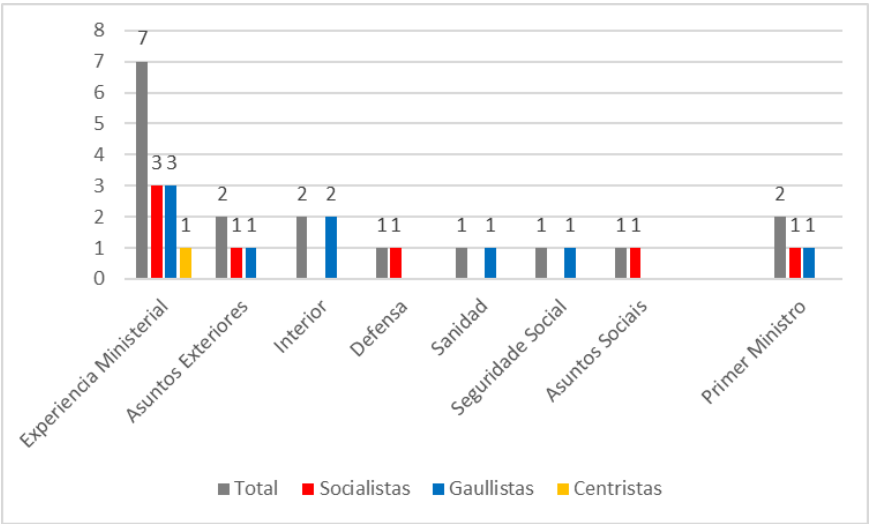
Además del estudio del origen territorial, educativo y geográfico, así como de la trayectoria política previa al ejercicio del cargo, un aspecto de relevancia crucial para comprender la posición de la figura del secretario general de la Presidencia en la estructura política y administrativa de la V República francesa se vincula con el conocimiento de su trayectoria posterior al desempeño del cargo.

El análisis de esta variable permite determinar dos cuestiones esenciales: por una parte, si la experiencia adquirida en la dirección del centro de gobierno se convierte en un elemento catalizador de una carrera política posterior o, en sentido contrario, si el designado tiende a desaparecer del espacio institucional una vez finaliza su trayectoria.

Para estudiar el desarrollo de esta carrera posterior, se determinaron, en forma de espejo, las mismas unidades analíticas empleadas para analizar la trayectoria previa en las instituciones. En primer lugar, la experiencia posterior en el poder ejecutivo como integrante del Consejo de Ministros o como titular de la Presidencia de la República.

En segundo término, su trayectoria como miembro electo del Senado o de la Asamblea Nacional francesa. En tercer lugar, su experiencia posterior en la política regional y municipal, y, finalmente, la proyección exterior de su carrera una vez finalizado su desempeño en el Elíseo.

Gráfico 2. Experiencia en el poder ejecutivo.



Fonte: Elaboración propia.

Seguridad Social Asuntos sociales

Como constata el gráfico 2, casi el 40 % de las personas que ocuparon el cargo desarrollaron una carrera institucional posterior dentro del poder ejecutivo, generalmente en carteras de trascendencia para el Estado, como son los ministerios de Interior, Asuntos Exteriores, Defensa y, en menor medida, Seguridad Social. Es necesario destacar que el socialista Pierre Bérégovoy y el gaullista Dominique de Villepin llegaron a ser primeros ministros designados por los mismos presidentes (Mitterrand y Chirac) que previamente les habían encomendado la dirección del centro de gobierno.

Tabla 6. Trayectoria posterior en el poder legislativo.

Secretario general	Familia política	Experiencia en el Parlamento	Años
Jean François-Poncet	Centrista	Senador	18
Pierre Bérégovoy	Socialista	Diputado	3
Jean-Louis Bianco	Socialista	Diputado	15
Philippe Bas	Gaullista	Senador	12
Media:			12

Fonte: Elaboración propia.

La experiencia parlamentaria, como se puede observar en la tabla 6, es bastante más reducida. Solo cuatro de las dieciocho personas que alcanzaron la Secretaría General del Elíseo lograron desarrollar una trayectoria política posterior dentro del poder legislativo durante una media de 12 años.

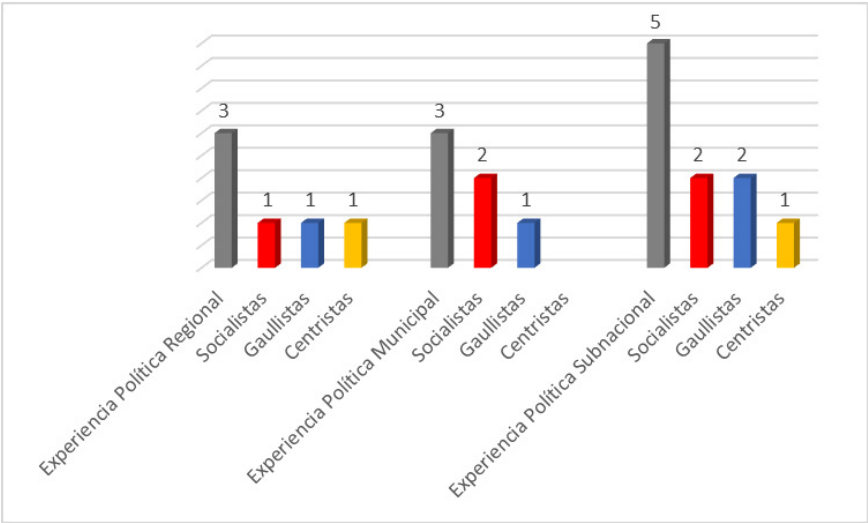
Los socialistas Bérégovoy y Bianco, nombrados ambos por el presidente Mitterrand, lograron ocupar el cargo de diputado en la Asamblea Nacional, en el primer caso durante un breve período de tres años, mientras que en el segundo fue de tres legislaturas completas ininterrumpidas que comprendieron 15 años. También fue el caso de Jean François-Poncet, secretario general con Giscard d’Estaing y del gaullista Philippe Bas, que lo fue con Chirac. En ambos casos lograron un acta de senador durante 18 y 12 años, respectivamente.

Regap



ESTUDIOS

Gráfico 3. Trayectoria regional y local.



Fonte: Elaboración propia.

... Rexional

Como constata el gráfico 3, un total de cinco antiguos secretarios generales del Elíseo tuvieron una carrera política posterior en instituciones municipales y regionales. Es necesario destacar que Beck, Bianco (gaullistas) y Bérégovoy (socialista) lograron convertirse en alcaldes de Granville, Digne-les-Bains y Nevers, respectivamente, mientras que el gaullista Philippe Bas alcanzó la Presidencia de la Región de la Mancha y el centrista Jean François-Poncet la de Lot y Garona.

Tabla 7. Trayectoria en la política exterior posterior.

Secretario general	Familia política	Experiencia internacional	Años
Geoffroy Chodron de Courcel	Gaullismo	Embajador en el Reino Unido (1962-1972)	10
Etienne Burin des Roziers	Gaullismo	Embajador en Italia (1967-1972) REPER (1972-1975)	8
Jean-Pierre Jouyet	Socialismo	Embajador en el Reino Unido (2017-2019) Embajador ante a OCDE (2019-2020)	3
Media:			7

Fonte: Elaboración propia.

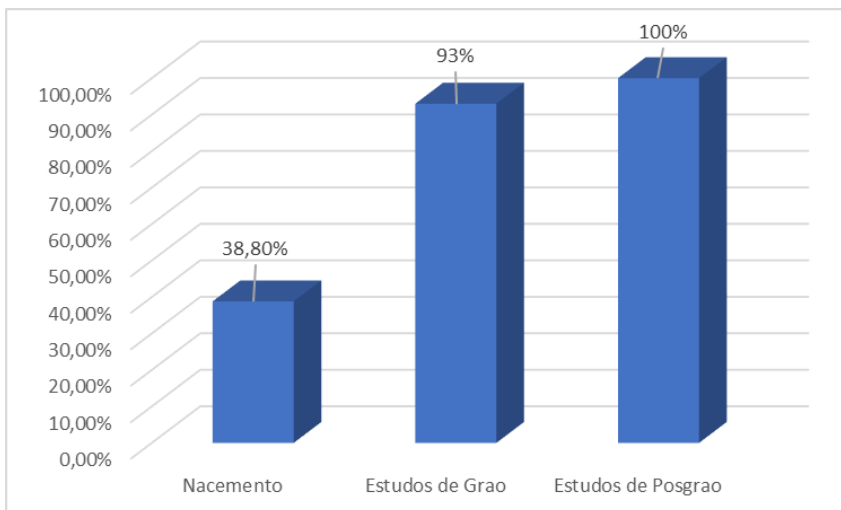
Tres antiguos secretarios generales de la Presidencia proyectaron su carrera hacia la política exterior después de desempeñar el cargo, con siete años de media. La tabla 7 muestra cómo Chrodon de Courcel y Burin des Rozières, nombrados por De Gaulle, posteriormente ocuparon las embajadas en el Reino Unido, Italia y la Representación Permanente de Francia ante las Comunidades Europeas (REPER), respectivamente. Por otra parte, Jean-Pierre Jouyet, el último secretario general nombrado durante la presidencia de François Hollande, fue nombrado por su sucesor, el centrista Emmanuel Macron, como embajador ante el Reino Unido y después ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

4 DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A partir de la presentación de los principales hallazgos de la investigación, pueden extraerse cuatro consideraciones preliminares sobre el perfil de acceso al cargo de secretario general de la Presidencia de la República Francesa: masculinización que actúa como espejo de la jefatura del Estado, sesgo territorial, elevada cualificación profesional junto a poca experiencia en primera línea de las instituciones y, finalmente, una tendencia ligera a proyectar una carrera política con posterioridad.

La primera de las consideraciones preliminares tiene que ver con la masculinización del puesto. La V República se fundó en 1958 con la aprobación de la Constitución de ese mismo año propuesta por el general De Gaulle. Desde entonces, hubo ocho jefes de Estado que designaron como responsable de su centro presidencial a dieciocho personas. En estas siete décadas de vigencia del modelo semipresidencialista francés, nunca se ha nombrado a una mujer como responsable de la Secretaría General del Elíseo, un dato que coincide con la ausencia de mujeres al frente de la Presidencia de la República.

Gráfico 4. Sesgo geográfico.



Fonte: Elaboración propia.

Regap



ESTUDIOS

Nacimiento Estudios de Grado Estudios de Posgrado

En segundo lugar, hay que señalar que en la designación del secretario general se observa un sesgo territorial importante en la elección de los perfiles. Como se puede ver en las tablas 2 y 3 y de forma sintetizada en el gráfico 4, la región de Isla de Francia es el lugar de nacimiento del 38,8 % de las personas que ocuparon el cargo durante la V República, y es también el espacio geográfico donde el 93 % de los secretarios generales cursaron sus estudios universitarios de grado, especialmente en Sciences Po (el 76,4 %), y donde todos ellos desarrollaron estudios de posgrado, destacando la ENA, una escuela de formación superior para el 44,4 % de los nombrados para dirigir el centro presidencial del Elíseo.

La tercera de las consideraciones previas que se pueden extraer de esta investigación se refiere al perfil de las personas que fueron designadas como responsables de la Secretaría General de la Presidencia, caracterizado por una alta cualificación profesional que contrasta con una baja experiencia política, como se puede observar en las tablas 4 y 5.

Tabla 7. Relación experiencia profesional-trayectoria política.

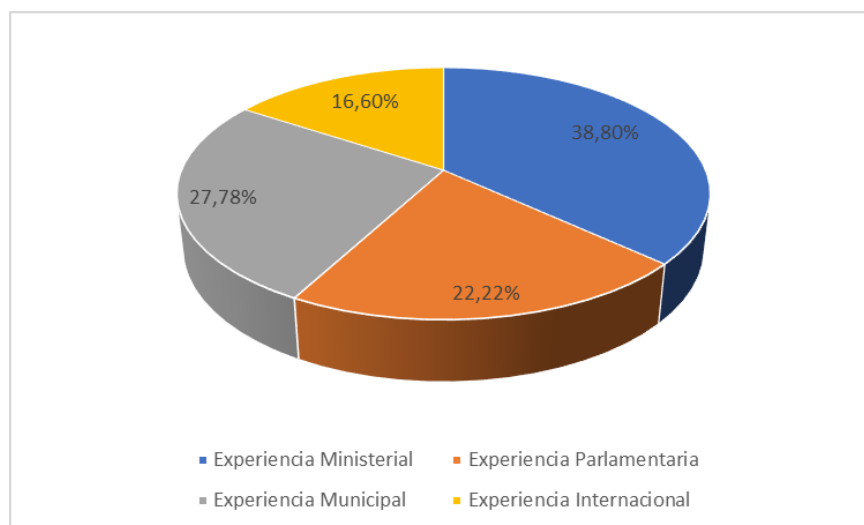
Empleado público	Media de años	Experiencia política previa	Media de años
94,40 %	20,5	16,60 %	6,3

Fonte: Elaboración propia.

De este modo, como resume la tabla 7, mientras los perfiles de los designados se componían en un 94,4 % de empleados públicos que acreditaban una experiencia profesional media de 20,5 años, destacando las trayectorias vinculadas a los altos cuerpos de la Administración pública, especialmente los de inspección, auditoría y diplomacia, estas mismas personas no poseyeron (salvo un concejal y dos exembajadores) una dilatada trayectoria en la primera línea de las instituciones, siendo significativo que en un país como Francia, donde son frecuentes las acumulaciones de cargos nacionales y locales, prácticamente ningún designado haya contado con experiencia política representativa.

La última de las consideraciones previas que se pueden extraer de esta investigación consiste en la existencia de una ligera tendencia a que el puesto marque el punto de inicio de una carrera política posterior en la primera línea de las instituciones.

Gráfico 5. Trayectoria política posterior.



Fonte: Elaboración propia.

Regap



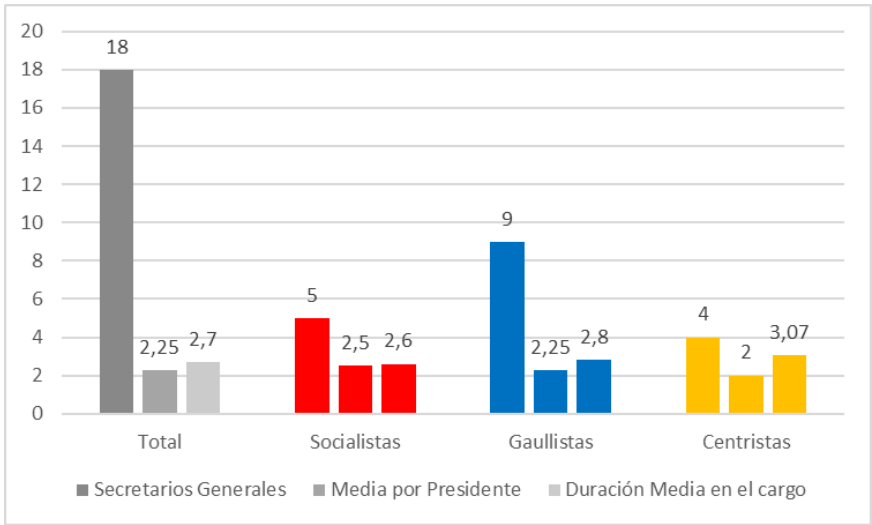
ESTUDIOS

En este sentido, conviene señalar dos elementos. Primero, el 55,5 % de las personas que ocuparon la responsabilidad de dirigir el centro presidencial durante la V República desarrollaron una carrera política posterior. Esta trayectoria se proyecta principalmente hacia el poder ejecutivo, como se muestra en el gráfico 2, donde se identifican 7 personas con experiencia gubernamental que ocuparon carteras de Estado como Interior o Asuntos Exteriores durante una media de 3,7 años, siendo 2 de ellas primeros ministros.

El segundo destino de las personas que ocuparon la dirección del centro presidencial fue la política local y regional. Casi un tercio de ellas desarrollaron una trayectoria política posterior como alcaldes, presidentes o consejeros regionales, como se detalla en el gráfico 3. En menor medida, se identifican trayectorias políticas posteriores dirigidas al poder legislativo, lo que corresponde al 22,2 % de los exsecretarios generales que ocuparon escaño en las dos cámaras del Parlamento francés, como se muestra en la tabla 6. La política internacional fue el destino menos común entre los que ocuparon la dirección del centro de gobierno, con un 16,6 %, tal y como se detalla en la tabla 7.

Por otro lado, esta tendencia al desarrollo de una carrera política posterior es leve, puesto que el cargo de secretario general de la Presidencia se caracteriza por una alta rotación, lo que indica cierto desgaste de sus miembros. Durante la V República, 18 personas ocuparon el cargo bajo los mandatos de 8 presidentes diferentes.

Gráfico 6. Estabilidad en el cargo.



Fonte: Elaboración propia.

Por tanto, como se sintetiza en el gráfico 6, por cada persona que ocupó la jefatura del Estado hubo 2,25 secretarios generales en el Elíseo, que permanecieron una media de 2,7 años en el cargo. Al analizar estos datos por familias políticas, se observa cierta semejanza entre las dos principales formaciones que gobernaron el país desde 1958. El gaullismo, que tuvo cuatro presidentes, designó a 9 personas para el cargo, con una duración media de 2,7 años, ligeramente superior a la media. Más rotación se observa en el socialismo, que con dos presidencias, aunque por un período extraordinariamente largo debido a los dos mandatos de 7 años de François Mitterrand, designó a 5 personas que dirigieron el centro presidencial con una media de 2,6 años, que es ligeramente inferior a la media general. Por su parte, las dos presidencias centristas de Emmanuel Macron y de Giscard d’Estaing implicaron el nombramiento de 4 personas para dirigir el Elíseo, con un período medio de 3,07 años, que es muy superior a la media general.

5 CONCLUSIONES

Una vez expuestos y discutidos los principales hallazgos de la investigación, es necesario retomar la pregunta principal de investigación sobre qué tipo de perfiles acceden a la dirección de los centros presidenciales. En este sentido, pueden plantearse cuatro conclusiones finales.

En primer lugar, hay que señalar que la pregunta de investigación se responde, como se acredita en los resultados y en su discusión, indicando que las personas que acceden a la dirección del centro presidencial se caracterizan por su masculinización, un sesgo territorial marcado y una elevada cualificación contrastada con una débil

experiencia política previa. Además, ocupar este cargo supone un primer impulso para una carrera política posterior en la mayoría de los casos, dado que es un puesto con alta rotación.

Sin embargo, esta respuesta es parcial, ya que se basa en un único estudio de caso, la Secretaría General de la Presidencia de la República Francesa. Por consiguiente, sería necesario en futuras investigaciones ampliar a otros estudios de caso para obtener una visión integrada.

La segunda conclusión que ofrece esta investigación es que cumple con el objetivo principal, permitiendo una mejor comprensión de los titulares de los centros de gobierno en Francia como una élite político-administrativa que inicia su trayectoria ligada a la Presidencia y que tiende a evolucionar, principalmente hacia otros cargos en el poder ejecutivo.

Vinculado a esta segunda conclusión, en tercer lugar, la investigación también cumple satisfactoriamente con los objetivos específicos planteados, permitiendo la construcción de una base de datos sobre los titulares de los centros de gobierno y una metodología para su estudio. Al mismo tiempo, contribuye a la construcción de perfiles sobre los modelos de dirección de estos organismos, tomando como referencia las diferentes familias políticas que gobernaron entre 1958 y 2023. Además, esta investigación procura contribuir a la ciencia política y de la Administración y al derecho público, ofreciendo una visión sobre figuras políticas escasamente estudiadas, pero de relevancia en los procesos políticos contemporáneos.

Finalmente, cabe destacar que esta investigación ofrece un punto de partida para realizar otras semejantes sobre figuras análogas, con una visión integrada y perspectiva comparada, permitiendo así comprender el perfil de estas élites político-administrativas en diferentes países.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenilla, M. et al. (2014): *Administración 2032: Teclas para transformar la Administración Pública Española*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arenilla, M. (2017): “Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España”. *Methados Revista de Ciencias Sociales* 5(2): 302-317 <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>
- Armand, C. et Bongibault, R. (2016): *Dans l'ombre des présidents : Au cœur du pouvoir, les secrétaires généraux de l'Élysée*. Fayard.
- Bourdieu, P. (1983): *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Desclee de Brower.
- Casado Iglesias, E. (1991): “La función pública vigente en Francia”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 252: 901-917 <http://dx.doi.org/10.24965/real.vi252.8710>
- Casal, D. (2021): “La Construcción del perfil presidencial en la Francia de la V República. 1965-2017”. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas RIPS* 21(1): 1-22 <https://doi.org/10.15304/rips.21.1.7907>
- Colin, D. (2018): *Droit de la Fonction Publique*. Gualimo.

Regap



ESTUDIOS

- Criado Grande, I. (2009): "Organización y estructura administrativa". En VV.AA. *Documentación sobre Gerencia Pública. Escuela de Administración Regional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*.
- Duverger, M. (1968): *Instituciones y Derecho Constitucional*. Press University France.
- Duverger, M. (1980): "A New Political System Model: Semi-presidential government". *European Journal of Political Research*. 8(2): 165-187.
- Gangas, P. (2000): "El Sistema Político de Francia" en Alcántara Sáez, M. *Sistemas Políticos de la Unión Europea*. Tirant lo Blanc.
- Graziani, C. (2016): *Le Premier Secrétaire de la République*. Fayard,
- Gutiérrez Vicen, C. (2004): "Los ministerios y su estructura interna". *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Extra 2: 83-180.
- Hefferman, R. (2003): "Prime ministerial predominance? Core executive politics in the UK". *British Journal of Politics and International Relations* 5(3): 347-372
- Huntington, S. (1991): *La Tercera Ola. La democratización a finales del Siglo XX*. Paidós.
- Lanzaro, J. (2018): *Centro Presidencial. Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Editorial Técnos.
- Le Beguec, G. (2009): "Les entourages du chef de l'État sous la III et la IV Républiques". *Histoire@Politique* 8:79 <https://dx.doi.org/10.3917/hp.008.0079>
- Leblond, F. y Leblond, R. (2013): *Emile Boutmy, le père de Sciences Po*. Anne Carrière.
- López Herráiz, P. (2019): *Formar al Hombre de Estado: Génesis y desarrollo de la École libre des sciences politiques (1871-1900)*. Dykinson.
- Mintzberg, H. (1999): *La Estructuración de las Organizaciones*. Planeta.
- Opperam, F. (2002): *Le Versailles des présidents: 150 ans de vie républicaine chez le Roi-Soleil*. Fayard.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2018): *Centre Stage: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries*. OECD Reports.
- Pérez Olea, M. (1954): "La Escuela Nacional de Administración Francesa". *Revista de Administración Pública*. 14: 241-296.
- Picarella, L. (2009): "Presidencialización y personalización en el sistema político español: 1975-2008". *Revista Enfoques VII*(11): 515-544.
- Pizarro Martín, JA. (2009): "Las ambigüedades del régimen semipresidencial: la experiencia de la Federación Rusa". *Revista de Derecho de la UNED* 5: 423-447 <https://doi.org/10.5944/rduned.5.2009.10991>
- Pini, J. (2008): "Le Premier ministre, clé de voûte de l'Exécutif?". *Revue Française de Droit Constitutionnel* 2: 73-96 <https://doi.org/10.3917/rfdc.hs02.0073>
- Poguntke, T. y Webb, P. (2005): *The Presidentzialization of Power. A comparative study of moden democracies*. Oxford University Press.
- Putnam, R. (2000): *Bowling alone: the collapse and revival of american community*. Simon and Schuster.
- Ramió, C. (2016): *Teoría de la Organización y de la Administración Pública*. Tecnos.
- Ricci, J. (2013): *Droit Administratif Général*. Hachette Sup.

- Sainteny, G. (2002): “Estudio de las élites políticas en Francia”. *Revista de Estudios Políticos*. 118: 197–209.
- Veser, E. (1997): “Semi-presidentialism. Duverger’s concept: a new political system model”. *European Journal of Political Research* 34: 201–224
- Whipple, C. (2017): *The Gatekeepers. How the White House Chiefs of Staff define every presidency*. Crown.

regap



ESTUDIOS



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 343-373

Santiago de Compostela, 2026

<https://doi.org/10.36402/regap.vii70.5412>

©Roberto González de Zárate Lorente

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 09/07/2025 | Aceptado: 16/12/2025

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0

70
Regap

Novas tecnoloxías
e parlamentos

**Nuevas tecnologías
y parlamentos**

New technologies
and parliaments

regap



ESTUDIOS

ROBERTO GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE

Doctor por la Universidad del País Vasco.

Profesor de Derecho Administrativo y de la Unión Europea en la
Universidad Complutense.

Letrado de la Asamblea de Madrid. Jefe de la Asesoría Jurídica.

ORCID. 0000-0002-9207-7480

Resumo: As TIC supuxeron unha serie de avances que teñen que ser aproveitados polas administracións públicas e, do mesmo modo, polos poderes públicos para o mellor desenvolvemento das súas funcións. Neste traballo, por razóns expositivas, ímonos centrar na Administración electrónica, o algoritmo e a intelixencia artificial, sen prexuízo de referencias puntais a *big data* e a *blockchain*, e abordaremos, en último termo, a posibilidade da súa implantación nos parlamentos. As cámaras parlamentarias deben adaptarse ao desenvolvemento das TIC, se ben, atendendo á súa natureza singular, cómpre precisar unha serie de matizacións e, en particular, no que se refire á aplicabilidade do réxime xurídico da Administración electrónica.

1 El presente trabajo se corresponde con la conferencia inaugural que tuve el honor de dar en la jornada de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos "ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y PARLAMENTOS", que se celebró en el Parlamento de Andalucía, Sevilla, el 26 de enero de 2024. Aprovecho la oportunidad para mostrar mi más sincero agradecimiento a la Junta Directiva de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, integrada por los Letrados parlamentarios Xosé Antón Sarmiento Méndez, Silvia Doménech Alegre, Olga Herráiz Serrano, Francisco Joaquín Visiedo Mazón y Ángel Sanz Pérez.

Palabras clave: Novas tecnoloXías, Administración electrónica, intelixencia artificial, transparencia e parlamento.

Resumen: Las TIC han supuesto una serie de avances que tienen que ser aprovechados por las administraciones públicas y, del mismo modo, por los poderes públicos para el mejor desenvolvimiento de sus funciones.

En el presente trabajo, por razones expositivas, nos vamos a centrar en la Administración electrónica, el algoritmo y la inteligencia artificial, sin perjuicio de referencias puntuales a *big data* y a *blockchain*, y abordaremos, en último término, la posibilidad de su implantación en los parlamentos. Las cámaras parlamentarias deben adaptarse al desarrollo de las TIC, si bien, atendiendo a su naturaleza singular, es menester precisar una serie de matizaciones y, en particular, en lo que se refiere a la aplicabilidad del régimen jurídico de la Administración electrónica.

Palabras clave: Nuevas tecnologías, Administración electrónica, inteligencia artificial, transparencia y parlamento.

Abstract: ICT have meant a series of advances which have to be taken advantage of by public administrations, and in the same way, by public authorities for the better performance of their functions.

In this paper, for expository reasons, we are going to focus on the electronic administration, algorithms and artificial intelligence, without prejudice to some occasional references to *big data* and *blockchain*, and we will address, ultimately, the possibility of their implementation in Parliaments. The Parliament must adapt to the development of ICT, although, in view of their unique nature, it is necessary to specify a series of nuances and, specially, regarding the applicability of the legal regime of electronic Administration.

Key words: New technologies, electronic Administration, artificial intelligence, transparency and Parliament.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. 2.1. Referencia general. 2.2. La contratación pública electrónica. 2.3. Administración electrónica y transparencia. 2.4. El Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas (FACE). 3. INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y ALGORITMOS. 3.1. Concepto e importancia de la inteligencia artificial. 3.2. El algoritmo. 3.2.1. Concepto de algoritmo. 3.2.2. Los datos como elemento fundamental para el algoritmo. 3.2.3. Naturaleza jurídica de los algoritmos. 3.2.4. El código fuente. 3.2.5. Funciones de los algoritmos. 3.2.6. La opacidad de los algoritmos, los posibles resultados ilógicos o discriminatorios a que pueden dar lugar y los mecanismos para hacerles frente. 3.3. Ventajas de la utilización de la inteligencia artificial. 3.3.1. Instrumento adecuado para la mejora en la prestación de los servicios públicos y para el diseño de las políticas públicas. 3.3.2. La racionalización y agilidad en los procedimientos administrativos. 3.3.3. Eficiencia. 3.4. Límites a la inteligencia artificial. 3.5. Control jurisdiccional de la utilización del algoritmo. 4. REFERENCIA A *BLOCKCHAIN*. 5. EL DESARROLLO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LOS PARLAMENTOS. 5.1. Los informes de la Unión Interparlamentaria acerca del parlamento electrónico. 5.2. El régimen jurídico vigente. 5.2.1. La aplicación del régimen jurídico vigente en materia de Administración electrónica en los parlamentos. 5.2.2. Los instrumentos de participación ciudadana en el parlamento electrónico. 5.2.3. La inteligencia artificial en el ámbito parlamentario. 5.2.4. Aspectos recomendables en el marco de la Administración electrónica y del parlamento electrónico. 6. CONCLUSIÓN.

1 Introducción

La relevancia de las tecnologías de la información y comunicación (TIC, en adelante) queda evidenciada en que en el momento presente se llegue a hablar del “Estado algorítmico de Derecho”, que, como señala Barrio Andrés, se asienta sobre los siguientes elementos tecnológicos nucleares: internet, *cloud computing*, plataformas digitales para proveer servicios públicos, *big data*, automatización de procesos mediante

inteligencia artificial, sistemas de publicidad basados en tecnologías *blockchain* y de registro distribuido, así como la conectividad ubicua de las redes de 5G².

Estas nuevas tecnologías han de ser asumidas en el ámbito del derecho administrativo, disciplina jurídica definida por su carácter tradicional y, asimismo, en los parlamentos, en la medida en que aspectos tales como el denominado parlamento abierto evidencian la necesidad de adaptación del parlamento y la Administración parlamentaria a los nuevos tiempos.

2 La Administración electrónica

2.1 Referencia general

No podemos dejar de referirnos al marco jurídico actual en la Unión Europea que pone de manifiesto la importancia capital de las TIC. Así, en 2010 se adoptó la primera Agenda Digital, para el decenio 2010–2020, y en la actualidad la segunda Agenda Digital (2020–2030) se encuentra vigente. En este contexto, la Comisión Europea dictó una Comunicación de 9 de marzo de 2021, una Brújula Digital³ a efectos del logro de una serie de objetivos en esta materia. Por otra parte, gran número de actos jurídicos, de *soft law* y de *hard law* se han adoptado acerca de aspectos relacionados con las TIC, y en lo que se refiere específicamente a la Administración electrónica cabe destacar el Reglamento en materia de interoperabilidad⁴.

Regap



ESTUDIOS

2 BARRIO ANDRÉS, M. *Retos y desafíos del Estado algorítmico de Derecho*. Real Instituto Elcano. 8 de junio de 2020, p. 3.

3 Brújula Digital 2030: el enfoque de Europa para el Decenio Digital.- Comunicación de la Comisión Europea de 9 de marzo de 2021. Centrada en cuatro puntos cardinales: la capacidad digital en infraestructuras; educación y capacidades de los ciudadanos; transformación digital de las empresas; y los servicios públicos digitales.

4 Reglamento (UE) 2024/903 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, por el que se establecen medidas a fin de garantizar un alto nivel de interoperabilidad del sector público en toda la Unión (Reglamento sobre la Europa Interoperable).

En nuestro ordenamiento, el origen de la regulación acerca de la Administración electrónica⁵ radica en la Ley 30/1992⁶, en la que se configuraba la Administración electrónica como una posibilidad para las administraciones públicas, y no sería hasta la Ley 11/2007, de 22 de junio, cuando se estableciese el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas a través de medios electrónicos. La regulación vigente fundamental se encuentra contenida en las leyes 39/2014 y 40/2015, regulación que en el ámbito estatal se amplía a las determinaciones del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por el Real decreto 203/2011.

La naturaleza de las relaciones electrónicas con las administraciones públicas se articula como un derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con ellas [el artículo 14 de la Ley 39/2015 establece la posibilidad de las personas físicas de elegir si se comunican con las administraciones públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que se encuentren obligadas a relacionarse a través de tales medios (art. 14.1); determina, asimismo, quiénes se encuentran obligadas a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas (art. 14.2); y, finalmente, establece la posibilidad de que reglamentariamente se determine la obligación de relacionarse con las administraciones públicas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y ciertos colectivos de personas físicas en función de los criterios que determina (art. 14.3)]. En este sentido, el TS ha indicado que nos encontramos ante un derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con la Administración⁷. La relevancia y preferencia

5 Gran número de trabajos se han publicado acerca de la Administración electrónica y a los que nos remitimos. Sin ánimo exhaustivo, cabe citar: ARENILLA SÁEZ, M. *La Administración digital. Los riesgos de la desintermediación. Las escisiones y las centralizaciones*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. 2021; A. CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (dir.) y CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S. *La Administración Digital*. Madrid. Dykinson. 2022; GARCÍA MARTÍN, J.A., ESTEBAN PAÚL, C., GARCÍA ROGER y TORRES CARBONELL, J.J. *Administración electrónica. Aspectos jurídicos, organizativos y técnicos*, Navarra. Aranzadi. 2021. GÓMEZ PUENTE, M. *La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital*. Navarra. Thomson Reuters Aranzadi, 2020; MARTÍN DELGADO, I. y MORENO MOLINA, J.A. (dirs.) *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*. Madrid. Iustel. 2020. MARTÍN DELGADO, I. *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. 2017; TERRÓN SANTOS D. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. *I-Administración Pública, sistemas algorítmicos y protección de datos*, Madrid. Iustel. 2022. Asimismo, como artículos y colaboraciones en obras colectivas, cabe destacar, sin ánimo de exhaustividad: CERRILLO I MARTÍNEZ, A. "La interoperabilidad y la protección de datos. La interconexión de los registros de protección de datos". *La protección de datos en la Administración electrónica*. Navarra. Aranzadi Thomson Reuters. 2009, págs. 23-58; GAMERO CASADO, E. "Funcionamiento electrónico del sector público". *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*. Sevilla. Universidad de Sevilla. 2016, págs. 83-113; GAMERO CASADO, E. "Interoperabilidad y Administración electrónica: conéctense, por favor", en *Revista de Administración Pública*, núm. 179. 2009, págs. 291-332; GONZÁLEZ NAVARRO, F. "Hacia la implementación de un sistema global de acceso electrónico a las Administraciones Públicas españolas", *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 43. 2007, págs. 93-165; GUILLÉN CARAMÉS, J. "Breves reflexiones sobre el uso de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo", en REBOLLO PUIG, M. (coord.), LÓPEZ BENÍTEZ, M. (coord.) y CARBONELL PORRAS (coord.), *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al profesor Luis Cosculluela*, Madrid. Iustel. 2015, págs. 595-614; MARTÍN DELGADO "La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública", en F. López Menudo (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Sevilla. Universidad de Sevilla. 2016, págs. 41-82; PASCUA MATEO, F. "La administración electrónica en las nuevas leyes de régimen jurídico y de procedimiento". *Asamblea Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 34, 2016, págs. 197-224; SEGARRA TORMO, S. "El papel de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la reforma de la Administración". *Estudios para la reforma de la Administración Pública* (págs. 533 a 580) 2004, Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 533-580. Finalmente, GONZÁLEZ DE ZÁRATE LORENTE, R. "Administración electrónica: balance y perspectivas". *Revista de Administración Pública*, núm. 224, 2024, págs. 227-306.

6 Artículos 38/45 y 59 de la Ley 30/1992.

7 STS 953/2023, de 11 de julio de 2023, F. 7.

por el empleo de medios electrónicos y la tramitación electrónica cabe ser apreciada en gran número de disposiciones de ambas leyes⁸.

La Administración electrónica se caracteriza por la vigencia de unos principios rectores fundamentales que inspiran y determinan su régimen jurídico, y que aparecen referidos expresamente en el artículo 3.2 de la Ley 40/2015⁹: interoperabilidad¹⁰; seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas¹¹; garantía de la protección de datos de carácter personal¹²; y facilitar preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados¹³.

En el marco de la Administración electrónica, vamos a referirnos, a continuación, a tres aspectos que resultan también de aplicación en el marco de los parlamentos: la contratación pública electrónica, el régimen en materia de transparencia y, finalmente, haremos una referencia al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas (FACE).

2.2 La contratación pública electrónica

Atiende a la incorporación y aplicación de las TIC en la contratación pública. Podemos señalar, por tanto, que nos encontramos con una particularización de la Administración electrónica al ámbito de la contratación pública. Es por ello por lo que resultan aplicables, *mutatis mutandis*, los principios y límites referidos al ámbito de la Administración electrónica al ámbito de la contratación pública: interoperabilidad, seguridad, *ex* artículo 3.2 de la Ley 40/2015, y otros derivados de su propia naturaleza, como la necesaria adaptación a los nuevos desarrollos tecnológicos, o la

Regap



ESTUDIOS

8 A título ejemplificativo, cabe citar el artículo 3.2 de la Ley 40/2015 que establece los principios rectores; también en el ámbito de la notificación electrónica (art. 4.1.1 de la Ley 39/2015); en materia de registros electrónicos (arts. 6 y 16 de la Ley 39/2015); en la forma de los actos administrativos (art. 36.1 de la Ley 39/2015); en el expediente electrónico (art. 70.2 de la Ley 39/2015) y a lo largo de toda la tramitación del procedimiento administrativo [iniciación (art. 66), instrucción (art. 75.1) y finalización (art. 88.4)].

9 “Las administraciones públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal, y facilitarán preferentemente la prestación conjunta de servicios a los interesados”.

10 Ya nos hemos referido al Reglamento europeo en materia de interoperabilidad. Se trata, asimismo, de un principio de especial relevancia en un Estado descentralizado políticamente (art. 137 de la CE), y que es objeto de alusión tanto en la Ley 39/2015 (arts. 16.1 y 16.4) como en el marco de la Ley 40/2015, especialmente en el capítulo IV del título III “relaciones electrónicas entre administraciones”.

11 A tal efecto, se precisa de la autenticación del órgano (art. 38 de la Ley 40/2015), se establecen especiales cautelas en el marco de la actuación administrativa automatizada (art. 41 de la Ley 40/2015) y el artículo 156.2 de la Ley 40/2015 se refiere al Esquema Nacional de Seguridad, regulado por el Real decreto 311/2022, de 3 de mayo, y dentro de cuyas determinaciones destaca el Centro Criptológico Nacional (art. 35 del Real decreto 311/2022). En el marco de la UE, se ha de tener en cuenta el Reglamento (UE) 2024/2847 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, relativo a los requisitos horizontales de ciberseguridad para los productos con elementos digitales y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 168/2013 y el Reglamento (UE) 2019/1020 y la Directiva (UE) 2020/1828 (Reglamento de ciberresiliencia).

12 El régimen jurídico fundamental se encuentra contenido en el 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), y, asimismo, en la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

13 En el marco de la UE destaca el Reglamento (UE) 2022/2065 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE.

igualdad y no discriminación, y los que inspiran la contratación pública, previstos en el artículo 1 de la Ley 9/2017, de contratos del sector público (LCSP, en adelante).

En el ámbito europeo, la cuestión relativa a la contratación pública electrónica no ha sido desatendida. Así, resulta fundamental tener en cuenta la Comunicación de la Comisión Europea “Contratación pública: un espacio de datos para mejorar el gasto público, impulsar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso de las pymes a las licitaciones”¹⁴. Esta iniciativa de la Comisión Europea tiene por objeto aprovechar el poder de los datos disponibles en toda la UE gracias al Espacio de Datos sobre Contratación Pública, uno de los primeros espacios comunes de datos de la UE en un ámbito específico que tiene su origen en la Estrategia Europea de Datos, en el marco de la creación de un mercado único de datos. Así, como señala la Comisión, la creación de un mercado único de datos permitirá que estos fluyan libremente por la UE y de unos sectores a otros, en beneficio de las empresas, el personal investigador y las administraciones públicas.

Este propósito engarza, a su vez, con la interoperabilidad, principio para cuyo logro efectivo en materia de contratación pública incide la meritada comunicación, en la medida en que, como señala Burzaco Samper, la LCSP no obliga a encauzar la actividad contractual a través de un solo soporte y, además, la situación se agrava si la información recogida no se encuentra en un único formato¹⁵. Asimismo, otros aspectos como la ausencia de la obligación de publicación a lo largo de todo el ciclo de contratación y, específicamente, después de la adjudicación, son cuestiones que se plantean y respecto de las cuales se adoptan medidas en la referida comunicación, como la incorporación de los formularios electrónicos que permitirán recoger los datos sobre contratación de manera más estructurada y plasmar, a lo largo del tiempo, todo el ciclo de la contratación pública. Tales formularios electrónicos se ampliarán para incluir formularios voluntarios para los anuncios de finalización de contratos¹⁶.

Atendiendo a la regulación contenida en la LCSP, nos encontramos con la referencia a los aspectos tecnológicos tales como la tramitación electrónica o la innovación en una pluralidad de disposiciones. Podemos destacar en aspectos tales como en materia de objeto del contrato (art. 2 de la LCSP); en el perfil de contratante (art. 63 de la LCSP); en el procedimiento de subasta electrónica (art. 143 de la LCSP), que, como recuerda Razquin Lizarraga, tiene un carácter accesorio respecto del procedimiento principal¹⁷; en los criterios de adjudicación (art. 145.2.1.º de la LCSP, que se refiere a la posibilidad de considerar las características innovadoras); en materia de condiciones especiales de ejecución (art. 202.2 de la LCSP, relacionadas con la innovación); y en el procedimiento de asociación para la innovación (arts. 177 a 182 de la LCSP).

14 COM 2023/C981/01.

15 BURZACO SAMPER, M. “Contratación pública e inteligencia artificial”. En *Derecho e inteligencia artificial el jurista ante los retos de la era digital*. Aranzadi. Navarra. 2023, p. 197.

16 Así, se refiere la Comunicación (2023/ C 981/01) a aspectos tales de la información posterior a la adjudicación como el precio final pagado o los subcontratistas utilizados.

17 RAZQUIN LIZARRAGA, M.M., en RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. y VÁZQUEZ MATILA, F.J. *La adjudicación de contratos públicos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*. Thomson Reuters Aranzadi. Navarra. 2017, p. 394.

El perfil de contratante se regula en el artículo 63 de la LCSP, siendo el elemento, cuya difusión se realiza exclusivamente a través de internet, que agrupa la información y documentos relativos a su actividad contractual al objeto de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos. La forma de acceso se debe hacer constar en los pliegos y documentos equivalentes, así como en los anuncios de licitación, lo que se realiza en la práctica mediante el *link* correspondiente en aras de la facilitación del acceso. El acceso al perfil de contratante se puede realizar directamente a través de la página web de la entidad del sector público de que se trate o bien cabe también la posibilidad de su acceso mediante la Plataforma de Contratación del Sector Público ex artículo 347.1 de la LCSP.

2.3 Administración electrónica y transparencia

De acuerdo con el artículo 10.1 de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el Portal de Transparencia facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación. A tal efecto, acudimos al artículo 5.4 de la misma ley, relativo a la información sujeta a las obligaciones de transparencia, respecto de la que señala que será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización¹⁸.

Resulta sustancial tener en cuenta que a la publicidad activa resultarán de aplicación los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 de la Ley 19/2013 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15 de la misma ley (art. 5.3 de la Ley 19/2013). A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, señala el inciso final del artículo 5.3 de la Ley 19/2013, la publicidad solo se llevará a cabo previa disociación de los mismos.

El artículo 14 de la Ley 19/2013 se refiere a los límites al derecho de acceso, estableciendo la posibilidad de la limitación de este derecho cuando acceder a la información suponga un perjuicio para los bienes jurídicos que detalla. La exigencia de que suponga un perjuicio se ha de entender como una posibilidad real (no hipotética) de que, en caso de otorgamiento del acceso, se vaya a producir una lesión en el bien o interés protegido, pero resulta preciso, a efectos de limitar el acceso, que no concurra un interés superior que pueda justificar el acceso. Estas dos condiciones deben darse conjuntamente. De este modo, existe un doble condicionante para la aplicación del artículo 14.1 de la Ley 19/2013 y, asimismo, requiere del aplicador la realización de dos exámenes sucesivos, denominados por el preámbulo de la ley y por la doctrina

¹⁸ En consonancia con ello, el artículo 11 de la Ley 19/2013 establece los principios técnicos del portal de transparencia, que son: accesibilidad, interoperabilidad y reutilización de la información.

test de daño y test de interés público¹⁹. Finalmente, el apartado 2 del artículo 14 añade la exigencia de que la aplicación de los límites sea justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección²⁰.

La importancia de la tutela de la protección de datos se pone de manifiesto en el establecimiento de un régimen jurídico específico para este límite, cual es el contenido en el artículo 15 de la Ley 19/2013. Destaca en esa regulación la diferenciación en función de si la información contiene datos especialmente protegidos o no²¹.

2.4 El Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas (FAce)

A través de él, las empresas presentarán sus facturas electrónicas. El régimen jurídico fundamental se contiene en la Ley 25/2013, de impulso de la factura electrónica y la creación del registro contable de facturas en el sector público. El Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas se alojará en el portal de internet de la Administración pública de que se trate²².

De acuerdo con la meritada ley, se establece que “el proveedor que haya expedido la factura por los servicios prestados o bienes entregados a cualquier Administración

19 A través del primero se comprueba la probabilidad del hipotético perjuicio o lesión y la existencia de un nexo causal entre el acceso a la información que se solicita y el perjuicio alegado. Mediante el segundo se comprueba si existe en el caso algún interés superior al protegido con la limitación que justifique el acceso solicitado.

El TS ha señalado que “(...) este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información –derivado de lo dispuesto en la Constitución española– o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad” (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 16 de octubre de 2017, F. 4. Recurso de Casación 75/2017). En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha señalado que “el alcance de la reserva de confidencialidad se habrá de determinar, tal y como indica el Alto Tribunal, ponderándola en cada caso concreto con el interés público en conocer la información concernida y con los intereses particulares que puedan verse afectados por el acceso a la misma” (Resolución del CTBG 549/2021).

20 Criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno 1/2019, de 24 de septiembre de 2019. Asunto: aplicación del artículo 14, número 1, apartado h) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: perjuicio para los intereses económicos y comerciales. II.2 Condiciones generales de aplicación.

21 1) En el supuesto de que la información contuviera datos especialmente protegidos, se establece la exigencia de que, si la información solicitada contuviera datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso (art. 15.1).

2) En el caso de que la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (art. 15.3).

No obstante, aun cuando se trate de uno u otro supuesto, como señala el artículo 15.4 de la Ley 19/2013, no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas. Finalmente, otra solución para la salvaguarda de los derechos afectados es la posibilidad de acceso parcial, al que se refiere el artículo 16 de la Ley 19/2013: en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.

22 El artículo 6 de la Ley 25/2013 dispone, en su primer apartado: El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales dispondrán de un punto general de entrada de facturas electrónicas, a través del cual se recibirán todas las facturas electrónicas que correspondan a entidades, entes y organismos vinculados o dependientes. No obstante lo anterior, las entidades locales podrán adherirse a la utilización del punto general de entrada de facturas electrónicas que proporcione su diputación, comunidad autónoma o el Estado. Asimismo, las comunidades autónomas podrán adherirse a la utilización del punto general de entrada de facturas electrónicas que proporcione el Estado.

pública tendrá la obligación, a efectos de lo dispuesto en esta ley, de presentarla ante un registro administrativo, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley 30/1992, en el plazo de treinta días desde la fecha de entrega efectiva de las mercancías o la prestación de servicios. En tanto no se cumplan los requisitos de tiempo y forma de presentación establecidos en esta ley, no se entenderá cumplida esta obligación de presentación de facturas en el registro” (art. 3 de la Ley 25/2013).²³ Finalmente, con relación al uso de la factura electrónica en el sector público, se establece en el artículo 4 de la citada ley una diferenciación entre la posibilidad de expedir y remitir factura electrónica y, de otro lado, la obligación del uso de la factura electrónica y de su presentación a través del punto general de entrada que corresponda a las entidades que detalla²⁴.

3 Inteligencia artificial y algoritmos

3.1 Concepto e importancia de la inteligencia artificial

El *Diccionario de la lengua* de la Real Academia Española define la inteligencia artificial como “disciplina científica que se ocupa de crear programas informáticos que ejecutan operaciones comparables a las que realiza la mente humana, como el aprendizaje o el razonamiento lógico”. Por su parte, el Reglamento europeo de inteligencia artificial define “sistema de IA” del siguiente modo: “un sistema basado en una máquina que está diseñado para funcionar con distintos niveles de autonomía y que puede mostrar capacidad de adaptación tras el despliegue, y que, para objetivos explícitos o implícitos, infiere de la información de entrada que recibe la manera de generar resultados de salida, como predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones, que pueden influir en entornos físicos o virtuales”²⁵.

Regap



ESTUDIOS

23 Las determinaciones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico contenidas en este artículo (38) se mantuvieron vigentes hasta el 2 de octubre de 2020 de acuerdo con el párrafo final de la disposición derogatoria única de la Ley 39/2015.

24 “a) Sociedades anónimas;

b) Sociedades de responsabilidad limitada;

c) Personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que carezcan de nacionalidad española;

d) Establecimientos permanentes y sucursales de entidades no residentes en territorio español en los términos que establece la normativa tributaria;

e) Uniones temporales de empresas;

f) Agrupación de interés económico; agrupación de interés económico europea, fondo de pensiones, fondo de capital riesgo, fondo de inversiones, fondo de utilización de activos, fondo de regularización del mercado hipotecario, fondo de titulación hipotecaria o fondo de garantía de inversiones.

No obstante, las administraciones públicas podrán excluir reglamentariamente de esta obligación de facturación electrónica a las facturas cuyo importe sea de hasta 5.000 euros y a las emitidas por los proveedores a los servicios en el exterior de las administraciones públicas hasta que dichas facturas puedan satisfacer los requerimientos para su presentación a través del punto general de entrada de facturas electrónicas, de acuerdo con la valoración del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y los servicios en el exterior dispongan de los medios y sistemas apropiados para su recepción en dichos servicios”.

25 Artículo 3.1) del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144, y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de inteligencia artificial).

La inteligencia artificial²⁶ plantea un gran reto jurídico en su empleo por parte de las administraciones públicas. Ello es algo completamente asumido. Así, en el plano doctrinal, figuras de la categoría de Stephen Hawking se han referido a los posibles riesgos que conlleva la IA²⁷. En el plano jurídico, la Comunicación de la Comisión Europea de 25 de abril de 2018, Inteligencia artificial para Europa, se refiere a esta cuestión²⁸ y, en particular, uno de los objetivos capitales del Reglamento de inteligencia artificial de la UE no es otro que hacer frente a tales riesgos mediante la adopción de una serie de medidas para su minimización en los distintos tipos de sistemas de inteligencia artificial y, del mismo modo, y de manera interrelacionada, la protección de los derechos fundamentales. Ello hace que se trate de un ámbito de especial posibilidad de aplicación del principio de precaución²⁹.

Resulta sustancial tener en cuenta la Comunicación de la Comisión Europea Inteligencia Artificial para Europa³⁰, toda vez que fue la primera regulación, aun cuando se trata de un acto de *soft law*, acerca de la inteligencia artificial en Europa, y que, junto con la importante labor doctrinal, ha avanzado las líneas que habrían de seguirse en el régimen jurídico a adoptar en el seno de la Unión. En el momento presente, como es bien sabido, nos encontramos con el Reglamento de inteligencia artificial, aprobado en el marco del procedimiento legislativo ordinario de la UE³¹.

A continuación, por su relevancia, vamos a entrar a analizar el algoritmo. Se ha de tener en cuenta que el algoritmo puede o no incorporar sistemas de inteligencia artificial. Lo normal es que los incorpore, si bien no cabe olvidar que cabría la posibilidad de que no los asuma.

26 Acerca de la evolución de la IA desde sus orígenes a la presente centuria, véase NILSSON, N.J. (2009). *The quest for artificial intelligence. A History of Ideas and achievements*. Cambridge University Press.

27 PONCE SOLÉ, J. "Inteligencia artificial. Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico". *Revista General de Derecho Administrativo*. Núm. 50. 2019, p. 32. Asimismo, recoge la cita a Hawking, BERNING PRIETO, A.D. "El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas ad futurum para un uso responsable". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Núm. 20, p. 170.

28 Así, señala que "si bien la IA proporciona claramente nuevas oportunidades, también plantea retos y genera riesgos; por ejemplo, en lo concerniente a cuestiones tales como la seguridad y la responsabilidad, la protección (frente a usos delictivos o ataques), el sesgo y la discriminación".

29 En este sentido, PONCE SOLÉ, J. "Inteligencia artificial..."; *op. cit.*, pp. 32 y 33.

30 Comunicación de la Comisión Inteligencia artificial para Europa. [SWD (2018) 137 final].

31 Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144, y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de inteligencia artificial).

3.2 El algoritmo

3.2.1 Concepto de algoritmo

El *Diccionario de la lengua* da Real Academia Española define el algoritmo como “conjunto ordenado y finito de operaciones que permite hallar la solución de un problema” y como “método y notación en las distintas formas del cálculo”.

3.2.2 Los datos como elemento fundamental para el algoritmo

La obtención de información por las administraciones públicas es una actividad habitual. De hecho, las técnicas de información son una de las modalidades de la forma de actividad administrativa ablativa o de policía, tradicionalmente empleadas por las administraciones públicas en aras a la obtención de información con la finalidad principal de llevar a efecto las distintas políticas públicas. Esa información tiene su origen en los datos previamente recabados por las administraciones públicas. Tal información, a su vez, constituye el instrumento que genera conocimiento por parte de las entidades públicas.

Con la inteligencia artificial y, asimismo, a través del empleo de algoritmos, se puede contribuir de modo muy positivo a otras formas de actividad administrativa como la actividad de servicio público. En este sentido, se habla de servicios públicos digitales. A mayor abundamiento, se ha de tener en cuenta, como recuerda Jauregi-Maza, la especial aplicabilidad del *big data* a los ámbitos de la sanidad y de la gestión urbana³². Así, respecto de este último campo, se ha desarrollado el concepto de *smart city*, que se funda sobre la base de la sostenibilidad y que, como señala el referido autor, surgió para el logro de una mayor eficacia y eficiencia en la gestión de las ciudades.

Dado que el *big data* es la fuente principal de la que se nutren los algoritmos, la precisión de la información a la que se refieren los datos resulta inexcusable con el fin de evitar resultados ilógicos o, incluso, que sean lesivos de los derechos fundamentales. Así, como señala De la Sierra Morón, nota característica de la IA es “su dependencia del dato, que se erige en unidad básica del modelo”³³. En este sentido, la comunicación Inteligencia artificial para Europa, de la Comisión Europea, se refiere específicamente a los datos como “la materia prima de la IA”³⁴.

32 JAUREGI-MAZA, L. Big Data: la revolución de los datos masivos en la Administración Pública. *INGURUAK*. Núm. 71. 2021, pp. 91 y ss.

33 DE LA SIERRA MORÓN, S. “¿Cuál es el papel hoy de la inteligencia artificial...”, *op. cit.*, p. 2.

34 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Inteligencia artificial para Europa, de 25 de abril de 2018 [SWD(2018) 137 final], p. 2.

3.2.3 Naturaleza jurídica de los algoritmos

Con relación a la naturaleza jurídica de los algoritmos, esto es, si cabe la conceptualización de los mismos como fuente del derecho, como ha defendido Boix Palop, o bien no cabe tal posibilidad (Huergo Lora)³⁵, consideramos que no son fuentes del derecho atendiendo a las especificidades propias de los algoritmos.

Efectivamente, el algoritmo y el código fuente resultan determinantes de cara a la actuación administrativa en que se utilicen. Es por ello por lo que posibilitar el conocimiento de tales elementos resulta sustancial: poder conocer, por tanto, los datos que son la base del algoritmo y, del mismo modo, el código fuente, permitirían superar la opacidad que, como veremos, se asocia al algoritmo.

3.2.4 El código fuente

El algoritmo tiene su fundamento en el código fuente. Podemos decir que se trata, en términos legos, de la fórmula que sirve de base al algoritmo. Lo define Berning Prieto como “el conjunto de órdenes internas que emplea aquél para desarrollar su cometido”³⁶, quien recoge la definición que, acerca del mismo, da el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: “archivo o conjunto de archivos que tienen un grupo de instrucciones muy precisas, basadas en un lenguaje de programación, que se utiliza para poder compilar los diferentes programas informáticos que lo utilizan y se pueden ejecutar sin mayores problemas”³⁷.

3.2.5 Funciones de los algoritmos

Las funciones de los algoritmos en lo que se refiere a la aplicación del derecho son varias. Para Berning Prieto, como instrumento de apoyo para la adopción de decisiones o bien incluso para adoptar una determinada decisión³⁸. Podríamos ubicar en estos supuestos la actuación administrativa automatizada. Finalmente, cabe el empleo del algoritmo como instrumento para la asistencia a los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas. Este último supuesto se trata de los denominados

35 Acerca de esta cuestión, véase el interesante debate doctrinal. Boix Palop sostiene que se trata de reglamentos, en BOIX PALOP, A. “Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la Administración para la toma de decisiones”. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 1, 2020, págs. 223 y ss. Por su parte, Huergo Lora entiende que no, “los algoritmos son algoritmos”. En HUERGO LORA, A. “Una aproximación a los algoritmos desde el Derecho administrativo”, en HUERGO LORA, A. *La regulación de los algoritmos*, Aranzadi-Thomson Reuters, Navarra, 2020, pág. 64.

36 BERNING PRIETO, A.D. “El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas ad futurum para un uso responsable”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Núm. 20, p. 168.

37 Resolución 701/2018, de 18 de febrero de 2019.

38 Por todos, BERNING PRIETO, A.D. “El uso de sistemas basados en inteligencia artificial (...)”, *op. cit.* p. 168. Este autor pone el ejemplo de EE. UU., donde se ha llegado a emplear para predecir comportamientos reincidentes de personas privadas de libertad con el fin de determinar la procedencia o no de la concesión de la libertad condicional. O bien BARRIO ANDRÉS, que se refiere a Arkansas, donde la Administración sustituyó la visita a los residentes discapacitados en sus domicilios para evaluar sus necesidades de asistencia por un algoritmo que automatizara la valoración (BARRIO ANDRÉS, M. “Retos y desafíos...”, *op. cit.*, pág. 4).

chatbots, que, como señala el citado autor, en ningún caso puede dar lugar a sustituir a la asistencia presencial de calidad y, asimismo, tienen que encontrarse sujetos a ciertos límites en la medida en que, si bien es cierto que permiten ganar en eficiencia, no lo es menos que podrían constituir una reducción de las garantías para los ciudadanos, y ello resulta, en todo caso, inadmisibile.

3.2.6 La opacidad de los algoritmos, los posibles resultados ilógicos o discriminatorios a que pueden dar lugar y los mecanismos para hacerles frente

La opacidad propia del algoritmo choca con las exigencias derivadas del principio de transparencia. Es absolutamente incuestionable en la doctrina el carácter opaco de los algoritmos. Así, se habla de *black box*³⁹. Como recuerda Ponce Solé, contribuyen a ello una pluralidad de factores: las Administraciones no publicitan la decisión de utilizar algoritmos; los algoritmos, por su propia complejidad, dificultan conocer cómo funcionan; el interés en proteger los secretos empresariales; evitar el conocimiento por parte de los ciudadanos destinatarios de las decisiones con el fin de que ello les pueda permitir sustraerles de su cumplimiento; y, finalmente, la propia voluntad de las administraciones en salvaguardar el secreto del proceso de toma de decisiones⁴⁰.

La preocupación acerca de la opacidad y los resultados ilógicos y discriminatorios se pone de manifiesto en el intento de su superación a través tanto del estudio y desarrollo doctrinal⁴¹ de la cuestión como a través de distintos instrumentos jurídicos no vinculantes⁴² y vinculantes⁴³.

Las medidas que son asumidas doctrinalmente y, asimismo, en el plano de distintos instrumentos jurídicos a efectos de evitar la opacidad de los algoritmos son:

- a) Implementar criterios de minimización de sesgos, con el propósito de que los resultados a consecuencia de la utilización de sistemas de inteligencia artificial no sean sesgados⁴⁴.
- b) Un correcto entrenamiento de los datos o *training data* evitará que los resultados sean ilógicos y discriminatorios⁴⁵.

39 PONCE SOLÉ, J. "Inteligencia artificial...", *op. cit.*, p. 35. Asimismo, acerca de esta cuestión, véase: CERRILLO I MARTÍNEZ, A. *El impacto de la inteligencia artificial...*, *op. cit.*, p. 19.

40 PONCE SOLÉ, J. "Inteligencia artificial...", *op. cit.*, pp. 35 y 36.

41 En el plano doctrinal destaca PONCE SOLÉ, J. "Inteligencia artificial...", *op. cit.*, pp. 35 y siguientes. Asimismo, acerca de los riesgos y efectos perniciosos que pueden conllevar los algoritmos, véase WILLIAMS, R. "Rethinking deference for algorithmic decision-making", *Pembroke College and Faculty of Law, University of Oxford*, 2018, pp. 9 y 10.

42 En lo que respecta a los actos no vinculantes, destaca la Comunicación de la Comisión Europea Inteligencia artificial para Europa, de 25 de abril de 2018, que se refiere a esta cuestión (pág. 17).

43 Paradigmáticamente, el Reglamento europeo de inteligencia artificial.

44 Artículo 10.5.f) del Reglamento de inteligencia artificial y apartado 1 del artículo 23 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

45 En el Reglamento de inteligencia artificial se contempla para los sistemas de IA de alto riesgo en su artículo 10, y, asimismo, para los de uso general se encuentra implícito en el artículo 53.1.d) de la misma norma europea. También se prevé en el artículo 23.1 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

- c) La realización de evaluaciones de impacto, que permitirán conocer los resultados que se podrían producir como consecuencia de la aplicación de los algoritmos y, de este modo, podrían rechazarse si se verifica la posible producción de resultados ilógicos, discriminatorios o que vulneren los derechos fundamentales⁴⁶.
- d) El respeto al principio de transparencia en el diseño y el desarrollo de los algoritmos a efectos de permitir la interpretación y el uso correcto de los resultados⁴⁷. También se debe posibilitar la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de algoritmos y códigos fuente⁴⁸.

La transparencia debe comprender también la fase aplicativa ulterior del algoritmo. Esto es, cuando las decisiones basadas en la aplicación del algoritmo se adopten, los ciudadanos y los órganos jurisdiccionales tienen que ser capaces de comprender por qué se adopta esta u otra decisión. Ponce Solé, en este sentido, considera que el derecho a una buena administración resultaría claramente conculcado si no pudiera conocerse por qué se ha adoptado una decisión, bien por ausencia de toda justificación o bien porque esta resultara incomprensible, dando ello lugar a una lesión de las determinaciones del artículo 47 de la Ley 39/2015 y del artículo 9.3 de la CE⁴⁹.

- e) La posibilidad de declaración como fuentes abiertas de las aplicaciones desarrolladas, ex artículo 157.2 de la Ley 40/2015⁵⁰, y su posible reutilización, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 157.1 de la misma ley.
- f) La tutela del derecho a la protección de datos de carácter personal de acuerdo con el régimen jurídico establecido al efecto en nuestro ordenamiento⁵¹.
- g) La necesaria supervisión humana como garantía fundamental a efectos de evitar los resultados ilógicos o discriminatorios que se pudieran derivar de la utilización de los sistemas de inteligencia artificial. Si bien en el Reglamento europeo de inteligencia artificial se contempla para los sistemas de inteligencia artificial de alto riesgos (art. 14), a nuestro juicio, sería necesaria su extensión

46 El artículo 27 del Reglamento de inteligencia artificial se refiere a las evaluaciones de impacto. También se contiene la exigencia de estas evaluaciones en el apartado 1 del artículo 23 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación y en el apartado 7 del artículo XVIII de la Carta de Derechos Digitales.

47 Artículo 13 del Reglamento de inteligencia artificial para los sistemas de IA de alto riesgo. En este sentido se ha de comprender el artículo 23.2 de la Ley 15/2022. Resulta necesaria, asimismo, la vigencia efectiva del régimen general en materia de transparencia (publicidad activa y acceso a la información pública, de acuerdo con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y las leyes autonómicas de transparencia).

48 PONCE SOLÉ, J. "Inteligencia artificial...", *op. cit.*, pp. 37 a 39.

49 PONCE SOLÉ, J. "Inteligencia artificial...", *op. cit.*, p. 39.

50 PONCE SOLÉ, J. "Inteligencia artificial...", *op. cit.*, p. 41.

51 Así, los ya aludidos artículos 22 y 35 del Reglamento europeo de protección de datos, o bien las determinaciones del artículo 28 de la Ley orgánica 3/2018, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

a todos los sistemas de inteligencia artificial atendiendo a los posibles efectos perniciosos derivados de su utilización.

- h) Un elemento que no podemos pasar por alto es que la aprobación del Reglamento europeo no deja de suponer una garantía, reglamento que ha de ser objeto de respeto por parte de los Estados en el marco de sus obligaciones derivadas de su integración en la UE (art. 4.3 del TUE) y que exige a aquellos, en el marco de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión, la eliminación de las normas internas incompatibles con el Derecho de la Unión y la utilización de un instrumento normativo adecuado a efectos de su ejecución⁵². En este sentido, el artículo 99 del Reglamento de inteligencia artificial ordena que sean los Estados quienes establezcan el régimen sancionador⁵³, lo que constituye un exponente de reglamentos que precisan la adopción de medidas de ejecución por parte de los Estados.

El Reglamento de inteligencia artificial clasifica los sistemas de inteligencia artificial: los que están prohibidos, los de alto riesgo y los de uso general, sobre la base de los efectos perniciosos que se pueden producir con relación a los valores de la Unión (art. 2 del TUE). Las prácticas de inteligencia artificial prohibidas (art. 5) son aquellas que pueden generar riesgos que no pueden ser objeto de tutela al lesionar los valores de la Unión (determinados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y de entre los cuales destacan los derechos humanos)⁵⁴; los sistemas de inteligencia artificial de riesgo alto (arts. 6 y siguientes) serían aquellos que, aun cuando pueden dar lugar a riesgo considerable para con los valores de la Unión, no alcanzan los niveles inadmisibles de los sistemas prohibidos y, de acuerdo con ello, se exige la evaluación de conformidad y el cumplimiento de deberes de transparencia como la obtención de un marcado CE y su registro en una base de datos en la UE. Por último, con relación a los sistemas de uso general (arts. 51 y siguientes), de acuerdo con sus potenciales efectos menos lesivos con relación a los derechos fundamentales, las restricciones no son tan extensas⁵⁵.

En lo que se refiere a la articulación de mecanismos de fiscalización o control del cumplimiento de las medidas adoptadas para evitar la lesión al principio de transparencia, y la producción de resultados ilógicos y discriminatorios, nos encontramos con que la regulación de la Ley 15/2022 parece más un desiderátum

52 Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de abril de 1976, asunto 48/75, Royer, apartado 75, y Sentencia de 6 de mayo de 1980, asunto 102/79, Comisión c. Bélgica, apartado 11.

53 Artículo 99.1 del Reglamento de inteligencia artificial: "De conformidad con las condiciones previstas en el presente Reglamento, los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones y otras medidas de ejecución, como advertencias o medidas no pecuniarias, aplicable a las infracciones del presente reglamento que cometan los operadores y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar que se aplican de forma adecuada y efectiva y teniendo así en cuenta las directrices emitidas por la Comisión con arreglo al artículo 96. Tales sanciones serán efectivas, proporcionadas y disuasorias. Tendrán en cuenta los intereses de las pymes, incluidas las empresas emergentes, así como su viabilidad económica".

54 Se ha de tener en cuenta que la consideración de los valores de la Unión en el TUE no tiene un mero carácter programático. Así, tanto la entrada de un Estado en la Unión precisa de su respeto, *ex* artículo 49 del TUE, como la permanencia en la Unión requerirá de su salvaguarda, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 del mismo tratado.

55 Dentro de los modelos de IA de uso general, se incardinan aquellos que tienen "riesgo sistémico", que presentan restricciones más amplias que los de uso general "ordinarios", atendiendo a su naturaleza. Se definen en el artículo 51 del reglamento.

o declaración de intenciones que una auténtica norma aplicable, como su propia literalidad evidencia. Así, en el apartado 1 del artículo 22 de la misma, al referirse a la necesidad de que las administraciones públicas tengan en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas, dispone que, “*siempre que sea factible técnicamente*”, es por ello por lo que tenemos que acudir a efectos de lograr una tutela de los derechos de los interesados bien a las categorías generales de nuestro derecho, como puedan ser los mecanismos de responsabilidad patrimonial de la Administración, *ex* artículo 106 de la CE, las determinaciones de procedimiento establecidas en la Ley 39/2015⁵⁶, los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015 y en última instancia ante la jurisdicción contencioso-administrativa, *ex* artículos 45 y siguientes de la Ley 29/1998, de la jurisdicción contencioso-administrativa, o bien a los mecanismos de tutela en materia del régimen de transparencia⁵⁷ y de protección de datos⁵⁸, como la interposición de las reclamaciones y recursos procedentes establecidos en su respectiva normativa regulatoria.

Finalmente, con relación al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, en el Reglamento europeo sobre inteligencia artificial se articulan una pluralidad de mecanismos para la tutela de su régimen jurídico. Así, el Reglamento de IA crea un Consejo Europeo de IA que prestará asesoramiento y asistencia a la Comisión y a los Estados miembros para facilitar la coherencia y la aplicación eficaz del Reglamento de IA (arts. 65 y 66). Se establece el mandato de que los proveedores establezcan y documenten un sistema de vigilancia poscomercialización para sistemas de IA de alto riesgo (art. 72); intercambio de información sobre incidentes graves (art. 73); se articulan códigos de conducta para la aplicación voluntaria de requisitos específicos a sistemas distintos de los de alto riesgo (art. 95). Se determina un régimen sancionador (art. 99) cuyo establecimiento corresponderá a los Estados miembros.

56 Así, como bien es sabido, nos encontramos con una regulación de las especialidades procedimentales en materia de responsabilidad patrimonial que transcurre de modo paralelo a la del procedimiento administrativo común en sus distintas fases (iniciación, artículos 65 y 67 de la Ley 39/2015; instrucción, artículo 81 de la Ley 39/2015; resolución, 91 y 92 de la Ley 39/2015).

57 Las reclamaciones frente a las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso que, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno cabe interponer, de modo potestativo y previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo, *ex* artículo 24.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y, asimismo, y en un mismo sentido, las reclamaciones frente a las resoluciones de acceso expresas o presuntas que cabe interponer ante los órganos en materia de transparencia que existen en algunas comunidades autónomas.

58 Cabe la posibilidad de presentar una reclamación ante una autoridad de control, de acuerdo con el artículo 77.1 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), y, asimismo, existe la posibilidad de impugnación ante los órganos jurisdiccionales nacionales de la decisión adoptada por la meritada autoridad de control, en virtud del artículo 78 del referido reglamento europeo. De acuerdo con ello, se puede acudir a la Agencia Española de Protección de Datos para el caso de que no se haya atendido a la solicitud de un afectado, en el marco de los supuestos a que se refieren los artículos 15 a 22 del Reglamento 2016/679 y también en los casos en los que aquella investigue la existencia de una posible infracción de lo dispuesto en el referido reglamento y en la Ley orgánica 3/2018 [art. 63.1 de la Ley orgánica 3/2018]. Finalmente, se ha de tener en cuenta el régimen sancionador (establecido en el título IX de la meritada ley orgánica, en el marco de lo dispuesto en el artículo 84 del reglamento europeo)] y, en su caso, cabe acudir a las autoridades de control que se han establecido en el ámbito autonómico.

3.3 Ventajas de la utilización de la inteligencia artificial

3.3.1 Instrumento adecuado para la mejora en la prestación de los servicios públicos y para el diseño de las políticas públicas

El empleo de la inteligencia artificial puede ser realizado por las administraciones públicas en ámbitos tales como en los servicios públicos. Así, las políticas públicas podrán ser diseñadas con mayor garantía de acierto, efectividad y, asimismo, de eficiencia, sobre la base de esa información, que, por otra parte, permitirá su adaptación en función de las circunstancias concurrentes⁵⁹. Cerrillo i Martínez⁶⁰, por otra parte, se refiere a dos aspectos fundamentales: de un lado, la personalización de los servicios públicos, y, de otro, la prestación proactiva de los servicios públicos.

3.3.2 La racionalización y agilidad en los procedimientos administrativos

La racionalización y agilidad en los procedimientos administrativos es una posible consecuencia derivada de la utilización de la inteligencia artificial. En este sentido, se manifiesta con claridad la doctrina⁶¹ y lo cierto es que ello, como hemos señalado al comienzo del presente trabajo, es una de las virtualidades de las TIC que tienen que ser aprovechadas por las administraciones públicas.

No obstante, del mismo modo que no se plantean dudas acerca de la posibilidad de emplear sistemas de inteligencia artificial en los actos reglados, ninguna duda cabe de que, en los actos discrecionales, de modo generalizado se ha de rechazar su utilización, como ha señalado la mayoría de la doctrina. De esta forma, solo cabría su empleo en supuestos donde la subsunción jurídica es muy simple⁶². Sin perjuicio de ello, consideramos que sí que cabría la posibilidad de la utilización en ámbitos de discrecionalidad con la sola finalidad de “reducir la discrecionalidad”⁶³.

El Reglamento europeo de inteligencia artificial se refiere a la supervisión humana en el marco de los sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo (art. 14). No obstante, consideramos que, siempre que el sistema de inteligencia artificial influya

59 Cortés Abad, en este sentido, señala que “la inteligencia artificial permite contribuir a mejorar el valor ofrecido por las políticas públicas si se integra en las diferentes etapas del ciclo que las compone: se pueden entender mejor las necesidades de los ciudadanos, ajustarse de forma más eficaz a los comportamientos reales y, por ende, mejorar en la definición del problema”, en CORTÉS ABAD, O. *La inteligencia artificial en la gestión pública*. La Ley El consultor de los ayuntamientos. Madrid. 2023, p. 193.

60 CERRILLO i MARTÍNEZ, A. *El impacto de la inteligencia artificial...*, op. cit., p. 17. Principios que resultan de gran relevancia y que tienen una virtualidad transversal en lo que se refiere a los servicios públicos y su vinculación con las nuevas tecnologías, como puede apreciarse en su consideración como principios que rigen en materia de Administración electrónica, ex artículo 2.f) del Real decreto 2023/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.

61 Si bien, en particular, en la fase de instrucción del procedimiento no puede ser objeto de particular empleo, en los trámites de audiencia e información pública, como señalan CERRILLO i MARTÍNEZ, A. *El impacto de la inteligencia artificial...*, op. cit., pp. 20 y 21, o CORTÉS ABAD, O. *La inteligencia artificial...*, op. cit., p. 150.

62 PONCE SOLÉ, J. “Inteligencia artificial. Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”. *Revista General de Derecho Administrativo*. Núm. 50. 2019, p. 28.

63 DE LA SIERRA MORÓN, S. “Cuál es el papel...”, op. cit., p. 3.

sustancialmente en la decisión (en términos del artículo 6.3 del Reglamento europeo), deberá existir una supervisión humana, definida en los términos del artículo 14 de la norma europea, pudiendo, en último caso, llegar a pulsar el “*botón de parada*” con la finalidad de evitar los efectos lesivos de los valores de la Unión (de entre los cuales se encuentran los derechos fundamentales⁶⁴) o la producción de resultados ilógicos.

3.3.3 Eficiencia

Razones de eficiencia son, asimismo, fundamento para el posible empleo por parte de la Administración pública de la inteligencia artificial. Se trata de una justificación que cabría trasladar a la generalidad de las TIC en cuanto a su implementación por parte de las administraciones públicas. En cualquier caso, la economía de medios o el ahorro en recursos son razones que, sin duda, contribuyen a facilitar la utilización de la inteligencia artificial por parte de las administraciones públicas⁶⁵. Es cierto que el desarrollo de la inteligencia artificial dará lugar a la pérdida de puestos de trabajo y, en particular, en ámbitos referidos a tareas más puramente mecánicas y de simplicidad. Sin embargo, no es menos cierto que, como contrapartida, otros empleos, como aquellos relativos a la especialización necesaria para la verificación del correcto funcionamiento de los sistemas de inteligencia artificial y, en concreto, los dirigidos a aspectos tales como el correcto *training data*, el control de los sesgos, la supervisión de la correcta aplicación de los sistemas y, en general, de que los resultados no sean lesivos para los derechos fundamentales o sean ilógicos, se potenciarán⁶⁶.

3.4 Límites a la inteligencia artificial

El empleo de la inteligencia artificial y del algoritmo conlleva una especial afectación a aspectos de la máxima relevancia, como son los derechos fundamentales, lo cual no es sino uno de los motivos, quizás el principal, de las especiales cautelas con las que se examina desde el plano jurídico. Otra cuestión fundamental es la de atender a la necesidad de respetar los principios que guían la actuación administrativa y que deben seguir siendo respetados cuando se empleen sistemas de inteligencia artificial.

En lo que respecta a los derechos fundamentales, como bien es sabido, nos encontramos con distintos niveles normativos⁶⁷. En el marco de la protección de

64 Respeto de los derechos humanos, señala el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

65 CERRILLO i MARTÍNEZ, A. *El impacto de la inteligencia artificial...*, op. cit., p. 24.

66 La Comunicación de la Comisión de 25 de abril de 2018, Inteligencia artificial para Europa, se refiere específicamente a esta cuestión, y dedica un apartado específico a ello: “prepararse para los cambios socioeconómicos”.

67 Así, como límites al empleo de la inteligencia artificial nos encontramos con la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, cuyo ámbito de aplicación, recordemos, queda circunscrito a las políticas de la Unión y a la aplicación del derecho de la Unión por los Estados miembros toda vez que, como recuerda el profesor Alonso García, la Unión, como señalan el artículo 6 del TUE, la propia Carta de Derechos Fundamentales (art. 51), el Protocolo número 8 (“*el acuerdo a que se refiere el artículo 1 garantizará que la adhesión no afecte a las competencias de la Unión ni a las atribuciones de sus instituciones*”) e incluso el Protocolo número 30, sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE a Polonia y al Reino Unido: las disposiciones de la carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados. No conlleva, por tanto, la creación de una nueva competencia de la Unión para la tutela de los derechos fundamentales. Es por ello por lo que, como señala el profesor Alonso García, el papel de la carta es presidir todas y cada una de las políticas

derechos fundamentales destaca la prohibición de discriminación. Han sido casos sonados los de la producción de efectos discriminatorios atendiendo al empleo de algoritmos que producían tales resultados. La dependencia del dato del algoritmo es lo que establece la exigencia de que los datos sean ajustados, y que se haya efectuado, por tanto, el adecuado entrenamiento y el control de sesgos, como hemos apreciado con anterioridad⁶⁸.

Especial consideración merece el derecho a la protección de datos personales [art. 18.1 de la CE y Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 y Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales]. En concreto, se han de tener en cuenta las determinaciones contenidas en los artículos 13, 14 y 15 del Reglamento europeo y la evaluación de impacto a que se refiere el artículo 35 de la referida norma europea.

Por otra parte, en el *big data* los datos no personales son, asimismo, objeto de empleo. Y se ha de recordar, siguiendo a Plaza Penadés⁶⁹, la posibilidad de obtener datos no personales partiendo de datos de carácter personal, a través de la anonimización⁷⁰.

Finalmente, los principios de actuación administrativa, como hemos señalado, han de ser objeto de especial tutela. Así, el artículo 103.1 de la CE establece su enumeración y no se puede preterir en ningún caso el servicio con objetividad de los intereses generales que corresponde a la Administración pública y respecto de lo cual la inteligencia artificial y las TIC tienen que facilitar y, en todo caso, respetar como instrumento a tal efecto (arts. 103.1 CE y 3 de la Ley 40/2015 y otras normas), y el derecho en general, desde las propias leyes dictadas en el marco de los respectivos títulos habilitantes por las Cortes Generales o parlamentos autonómicos hasta las normas reglamentarias (el artículo 103.1 de la CE, que se refiere expresamente al sometimiento pleno a la ley y al Derecho). Del carácter medial que consideramos que ha de atender siempre la inteligencia artificial para con el logro de los fines de las administraciones públicas, se infiere la necesidad, en todo caso, de respetar estos principios.

sectoriales de la Unión (en ALONSO GARCÍA, R. *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Civitas Thomson Reuters. Navarra. 2014, pp. 397 y 398).

Resultan de aplicación, asimismo, las determinaciones del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950.

La CE y las leyes de desarrollo de los derechos fundamentales y las leyes que regulen su ejercicio [artículos 9.1 de la CE y 103.1 de la CE y el artículo 18.4, con su desafortunada redacción "*la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos*"].

No se puede olvidar la existencia de instrumentos no vinculantes como la Carta de Derechos Digitales, de julio de 2021, y, asimismo, la Estrategia nacional sobre inteligencia artificial, publicada el 9 de diciembre de 2020, que atiende a permitir vertebrar la acción de las distintas administraciones públicas y proporcionar un marco de referencia e impulso público y privado. Constituye uno de los principales elementos de la Agenda España Digital 2025.

68 Véase sin ánimo de exhaustividad, CERRILLO i MARTÍNEZ, A. "El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas? *Revista General de Derecho Administrativo*. Núm. 50. 2019, p. 15.

69 PLAZA PENADÉS, J. "Fundamentos y principios jurídicos básicos de la inteligencia artificial y el "big data"". *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*. Núm. 59. 2022, p. 5.

70 El régimen jurídico fundamental acerca de esta cuestión se encuentra en el Reglamento (UE) 2018/1807, del PE y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, relativo a un marco para la libre circulación de datos no personales en la UE.

3.5 Control jurisdiccional de la utilización del algoritmo

En España no existe una jurisprudencia definida acerca de la cuestión. Sin embargo, en el derecho comparado existe mayor número de resoluciones de los órganos jurisdiccionales. Así, siguiendo a De la Sierra Morón, en Italia nos encontramos con la salvaguarda de la transparencia, que sobre la base de la denominada “cognoscibilidad” que debe guiar el procedimiento de elaboración de los actos administrativos automatizados y su aplicación tanto por el órgano administrativo como por el órgano jurisdiccional, en lo que atendería a poder conocer por qué se adopta esa decisión administrativa automatizada por la Administración y si esta es coherente y lógica. Asimismo, se exige por parte de los órganos jurisdiccionales italianos la imputabilidad de la decisión algorítmica al titular del órgano y el respeto al principio de no discriminación. En los Países Bajos, se ha atendido a la tutela del derecho al respeto a la vida privada y familiar, previsto en el artículo 8.2 del CEDH, con el fin de entender que el empleo de un algoritmo para detectar el fraude no era conforme a derecho⁷¹.

4 Referencia a *blockchain*

La *blockchain* constituye una tecnología que permite crear registros descentralizados, inmutables y transparentes, y es por ello, como señala Morales Barroso, por lo que resulta especialmente útil en determinados ámbitos, como puedan ser la gestión de transacciones financieras, en materia de contratación y en la validación y verificación de información en cualquier ámbito de la vida cotidiana. Esta tecnología nació para las criptomonedas, si bien se ha extendido desde su creación a principios del siglo XXI, y tiene especial aplicabilidad en los ámbitos mencionados con anterioridad⁷².

En el plano jurídico, se habla de criptoderecho, que, como recuerda García Mexía, se trata de mero código informático⁷³. Ello trasciende y se traslada al contrato, ámbito en el que, como hemos señalado, es de especial aplicación la *blockchain*, y así se habla de *smart contracts*, que realmente ni son contratos ni son inteligentes, sino que son un *software* que actúa de una manera u otra en función de que se cumplan unos requisitos que, por otra parte, se encuentran establecidos en el código o programa.

Finalmente, la UE ha puesto su interés en la *blockchain*, del mismo modo que en el resto de manifestaciones de la innovación, promoviendo su desarrollo y tratando de estar a la vanguardia en el empleo de las nuevas tecnologías. En el año 2018 se

71 En lo que respecta a Italia, nos encontramos con las importantes sentencias del Consejo de Estado italiano de 8 de abril de 2019 y de 13 de diciembre de 2019. Con relación a los Países Bajos, se ha de tener en cuenta la sentencia del Tribunal de Distrito de la Haya de 5 de febrero de 2020. Véase por todos: DE LA SIERRA MORÓN, S. “¿Cuál es el papel hoy de la inteligencia artificial y los algoritmos en el sector público? Control judicial de los algoritmos...”, *op. cit.*, pp. 4 a 6.

72 MORALES BARROSO, J. ¿Qué es Blockchain?, en GARCÍA MEXÍA, P. *Criptoderecho. La regulación de Blockchain*. La Ley. Madrid. 2023, págs. 39 a 76.

73 GARCÍA MEXÍA, P. “Blockchain, intermediación, criptorregulación”, en *Criptoderecho. La regulación de Blockchain*. La Ley. Madrid. 2023, pág. 97.

creó la denominada Asociación Europea de Blockchain⁷⁴, que tiene como propósito desarrollar e implementar la Infraestructura Europea de Servicios de Blockchain.

5 El desarrollo de las nuevas tecnologías en los parlamentos

Las TIC tienen que ser un elemento para el desarrollo del parlamento, para que estas instituciones puedan llevar a cabo mejor sus funciones⁷⁵.

5.1 Los informes de la Unión Interparlamentaria acerca del parlamento electrónico

La definición de parlamento electrónico se contiene en el Informe mundial del año 2018 de la Unión Interparlamentaria⁷⁶. De acuerdo con este informe, la definición de trabajo del parlamento electrónico debería incluir los siguientes elementos y características: hacer referencia al modo en que los servicios y las herramientas digitales pueden ayudar a mejorar la representación, la elaboración de las leyes y la supervisión (control), e incrementar la apertura, accesibilidad, rendición de cuentas y efectividad del parlamento desde una perspectiva tanto técnica como política. De este modo, “un parlamento electrónico sitúa la tecnología, el conocimiento y los estándares en el núcleo de sus procesos institucionales, a la vez que encarna los valores de colaboración, inclusividad, participación y apertura a la ciudadanía”.

El *Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico* se refiere a la estrategia a seguir en el parlamento en el momento presente. La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de desarrollar las TIC y, asimismo, la importancia de la ciberseguridad⁷⁷. Donde se ha producido la modernización, señala el meritado informe, existen unas tendencias claras:

- La computación en la nube se ha vuelto fundamental para los parlamentos que desean funcionar de modo remoto⁷⁸.
- Los parlamentos tienen que hacer frente a dificultades derivadas de sus cadenas de suministro y de cómo se administran, y a la gestión de los nuevos riesgos de continuidad de las operaciones y de ciberseguridad. Así, el ancho de banda no solo ha aumentado, sino que resulta actualmente “esencial” y, asimismo,

⁷⁴ <https://europeanblockchainassociation.org/>

⁷⁵ En este sentido, señala Coello de Portugal Martínez del Peral que las TIC “deben ser incorporadas a la vida parlamentaria para que, al aumentar los recursos tecnológicos al servicio del poder político, puedan en la misma proporción ser aumentados los recursos tecnológicos al servicio del control parlamentario de ese poder (político)”. COELLO DE PORTUGAL MARTÍNEZ DEL PERAL, J.M., en RUBIO NÚÑEZ, R (Coord). “Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: una discusión nueva?” *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Congreso de los Diputados. Madrid. 2014, p. 80.

⁷⁶ UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. *Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico*, pp. 19 a 21.

⁷⁷ Fuente: *Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria, pp. 19 a 22.

⁷⁸ Fuente: *Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria, p. 21.

la redundancia en la red es un elemento de mucha mayor importancia. En consecuencia, prosigue el informe mundial, los parlamentos no solo necesitan más ancho de banda y mayor fiabilidad, sino que precisan de mayor redundancia en esas redes⁷⁹.

La ciberseguridad resulta capital. En los parlamentos, del mismo modo que en otras instituciones públicas, se han registrado gran número de ciberataques. Como señala el propio informe mundial, se precisa una formación continua del personal técnico de los parlamentos en esta cuestión y también de los restantes empleados públicos y de los parlamentarios para su trabajo y, del mismo modo, para la identificación de posibles brechas de seguridad y, especialmente, en la medida en que el personal especializado, debido a la considerable demanda, precisa de una remuneración muy elevada, lo que da lugar a la imposibilidad de su incorporación a la Administración.

La realidad pone de manifiesto que, con el incremento de los trabajos parlamentarios a través del uso de las TIC, los parlamentos se encuentran más expuestos y es por ello por lo que se tiene que poner especial énfasis en la implantación de medidas de seguridad. Por otra parte, se ha de tener en cuenta que en los parlamentos se debaten cuestiones de especial trascendencia para la opinión pública y es por ello por lo que se trata de instituciones que se encuentran especialmente expuestas a la posibilidad de ciberataques.

Por último, atendiendo a la especial trascendencia de la seguridad, reputamos sustancial reproducir las estrategias contenidas en el Informe mundial de la Unión Interparlamentaria en materia de seguridad y que se están empleando actualmente en los parlamentos⁸⁰:

- Examinar y ajustar las políticas de seguridad y la gestión de la ciberseguridad, algo que puede conllevar la colaboración con los organismos nacionales de seguridad para implementar normas de ciberseguridad aplicables al sector público.
- Asegurarse de que la cuestión de la ciberseguridad se aborda en un nivel superior y que se considera una prioridad estratégica en el parlamento.
- Auditar los sistemas existentes para saber si una mayor apertura con respecto a Internet cambia el perfil de riesgo de estos sistemas.
- Utilizar soluciones de inteligencia artificial (IA) para supervisar los riesgos y los patrones de riesgo conforme se desarrollan.
- Capacitar al personal y a los parlamentarios para que sean más conscientes de la seguridad y sepan identificar y comunicar las amenazas.

79 Fuente: *Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria, p. 21.

80 Fuente: *Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria, p. 22.

El *Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico* ha puesto de manifiesto los resultados derivados de la pandemia en lo que se refiere a los parlamentos, destacando en tres ámbitos fundamentales:

- La posibilidad de celebrar sesiones virtuales. La práctica ha servido para que los parlamentos pudieran volver a trabajar a través de sesiones de esta naturaleza.
- Los métodos de votación. Con el propósito de que la votación a distancia se realizara de forma segura, se articularon una pluralidad de soluciones diferenciadas en los parlamentos: así, el 20 por ciento de los parlamentos emplearon una aplicación específica para votar en el pleno; el 20 por ciento siguió con el sistema de votación habitual en el parlamento; solo un 3 por ciento permitió las votaciones mediante correo electrónico⁸¹. Los métodos de votación en el momento presente se pueden clasificar en voto presencial y voto remoto. Este último, a su vez, puede ser simultáneo o no simultáneo.
- La realidad del teletrabajo. La terrible pandemia supuso un antes y un después en lo que se refiere a este régimen de trabajo. Así, con anterioridad a ella, la mayoría de los parlamentos carecían del régimen de teletrabajo y en el momento presente, sin embargo, ha sido objeto de asunción en mayor o menor medida en las Cámaras⁸².

5.2 El régimen jurídico vigente

5.2.1 La aplicación del régimen jurídico vigente en materia de Administración electrónica en los parlamentos

En el ámbito parlamentario, nos encontramos con dos frentes: de un lado el parlamentario, propio de la actividad parlamentaria, y de otro, el administrativo, vinculado al régimen jurídico propio de la Administración pública, si bien con ciertas matizaciones, derivadas de la propia naturaleza *sui generis* de la Administración parlamentaria.

De este modo, como bien es sabido, la Administración parlamentaria se encuentra vinculada a nivel de principios por las determinaciones de las leyes 39/2015 y 40/2015. Es por ello por lo que la administración parlamentaria se rige por su normativa específica derivada de las especificidades propias de los parlamentos provenientes de la autonomía del parlamento⁸³, y los principios derivados de las referidas leyes resultan plenamente aplicables.

⁸¹ Fuente: *Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria, pp. 25 y 26.

⁸² Fuente: *Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria, pp. 26 y 27.

⁸³ Autonomía parlamentaria que, prevista en el artículo 72 de la CE y en las determinaciones concordantes de los reglamentos del Congreso y del Senado en el ámbito de las Cortes Generales, y en los estatutos de autonomía y reglamentos parlamentarios autonómicos, tiene diversas manifestaciones: autonomía normativa, autonomía de gobierno y administración, autonomía presupuestaria, autonomía de personal y de policía.

Se ha de tener en cuenta las determinaciones contenidas en las disposiciones adicionales 5.^a de la Ley 39/2015 y 22.^a de la Ley 40/2015, respectivamente: “la actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta ley”.

En consecuencia, los parlamentos no se encontrarían vinculados, en lo que se refiere al ámbito parlamentario, por las determinaciones aplicables a la Administración electrónica (por ejemplo, la existencia de un registro electrónico parlamentario). Ahora bien, no es menos cierto que la realidad actual existente, de pleno apogeo de las TIC y, asimismo, razones de eficacia, eficiencia, seguridad jurídica, transparencia en el marco del denominado “parlamento abierto”, agilidad y confianza legítima aconsejan la implementación y el desarrollo de la Administración electrónica.

Sin perjuicio de las referencias previas realizadas acerca del régimen jurídico contenido en la leyes 39/2015 y 40/2015, tenemos que tener presente que en el congreso celebrado los días 21 y 22 de mayo de 2018 en el Parlamento de La Rioja, bajo el título “La Administración electrónica en las asambleas legislativas españolas. Estrategias de implantación”, ya se mencionaron, en concreto por Apellaniz Barrio, los principios inspiradores de ambas leyes en lo que a la Administración electrónica se refiere, tal y como acreditan las actas del congreso⁸⁴.

Por su parte, la regulación contenida en la LCSP resulta aplicable en los parlamentos de acuerdo con la disposición adicional 44.^a de la misma⁸⁵, que establece que ajustarán su actividad a las determinaciones de la meritada ley establecidas para las administraciones públicas. De este modo, el propio precepto, en coherencia con la naturaleza de las asambleas parlamentarias, dispone que se ajustarán a los preceptos de la ley que resultan aplicables para las administraciones públicas, no que sean administraciones públicas. En cualquier caso, la sujeción a tales determinaciones de la LCSP, que conlleva la mayor intensidad regulatoria de la ley (arts. 25 y 26.2 de la LCSP)⁸⁶, da lugar, en lo que a este trabajo importa, a la plena vigencia de, entre

84 APELLÁNIZ BARRIO, J. “Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Adaptación de la normativa parlamentaria”. *La Administración electrónica en las asambleas legislativas españolas. Estrategias de implantación*. Logroño, 21 y 22 de mayo de 2018. Actas del Congreso. Parlamento de La Rioja, pp. 1 a 6.

85 “Los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y de las instituciones análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta Ley para las administraciones públicas”.

86 Una referencia a la consideración de los parlamentos como poderes adjudicadores que no sean Administración pública que resulta interesante, en la medida en que no se encuentra establecida en el artículo 3.3 de la LCSP (relativo a los poderes adjudicadores que no ostentan la condición de Administración pública), cabe encontrarla en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, que, en el párrafo dos del apartado 2 del artículo 84 señala, en el marco de la regulación de los medios personales y materiales, que, “asimismo, en su consideración de poder adjudicador y conforme a la vigente legislación en materia de contratos del sector público, dispondrá de su Tribunal Administrativo de Contratación Pública, que actuará con autonomía funcional”.

otras, las disposiciones relativas a la contratación pública electrónica referidas con anterioridad, como la necesidad de tenencia de perfil de contratante (art. 63 de la LCSP) en las páginas web de los parlamentos, al que se podrá acceder, asimismo, a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público (art. 347.1 de la LCSP).

Finalmente, con relación a FACe, en el marco de la tramitación de las facturas electrónicas, resulta de aplicación en el ámbito parlamentario, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley 25/2013⁸⁷, lo cual resulta de especial trascendencia en relación con la gestión de pagos en el ámbito de la contratación de los parlamentos en el marco de lo previsto en la disposición adicional 32.^a de la LCSP, relativa a la obligación de presentación de facturas en un registro administrativo e identificación de órganos.

5.2.2 Los instrumentos de participación ciudadana en el parlamento electrónico

En el marco del Parlamento abierto, se encuentra en apogeo la articulación de una serie de instrumentos de participación ciudadana y respecto de los cuales cobra especial relevancia el desarrollo de las TIC, toda vez que para la presentación de tales iniciativas se articulan modelos normalizados y cabe su presentación telemática a través de los registros de las cámaras.

- a) El derecho fundamental de petición (art. 29 de la CE)⁸⁸.
- b) En el marco de las funciones parlamentarias:
 - i. En el procedimiento legislativo: cabe en la fase de iniciativa legislativa, a través de las iniciativas legislativas populares, ex artículo 87.3 de la CE⁸⁹, y también se prevé en algunos Reglamentos parlamentarios en la fase de la tramitación de enmiendas⁹⁰.
 - ii. En la función de control e impulso político: a través de cauces de participación ciudadana que se establezcan en los reglamentos parlamentarios⁹¹.

87 En efecto, la disposición adicional primera de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el sector público, relativa al régimen de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos, dispone que "los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo adaptarán su actuación a las normas establecidas en esta Ley para las administraciones públicas".

88 Asimismo, artículo 49.1.e) del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM, en adelante).

89 Artículos 245 y 246 del RAM y Ley 6/1986, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

90 Así se ha articulado, por ejemplo, en la Asamblea de Madrid (art. 141.5 del RAM) que durante los diez primeros días del plazo de veinte establecido para la presentación de enmiendas al articulado se abrirá un periodo durante el que cualquier persona que ostente la condición de ciudadano de la Comunidad de Madrid podrá formular consideraciones acerca del texto del proyecto de ley, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Asamblea.

91 Así, por ejemplo, cabe citar las preguntas y las propuestas ciudadanas en la Asamblea de Madrid, reguladas respectivamente en los artículos 242 y 243 y 244 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

- c) A través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública: dirigiéndose en el marco de ese derecho a través de los cauces electrónicos habilitados al efecto.

Se trata de instrumentos que redundan en la mayor participación ciudadana en el marco del parlamentarismo y del parlamento abierto, y que permiten profundizar en la idea de la confianza de los ciudadanos en el parlamento y en sus parlamentarios.

5.2.3 La inteligencia artificial en el ámbito parlamentario

La presentación de escritos muchas veces muy similares y de contenido prácticamente coincidente, tanto en lo que se refiere al ámbito administrativo como al ámbito parlamentario [así, iniciativas parlamentarias prácticamente miméticas (solicitudes de información o preguntas, de modo paradigmático)] permiten vislumbrar la posibilidad del empleo de la inteligencia artificial⁹².

Se trata de una labor, por lo general, más mecánica y que consideramos que puede ser objeto, por tanto, de empleo por parte de los parlamentos en las tareas de preparación, por ejemplo, de las sesiones de las mesas en las que se van a calificar los escritos presentados.

No por ello se ha de olvidar que nos encontramos con facultades incardinadas en el marco del *ius in officium* del parlamentario, ex artículo 23.2 de la CE⁹³ y, por tanto, en el marco de los derechos fundamentales, que gozan de las mayores garantías que establece nuestro ordenamiento [artículos 23, 53.2, 81, 161.1.b) y 168 de la CE]. No obstante, para salvaguardar tal circunstancia, cabe establecer mecanismos para la supervisión del correcto funcionamiento del algoritmo, acudiendo para ello a la posibilidad de asistencia por parte de los servicios técnicos del parlamento respectivo, si se trata de medios propios, o bien, incluso, que pueda acudir al auxilio la empresa contratista que haya creado o diseñado el algoritmo.

Esta posibilidad puede extenderse, con mayor motivo, con relación a tareas mecánicas en las que no estén en juego derechos fundamentales⁹⁴.

En el ámbito administrativo, nos encontramos con abundante documentación presentada de naturaleza similar y contenido prácticamente coincidente; piénsese en la tramitación de las facturas o bien en las solicitudes para participar en procedimientos selectivos del personal (así, en los procedimientos de consolidación de interinos, con gran número de solicitudes) o de provisión de puestos de trabajo, donde la utilización de la IA puede ser de gran ayuda.

Sin duda, atendiendo a la carga de trabajo en el ámbito de determinadas

92 Idea en la que incidiría el compañero letrado de la Junta General del Principado de Asturias Marco Fernández Gutiérrez durante su intervención en la jornada técnica de 26 de enero de 2024, "Administración electrónica y parlamentos", en el Parlamento de Andalucía.

93 Véase, con relación a las peticiones de información, STC 57/2011, de 3 de mayo, F.4 y respecto a las preguntas parlamentarias, STC 74/2009, de 23 de marzo, F. 3.

94 Así, por ejemplo, en el ámbito de la Asamblea de Madrid, la presentación de preguntas ciudadanas (art. 242 del RAM), propuestas ciudadanas (arts. 243 y 244 del RAM) o, en el seno del procedimiento legislativo, de las consideraciones ciudadanas (art. 141.5 del RAM).

unidades de la cámara, se gana en eficiencia en el desempeño de labores sustancialmente mecánicas.

5.2.4 Aspectos recomendables en el marco de la Administración electrónica y del parlamento electrónico

Con relación a la sede electrónica para asuntos administrativos, cabe realizar las siguientes consideraciones y recomendaciones que podrían ser acogidas en los parlamentos:

- a) Resulta necesario ajustarse a las determinaciones de la Ley 40/2015, y es conveniente que la página web centralice en la sede el acceso al perfil del contratante, al portal de transparencia y a la factura electrónica.
- b) Atender a la importancia de la interoperabilidad, permitiéndose el acceso a las distintas sedes electrónicas de los parlamentos desde la página web de cualquiera de los parlamentos.
- c) El desarrollo del procedimiento tiene que atender a las especificidades propias derivadas de la Administración electrónica (desde el inicio con la presentación en el registro electrónico, la fase de instrucción, el expediente electrónico y la resolución).
- d) Dotarse de los medios necesarios: firma electrónica a los funcionarios públicos; dotar de mayor ancho de banda y mayor redundancia, la posibilidad de empleo de sistemas de IA, en los términos referidos con anterioridad, y seguir las vías de las transmisiones de datos entre las AA.PP. y, en concreto, entre parlamentos (art. 155 de la Ley 40/2015); reutilización de sistemas y aplicaciones propiedad de la Administración (art. 157 de la Ley 40/2015) y la transferencia de tecnología entre administraciones (art. 158 de la Ley 40/2015).

Un aspecto que no puede descuidarse es el relativo a la seguridad. Al tratarse de datos que contienen información protegida o, incluso, especialmente protegida, resulta de especial relevancia: la supervisión del funcionamiento del sistema, bien por los propios servicios técnicos o por un contratista; la formación continua del personal y de los parlamentarios; la realización de auditorías para verificar el funcionamiento del sistema e identificar posibles brechas de seguridad; y, finalmente, resulta capital la cooperación y la colaboración interparlamentaria e incluso interadministrativa.

6 Conclusión

Las nuevas posibilidades que estos elementos tecnológicos permiten, como señala Barrio Andrés⁹⁵, conllevan que las administraciones públicas, de un lado, deban

95 BARRIO ANDRÉS, M. "Retos y desafíos...", *op. cit.*, pág. 6.

ser sometidas a normas más estrictas y, de otro, se les debe exigir que persigan objetivos más elevados. Las TIC tienen que ser un elemento para el desarrollo de la Administración y el parlamento y, en definitiva, para que las instituciones puedan llevar a cabo mejor sus funciones. De este modo, las TIC han de ser concebidas no como un fin en sí mismo, sino como un medio para el servicio de los intereses generales que corresponde a la Administración (art. 103.1 de la CE).

En el ámbito parlamentario, en el momento actual, pese a la ausencia de una vinculación por las cámaras con relación a las determinaciones relativas a la Administración electrónica, como hemos señalado con anterioridad, no cabe prescindir de la importancia de las TIC y, en particular, cuando nos encontramos con la realidad del parlamento abierto, en la medida en que las nuevas tecnologías y la inteligencia artificial se han de reputar capitales no solo para el cumplimiento de las funciones parlamentarias, sino para una mayor accesibilidad y participación de la ciudadanía en el ámbito parlamentario.

7 Bibliografía

- ALONSO GARCÍA, R. (2001) “El soft law comunitario”, *Revista de Administración Pública*, núm. 154, pp. 63-94.
- ALONSO GARCÍA, R. (2014) *Las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*. Civitas Thomson Reuters. Navarra, 2014.
- ALONSO GARCÍA, R. (2014) *Sistema jurídico de la Unión Europea*. Civitas Thomson Reuters. Navarra.
- ALONSO GARCÍA, R. y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (2022) *El sistema europeo de fuentes*, Madrid: Fundación Coloquio jurídico europeo.
- APELLÁNIZ BARRIO, J. (2018) “Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Adaptación de la normativa parlamentaria”. *La Administración electrónica en las asambleas legislativas españolas. Estrategias de implantación*. Logroño, 21 y 22 de mayo de 2018. Actas del Congreso. Parlamento de La Rioja, pp. 1 a 6.
- ARENILLA SÁEZ, M. (2021), *La Administración digital. Los riesgos de la desintermediación. Las escisiones y las centralizaciones*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- BARRIO ANDRÉS, M. (2020) “Retos y desafíos del Estado algorítmico de Derecho”. *Análisis del Real Instituto Elcano*.
- BARRIO ANDRÉS, M. (2023) “El metaverso y su impacto en el Estado y la soberanía”, *Revista de Derecho Político*. Núm. 117. 2023, pp. 197-220.
- BERNING PRIETO, A.D. (2023) “El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas ad futurum para un uso responsable”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 20, pp. 165-185.

- BOIX PALOP, A. (2020) “Los algoritmos son reglamentos: la necesidad de extender las garantías propias de las normas reglamentarias a los programas empleados por la Administración para la toma de decisiones”. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 1, pp. 223-269.
- BURZACO SAMPER, M. (2023) “Contratación pública e inteligencia artificial”. En *Derecho e inteligencia artificial el jurista ante los retos de la era digital*. Aranzadi. Navarra, pp. 189-218.
- CERRILLO i MARTÍNEZ, A. (2009) “La interoperabilidad y la protección de datos. La interconexión de los registros de protección de datos”, en *La protección de datos en la Administración electrónica*, Navarra: Aranzadi Thomson Reuters, pp. 23-58.
- CERRILLO i MARTÍNEZ, A. (dir.) y S. CASTILLO RAMOS-BOSSINI, (2022) *La Administración Digital*. Madrid: Dykinson.
- CERRILLO i MARTÍNEZ, A. (2019) “El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?” *Revista General de Derecho Administrativo*. Núm. 50.
- COELLO DE PORTUGAL MARTÍNEZ DEL PERAL, J.M., en RUBIO NÚÑEZ, R (Coord) (2014). “Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: una discusión nueva?” *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Congreso de los Diputados. Madrid, pp. 61-135.
- CORTÉS ABAD, O. (2023) *La inteligencia artificial en la gestión pública*. La Ley El consultor de los ayuntamientos. Madrid.
- DE LA SIERRA MORÓN, S. (2021) “¿Cuál es el papel hoy de la inteligencia artificial y los algoritmos en el sector público? Control judicial de los algoritmos: robots, administración y estado de derecho”. *Lefebvre*.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2022) *Sistema de Derecho Administrativo I*. Civitas Thomson Reuters. Navarra.
- GAMERO CASADO, E. (2009) “Interoperabilidad y Administración electrónica: conectense, por favor”, en *Revista de Administración Pública*, 179, pp. 291-332;
- GAMERO CASADO, E. (2016) “Funcionamiento electrónico del sector público”, en *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Sevilla: Universidad de Sevilla, págs. 83-113;
- GARCÍA MARTÍN, J.A., ESTEBAN PAÚL, A, GARCÍA ROGER, C. y TORRES CARBONELL, J.J. (2021), *Administración electrónica. Aspectos jurídicos, organizativos y técnicos*, Navarra: Aranzadi. Navarra.
- GARCÍA MEXÍA, P. (2023) “Blockchain, intermediación, criptorregulación”, en *Criptoderecho. La regulación de Blockchain*. La Ley. Madrid, pp. 77-136.
- GÓMEZ PUENTE, M. (2020), *La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital*, Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F. (2007) “Hacia la implementación de un sistema global de acceso electrónico a las Administraciones Públicas españolas”, *Revista Jurídica de Navarra*, 43, págs. 93-165;
- GONZÁLEZ RÍOS, I. (2023) “Servicios públicos digitales: naturaleza jurídica y garantías para el ciudadano”. *Revista de Administración Pública*. Núm. 221, pp. 13-54.

Regap



ESTUDIOS

- GUILLÉN CARAMÉS, J. (2015) “Breves reflexiones sobre el uso de las nuevas tecnologías en el procedimiento administrativo”, en M. Rebollo Puig (coord.), M. López Benítez (coord.) y E. Carbonell Porras (coord.), *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Libro Homenaje al profesor Luis Cosculluela* (págs. 595-614), Madrid: Iustel.
- HUERGO LORA, A. (2020) “Una aproximación a los algoritmos desde el Derecho administrativo”, en HUERGO LORA, A. *La regulación de los algoritmos*, Aranzadi-Thomson Reuters, Navarra, pp. 23-87.
- HUERGO LORA, A. (2023) “El derecho de transparencia en el acceso a los códigos fuente, Anuario de Transparencia Local, 5/2022”, *Fundación Democracia y Gobierno Local*, pp. 35-66.
- JAUREGI-MAZA, L. (2021) “Big Data: la revolución de los datos masivos en la Administración Pública”. *INGURUAK*. Núm. 71. 2021, pp. 73 a 94.
- MARTÍN DELGADO, I. (2016) “La reforma de la Administración electrónica: una panorámica general del impacto de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común en las relaciones de los ciudadanos con la Administración Pública”, en F. López Menudo (dir.), *Innovaciones en el procedimiento administrativo común y el régimen jurídico del sector público*, Sevilla: Universidad de Sevilla, pp. 41-82.
- MARTÍN DELGADO, I. (dir.) (2017) *La reforma de la Administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- MARTÍN DELGADO, I. y MORENO MOLINA, J.A. (dirs.) (2020) *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*, Iustel, Madrid.
- MORALES BARROSO, J. (2023) “¿Qué es Blockchain?”, en GARCÍA MEXÍA, P. *Criptoderecho. La regulación de Blockchain*. La Ley. Madrid, pp. 29 a 76.
- NILSSON, N.J. (2009). *The quest for artificial intelligence. A History of Ideas and achievements*. Cambridge University Press.
- PASCUA MATEO, F. (2016), “La administración electrónica en las nuevas leyes de régimen jurídico y de procedimiento”, en *Asamblea Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 34, pp. 197-224.
- PLAZA PENADÉS, J. (2022) Fundamentos y principios jurídicos básicos de la inteligencia artificial y el “big data”. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías* 59.
- PONCE SOLÉ, J. (2019) Inteligencia artificial. Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico. *Revista General de Derecho Administrativo*. Núm. 50. 2019.
- PONCE SOLÉ, J. (2024) “Inteligencia artificial, decisiones administrativas discrecionales totalmente automatizadas y alcance del control judicial: ¿indiferencia, insuficiencia o deferencia?” *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, (9), pp. 171-210.
- RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. (2017), en RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. y VÁZQUEZ MATILLA, F.J. (2017) *La adjudicación de contratos públicos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público*. Thomson Reuters Aranzadi. Navarra.

- SEGARRA TORMO, S. (2004) El papel de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en la reforma de la Administración, *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, pp. 533-580.
- TERRÓN SANTOS, D. y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L. (2022), *I-Administración Pública, sistemas algorítmicos y protección de datos*, Iustel. Madrid.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. *Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico*.
- WILLIAMS, R. (2018). “Rethinking deference for algorithmic decision-making”, *Pembroke College and Faculty of Law, University of Oxford*, 1-40.

regap



ESTUDIOS



Revista Galega de Administración Pública, EGAP

Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 375-404

Santiago de Compostela, 2026

<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5340>

© Esther Seijas Villadangos

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 25/06/2025 | Aceptado: 16/12/2025

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0

A lingua galega no Estatuto de
autonomía de Castela e León

La lengua gallega en el Estatuto de autonomía de Castilla y León

The Galician language in
the Statute of Autonomy
of Castilla y León

70
Regap

regap



ESTUDIOS

ESTHER SEIJAS VILLADANGOS

Catedrática de Derecho Constitucional. Universidad de León

ORCID: 0000-0001-7043-3168

meseiv@unileon.es

Resumo: Este ensaio aborda a recepción estatutaria da lingua galega no Estatuto de autonomía de Castela e León. Para iso, procédese a redefinir o marco teórico sobre o que se constrúe a regulación do patrimonio lingüístico dunha comunidade autónoma, evidenciando a importancia dun novo referente como é a extraterritorialidade, fronte á tradicional esixencia de radicación na respectiva comunidade autónoma. Analizaranse as dúas repercusións máis latentes deste, descritas a partir da tensión entre autonomismo cooperativo *versus* autonomismo competitivo.

Palabras clave: Lingua galega, leonés, Estatuto de autonomía de Castela e León, cooperación.

Resumen: El presente ensayo aborda la recepción estatutaria de la lengua gallega en el Estatuto de autonomía de Castilla y León. Para ello, se procede a redefinir el marco teórico sobre el que se construye la regulación del patrimonio lingüístico de una comunidad autónoma, evidenciando la importancia de un nuevo referente como es la extraterritorialidad, frente a la tradicional exigencia de radicación en la res-

pectiva comunidad autónoma. Se analizarán las dos repercusiones más latentes del mismo, descritas a partir de la tensión entre autonomismo cooperativo *versus* autonomismo competitivo.

Palabras clave: Lengua gallega, leonés, Estatuto de autonomía de Castilla y León, cooperación.

Abstract: This essay deals with the statutory reception of the Galician language in the Statute of Autonomy of Castile and León. To do so, it redefines the theoretical framework on which the regulation of the linguistic heritage of an Autonomous Community is built, highlighting the importance of a new referent such as extraterritoriality, as opposed to the traditional requirement of being based in the respective Autonomous Community. The two most latent repercussions of this will be analysed, described on the basis of the tension between cooperative autonomism versus competitive autonomism.

Key words: Galician language; Leonese, Statute of Autonomy of Castilla y León, cooperation.

SUMARIO: I. MARCO TEÓRICO: CLAVES CONCEPTUALES PARA SU COMPRENSIÓN: DESDE LA ESENCIALIDAD A LA EXTRATERRITORIALIDAD DE LAS LENGUAS. 1. *Valor esencial*. 2. *Identidad*. 3. *Oficialidad*. 4. *Patrimonio lingüístico*. 5. *Radicación y extraterritorialidad lingüística*. II. MARCO NORMATIVO DEL PATRIMONIO LINGÜÍSTICO EN CASTILLA Y LEÓN: UNA REGULACIÓN MULTINIVEL (EUROPA, ESPAÑA Y CASTILLA Y LEÓN). 1. *Consideraciones generales*. 2. *Marco europeo: la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias*. 3. *Marco constitucional*. 4. *Marco estatutario*. III. LA LENGUA GALLEGA EN EL PATRIMONIO LINGÜÍSTICO DE CASTILLA Y LEÓN 1. *El castellano*. 2. *El leonés*. 3. *La lengua gallega*. IV. REFLEXIÓN FINAL. V. BIBLIOGRAFÍA.

La lengua gallega se habla en Castilla y León, en particular en las provincias de León y Zamora. Esta normalidad tiene un reflejo, normatividad, en el Estatuto de autonomía y en una de las dimensiones del Estado autonómico más inexploradas, como son las relaciones intergubernamentales, el autonomismo cooperativo. También podremos observar que su proyección ha abrazado otra dimensión menos benévola, pero realista, de nuestro modelo territorial, como es el autonomismo competitivo. La propuesta que realizamos pasa por abordar desde un parámetro general, con una doble faz, teórica y normativa, el marco en el que se inserta esta singularidad, para, en un segundo estadio, abordar un estudio de derecho particular en el que se analizará el variado patrimonio lingüístico de Castilla y León, con una mención más detallada al objeto de este trabajo, la lengua gallega. Con ello, pretendemos desmontar un mito, el del monolingüismo de Castilla y León y alentar la traslación de la realidad al marco jurídico, contribuir a consolidar una cultura constitucional, que esta vez habla en gallego.

1 Marco teórico: claves conceptuales para su comprensión: desde la esencialidad a la extraterritorialidad de las lenguas

Entender la regulación estatutaria del patrimonio lingüístico de Castilla y León, en particular la regulación de la lengua gallega, requiere recopilar unos referentes teóricos que configuran el marco instrumental para su análisis.

1.1 Valor esencial

El significado de valor esencial en el artículo 4.º del Estatuto de Castilla y León, aplicado al castellano, se desmarca de una acepción jurídico-constitucional de valor superior del ordenamiento jurídico, *ex* artículo 1.1 CE (STC 187/1999, de 25 de octubre, referido al pluralismo político), o pilar del Estado de derecho que postula (STC 122/2021, de 2 de junio, referido al principio de publicidad *ex* art. 24.2 CE) y se subsume a su consideración como elemento nuclear de la identidad de una comunidad autónoma, su “idiosincrasia”. En esa construcción reivindicativa de la identidad castellanoleonesa como *alter* a otras comunidades autónomas, pensemos en Cataluña, País Vasco o Galicia, articuladas sobre hechos diferenciales. El hecho diferencial de Castilla y León es el elemento común la lengua castellana; en eso estriba su singularidad. Este dato se presenta como un auténtico oxímoron, porque se vincula a una pluralidad lingüística. Esto es lo que realmente singulariza a este estatuto de autonomía.

1.2 Identidad

La función comunicativa es el principal cometido que se predica de una lengua. No obstante, a esa función primaria se han ido agregando otros cometidos, siendo uno de los más visibles su conversión en elemento identitario. Es consecuencia de cómo las condiciones culturales intervienen de modo decisivo en la organización y articulación de una unidad política. En esa conversión de la lengua en elemento identitario hemos de diferenciar una parte objetiva y otra subjetiva. El elemento objetivo será la lengua, como sistema de comunicación verbal propio de una comunidad humana y que cuenta generalmente con escritura (RAE). En él se focaliza el elemento neutro de identidad común, acotada a un territorio administrativo o a una parte de este. El elemento subjetivo apunta hacia el mensaje a transmitir, la voluntad de sentirse singulares a través da apropiación y utilización consciente de ese elemento identitario, que prioriza su mensaje diferencial. Mientras el dato material, por sí solo, no dejaría de ser un componente más de la idiosincrasia, de su caracterización, el referente volitivo-identitario le da un plus, una significación nueva que se refuerza cuando se consigna normativamente, en este caso estatutariamente. El nexo entre ambos, el hecho y el derecho es, no lo olvidemos, la política. Esa juridificación de las identidades lingüísticas nunca ha sido neutra, tiene un claro mensaje y unas meridianas aspiraciones, recordando un impostado modelo belga, en donde “la lengua define a la comunidad”.

1.3 Oficialidad

El carácter oficial de una lengua lleva aparejada una serie de derechos y de deberes, que varían si se refieren a la lengua oficial del Estado o a la oficial en una comunidad autónoma. Respecto al castellano, lo podríamos sintetizar en que su carácter común

Regap



ESTUDIOS

legítima su utilización con plena validez y eficacia jurídica ante todos los poderes públicos de todo el territorio español. Respecto a las lenguas cooficiales, conlleva el derecho a usarlas –respecto a los poderes públicos y entre ellos– y un deber para los poderes públicos para garantizar ese derecho de los ciudadanos, que no deber de conocimiento (STC 31/2010, FJ 14). En el caso de Castilla y León, no cabe hablar de una doble oficialidad del castellano, pero sí de un plus de su consideración como valor esencial de la Comunidad, integrante de su acervo cultural, que deriva en una paradoja de convertir lo común en hecho diferencial.

Al hilo de esa cooficialidad, se puede hablar de las lenguas propias, que han de gozar de un reconocimiento estatutario, explícito o mediato, desde el que no se puede desarrollar un derecho de opción lingüística para los ciudadanos, ni un deber de disponibilidad lingüística para los poderes públicos. Los atributos de una lengua propia derivan del uso natural, original e histórico. Será el legislador autonómico el que habilite un régimen jurídico de protección para las mismas (art. 7 de la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de autonomía de Aragón), que puede llevar aparejados “determinados efectos” (STC 75/2021, de 18 de marzo, FJ 2) (en el ejercicio de las funciones parlamentarias o relaciones de los ciudadanos con las administraciones públicas, pero no con carácter general). Así, la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón. A diferencia del caso aragonés, el Estatuto de Castilla y León no identifica como lengua propia ni al leonés ni a la lengua gallega.

1.4 Patrimonio lingüístico

El patrimonio lingüístico alude al modo de expresión, lengua, que se ha consolidado en un determinado territorio y que por su transmisión ha propiciado un nexo de unión entre quienes lo hablaban, lo que contribuye a su identificación. A su vez, ha sido un cauce para la transmisión de otros valores culturales y de conocimiento. Este patrimonio lingüístico es variado, al integrarlo la diversidad lingüística que confluye en un territorio. El patrimonio lingüístico es una especie del género patrimonio cultural, acepción mucho más compleja que incorpora elementos materiales e inmateriales. Así, el artículo 1.2 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de patrimonio cultural de Castilla y León, lo describe como “los bienes muebles e inmuebles de interés artístico, histórico, arquitectónico, paleontológico, arqueológico, etnológico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental, bibliográfico y lingüístico, así como las actividades y el patrimonio inmaterial de la cultura popular y tradicional”. Su definición precisa, en el caso de Castilla y León, alude a “las diferentes lenguas, hablas, variedades dialectales y modalidades lingüísticas que tradicionalmente se hayan venido utilizando en el territorio de la Comunidad de Castilla y León” (art. 64). La garantía institucional que el legislador le dispensa se centra en su protección y difusión. Sus atributos vienen desglosados por la UNESCO, desde una concepción inmaterial, en torno a los siguientes apelativos: tradicional, contemporáneo, viviente, integrador, representativo y basado en la comunidad.

1.5 Radicación y extraterritorialidad lingüística

Uno de los efectos de la cooficialidad es el derecho de opción lingüística, la potestad de “utilizar la lengua oficial que prefieran ante el poder público radicado en la comunidad autónoma en condiciones de igualdad” (STC 337/1994, FJ 6). Radicar significa estar situado o establecido dentro de los límites territoriales de la comunidad autónoma marcados estatutariamente. Afecta, por consiguiente, no solo a los poderes autonómicos, sino a los dependientes de la Administración central o de otras instituciones estatales (STC 31/2010, FJ 14). Una explicación de la radicación desde un halo negativo implica que los actos realizados en las lenguas cooficiales fuera del territorio de la respectiva comunidad autónoma no tendrán validez jurídica. Ello implicaría a los órganos de otras autonomías y a los órganos constitucionales. La excepción la hallamos en una regulación específica, ya sea del legislador estatal o de otro legislador autonómico que modifique esa presunción genérica amparando la proyección extraautonómica de la lengua cooficial. En esa deriva transfronteriza de la lengua, perderá su carácter oficial, para adquirir un nuevo status, respecto al que se habilitará una garantía institucional de respeto y protección con un triple fundamento. Por un lado, su condición de oficial en la respectiva comunidad autónoma. Por otro, su uso normal en territorios limítrofes. Finalmente, por un reconocimiento simbólico a la pluralidad lingüística del Estado, en instituciones comunes o en instituciones externas donde se trata de reflejar esa diversidad. En ese ámbito, podemos señalar las excepciones que se han aplicado. A nivel estatal se han suscrito diferentes acuerdos administrativos con las instituciones europeas. A partir de las Conclusiones del Consejo, de 13 de junio de 2005, relativas al uso oficial de otras lenguas en el Consejo y, en su caso, en otras instituciones y órganos de la Unión Europea, en las que se explicitaba que “los costes directos o indirectos que se deriven de la aplicación por las instituciones y órganos de la Unión de estos acuerdos administrativos correrán a cargo del Estado miembro solicitante” (art. 5), se podrán utilizar esas lenguas cooficiales en la publicación de los actos adoptados mediante codecisión por el Parlamento Europeo y el Consejo, las intervenciones orales en las sesiones del Consejo y, en su caso, de otras instituciones u órganos de la Unión o las comunicaciones escritas con las instituciones y órganos de la Unión. Para que los ciudadanos puedan dirigirse a las instituciones europeas en las lenguas cooficiales, los Estados miembros designarán un órgano para que haga la traducción al castellano, concretamente dentro de cada comunidad autónoma –por ejemplo, en el caso de Catalunya, es el Departamento de Acción Exterior y Unión Europea–, protocolo que se aplicará a la respuesta. Sobre esta base se firmaría el 30 de octubre de 2006 el Acuerdo administrativo entre el Reino de España y el Defensor del Pueblo Europeo, en virtud del cual las comunicaciones entre el Defensor del Pueblo Europeo y los ciudadanos españoles o residentes en España pueden hacer uso oficial de las lenguas que, además del español o castellano, tienen estatuto de lenguas oficiales de acuerdo con lo establecido por la Constitución española de 1978. En agosto de 2023, el Gobierno español solicitó al Consejo Europeo la modificación del régimen

Regap



ESTUDIOS

lingüístico de la Unión Europea, con el objetivo de que catalán, el euskera y el gallego sean incluidos como lenguas oficiales en la Unión Europea (UE). Para ello sería necesario reformar el Reglamento n.º 1, por el que se fija el régimen lingüístico de la Comunidad Económica Europea, que en la actualidad cifra en 24 las lenguas oficiales. El artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la UE requiere unanimidad para este proceso. El Consejo de Asuntos Generales, órgano preparatorio de las posteriores reuniones del Consejo, lo debatió el 19 de septiembre de 2023.

La reforma del Reglamento del Senado, en vigor desde 1 de septiembre de 2005, a la que nos hemos referido, es otro ejemplo de extraterritorialidad de las lenguas cooficiales. La creación del Consejo de las Lenguas Oficiales en la Administración general del Estado y la Oficina para las Lenguas Oficiales, por el Real decreto 905/2007, de 6 de julio, cuyo cometido se identifica en el artículo 1.2 al señalar que le compete “el análisis, impulso y coordinación técnica entre los diferentes departamentos de la Administración general del Estado en relación con el uso de las lenguas oficiales de las comunidades autónomas, con el objetivo de lograr el mejor cumplimiento de las exigencias derivadas de la existencia de distintas lenguas oficiales y de su reconocimiento en la actividad de los departamentos que la integran y de los organismos públicos dependientes o vinculados a ella, para procurar una mejor atención a los derechos de los ciudadanos”, es la respuesta orgánica a esta práctica extraterritorial. Igualmente, la programación desde el INAP, a partir de 2009, de cursos de formación de las lenguas cooficiales (Memoria de Actividades INAP, 2009) es otra actuación conducente a implementar esa dimensión exorbitante desde el punto de vista territorial de las lenguas cooficiales.

En el ámbito autonómico, la excepción a ese principio de radicación lo hallamos a nivel estatutario o en la legislación autonómica. Con ello se ha procedido a regular un nuevo principio, el de la extraterritorialidad. En el Estatuto de autonomía de Castilla y León, donde la lengua gallega se convierte en objeto de respeto y protección “en los lugares en los que habitualmente se utilice” (art. 5.3 ECyL). Podríamos decir que hay una acotación interna de ese principio de radicación, que tiene las siguientes consecuencias. No se extrapola el status de cooficial a otra autonomía. Su protección se ciñe a aquellos lugares de la comunidad autónoma donde se utiliza con habitualidad, coincidan o no con las divisiones provinciales, con lo que se habilitaría un nuevo ámbito lingüístico no territorial. Comparte el atributo de “uso normal”, el Estatuto habla de uso habitual, con una lengua cooficial, por lo que podría tener el estatus de lengua propia territorialmente acotada, como lengua natural usada en esa zona, al compartir el atributo de “particular” de ese territorio extraautonómico en el que se habla y sobre el que se proyecta la garantía institucional estatutaria de habilitar cauces para su respeto y protección. Sin embargo, el legislador estatutario castellanoleonés no atribuyó el carácter de lengua propia a ninguna lengua.

Por su parte, el gallego/asturiano tiene el reconocimiento de modalidad lingüística propia en la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano (art. 2), del Principado de Asturias, pero sin poseer un reflejo estatutario, dado que

el artículo 4 de la Ley orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de autonomía para Asturias, solo se refiere al bable.

Una situación similar la podemos predicar del catalán en Aragón. Pese al silencio estatutario en lo que se refiere al catalán, la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del patrimonio cultural aragonés, hacía referencia en su artículo 4 al catalán. Sin embargo, el silencio, tildado de “regresivo” de la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, al omitir esa identificación expresa, fue objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional, que lo desestimó al entender que las sucesivas reformas del mismo, merced a la Ley 2/2016, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, y, anteriormente, la Ley 14/2014, explicitaban esa referencia (STC 56/2016, de 17 de marzo, FJ 3).

La “extraterritorialidad” lingüística sigue la estela del derecho constitucional comparado (ej. revisión total de la Constitución suiza de 1999, con la incorporación del romanche), si bien articula un régimen lingüístico singular que es preciso analizar caso a caso.

2 Marco normativo del patrimonio lingüístico: una regulación multinivel (Europa, España y Castilla y León)

Las tres pautas fundamentales que marcarán su desarrollo remiten, por un lado, a la Constitución –fundamentalmente, al contenido de su artículo 3–; por otro, al significado de la regulación autonómica en la materia –básicamente, estatutaria y a través de las diferentes leyes de normalización y regulación de las modalidades lingüísticas–; y, como referente normativo de cierre, especialmente relevante en el caso que nos ocupa, a la regulación europea de la mano de la Carta Europea de las lenguas minoritarias, ratificada por España en 2001. Empezaremos la narración por esta última, siguiendo un esquema descendente, tras esbozar unas líneas contextualizadoras.

2.1 Consideraciones generales

A finales del siglo XIII quedaban definitivamente configuradas las líneas generales del mapa lingüístico de la península ibérica¹, en el que se dan cita raíces celtas, íberas,

Regap



ESTUDIOS

1 ENTWISTLE, W. J., *Las lenguas de España: castellano, catalán, vasco y gallego-portugués*, Madrid, Itsmo, 1973, p. 7.

romanas (con la excepción del euskara², cuyo origen caucásico lo convierte en la única lengua anterior al latín que subsiste en la península), visigodas, árabes y mozárabes³.

La evolución posterior la podemos sincopar en torno a los siguientes datos. El establecimiento del castellano como lengua de la Administración⁴ y de la cultura, a la vez que de los niveles superiores de la sociedad se podría fijar en el siglo XVIII, teniéndose que esperar al siglo XIX para constatar su progresiva expansión entre las clases populares, fundamentalmente debido a la generalización de la enseñanza. De igual modo, esta última centuria alberga el renacer de las otras lenguas que depuran su utilización y su ámbito de aplicación.

Una buena prueba de las paradojas con que nos sorprende la historia pudiera ser la constatación de la siguiente coincidencia. En 1833, Javier de BURGOS, a través de los respectivos reales decretos de 30 de noviembre, apuntala el pilar decisivo de lo que será la apuesta española por un modelo de organización territorial centralizado, uniforme y esencialmente jacobino. En ese mismo año, 1833, Buenaventura C. ARIBAU, empleado de un financiero catalán instalado en Madrid, compuso un poema en catalán, *Oda a la Pàtria*, que, publicado posteriormente en Barcelona, generaría una fuerte conmoción, a la sazón, inicial detonante de un movimiento imparable –*Jocqs florals* (1859), *Lo catalanisme* (Valentín ALMIRALL, 1866), *La Atlántida* (VERDAGUER, 1877), *La nacionalitat catalana* (PRAT DE LA RIBA, 1892)– que trascendería lo exclusivamente cultural para situarse en el terreno de las consciencias, de los hechos diferenciales, de las asimetrías.

Este renacer, y paralelo fortalecimiento de las “otras lenguas españolas”, no fue patrimonio exclusivo del catalán, sino que se extendió al euskera –*El doctor Peru Abarca* (Juan Antonio MOGUEL)–, al gallego –*Cantares gallegos* (Rosalía de CASTRO, 1863)– y, más tardíamente, al valenciano –*Nosaltres els valencians* (J. FUSTER)– y al balear.

Sobre este sustrato lingüístico básico proyectaremos la estructura jurídico-política ideada por la Constitución de 1978 en lo que respecta a la organización territorial, las Comunidades Autónomas, la regulación estatutaria, todo ello orquestado y visado por un Consejo de Europa que vela por la conversión de la pluralidad lingüística en un nexo que fortalezca la unión entre los Estados y sus pueblos. El complejo resultante

2 El euskara o euskera es el resultado del proceso de unificación de las variedades dialectales de la lengua hablada por el pueblo vasco. Estas variedades fueron inicial y curiosamente sistematizadas por Luis Bonaparte, sobrino de Napoleón I, que postulaba una agrupación en torno a los siguientes dialectos: vizcaíno, guipuzcoano, alto-navarrés (septentrional y meridional), labortano, bajo-navarrés (occidental y oriental) y suletino. Los tres últimos se amplían por el sur con el aezcoano, el salacense y el roncalés, respectivamente. La Academia de la Lengua Vasca, reunida en 1971 en Aránzazu (Guipúzcoa), tras un frustrado intento siete años antes, adoptó unos principios generales y creó una serie de comisiones encargadas de elaborar propuestas concretas cuya final aceptación, respaldada por el buen hacer del lingüista Koldo Michelena, configuraron un euskera común –*euskera o euskara batúa*–, basado principalmente en la tradición escrita de los dialectos centrales, guipuzcoano y labortano, e incorporando aportaciones de los más periféricos. Vid. MICHELENA, L., “Normalización de la forma escrita de una lengua: el caso vasco”, en *Revista de Occidente*, n.º 10-11, 1982, pp. 54-75. Esta situación *de facto* ha inspirado críticas de talante radical, como la formulada por Vidal-Quadras, sintetizada en su afirmación de que “las llamadas lenguas “nacionales” son casi siempre construcciones semiartificiales y, en ocasiones, prácticamente inventadas”. Cfr. VIDAL-QUADRAS, A., *Amarás a tu tribu*, Barcelona, Planeta, 1998, p. 58.

3 SIGUÁN, M., *España plurilingüe*, Madrid, Alianza Editorial S. A., 1992, p. 18.

4 Para un estudio pormenorizado, vid. GONZÁLEZ ALONSO, B., *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A., 1981, pp. 34-50.

de esa combinación entre lengua, derecho y política facilitará la comprensión global de un modelo sugerente y poliédrico: el Estado autonómico, en particular el de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

2.2 Marco europeo: la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias

La Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias se firmó en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992 y fue ratificada por España en el año 2001. Fue promovida por el Consejo de Europa en aras del objetivo de conseguir una unión más estrecha entre sus miembros mediante la salvaguarda y promoción de su patrimonio común, siendo un elemento clave del mismo la lengua. Dos son los principios generales que la impulsan: la democracia y la diversidad cultural. Estos principios matrices se desagregan en otra serie de objetivos y principios ancilares, entre los que deseamos destacar el reconocimiento de las lenguas regionales o minoritarias como expresión de la riqueza cultural, la no consideración de la organización administrativa como un obstáculo a su protección y la articulación de diferentes medidas tendentes a su valorización, en el ámbito del aprendizaje y del uso (art. 7). Todo ello se enmarca en el objetivo primordial que es la protección de la diversidad lingüística interna en los Estados signatarios⁵.

Lo primero que hace cada Estado que ratifica dicha carta es identificar cuáles son las lenguas regionales o minoritarias a las que va a aplicar dicho tratado. En el caso español serán las lenguas reconocidas como oficiales en los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas del País Vasco, Cataluña, Illes Balears, Galicia, Valenciana y Navarra. Asimismo, España declara, a los mismos efectos, que también se entiende por lenguas regionales o minoritarias las que los estatutos de autonomía protegen y amparan en los territorios donde tradicionalmente se hablan⁶. Es este último inciso el que podemos proyectar en Castilla y León, donde no existe una lengua cooficial. Sin embargo, su aplicación resulta en este caso muy mermada, dado que el contenido sustantivo de la misma –parte III de la carta– (enseñanza, justicia, servicios públicos, medios de comunicación, servicios culturales y en el ámbito de la vida económica y social) se va a limitar a las lenguas identificadas estatutariamente como oficiales. En consecuencia, únicamente la parte II de la carta se aplica a Castilla y León, focalizándose la protección de su patrimonio lingüístico en el Estatuto de autonomía y en el desarrollo que del mismo se realice⁷. Dicha parte II se articula a

5 LÓPEZ BASAGUREN, A., "La Carta Europea de lenguas regionales o minoritarias: ¿un modelo para las sociedades multilingües más allá de la protección minoritaria?", en LÓPEZ CASTILLO, A., (Dir.), *Lenguas y Constitución Española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 133.

6 INSTRUMENTO de ratificación de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, de 2 de febrero de 2001.

7 BROHY, C. (et al.), *Carta Europea de las lenguas minoritarias o regionales*. Consejo de Europa, Estrasburgo, 2019, p. 18. Una solución simplista se apunta en este trabajo, y es la de ampliar el estatus de oficial a todas estas otras lenguas minoritarias. "Con respecto de las lenguas no oficiales, podría resultar beneficioso para su protección concederles el estatus de lengua oficial. Esto implicaría modificar los estatutos de autonomía en los territorios en los que se hablan y que los hablantes han solicitado en numerosas ocasiones. El futuro de estas lenguas a medio plazo es incierto". No creemos que esta sea la solución,

partir de un lacónico artículo 7 donde se insta a la adopción de un genérico compromiso a legislar, establecer políticas y aplicar ambas desde presupuestos que parten del reconocimiento de las lenguas regionales minoritarias como expresión de la riqueza cultural, de fomentar su empleo tanto en la vida privada como en la pública, de la enseñanza y estudio de las mismas en diferentes niveles educativos o la promoción de su estudio e investigación a nivel universitario. En lo que podría ser una delimitación negativa de estas actuaciones, se insta a eliminar cualquier actuación que ponga en peligro el mantenimiento o desarrollo de las mismas. La laxitud de esta regulación, “en el caso de estas lenguas, la naturaleza y el alcance de las medidas que se habrán de tomar para la aplicación de la presente carta se determinarán de manera flexible” (art. 7.5) contribuye a valorar con mucha cautela la eficacia de esta carta en Castilla y León, más allá de una atribución a la misma de una naturaleza programática.

La concepción que, por otro lado, tiene la Carta de las lenguas regionales o minoritarias se basa en un criterio cuantitativo, “habladas tradicionalmente en un territorio de un Estado por nacionales de ese Estado que constituyen un grupo *numéricamente* inferior al resto de la población del Estado”, y en un ambiguo atributo de ser lenguas *diferentes* de las lenguas oficiales del Estado, excluyendo los dialectos y las lenguas habladas por los inmigrantes (art. 1).

Desde el 1 de julio de 2019, los Estados signatarios deben presentar informes exhaustivos cada cinco años y dos años y medio después. En el informe intermedio de diciembre de 2020, se insta a “tomar medidas inmediatas para proteger al gallego en Castilla y León. Actuar decididamente para proteger y promocionar el leonés en Castilla y León, especialmente en educación”⁸.

En esta referencia supraestatal a la protección del patrimonio lingüístico no podemos ignorar el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea al establecer que “La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo”. Veamos cómo España es un referente en este aspecto.

2.3 Marco constitucional

La Constitución española de 29 de diciembre de 1978 se ocupa y preocupa de la cuestión lingüística en varios de sus apartados. Es destacable que ya desde el preámbulo⁹ se afirme que “La Nación española (...) proclama su voluntad de: (...) Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus

porque chocaría con la realidad de, en este caso, la Comunidad de Castilla y León y contribuiría a desvirtuar la consideración de lengua oficial, si todas ellas son oficiales. Sí es más realista potenciar y promover la enseñanza y la consideración de estas lenguas como elementos enriquecedores del patrimonio lingüístico.

8 REPORT ON THE RECOMMENDATIONS FOR IMMEDIATE ACTION MADE BY THE COMMITTEE OF MINISTERS OF THE COUNCIL OF EUROPE IN ITS DECISION OF 11 DECEMBER 2019 REGARDING THE APPLICATION OF THE EUROPEAN CHARTER FOR REGIONAL OR MINORITY LANGUAGES BY THE KINGDOM OF SPAIN. Pp. 10-12. Curiosamente, en el mismo se refieren distintas actuaciones culturales para la promoción de la lengua leonesa y la portuguesa en León y Zamora, realizadas por sus respectivas bibliotecas públicas, dando a entender que el gallego y el portugués podrían equipararse. <https://mpt.gob.es/gl/politica-territorial/autonomica/Lenguas-cooficiales/Consejo-Europa-Carta-lenguas/ConsejoEuropa.html>.

9 Sobre el valor y el significado jurídico del preámbulo de las constituciones, véase TAJADURA TEJADA, J., *El preámbulo constitucional*, Granada, Edit. Comares, 1997, pp. 7-51.

culturas y tradiciones, *lenguas* e instituciones”. Empero, será en el título preliminar donde se incluya la piedra angular en la materia, el artículo tercero. A todo ello hay que añadir una serie de preceptos que modulan su contenido conformando la base normativa constitucional de la pluralidad lingüística española¹⁰. Así, el artículo 20.3, que asegura la presencia de las distintas lenguas en los medios de comunicación social dependientes del Estado o en cualquier ente público o la inclusión de la enseñanza de la lengua de la comunidad autónoma en el bloque de materias susceptibles de poder ser asumidas por las autonomías, sin necesidad de que transcurrieran cinco años desde la aprobación de sus estatutos, esto es, por las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía ordinaria (art. 148.1.17). En último lugar, tal y como se reconocía en uno de los estudios pioneros que se desarrollaron sobre esta cuestión¹¹, la disposición final¹², completa un total de cinco referencias al pluralismo lingüístico efectuadas desde nuestra carta magna¹³.

Un repaso a la andadura del actual artículo tercero de la Constitución ha de ubicarse inicialmente en el artículo 4.º del documento presentado por UCD a los trabajos de la ponencia encargada de redactar el anteproyecto del texto constitucional. Tras haber sido objeto de diferentes matizaciones por parte de “todos los miembros de la Ponencia”¹⁴, se lograría alcanzar un acuerdo en la redacción, desde su tratamiento como un elemento de trabajo que no prejuzgaría su ubicación en el texto del artículo. La redacción de dicho precepto era la siguiente:

“Artículo 4.º: El castellano es la lengua oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerlo y el derecho a usarlo.

Las restantes lenguas de España serán también oficiales en el ámbito de las nacionalidades y regiones que las asuman como tales, en sus respectivos regímenes autonómicos.

España reconoce en la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas del Estado un patrimonio cultural que debe ser objeto de especial respeto y protección”.

Este texto suscitaría las reservas del representante de Alianza Popular en la Ponencia, Manuel Fraga, motivadas por la inclusión de la palabra “nacionalidades”.

10 Una concreción, subraya Pérez Francesch, de la promulgación del pluralismo político efectuada en el artículo 1.1 CE como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico “después de definir el modelo de Estado como Social y Democrático de Derecho, definición que incorpora necesariamente la aceptación del pluralismo”. PÉREZ FRANCESCH, J. L., “El marco constitucional del pluralismo. Especial consideración del plurilingüismo”, en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 3, 1993, p. 31.

11 Cfr. MILLIAN I MASSANA, A., “La regulación constitucional del multilingüismo”, en *R.E.D.C.*, n.º 10, 1984, pp. 129 y ss.

12 “Esta Constitución entrará en vigor el mismo día de la publicación de su texto oficial en el *Boletín Oficial del Estado*. Se publicará también en las demás *lenguas* de España”.

13 La relación entre todos esos preceptos es descrita por Franck Moderne a partir del binomio esencial *versus* accesorio, siendo el art. 3.º el catalogado bajo el primer término, relegando las restantes referencias constitucionales a la cuestión lingüística al cuestionable *estatus* de “plus accessoire”. MODERNE, F., “L’elaboration d’un “modele linguistique” dans l’Espagne des autonomies: à propos des décisions du Tribunal Constitutionnel espagnol du 26 juin 1986”, en *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, n.º 2, 1986, p. 311.

14 Cfr. “Minuta de los acuerdos de la Ponencia de Constitución en su sesión del día 30 de agosto de 1977”, en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 2, segundo cuatrimestre 1984, p. 258.

La publicación el 5 de enero de 1978 en el *Boletín Oficial de las Cortes* del Anteproyecto de Constitución ubicó de forma ya definitiva el precepto, presentándolo como artículo tercero. En lo atinente a su contenido, las variaciones que se advierten respecto al borrador que le precedió se concentran (al margen de puntuales expresiones como la sustitución de “las restantes lenguas de España” por “las demás lenguas de España” o la ordenación de sujeto, verbo y predicado en el inciso tercero, relegando el sujeto “España reconoce en la riqueza...” a un rol de adjetivo, precisamente, de esa riqueza que será objeto de especial respeto y protección) en la supresión, en el inciso segundo de dicho artículo, de la expresión “nacionalidades y regiones”, como ámbito de la oficialidad de las demás lenguas. Igualmente, la locución “las respectivas comunidades autónomas de acuerdo con sus estatutos” suplirá y concretará la difusa referencia a los respectivos “régimenes autonómicos” que habrían de determinar tal oficialidad. De los debates, deseamos extraer una petición: la atribución de la cualidad de exclusividad en el territorio autonómico en el uso desde la calificación de una lengua como oficial¹⁵. Ese ha sido uno de los grandes problemas del plurilingüismo, la dificultad para conjugar el uso de las lenguas, la obsesión por ser lengua preeminente, lo que conlleva el desplazamiento, cuando no eliminación, de las demás. Finalmente, el texto del vigente artículo 3 reza del siguiente modo:

“1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.

2. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas de acuerdo con sus estatutos.

3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección”.

Una síntesis de los mandatos de este precepto, que recordemos que está pseudo-blindado por el procedimiento agravado de reforma constitucional, nos lleva a extraer los siguientes mandatos, que no sugerencias. Primera. La oficialidad del castellano para todo el Estado. Teniendo como fundamento que el castellano es el idioma común de todos los españoles, se constitucionaliza ese estatus de lengua oficial *del* Estado, que coexiste con otras lenguas oficiales *en* el Estado¹⁶. El castellano podrá utilizarse con plena validez y eficacia jurídica en todo el territorio español y ante todos los poderes públicos (STC 82/1986, FJ 2). Será al legislador nacional al que le corresponde

15 Del Sr. Trías Fargas en la Comisión primero y posteriormente en el pleno del Congreso cabe subrayar, por la significación que condensan, los siguientes extractos: “Por eso en la enmienda proponemos que en el ámbito de actuación de los Organismos autonómicos de los territorios que tengan esta consideración sea *el respectivo idioma oficial en exclusiva*, lo que no quiere decir que no pueda ser cooficial con el castellano en los órganos del Estado que actúen en el territorio autónomo y que no puedan idearse fórmulas prácticas en ayuda de los castellanoparlantes” D.S.C.D., Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, n.º 66, 12 de mayo de 1978, compilado en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, vol I, *op. cit.*, p. 866..., pero *sí el momento de anunciar que éste es nuestro objetivo; que no se diga que ocultamos objetivos finales*,” D.S.C.D., Sesión Plenaria n.º 33, n.º 66, 5 de julio de 1978, compilado en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, vol. II, pp. 1940-1.

16 FERNÁNDEZ CAÑUETO, D. (Coord.), *El régimen lingüístico español*, Cátedra de Buen Gobierno e Integridad Pública. España Juntos Sumamos. Murcia, 2023, p. 7.

ir precisando el alcance de esa oficialidad (STC 88/1983, FJ 4). La consecuencia más importante que debemos extraer de ese estatus de oficial es un deber, el de su conocimiento, y un derecho, el de su uso, cuyos titulares somos todos los españoles, incluyendo a aquellos que forman parte de todas las instituciones públicas, manifestaciones que enfatizan que el atributo de oficial genera distintas consecuencias a partir del referente (lengua oficial/cooficial) al que se aplique. Segunda. La oficialidad del castellano coexistirá con las de las demás lenguas españolas, a partir de su estatutorización y de su acotación en la respectiva comunidad autónoma, por ello la designación como lenguas cooficiales. La norma competente para la designación de una lengua como oficial en su respectivo territorio es el estatuto de autonomía. Su desarrollo corresponderá al legislador autonómico. Sin embargo, con ello no se genera un blindaje hacia el Estado, porque la transversalidad de su capacidad de actuación le habilita a incidir de un modo corrector o restaurador cuando, tomando como referencia la lengua, se vulnera la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos *ex* artículo 149.1.1 CE (STC 6/1982, FJ 10). Los ciudadanos podrán usar esa lengua oficial con todos los poderes públicos radicados en su territorio, no solo con los autonómicos (STC 82/1986, FJ 4). En tercer lugar, la constitucionalización del pluralismo lingüístico en España se expande y refuerza a las denominadas modalidades lingüísticas sobre las que se compromete a garantizar la dispensa de una especial protección y respeto. Esa garantía va a ser mediata porque, como ocurre con las lenguas cooficiales, serán los respectivos estatutos de autonomía los encargados de esa tarea. Sobre el alcance de la expresión modalidades lingüísticas en la Constitución, se ha abierto un debate en torno a una acepción lata, que abarcaría la totalidad de las lenguas del Estado, frente a una estricta que se limitaría desde un patrón jerárquico a referir aquellas variedades lingüísticas no incluidas en los artículos precedentes, esto es, tendría una clara naturaleza residual que implicaría una gradación en la función garantista y tuitiva de la Constitución. Lo importante es identificar el contenido de la garantía constitucional que de ello se deriva, “la no interferencia de los poderes públicos en las manifestaciones individuales o colectivas de las peculiaridades lingüísticas”¹⁷.

Esta base constitucional enfatiza la función comunicativa de las lenguas en España, buscando potenciar lo común, a partir de la oficialidad del castellano, y reconocer lo diferente, desde la cooficialidad estatutaria y la protección de las distintas modalidades lingüísticas, en una ejemplar operación agregativa e integradora, que va a determinar una de las facetas estatales en lo que se ha descrito como la configuración asimétrica del sistema de comunidades autónomas¹⁸, que para ser completada normativamente desde el parámetro de bloque de constitucionalidad nos remite a los estatutos de autonomía, en este caso nos centraremos en la Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Castilla y León.

17 VERNET, J. “El pluralismo lingüístico”, en VERNET, J. y PUNSET, R., *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid, 2007, p. 56.

18 SEIJAS VILLADANGOS, E., *La configuración asimétrica del sistema de las Comunidades Autónomas*, León, Universidad de León, 2003.

Sin embargo, el espíritu¹⁹ y la literalidad de la Constitución parece mutarse al saltar desde esta regulación a la estatutaria y, sobre todo, a su desarrollo normativo, al abandonar la lengua su función primaria comunicativa e introducirse en el cuerpo que forja la identidad de ese territorio por confrontación con los elementos comunes. Una vuelta de tuerca más se produce cuando el trueque político utiliza las lenguas para sus asuntos (negociaciones de presupuestos, de leyes, de inversiones). En este sentido, se ha de referir la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados publicada en el *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* el 25 de septiembre de 2023. Dejando de lado los aspectos procesales, lectura única y trámite de urgencia, la legitimación que a esta reforma le ha conferido el preámbulo es que se pretende avanzar por la senda de la pluralidad lingüística, como elemento de respeto al plurilingüismo que reconoce y ampara la Constitución. Nada que objetar, si bien hubiera sido necesario una explicación *ad hoc* de por qué se quiebra el principio de radicación que consigna el artículo 3. 2 CE y se extrapola el ámbito de eficacia de las lenguas cooficiales fuera del territorio de la comunidad autónoma. El precedente del Senado²⁰, como cámara de representación territorial, es un aval insuficiente, en aras al bicameralismo asimétrico que opera entre ambas y que, lejos de reforzar el carácter territorial del Senado, parece difuminarlo. No contribuye al mejor entendimiento en la cámara porque porcentualmente los diputados que hablan conjuntamente castellano y euskera, catalán y gallego y lo comprenden sin necesidad de traductores es mínima, porcentaje que se acerca al cero absoluto si buscásemos un diputado que hable y comprenda a la perfección las cuatro lenguas. Como elemento simbólico pudiera ser admisible, pero, si lo que buscamos es que se entiendan, convertir la riqueza y pluralidad lingüística en instrumento de trueque nos parece una mutación *contra legem* que altera el papel de las mayorías y minorías en una dudosa interpretación de la democracia²¹.

19 La expresión “espíritu de la Constitución” se ha integrado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 128/1995, de 26 de julio, FJ 3) y es una expresión que, distanciándose de los aspectos formales de la misma, trasciende su contenido sustantivo, para proyectarse sobre todo su articulado, imprimiéndole un tono homogéneo, indiscutiblemente marcado por los principios estructurales de la misma, en particular la democracia y el Estado de derecho.

20 La reforma de su reglamento, que entró en vigor el 1 de septiembre de 2005, ampliaba el ámbito del uso de las lenguas cooficiales en la Cámara Alta. En su redacción inicial de 1994 se contemplaba esa posibilidad para el presidente electo de la Cámara al que autorizaba a utilizarlas en su primera intervención, en la sesión constitutiva (art. 11 bis) y en las intervenciones que tuvieran lugar en el debate sobre el estado de las autonomías que se desarrolla en la Comisión General de las Comunidades Autónomas (art. 56 bis 7, 2). Asimismo, los ciudadanos y las Instituciones pueden dirigirse por escrito al Senado en cualquiera de las lenguas cooficiales (DA 4). A partir de 2005, se amplía el uso de la lengua cooficial a la totalidad de las sesiones de dicha Comisión General de las Comunidades Autónomas (56, bis 9) y se expande a los instrumentos de control (pregunta, interpelación, moción) cuya publicación ha de realizarse de igual modo en ambas lenguas (art. 191.2).

21 Como recuerda SMUK, “la unanimidad es imposible; el gobierno de una minoría, como acuerdo permanente, es totalmente inadmisibles; de modo que, rechazando el principio de la mayoría, lo único que queda es la anarquía o el despotismo en alguna de sus formas”, recuperando a Liphard. Desde esa base, su objetivo es reflexionar sobre gobiernos de mayoría que integren y no lesionen a las minorías, para lo que postula habilitar permanentes garantías institucionales. P. 410. Sin embargo, la situación se complica cuando esa hipótesis inadmisibles se consolida de la mano de los juegos de la democracia parlamentaria. SMUK, P., “Do We Like Majority Decisions? Aspects of the Majority Principle in Voting on the Different Levels of Political Systems” en *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2022 (10) 1, pp. 409-423. doi: 10.5553/HYIEL/266627012022010001023.

2.4 Marco estatutario

La regulación estatutaria del patrimonio lingüístico de la Comunidad de Castilla y León se proyecta en dos artículos, el artículo 4 y el 5, de la vigente Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre. Tras el silencio en materia de patrimonio lingüístico de la redacción original de 1983, su inserción estatutaria se remonta a la LO 4/1999, de 8 de enero, de reforma del Estatuto de autonomía de Castilla y León, que establecía lo siguiente²²:

“Artículo 4. Valores esenciales.

1. La lengua castellana y el patrimonio histórico, artístico y natural son valores esenciales para la identidad de la Comunidad de Castilla y León y serán objeto de especial protección y apoyo, para lo que se fomentará la creación de entidades que atiendan a dicho fin.

2. Gozarán de respeto y protección la lengua gallega y las modalidades lingüísticas en los lugares en que habitualmente se utilicen”²³.

La inserción de la referencia a la lengua gallega se realizaría en la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, esgrimiendo razones técnicas y un reflejo estatutario de lo que ocurre en la realidad²⁴.

Será en la reforma de 2007 donde pasen a desagregarse en dos artículos, desde dicho apartado segundo, con la incorporación de la modificación sustantiva de incluir el leonés en su redacción:

“Artículo 4. Valores esenciales.

La lengua castellana y el patrimonio histórico, artístico y natural son valores esenciales para la identidad de la Comunidad de Castilla y León y serán objeto de especial protección y apoyo, para lo que se fomentará la creación de entidades que atiendan a dicho fin.

22 El Pleno de las Cortes de Castilla y León, en su sesión del día 12 de diciembre de 1996, aprobó una resolución, consecuencia del debate de política general sobre la Comunidad, por la que se creó, en el seno de la Comisión Permanente Legislativa de Estatuto, una ponencia con representación de todos los grupos parlamentarios de la Cámara para el estudio y, en su caso, propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Castilla y León en el marco de la Constitución española. En esa sesión se afirma que “el producto culturalmente más competitivo de Castilla y León es su propia lengua” (*Diario de Sesiones* n.º 33, p. 1870), a la par que la reivindicación a la lengua leonesa, que no se reflejaría en el texto, también se realizó (Farto Martínez, p. 1926). El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 22 de diciembre de 1998, aprobó, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Constitución. *Boletín oficial de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. N.º 199-12, de 30 de diciembre de 1998. Pp. 91-102.

23 En la propuesta inicial, publicada en el BOCCyL n.º 178, se introducía un nuevo artículo 4, en el que el primer párrafo subrayaba el carácter del castellano como valor esencial de la comunidad autónoma, pero no hacía referencia a la identidad. En un segundo párrafo se aludía a las modalidades lingüísticas, pero sin identificar ninguna de ellas (pp. 10678-9). La omisión del leonés se calificó como “un intento de difuminar o un intento de abolir cualquier sentimiento leonés”. Farto Martínez. *Comisión de Estatuto. Diario de Sesiones*. IV Legislatura. N.º 343, 1998, p. 9824.

24 *Diario de Sesiones del Senado*. VI Legislatura. N.º 116, 18 de diciembre de 1998, p. 5485

*Artículo 5. La lengua castellana y el resto del patrimonio lingüístico de la Comunidad*²⁵.

1. El castellano forma parte del acervo histórico y cultural más valioso de la Comunidad, extendido a todo el territorio nacional y a muchos otros Estados. La Junta de Castilla y León fomentará el uso correcto del castellano en los ámbitos educativo, administrativo y cultural.

Así mismo, promoverá su aprendizaje en el ámbito internacional especialmente en colaboración con las universidades de la Comunidad, para lo cual podrá adoptar las medidas que considere oportunas.

2. El leonés será objeto de protección específica por parte de las instituciones por su particular valor dentro del patrimonio lingüístico de la Comunidad. Su protección, uso y promoción serán objeto de regulación.

3. Gozará de respeto y protección la lengua gallega en los lugares en que habitualmente se utilice.

Su redacción no sufrió alteración alguna desde su inicial presentación en el Pleno de las Cortes de Castilla y León, el 5 de septiembre de 2006 (BOCCyL, n. 290, de 7 de septiembre de 2006, p. 21093). De su exiguuo debate podemos extraer la dialéctica, en lo que se refiere al leonés, de si lengua o dialecto²⁶, optando el legislador por la vía del medio, al referirse simplemente al “leonés”, huérfano de cualquier calificación²⁷. Ese texto y esa concepción se mantuvo hasta su aprobación final el 21 de noviembre por el Pleno del Senado (*Diario de Sesiones* n.º 139, 21 de noviembre de 2007, p. 8729, donde erróneamente se califica como proyecto de ley).

La regulación estatutaria de la lengua castellana, del leonés y de la lengua gallega merece un comentario conjunto, para luego proceder a su análisis singular. La

25 El texto elaborado inicialmente titulaba este artículo “La lengua castellana y el patrimonio lingüístico de la Comunidad”. La objeción del Consejo Consultivo indicaba que “parece que la lengua castellana no forma parte del patrimonio lingüístico de la Comunidad” y sí el leonés, al que se califica como modalidad lingüística. Dictamen 713/2006, pp. 15-16.

26 La posición de Santiago Juárez, sosteniendo que era un dialecto, rebatida por Otero Pereira y Rodríguez de Francisco, recordando que es una lengua, reconocida como cooficial en Portugal. *Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla y León*, n.º 82, p. 4125-4176. Una enmienda a la totalidad, con propuesta de un texto alternativo, impulsada desde el Grupo Mixto por el procurador de la Unión del Pueblo Leonés Otero Pereira insertaba un artículo 8.º que establecía lo siguiente: “1. El castellano, como lengua oficial del Estado, lo será también de la Comunidad Autónoma de León y de Castilla. 2. La lengua leonesa gozará de especial protección y será cooficial en todo el territorio del Reino de León, sin que nadie pueda ser discriminado por su conocimiento o desconocimiento, promovándose su enseñanza y uso, de manera voluntaria e impulsando la cooperación con las instituciones públicas del resto del dominio lingüístico. La Administración tendrá la obligación de atender en leonés a todo ciudadano que así lo solicite. Igualmente gozarán de respeto las lenguas de las Comunidades vecinas en los términos establecidos en la Constitución española”. Sería desestimada por el Pleno de las Cortes el día 24 de octubre de 2006 (BOCCyL, 6 de noviembre de 2006, n.º 313, p. 23937).

27 No podemos soslayar alguna secuela política, que no precuela. Así, el Acuerdo UPL-PSOE para la gobernabilidad del Ayuntamiento de León en la legislatura 2007-2010. Pacto firmado el 14 de junio de 2007 y cuyo punto 3.º de las estipulaciones de carácter político establecía lo siguiente: “El gobierno municipal promoverá, desarrollará y promocionará las señas de identidad leonesas, su cultura tradicional, su lengua y su historia, tanto en el marco de la ciudad de León como en la proyección exterior de la misma”. Como consecuencia de este programa, el curso académico 2008-2009 será el primero en el que en algunos centros educativos se ofrecerá a los alumnos de primaria la asignatura de leonés, con carácter extraescolar, gratuito y voluntario.

primera apreciación se refiere a que la regulación estatutaria de la lengua castellana y del resto del patrimonio lingüístico de la Comunidad se produce fuera del título concerniente a los derechos y, por consiguiente, lo forzado de hablar de derechos lingüísticos en este estatuto, dado que ni se caracterizan como tales ni, lo que resulta decisivo, se benefician de los instrumentos tuitivos vinculados a los mismos. Por eso resulta más adecuado hablar de “valores lingüísticos”, “pseudoderechos lingüísticos” o “garantías institucionales”²⁸. El marco general determinador de los valores esenciales para la identidad de la Comunidad de Castilla y León pondera a la lengua castellana a un estatus identitario (art. 4.º). Si lo conectamos con el artículo de apertura estatuario “ha contribuido de modo decisivo a la formación de España como Nación”, nos lleva a pensar que el legislador lo hizo más de cara al marco general autonómico que en una mirada *ad intra*. En el artículo siguiente se regula con más detalle la importancia del castellano para esta Comunidad, vinculado al “acervo histórico y cultural”, pero hay un matiz interesante, y es que parece abandonarse un esquema de presentación ordinal o gradual que se vislumbra en el artículo 3 CE²⁹, y que se incorporó al estatuto de la mano del artículo 4.º de la LO 4/1999, de 8 de enero (castellano, gallego y modalidades lingüísticas), expresión esta última que emulaba la Constitución y que desaparece. La vigente presentación formal de este patrimonio lingüístico parece buscar una asepsia al referirse al castellano, al leonés y a la lengua gallega, que impide graduar su importancia estatutaria, al menos en los dos últimos, aunque sí tanto cualitativa como cuantitativamente respecto al castellano.

Regap



ESTUDIOS

3 La lengua gallega en el patrimonio lingüístico de Castilla y León: el castellano, el leonés y el gallego

Como análisis particular del patrimonio lingüístico de Castilla y León se abordarán los aspectos específicos del castellano, el leonés y, sobre todo, de la lengua gallega.

3.1 El castellano

La primera referencia debe orientarse a la especificidad constitucional y estatutaria del castellano. Para ello, debemos remontarnos a la Constitución de la II República, al ser el primer texto de naturaleza constitucional que define expresamente la lengua oficial del Estado español. Influenciada por los argumentos sostenidos por MENÉNDEZ PELAYO, el artículo 4 de dicha Constitución establece en su primer apartado que “el

28 Entendemos que, más allá de un derecho subjetivo, la categorización jurídica del contenido del artículo 5 del ECyL es el de una *garantía institucional* que protege un bien colectivo, una institución, la lengua castellana y el resto del patrimonio lingüístico de la Comunidad, cuyos rasgos esenciales quedan asegurados frente a su supresión, vaciamiento o desvirtuación.

29 A pesar del esfuerzo del diputado centrista MEILÁN GIL “la sistemática de este artículo no supone una gradación jerárquica de tres realidades distintas”. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, 1.1, Cortes Generales, Madrid, 1989, 2.ª ed., pp. 903-4. En la misma línea, en el Debate en el Pleno del Congreso de los Diputados, GÜELL DE SENTMENAT (t. II, p. 1948).

castellano es el idioma oficial de la República”³⁰. La polémica estaba servida³¹, tal y como se reflejó en el debate constituyente. Dos aspectos clave polarizaron la propuesta del constituyente: la oficialidad del castellano para toda la República y la posibilidad de un reconocimiento lingüístico, por parte de las leyes del Estado, a las diferentes provincias o regiones en función de que éstas hubiesen utilizado el derecho dispositivo o facultativo de integrarse en regiones autónomas.

En lo que atañe a la oficialidad del castellano, los diferentes votos particulares³² y, especialmente, las enmiendas presentadas tenían como denominador común la polémica entre el binomio “castellano *versus* español” y la precisión de las posibles consecuencias que se derivan de tal atributo de *oficial*. La dialéctica referida, “castellano *versus* español”, se personificó en los nombres propios de sus principales defensores, D. Marcelino MENÉNDEZ PELAYO, en lo que respecta al castellano, y D. Ramón MENÉNDEZ PIDAL, al español. En apoyo de las tesis de este último, el diputado Sr. OVEJERO presentó la siguiente enmienda al artículo 4.º: “el español es el idioma oficial de la República española”³³. Las tesis castellanistas se escucharon en la Cámara en boca del diputado ALOMAR, a la sazón discípulo de MENÉNDEZ PELAYO, centrándose en un lacónico argumento: “Tan lengua española es la castellana como la catalana y la portuguesa”³⁴. *A contrario sensu*, asimilar el castellano al español sería negar la condición de españolas a las otras lenguas³⁵. Esta postura sería la definitivamente incorporada a la Constitución de 9 de diciembre de 1931, trasladándose igualmente al vigente texto constitucional.

La regulación estatutaria de la lengua castellana (art. 4.) y el castellano (art. 5.1)³⁶ verifica la voluntad de enfatizarla como referente identitario, no diluido en un patrimonio cultural o lingüístico, sino como elemento especial en un marco patrimonial que nos lleva a la Historia, el arte y la naturaleza. El anclaje constitucional de este precepto lo hallamos en el preámbulo de la Constitución, el artículo 44 y, sobre todo, el analizado artículo 3.

30 La redacción íntegra de dicho artículo cuarto es la siguiente: “El castellano es el idioma oficial de la República. Todo español tiene obligación de saberlo y derecho de usarlo, sin perjuicio de los derechos que las leyes del Estado reconozcan a las lenguas de las provincias o regiones. Salvo lo que se disponga en leyes especiales, a nadie se le podrá exigir el conocimiento ni el uso de ninguna lengua regional”.

31 *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* (D.S.C.C.), apéndice 4 al n.º 22, 18 de agosto de 1931, p. 1.

32 Presentados por los diputados Alomar, Xiráu y Valle –D.S.C.C., apéndice 14, n.º 25, 26-VIII-1931–, se retirarían en el debate que únicamente se centraría en la discusión de las enmiendas a dicho artículo –D.S.C.C., n.º 40, 17-IX-1931, p. 989–.

33 La apoyatura de esta enmienda se concretaba fundamentalmente en los dos argumentos siguientes: a) La vocación internacional del texto de la Constitución en cuyo contexto la lengua de España se identifica como español; b) La postura de la Academia Española, reflejada en el dato de que la 15.ª edición de su diccionario optó por la sustitución del término “castellano” por el término “español”. Así, decía el Sr. Ovejero: “Si la Academia emprende una nueva orientación ¿va a seguir la Cámara una orientación vieja? Y la Academia la preside la autoridad de Menéndez Pidal, incontestable en este orden de estudios”, en D.S.C.C., n.º 40, 17-IX-1931, pp. 993-994.

34 D.S.C.C., N.º 40, 17-IX-1931, pp. 992-997.

35 *Sic*. el diputado Sr. Pascual Leone, respaldando las tesis castellanistas de Alomar, afirma: “Ciudadanos Diputados de la República, no nos digáis que no podemos ser españoles si hablamos castellano y hablamos valenciano, catalán o gallego con el mismo amor de españoles”. D.S.C.C., n.º 40, 17-IX-1931, pp. 997-998.

36 Si el legislador autonómico habla indistintamente de lengua castellana y castellano, podríamos inferir que leonés (art. 5.2) y lengua leonesa tienen el mismo reconocimiento estatutario, reforzado cuando se habla de lengua gallega y no de gallego a secas.

Podemos encontrar tres dimensiones de esa regulación: en primer lugar, su reconocimiento como integrante del acervo histórico y cultural de la comunidad, que se expande desde su consideración como lengua oficial del Estado español y a nivel internacional. En segundo lugar, una dimensión instrumental, focalizada en el objetivo de la comunidad autónoma, concretamente de su órgano colegiado de gobierno, la Junta de Castilla y León de fomentar la corrección en su uso, en los ámbitos educativo, administrativo y cultural. En ese sentido, se ha creado la Fundación Siglo, para el Turismo y las Artes de Castilla y León (10 de septiembre de 2012), entre cuyos fines destaca la protección, fomento, financiación y desarrollo de actividades relacionadas con la lengua. Por su parte, el Instituto Castellano y Leonés de la Lengua, con sede en Burgos, se define como una institución que trabaja por la promoción y la difusión de la lengua española y la literatura de la Comunidad. Su proyección se ha materializado en un convenio de colaboración entre las Cortes de Castilla y León y dicho instituto, dentro del cual la Comisión de Estilo Alfonso X supervisará los textos legislativos que le sean remitidos a tal fin por las Cortes de Castilla y León y frente a los que la Comisión propondrá, en su caso, las correspondientes alternativas gramaticales, léxicas o discursivas, debida y oportunamente razonadas. El momento será la fase de ponencia, por lo que en su informe se podrán incorporar dichas observaciones, que habrán de ser asumidas por el órgano legislativo, so pena de vulnerar su autonomía parlamentaria³⁷.

En tercer lugar, una dimensión pedagógica, de promoción de su aprendizaje en el ámbito internacional, para lo que recabará la cooperación de las universidades radicadas en la comunidad autónoma. No siguió el estatuyente en su redacción la recomendación del Consejo Consultivo de ampliar ese marco cooperativo con instituciones no universitarias, cuyos fines específicos estén relacionados con la difusión del castellano (Dictamen 673/2006, p. 19). Orgánicamente, se ha de referenciar la creación en 2007 del Comisionado para la Lengua Española, un órgano unipersonal que trabaja en el impulso de la enseñanza del idioma castellano a extranjeros y su planificación en la región (Decreto 92/2007, de 20 de septiembre, por el que se crea el Comisionado para la Lengua Española). A modo de ejemplo, la Junta de Castilla y León ha suscrito (diciembre de 2022) un convenio con la RAE, con la Universidad de Salamanca y con el Ayuntamiento de esta ciudad para impulsar el Centro Internacional del Español como referencia nacional en la enseñanza del castellano, centro (CIEUSAL) que arrancó en el año 2016. Sería conveniente potenciar la participación de todas las universidades públicas de la Comunidad, existiendo precedentes como el convenio entre la Universidad de Washington y la Universidad de León. Desde la Consejería de Educación se impulsa un programa de español para extranjeros que implica a las escuelas oficiales de idiomas, las universidades públicas de Castilla y León, Educación de Personas Adultas, programa ALISO, para alumnado inmigrante escolarizado.

37 DÍEZ HERRERO, L., "La argumentación jurídica en el procedimiento legislativo: la idoneidad de la Ponencia en la aplicación de los principios de técnica legislativa. Un caso singular en Castilla y León" en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, 2008, pp. 297-315.

3.2 El leonés

La *llengua* de los leoneses es de factura próxima al bable. La caracterización de la *llengua* leonesa pivotaría en torno a dos trazos lingüísticos básicos, la diptongación³⁸ y la palatalización³⁹, consecuencia de la evolución diferenciada que el latín experimentó en su zona de difusión y que la singulariza respecto al gallego y al castellano. Estos trazos específicos llevaron, incluso, a que a comienzos de este siglo una autoridad lingüística como MENÉNDEZ PIDAL⁴⁰ sustentara la idea de que no estamos ante una lengua de transición, sino que se trata de una lengua con entidad propia.

La mayoría de las hablas leonesas pertenecen a la variedad dialectal occidental del dominio lingüístico asturleonés, que abarca también a los dialectos del occidente asturiano y a la lengua de Miranda do Douro en Portugal –allí se llama mirandés y es lengua oficial–. En la Comunidad se localiza en buena parte de la provincia de León, en las comarcas occidentales de la provincia de Zamora y en el suroeste de Salamanca, “palra del Rebollar”, que se encuentra estrechamente vinculada con el *estremeñu* del norte de Cáceres. Dentro del dominio asturleonés también se pueden integrar este

38 Con ello se alude a la evolución de una “o-” o una “e-”, breves situadas en una posición tónica, “*portam*”, “*ferrum*”, que el leonés convierte en diptongos, generalmente “*ue-*” para el caso de la “o-” e “*ie-*” en el caso de la “e-”. De este modo se formarán las palabras “*puerta*” y “*fierru*”, frente al gallego, caracterizado por la adiptongación, que dirá “*porta*” y “*ferro*”. Frente al castellano, el leonés, como otras lenguas romances, conserva la “f-” diciendo “*facer*”, en lugar de “*hacer*”. Otro caso sería cuando una palabra latina presenta lo que se denomina un grupo “*lj-*”, como “*mulierem*”, que en castellano llega a ser una “*j-*”, mientras que en leonés se convertirá en “*muyen*”.

39 Un rasgo que distingue al leonés frente al gallego y al castellano es el tratamiento de la “l-” en posición inicial. Los idiomas vecinos no la modifican, mientras que el leonés la palataliza, convirtiéndola en una “ll-”. Así, la evolución desde el latín de términos como “*lupum*” mantendrá en el gallego y en el castellano la “l-”, convirtiéndose en “lobo”, mientras que en el leonés se convertirá en “*llobu*”.

40 En el año 1907, Menéndez Pidal publicó una obra, *El dialecto leonés*, en la que se identifica nítidamente, a partir del seguimiento de esos trazos lingüísticos fundamentales, una amplia zona que va desde Asturias hasta Zamora, incluyendo territorios portugueses. La calificación como dialecto –cuestión que suscita gran controversia en el ámbito lingüístico, optándose por la ecléctica calificación de hablas en aquellos casos en que la frontera entre lengua y dialecto no resulta nítida– implica distinguir dentro de la lengua común “astur-leonesa” tres zonas diferenciadas, en virtud de sus características fónicas, que se pueden establecer en torno a tres grandes bloques (Cfr. Menéndez Pidal (1957): 58-70). Siguiendo su magisterio:

El *bloque occidental*, que se extiende por el occidente de Asturias, León, Zamora y las localidades portuguesas de Miranda do Douro, Rionor o Guadramil. Se caracteriza por la conservación de los diptongos decrecientes “*ou-*” y “*ei-*”, como en “*caldeiru*” o “*cousa*”. En este bloque se ha de destacar la elevación a rango de lengua cooficial del “mirandés” o “cazurro”, para los municipios portugueses de Miranda do Douro y Vimioso, aprobada por el Parlamento luso el 19 de noviembre de 1998. El Decreto 303/VII de *Reconhecimento oficial de direitos lingüísticos da comunidade mirandesa* fue ratificado por el presidente de la Asamblea de la República el 19 de noviembre de 1998, Antonio de Almeida Santos. Se trata de un breve decreto que consta de sólo siete artículos presididos por la siguiente declaración: “La Asamblea de la República decreta para valer como Ley general de la República”. El más importante de los artículos, además del art. 1.º, en el que se procede a reconocer la lengua mirandesa, es con seguridad el art. 4.º en el que se establece que “las instituciones públicas localizadas o ubicadas en el Concejo de Miranda do Douro podrán presentar sus documentos acompañados de una versión en lengua mirandesa”.

El *bloque central* agrupa a los dialectos de la zona centro de Asturias y a los de la leonesa de Argüeyos. Frente al bloque occidental, reduce los diptongos decrecientes, “*calderu*” y “*cosa*”. Aunque su extensión territorial es menor, su expansión por la zona más poblada de Asturias la convierte en la variante que más hablantes tiene.

Un tercer bloque, *el oriental*, agrupa a los dialectos del oriente de Asturias y de la cornisa nororiental de la provincia de León. Su principal característica es que comienza a aspirar la “f-” en posición inicial, dando lugar a términos como “*haba*” o “*haber*”. Para una profundización en esta materia, véanse: Menéndez Pidal, R., *El dialecto leonés*, León, Excma. Diputación Provincial de León, 1990; Facendera pola Llingua, *Algunas cuestiones básicas en torno a la lengua autóctona de León*, León, Conceyu de Falantes de Llionés, 1999; García García, J., “Los límites entre el gallego y el astur-leonés”, en *Lletres Asturianas*, n.º 64, 1997, pp. 9-23; Martins, C., “A vitalidade de línguas minoritárias e atitudes linguísticas: o caso do mirandês”, en *Lletres Asturianas*, n.º 62, 1997, pp. 7-42; Miguélez Rodríguez, E., *Diccionario de las hablas leonesas*, León, Universidad de León, 1993; Bardón, C. A., *Cuentos en dialecto leonés*, León, Lancia, 1987; Álvarez, G., *El habla de Babia y Laciana*, 2.ª edic., León, Edic. Leonesas, 1985; García Rey, V., *Vocabulario del Bierzo*, León, Nebrija, 1979 y, sin agotar las referencias, Orazi, V., *El dialecto leonés antiguo*, Madrid, Universidad Europea-CEES, 1997.

último, *estremeñu*, asturleonés oriental de Extremadura y el *cántabru*, asturleonés oriental⁴¹. La recepción estatutaria del leonés ha tenido un escaso recorrido. A nivel administrativo, la garantía estatutaria se ha materializado en la aprobación de una serie de subvenciones, cuyo destinatario es fundamentalmente la Cátedra de Estudios Leoneses, creada desde 2017 en la Universidad de León y cuyo cometido es el análisis, la investigación, la docencia y la difusión de los aspectos específicos de la cultura en el ámbito leonés desde todos los puntos de vista que se estimen relevantes, particularmente la lengua.

El mandato de una regulación de desarrollo de las medidas tuitivas que marca el Estatuto no se ha cumplido⁴². Las tentativas se han canalizado mediante una Proposición no de Ley, PNL 1163_I, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a actuaciones en favor del leonés, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León* n.º 293, de 8 de marzo de 2010, que sería aprobada unánimemente por la Cámara en sesión de 25 de mayo. Suerte bien distinta corrieron sendas proposiciones no de ley presentadas en 2016⁴³ y 2019⁴⁴ en la Comisión de Educación, que serían rechazadas. La tarea de estandarización que ha acometido la Academia de la Llingua Asturiana (ALLA) es un excelente referente a seguir. El trabajo de distintas asociaciones y el exiguo apoyo institucional, fundamentalmente provincial, no cubren el vacío del incumplimiento estatutario a este respecto.

Dentro de la implementación de la propuesta estatutaria de su protección, es de destacar la publicación en 2003 de una versión de la Constitución española en leonés⁴⁵.

Como análisis de esta situación no podemos entender que el compromiso con la protección del patrimonio lingüístico autonómico se haya agotado en un artículo del Estatuto de autonomía⁴⁶. La plenitud de una norma se alcanza cuando se la dota

regap



ESTUDIOS

41 TASA FUSTER, V., "El sistema español de jerarquía lingüística. Desarrollo autonómico del artículo 3 de la Constitución: Lengas cooficiales, otras lenguas españolas y modalidades lingüísticas. Teoría y praxis" en *Revista de Derecho Político*, n.º 100, septiembre-diciembre 2017, pp. 51-79. P. 56. ROSALES FERNÁNDEZ, A., "El multilingüismo en España más allá de las lenguas cooficiales: Análisis jurídico del diastema asturleonés" (pendiente de publicación en Universidad de Valladolid), p. 13.

42 ROSALES FERNÁNDEZ, A., "El multilingüismo en España más allá de las lenguas cooficiales: Análisis jurídico del diastema asturleonés" (pendiente de publicación en Universidad de Valladolid). Hay diferentes resoluciones del Procurador del Común de Castilla y León, de 2016, 2019 y 2023 que instan a esa regulación.

43 Proposición no de ley, PNL 786, presentada por las Procuradoras doña Lorena González Guerrero y doña Adela Pascual Álvarez, para instar a la Junta a elaborar un proyecto de ley para regular la protección y el uso de la lengua leonesa, implantando la asignatura de Lengua y Cultura Leonesa en la enseñanza primaria y secundaria, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León* número 167, de cinco de septiembre de dos mil dieciséis.

44 Proposición no de ley, PNL 258, presentada por los procuradores doña Laura Domínguez Arroyo y don Juan Pablo Fernández Santos, para instar a la Junta de Castilla y León a elaborar un proyecto de ley destinado a regular la protección, uso y promoción de la lengua leonesa y a implantar la asignatura de "Lengua y Cultura Leonesa" dentro de las materias del bloque de libre configuración en los centros de enseñanza primaria y secundaria que así lo soliciten, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León* número 34, de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

45 *Constitución española*. Ayuntamiento de León. Depósito legal LE-1494-2003. El artículo 3 se presenta del siguiente modo: 21. "El castellanu ye la llingua española oficial del Estáu. Todos españoles tienen el deber de conocerla y el drechu a emplegala. 2. Las outras llinguas españolas sedrán también oficiales nas respetivas Comunidaes Autónomas d'alcuerdu conos sous Estatutos. 3. La bayura de las desemeyadas modalidades llingüísticas d'España ye un patrimonio cultural que sedrá oxetu d'especial respetu y protección".

46 El 24 de octubre de 2012 el Comité de Ministros del Consejo de Europa encargado de evaluar el cumplimiento de este tratado internacional en nuestro país aprobó las recomendaciones para España contenidas en el Tercer informe sobre el cumplimiento de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias y expresó su preocupación sobre la situación del leonés, ya que dijo que las "autoridades autonómicas no han adoptado hasta la fecha las normas para la protección y promoción del leonés previstas por el Estatuto de autonomía, ni desarrolla medidas prácticas para proteger lengua", e indicó

de contenido. Cosa bien distinta es aprovechar un elemento de la cultura para hacer ideología y magnificar proyectos políticos. El leonés afianza la singularidad de un territorio y sus gentes, pero, si desaparece⁴⁷, por uso o por abuso, pasará al espacio del recuerdo, y eso es precisamente lo que una implementación rigurosa del mandato estatutario debería prevenir.

3.3 La lengua gallega

La lengua gallega se habla en Castilla y León, concretamente en las provincias de León y Zamora. En la Provincia de León, es la comarca del Bierzo la que concentra la zona de uso de la lengua gallega. En una veintena de municipios del occidente de la comarca se concentra el número de hablantes. Respecto a su cuantificación, solo podemos trasladar estimaciones que fluctúan dependiendo de sus relatores. Fala Ceive, una asociación berciana implicada en temas culturales, estima que son unas 35.000 personas las que hablarían gallego en El Bierzo⁴⁸. Otro estudio realizado en 2007 –Francisco Fernández– cifraba un número aproximado de esos hablantes, si bien los distribuía entre León y Zamora⁴⁹.

El Estatuto de autonomía, desde su reforma de 1999 (art. 4.2), ha juridificado esta realidad. Argumentos históricos, etnográficos y económicos avalan esa natural conexión entre las lenguas de dos comunidades autónomas limítrofes. La garantía institucional que dispensa el Estatuto es la de su respeto y protección acotada a “aquellos lugares en que habitualmente se utilice” (art. 5.3). A ello hemos de unir la regulación estatutaria de las relaciones institucionales de la Comunidad de Castilla y León, marcadas por los principios de solidaridad, lealtad institucional y cooperación (art. 57.1), para cuya materialización podrá establecer relaciones de colaboración en asuntos de interés común, especialmente con las limítrofes, como es Galicia, siendo evidente que la lengua es un concreto vínculo cultural entre ambas (art. 60.1).

La reflexión en torno a la regulación estatutaria de la lengua gallega la afrontaremos desde dos acepciones contrapuestas de autonomismo: el cooperativo y el competitivo⁵⁰.

también, entre otras cuestiones, que “el leonés no se enseña en la escuela. El Comité de Expertos anima a las autoridades a tomar medidas para ofrecer el leonés como una parte integral del plan de estudios, al menos como una asignatura y con carácter preferente en aquellas zonas donde se habla”. En informe de 20 de enero de 2016 dicho Comité de Expertos reiteró la petición de que el leonés sea incorporado como asignatura, al menos en las zonas donde se habla, en el sistema educativo de la comunidad autónoma.

47 El Atlas Lingüístico de la Unesco incluye al leonés como lengua en peligro de extinción.

48 La efímera provincialización de la Comarca de El Bierzo se sitúa en el íter del trienio liberal del siglo XIX. De la mano de Bauzá y Larramendi, El Bierzo, o Vierzo en algunos textos, era una de las 52 provincias, siendo Villafranca su capital. En el Decreto de 27 de enero de 1822 se integraban cuatro partidos judiciales en esa unidad provincial (Villafranca, Ponferrada, Toreno y O Barco de Valdeorras). La inestabilidad política, la rivalidad entre villafranquinos y ponferradinos conduciría a que en 1833, de la mano de Javier de Burgos, fueran las provincias de León y Ponferrada las que se adscribiesen los municipios bercianos.

49 GARCÍA CASCÓN, A., *Reflexiones sobre las minorías lingüísticas de Castilla y León*, 2013. (<https://es.slideshare.net/ibercasteller/reflexiones-sobre-las-minoras-linguisticas-de-castilla-y-len>).

50 TAJADURA TEJADA, J. (2000): El principio de colaboración en el Estado *Autonómico*, Granada, Comares, p. 79.

Autonomismo cooperativo y lengua gallega

Desde el autonomismo cooperativo dos son los ámbitos más reseñables de esta colaboración: el educativo y el administrativo.

En el terreno educativo, la Ley orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, mantiene en el apartado quinto de la disposición adicional trigésima octava que “aquellas comunidades autónomas en las que existan lenguas cooficiales que no tienen ese carácter en todo su territorio o lenguas no oficiales que gocen de protección legal podrán ofrecerlas en los términos que determine su normativa reguladora”. Este es el caso tanto del leonés como del gallego, pero solo el gallego ha tenido una receptividad en este aspecto. Igualmente, se ha de recuperar la citada Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias del Consejo, cuyo artículo 7.1.f establece, dentro de los objetivos y principios mínimos que deben seguirse para la protección de las lenguas minoritarias o regionales de España, la provisión de formas y medios adecuados para la enseñanza y el estudio de las lenguas regionales o minoritarias en todos los niveles apropiados.

Los dos territorios periféricos de la comunidad autónoma donde se habla gallego son Las Portillas/As Portelas da Alta Seabra y El Bierzo/O Bierzo. Además, el artículo 46.4 indica que “una ley de las Cortes de Castilla y León regulará la comarca de El Bierzo, teniendo en cuentas sus singularidades y su trayectoria institucional”. En este sentido, entre esas singularidades se encuentra la presencia del idioma gallego. Desde Galicia, según la Lei de normalización lingüística de Galicia (1983), a Xunta de Galicia “fará uso do previsto no artigo 35 –relativo a la celebración de convenios con otras comunidades– do Estatuto de autonomía a fin de protexer a lingua galega falada en territorios limítrofes coa Comunidade Autónoma” (art. 21.2, del título IV. Galego exterior). Esta previsión se desarrolló en el Plan de Normalización Lingüística de Galicia (septiembre de 2004), donde se inserta un apartado “Área 2. Relacións con outros territorios de lingua galega”, con objetivos y medidas concretas para la promoción del gallego en El Bierzo.

Es fácilmente comprensible que un colectivo o una minoría lingüística reclame que su lengua sea reconocida en la actividad escolar⁵¹, como objeto y como cauce de transmisión de las enseñanzas. Igualmente, si extrapolamos a Castilla y León la situación descrita en la Galicia “anterior a la autonomía, a mayor cultura más uso del castellano, a menos cultura más uso del gallego”⁵², la actuación educativa en la protección del gallego se hace más necesaria.

La situación del gallego en Castilla y León, pese a no haber tenido un desarrollo legislativo, sí ha tenido un desarrollo normativo por parte de la Administración autonómica que se ha plasmado fundamentalmente en un Acuerdo de Cooperación entre la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia y la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León para la promoción

51 MILIAN I MASSANA, A., *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*. Civitas. Madrid. 1994, p. 52.

52 JARDÓN, M., *La “normalización lingüística”, una anomalía democrática. El caso gallego*. Siglo XXI Editores, 1993, p. 4.

del idioma gallego en los territorios limítrofes de las comunidades autónomas (El Bierzo y Sanabria), firmado en Villafranca del Bierzo, el 18 de julio de 2001⁵³. A ello se ha de agregar un Protocolo General de Colaboración entre la Xunta de Galicia y la Comunidad de Castilla y León para la promoción de la lengua gallega en los territorios occidentales de las provincias de León y Zamora (El Bierzo y Sanabria) en los que esta lengua se habla, mediante la enseñanza de y en lengua gallega en los centros de enseñanza no universitaria de estas zonas. Este se firmaría en Ponferrada el 30 de agosto de 2006. Su prolongación se realizaría mediante la Instrucción de 26 de septiembre de 2006, de la Dirección General de Planificación y Ordenación Educativa, por la que se determina la promoción de la lengua gallega, en los centros de enseñanza no universitaria de Castilla y León a partir del curso 2006-2007. El 20 de enero de 2010 se rubricaría un Protocolo General de colaboración entre la Xunta de Galicia y la Junta de Castilla y León, cuya cláusula séptima.¹² manifiesta el compromiso de las partes de continuar la colaboración acordada en 2006 y que se integra en este instrumento de alcance más general. La compilación de este marco normativo nos lleva a reparar en la habilitación a los centros para desarrollar proyectos de autonomía que personalicen y adapten la acción educativa al contexto socioeducativo, que concreta ese programa para la promoción de la lengua gallega en los centros autorizados (Orden EDU/1075/2016, de 19 de diciembre, por la que se regulan los proyectos de autonomía en centros docentes sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León que imparten segundo ciclo de educación infantil, primaria, secundaria obligatoria y bachillerato). A comienzos de 2024 se procederá a la firma de un nuevo convenio que adapte este marco a las exigencias derivadas de la promulgación de la LOMLOE (Ley orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación).

La diferencia entre ambas figuras jurídicas nos lleva en primer lugar a prestar atención a lo establecido en el artículo 145.2 CE, al identificar como fórmulas de relación horizontal entre comunidades autónomas los convenios y acuerdos de cooperación. Formalmente, los convenios solo necesitarían la comunicación a las Cortes Generales, mientras que los acuerdos requerirían su autorización. Materialmente, “los convenios versarán sobre gestión y prestación de servicios en el ámbito de competencias ejecutivas de las comunidades autónomas; y serían acuerdos los que incidieran sobre competencias legislativas y aquellos otros que, aun afectando sólo a potestades ejecutivas, diseñaran un marco permanente de cooperación sobre un amplio abanico de materias”⁵⁴. No parece que en este caso esa diversidad material

53 Como antesala a la formalización de este Acuerdo, podemos referir el eco a nivel estatal de esta colaboración de la mano de la Resolución de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados (9 de abril de 1997), presentada por el BNG, a favor de la enseñanza del idioma gallego en O Bierzo, proposición no de ley, con el siguiente texto “El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a que, en colaboración con la Xunta de Galicia y la Junta de Castilla y León, posibilita el estudio de la lengua gallega en los centros de enseñanza no universitaria de la comarca del Bierzo, en su zona occidental. En esa misma línea, la Comisión de Educación y Cultura de las Cortes de Castilla y León (30 de noviembre del 2000) adoptaría una Resolución que instaba a la Junta de Castilla y León a promover la enseñanza del gallego en O Bierzo.

54 GONZÁLEZ GARCÍA, I., “Un distingo constitucionalmente relevante: convenios de colaboración vs. acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas”, en *Revista de Estudios Políticos* (nueva época) ISSN: 0048-7694, Núm. 145, Madrid, julio-septiembre (2009), págs. 97-118, p. 116.

acompañe la naturaleza jurídica del acuerdo, al centrarse en un tema como es la lengua gallega y su enseñanza en ella y de ella en Castilla y León.

Coherentemente con este marco general, el Decreto 39/2022, de 29 de septiembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de la educación secundaria obligatoria en la Comunidad de Castilla y León, inserta, en lo que se refiere al cuarto curso de la ESO, la asignatura de Lengua y Cultura Gallega, como un materia optativa, que “únicamente se podrá cursar en aquellos centros autorizados para el desarrollo del programa para la promoción de la lengua gallega” (art. 16.2), con dos horas semanales. A nivel de bachillerato, el Decreto 40/2022, de 29 de septiembre, por el que se establece la ordenación y el currículo del bachillerato en la Comunidad de Castilla y León, establece en su artículo 20 la impartición de la materia de Lengua y Cultura Gallega en aquellos centros autorizados para el desarrollo del programa para la promoción de la lengua gallega. Los alumnos podrán cursar, además de las materias establecidas en la organización de las diferentes modalidades, la materia Lengua y Cultura Gallega I, en primer curso, y Lengua y Cultura Gallega II, en segundo curso. La carga lectiva de la materia optativa Lengua y Cultura Gallega será de tres periodos lectivos semanales en primer curso y de 4 periodos lectivos semanales en segundo curso, incrementándose el horario semanal en cada curso hasta los 33 y 34 periodos respectivamente⁵⁵.

De este modo, más de una decena de centros de Educación Primaria del Bierzo y Las Portillas, cuatro institutos de Secundaria y la Escuela Oficial de Idiomas de Ponferrada imparten programas de promoción de lengua y cultura gallegas. A esto se une otras actuaciones, como el hermanamiento de centros o el desarrollo de actividades culturales conjuntas entre centros de Galicia y de estas zonas de Castilla y León. Esta proyección educativa ha sido objeto de control parlamentario, impulsado desde el Grupo Parlamentario Mixto, por el representante del partido Unión del Pueblo Leonés⁵⁶, evidenciando las aristas políticas de la cuestión.

Una segunda línea de implementación de este mandato estatutario se focaliza en la Administración y en la organización territorial. Esta dimensión administrativa toma como referente la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo, modificada por Ley 17/2010, de 20 de diciembre. En lo que concierne a la lengua gallega, esta regulación acota a su ámbito competencial la previsión estatutaria, en los mismos términos de habilitar una garantía institucional, agregando un compromiso autonómico de incluir a la Comarca en las actuaciones de promoción de la lengua gallega⁵⁷. En mayo de 2005, una resolución del Consejo Comarcal del

55 Esto supone que las 30 horas semanales que tienen estos alumnos de Bachillerato, pueden incrementarse respectivamente a 33 y 34, de modo excepcional, cuando cursan esta asignatura.

56 PE/009394-01: Pregunta para respuesta escrita formulada a la Junta de Castilla y León por el procurador D. Luis Mariano Santos Reyero, relativa al sistema de provisión de plazas del profesorado de la asignatura “Lengua y Cultura Gallega”, y Administración que retribuye al profesorado en las zonas limítrofes de El Bierzo y Sanabria. *Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León*, IX Legislatura, n.º 435, de 22 de junio de 2018, p. 58713.

57 Art. 1.4, “En la Comarca de El Bierzo gozará de respeto y protección la lengua gallega en los lugares en los que habitualmente se utilice. La Comunidad de Castilla y León facilitará la participación de la Comarca de El Bierzo en las actuaciones que realice para la promoción de la lengua gallega en su ámbito territorial”.

Bierzo solicitaba a la Junta de Castilla y León la posibilidad de dotarle de competencias en materia lingüística, a los efectos de proteger y fomentar este idioma en diversos ámbitos, como la propia administración o la toponimia.

La Junta de Castilla y León aprobaría el Decreto 76/2006, de 26 de octubre, por el que se delega el ejercicio de determinadas funciones en materia de alteración del nombre y capitalidad del municipio, en la Comarca de El Bierzo, todo ello respecto a los municipios que formen parte de la comarca (art. 2.1). Este decreto estaba supeditado a su aceptación por parte del Consejo Comarcal del Bierzo, materializado por la Orden PAT/27/2007, de 2 de enero, por la que se hace pública la aceptación de dicha delegación. La inserción de topónimos en lengua gallega es una interpretación de tal delegación (v. gr. O Bierzo Ceibe), que tendría su coherencia con la normativa aprobada en otras comunidades autónomas, como Aragón, cuya Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, establece que “en las zonas de utilización histórica predominante de las lenguas y modalidades lingüísticas propias, la denominación oficial de los topónimos podrá ser, además de la castellana, la tradicionalmente usada en el territorio” (art. 22.1). Sin embargo, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León, establece meridianamente que “la denominación de los municipios habrá de ser en lengua castellana” (art. 24.1). Por consiguiente, el margen de cambio nominativo de los municipios por parte del Consejo Comarcal no abarca su denominación en gallego. Esta posibilidad abre la puerta al siguiente estadio de la reflexión, la lengua gallega en el marco de un autonomismo competitivo. Así, el cambio de denominación aprobado el 26 de marzo de 2023, con respecto al municipio de Candín, por Valle de Ancares ha desatado un conflicto, por el que la diputación lucense ha acudido a la jurisdicción contenciosa, alegando, precisamente, la vulneración de la propia legislación de Castilla y León, que proscribía la coincidencia o confusión con otras del territorio del Estado (art. 24.1 *in fine* de la Ley de régimen local de Castilla y León).

Autonomismo competitivo y lengua gallega

Y es que esa conexión lingüística no solo ha generado colaboración, sino que ha sido germen de conflicto. El más llamativo es su conversión en un puente por el que transitar hacia la anexión a Galicia. Esta posibilidad se contemplaba en el Estatuto gallego de 1936, plebiscitado el 28 de junio, cuyo artículo 2 estipulaba que “podrá agregarse a Galicia cualquier territorio limítrofe de características históricas, culturales, económicas y geográficas análogas, mediante los requisitos que las leyes generales establezcan”. Una Propuesta del BNG de diciembre de 2005 volvía a recuperar esa propuesta, además de reclamar la cooficialidad del gallego en dichas comunidades⁵⁸. De estas mimbres no resultó ninguna modificación estatutaria. Sin

58 “Disposición final segunda. O Parlamento de Galiza reclamará aos parlamentos das comunidades autónomas ás que actualmente pertencen as comarcas limítrofes de fala galega que a declaren cooficial no territorio dos concellos desas comarcas e nos órganos institucionais centrais das respectivas comunidades autónomas.

Disposición final terceira. Poderán incorporarse a Galiza aqueles concellos limítrofes de características históricas, culturais, económicas e xeográficas análogas, mediante procedementos democráticos que serán regulados por lei”.

embargo, su mensaje sí ha calado en algunos municipios que reivindican ese cambio de adscripción. Ej. La Cernada, municipio de Vega de Valcarce, solicitó en 2023 su anexión a Pedrafita do Cebreiro. Misma reivindicación de Otero o de la pedanía de Balboa Fuente de Oliva, que en 2020 solicitó formar parte del municipio lucense de Cervantes. Esta cuestión se contempla en el Estatuto de Castilla y León (DT 3.^a), pero únicamente para un territorio o municipio que constituya un enclave perteneciente a una provincia de la Comunidad. Estos municipios no tienen en modo alguno la consideración geográfica de enclaves y adicionalmente, el acto jurídico complejo que conlleva la segregación y agregación a otra Comunidad (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 6) no se contempla desde el estatuto gallego (Ley orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de autonomía para Galicia), competente para la gestión de las alteraciones de términos municipales comprendidos en su territorio (art. 27.2).

4 REFLEXIÓN FINAL

España no es solo un país homologable a los de nuestro entorno en lo que concierne a la protección de la diversidad lingüística, sino que podríamos catalogarlo como un referente internacional en el respeto y atención a un patrimonio lingüístico variado y normalizado, status que ha alcanzado no sin afrontar innumerables problemas y dificultades.

La consideración de la forma territorial del Estado español como asimétrica tiene a las asimetrías de tipología lingüística como referente fundamental. Estas asimetrías han contribuido a singularizar y hacer más complejo al Estado autonómico. El problema, como hemos planteado, aflora cuando estas asimetrías mutan en disimetrías, incorporando un matiz peyorativo desde el que se quiere convertir esas diferencias lingüísticas en cuotas de poder o en pilares para proyectos políticos que buscan consolidarse a partir del arrinconamiento o la aniquilación del otro. Cuando las lenguas dejan de ser reguladas desde su importancia para la comunicación y la cultura y se utilizan, a partir de una auténtica metamorfosis, como herramientas para la construcción política de diferentes propuestas negacionistas, segregativas, o más burdamente, para el trueque partidista, se alejan del patrón constitucional con el que en 1978 se consignó esta riqueza lingüística de España, un modelo de gestión y ordenación del plurilingüismo altamente descentralizado⁵⁹.

Este patrón corre el riesgo de reproducirse a escala autonómica e, incluso, a escala comarcal y provincial. En el caso de Castilla y León, el rico patrimonio lingüístico que incorpora tiene diversas lecturas. Con la estatutorización, desde 1999, pero, sobre todo, desde 2007, de las diversas lenguas que se hablan en su vasto territorio se desmonta un mito, el del monolingüismo castellano en Castilla y León, y desde este oxímoron se articula un referente, el de la ejemplar traslación estatutaria de esa realidad multilingüe. No podemos soslayar su carácter incompleto al no incorporar

regap



ESTUDIOS

59 PLA BOIX, A., "Derechos lingüísticos en España: balance y perspectivas", en BARCELÓ I SERRAMALERA, M. y STRAPAZZON, C. L., *Escritos sobre derechos individuales y colectivos*. Atelier, Barcelona, 2015, p. 75.

el euskera que se habla en la zona limítrofe con el País Vasco o las sombras políticas que se proyectaron en los debates estatutarios acerca de esta recepción (lengua *versus* dialecto, respecto al leonés). Un referente ejemplar es la recepción estatutaria de la lengua gallega. Si obviamos la no implementación en normas con rango de ley de los mandatos estatutarios de su regulación y con eso se debilita esa fortaleza de la norma institucional de Castilla y León, sí que hay una encomiable gestión administrativa para su implementación. Hemos evidenciado que allí donde no llega el legislador sí llega la Administración, en este caso las administraciones de Castilla y León y de Galicia.

Llegado el caso de ese salto normativo, como propuesta *lege ferenda* y sobre la base de las distintas tareas que se están acometiendo, que se verían reforzadas, blindadas, por un armazón normativo que las estructure y racionalice, así como un referente que las proteja de su manipulación para otros fines espurios que se alejen de los cometidos de su protección uso y promoción, evitando su extinción y enriqueciendo nuestro patrimonio, en este caso lingüístico, el de Castilla y León y el de Galicia. Por eso nuestra responsabilidad ha de vincularse a lo que hemos hecho, estamos haciendo y nos gustaría hacer, obviando lo que nos gustaría que otros hiciesen o no hiciesen. Solo así cabe afrontar un futuro alentador marcado por la solidez democrática y el pluralismo cultural, el que nos permite disfrutar de un rico patrimonio lingüístico, en este caso el que ofrece la lengua gallega en Castilla y León.

5 BIBLIOGRAFÍA

- BARCIA LAGO, M., *Soberanía nacional y lengua. Constitución española y cooficialidad lingüística*. Dykinson. Madrid, 2021.
- BROHY, C. (et al.), *Carta Europea de las lenguas minoritarias o regionales*. Consejo de Europa, Estrasburgo, 2019.
- DÍEZ HERRERO, L., “La argumentación jurídica en el procedimiento legislativo: la idoneidad de la Ponencia en la aplicación de los principios de técnica legislativa. Un caso singular en Castilla y León” en *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, 2008, pp. 297-315.
- ENTWISTLE, W. J., *Las lenguas de España: castellano, catalán, vasco y gallego-portugués*, Madrid, Itsmo, 1973.
- FERNÁNDEZ CAÑUETO, D. (Coord.), *El régimen lingüístico español*, Cátedra de Buen Gobierno e Integridad Pública. España Juntos Sumamos. Murcia, 2023.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, A., “Nacionalismo y representaciones lingüísticas en Ceuta y en Melilla”, en *Revista de Filología Románica*, 33(1) 2016: 23-46.
- GARCÍA CASCÓN, A., *Reflexiones sobre las minorías lingüísticas de Castilla y León*, 2013. (<https://es.slideshare.net/ibercasteller/reflexiones-sobre-las-minoras-linguisticas-de-castilla-y-len>).
- GONZÁLEZ ALONSO, B., *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S. A., 1981.

- JARDÓN, M., La “normalización lingüística”, una anormalidad democrática. El caso gallego. Siglo XXI Editores, 1993.
- LÓPEZ BASAGUREN, A., “La Carta Europea de lenguas regionales o minoritarias: ¿un modelo para las sociedades multilingües más allá de la protección minoritaria?”, en LÓPEZ CASTILLO, A., (Dir.), *Lenguas y Constitución Española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 129-149.
- MICHELENA, L., “Normalización de la forma escrita de una lengua: el caso vasco”, en *Revista de Occidente*, n.º 10-11, 1982, pp. 54-75.
- MILLIAN I MASSANA, A., “La regulación constitucional del multilingüismo”, en R.E.D.C., n.º 10, 1984, pp. 129 y ss.
- MILIAN I MASSANA, A., *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*. Civitas. Madrid. 1994
- MILIAN I MASSANA, A., *Más sobre derechos lingüísticos. Reflexiones sobre los límites constitucionales y su interpretación por el Tribunal Constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- MODERNE, F., “L’elaboration d’un “modele linguistique” dans l’Espagne des autonomies: à propos des decisions du Tribunal Constitutionnel espagnol du 26 juin 1986”, en *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, n.º 2, 1986.
- PÉREZ FRANCESCH, J. L., “El marco constitucional del pluralismo. Especial consideración del plurilingüismo”, en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 3, 1993,
- PLA BOIX, A., “Derechos lingüísticos en España: balance y perspectivas”, en BARCELÓ I SERRAMALERA, M. y STRAPAZZON, C. L., *Escritos sobre derechos individuales y colectivos*. Atelier, Barcelona, 2015, pp. 63-79.
- ROSALES FERNÁNDEZ, A., “El multilingüismo en España más allá de las lenguas cooficiales: Análisis jurídico del diasistema asturleonés “(pendiente de publicación en Universidad de Valladolid).
- SEIJAS VILLADANGOS, E., *La configuración asimétrica de las Comunidades Autónomas*, León, Universidad de León, 2003.
- SMUK, P., “Do We Like Majority Decisions? Aspects of the Majority Principle in Voting on the Different Levels of Political Systems” en *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2022* (10) 1, pp. 409-423
- SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., “El régimen constitucional del bilingüismo: la cooficialidad lingüística como garantía institucional”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 55, 1999, pp. 11-41.
- SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., “El modelo lingüístico constitucional como conjunto categorial específico”, en LÓPEZ CASTILLO, A. (Dir.), *Lenguas y Constitución española*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 35-50.
- SIGUÁN, M., *España plurilingüe*, Madrid, Alianza Editorial S. A., 1992.
- SMUK, P., “Do We Like Majority Decisions? Aspects of the Majority Principle in Voting on the Different Levels of Political Systems” en *Hungarian Yearbook of International Law and European Law 2022* (10) 1, pp. 409-423. doi: 10.5553/HYIEL/266627012022010001023

regap



ESTUDIOS

- TAJADURA TEJADA, J., *El preámbulo constitucional*, Granada, Edit. Comares, 1997.
- TASA FUSTER, V., “El sistema español de jerarquía lingüística. Desarrollo autonómico del artículo 3 de la Constitución: Lenguas cooficiales, otras lenguas españolas y modalidades lingüísticas. Teoría y praxis” en *Revista de Derecho Político*, n.º 100, septiembre-diciembre 2017, pp. 51-79.
- VERNET, J. y PUNSET, R., *Lenguas y Constitución*, Iustel, Madrid, 2007.



Revista Galega de Administración Pública, EGAP

Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 405-434

Santiago de Compostela, 2026

<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5194>

©José Ángel Oreiro Romar

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 14/03/2024 | Aceptado: 16/12/2025

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0

A revisión de oficio dos títulos
administrativos habilitantes
de natureza urbanística

La revisión de oficio de los títulos administrativos habilitantes de naturaleza urbanística

70 Regap

An ex officio review of urban
planning licences and permits

Regap



ESTUDIOS

JOSÉ ÁNGEL OREIRO ROMAR

Secretario general del Consello Consultivo de Galicia

Letrado de la Xunta de Galicia (exc.)

pepeoreiro@gmail.com

Resumo: A revisión de oficio é unha institución histórica no noso ordenamento xurídico que ten por obxecto extinguir a eficacia dos actos administrativos en que se produzan ilegalidades graves, coñecidas como causas de nulidade de pleno dereito. Este traballo analiza a aplicación desta institución, e en particular das causas que permiten declarar a nulidade de pleno dereito dun acto administrativo, aos títulos habilitantes de carácter urbanístico.

Palabras clave: Revisión de oficio, títulos administrativos habilitantes, urbanismo, competencia, procedemento, dereitos fundamentais.

Resumen: La revisión de oficio es una institución de larga raigambre en nuestro ordenamiento jurídico que tiene por objeto extinguir la eficacia de aquellos actos administrativos en los que concurren ilegalidades graves, conocidas como causas de nulidad de pleno derecho. Este trabajo analiza la aplicación de esta institución, y particularmente de las causas tasadas que permite declarar la nulidad de pleno derecho de un acto administrativo, a los títulos habilitantes de naturaleza urbanística.

Palabras clave: Revisión de oficio, títulos administrativos habilitantes, urbanismo, competencia, procedimiento, derechos fundamentales.

Abstract: Ex officio reviews have a long-standing tradition in our legal system. Their purpose is to deprive of legal force administrative acts affected by serious unlawfulness, known as grounds of nullity *ab initio*. This study analyses the application of this procedure, and in particular the specific statutory grounds that permit an administrative act to be declared null and void *ab initio*, in reference to administrative authorisations for the purpose of urban planning.

Key words: Ex officio review, administrative licences and permits, urban planning, competence, procedure, fundamental rights.

SUMARIO: 1. Naturaleza jurídica. 2. Órgano competente para la revisión de oficio. 3. Procedimiento. 3.1. Inicio. 3.2. Plazo. 3.3. Resolución. 4. Causas de nulidad de pleno derecho de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística. 4.1. Los actos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. 4.2. Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio. 4.3. Los que tengan un contenido imposible. 4.4. Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta. 4.5. Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. 4.6. Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. 4.7. Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía 7. Jurisprudencia

1 Naturaleza jurídica

La institución de la revisión de oficio tiene por objeto la anulación de un título administrativo habilitante en el que concurre una causa de nulidad de pleno derecho. A pesar de que se trata de una institución de larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico positivo, como ha señalado la doctrina¹, hasta tiempos relativamente recientes su utilización fue meramente testimonial.

Como ha señalado la doctrina², desde la posición de la Administración, la revisión de oficio constituye un privilegio de autotutela declarativa de la Administración de poder volver sobre sus propios actos y confirmarlos o dejarlos sin efecto, sin necesidad de acudir a los tribunales de justicia.

Esta vía está reservada, por tanto, para aquellos títulos administrativos en los que concurren groseros vicios de nulidad, perceptibles sin complejas operaciones

1 SANTAMARÍA PASTOR, J.A., "El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 105, 2016, pág. 267.

"Los preceptos del capítulo del título V de la LPAC –los que regulan la revisión de oficio *lato sensu*– siempre fueron considerados el pariente pobre del régimen de recursos. Hasta el reconocimiento jurisprudencial de la acción de nulidad prevista en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992 (hoy en el artículo 106.1 de la LPAC), estas facultades de revisión tuvieron un uso puramente testimonial por parte de las administraciones: eran contadas las ocasiones en las que una de estas emprendía la revisión de oficio de actos nulos o iniciaba una declaración y demanda de lesividad (los actos favorables se intentaban neutralizar por procedimientos indirectos de dudosa legalidad); el único de los instrumentos regulados en dicho capítulo I que las Administraciones utilizaban con cierta habitualidad era la corrección de errores materiales, si bien con frecuencia contaminado por su empleo torticero para rectificar errores jurídicos y revocar actos favorables sin acudir a las dos técnicas antes mencionadas".

2 GONZÁLEZ PÉREZ, J., GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Tomo II. Civitas. Madrid, 1997, pág. 1638.

de interpretación jurídica, y que se relacionan en el artículo 47.1 de la LPAC³. Se trata de “una potestad exorbitante de la Administración que deriva de sus poderes de autotutela y que, por su propia naturaleza, queda reservada para los casos más graves de violación del ordenamiento jurídico, cuya interpretación debe ser, además, estricta (Dictamen del Consejo de Estado 729/1991, de 13 de junio). En el mismo sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo señala, ya desde antiguo, pero con plena vigencia en la actualidad, que la teoría jurídica de la nulidad radical de los actos administrativos ha de aplicarse con especial moderación y cautela en esta esfera, en la que solo deben tomarse en consideración para causar dicho efecto gravísimas y sustanciales infracciones de la ley (SSTS de 15 junio de 1990, de 16 de febrero de 1984 y de 13 de octubre de 1988, citadas –y por ello de plena aplicación– en la muy reciente STS de 23 de mayo de 2022, recurso 741/2021). Precisamente por el carácter tasado de las causas que pueden fundamentar este recurso, es esencial indicar en el escrito de interposición el motivo concreto o dentro de los previstos en la ley que justifican la utilización de este medio extraordinario, de modo que su omisión determinará la inadmisión del recurso (Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 290/2017, de 23 de agosto).

Aunque se trata de una vía de anulación común a todo tipo de actos administrativos, el mejor ejemplo de su relevancia como mecanismo para la anulación de títulos administrativos habilitantes es que la totalidad de las legislaciones urbanísticas autonómicas aluden a la revisión de licencias nulas de pleno derecho (en el caso de Galicia, artículo 154.2 de la Ley 2/2016, do 10 de febrero, del suelo Galicia, en adelante LSG). Del mismo modo, el artículo 55 del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (en adelante, TRLSRU), sanciona con la nulidad de pleno derecho “actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística”, exigiendo su revisión “por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común”, y el artículo 60 del TRLSRU establece que las entidades locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia de urbanismo “con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las administraciones públicas”.

Como rasgo característico al que más adelante prestaremos atención, podemos destacar, a nivel formal, el dictamen preceptivo y vinculante del órgano consultivo⁴, como garante de la legalidad y de los derechos del ciudadano –no en vano, lo que pretende es extinguir la eficacia de un acto favorable que reconoce un derecho–. Este

3 CANO CAMPOS, T., “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho administrativo”, *Derecho Administrativo. Nueva Época*, n.º 6, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018, pág. 10, manifiesta que: “Mientras que el artículo 106 de la LPAC establece que las administraciones públicas, en cualquier momento, declararán de oficio la invalidez de los actos nulos de pleno derecho, el artículo 107 de la misma disposición legal no habilita a la Administración con esa potestad, de modo que los actos anulables (favorables) no pueden ser revisados de oficio por la Administración: ésta tiene que acudir a la vía de la declaración de lesividad de tales actos y a su posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa”.

4 En el caso de la Administración del Estado, de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, el órgano consultivo competente para dictaminar sobre la nulidad de una licencia es el Consejo de Estado. El resto de las comunidades autónomas disponen de su propio órgano consultivo, que ha asumido esta competencia.

carácter vinculante implica que el dictamen, en caso de ser favorable a la declaración de nulidad propuesta, habilita a la autoridad consultante para que sea esta la que declare la nulidad de la licencia y, en caso contrario, impide tal declaración.

Además, es perfectamente posible emplear este mecanismo para las licencias producidas por silencio positivo. No obstante, en este último caso se produce una peculiaridad, al combinar dos instituciones como son el silencio administrativo y la cosa juzgada. Así, cuando una licencia obtenida por silencio administrativo positivo ha sido confirmada por la jurisdicción contencioso-administrativa, el principio de cosa juzgada no impide el ejercicio de las facultades de revisión, entendiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo que en estos supuestos la sentencia judicial “únicamente se pronuncia a los efectos de afirmar que había operado el silencio positivo” (STS de 7 de febrero de 2023, recurso 3435/2021), pero no la conformidad de la licencia con la normativa que le resulte de aplicación. De este modo, el análisis de la producción del silencio como ficción legal⁵ no implica un análisis judicial sobre el fondo del asunto, no existiendo por tanto cosa juzgada⁶.

5 STS de 4 de octubre de 2022, recurso 5518/2020 (Id. Cendoj 28079130022022100334): “Tal y como ha declarado esta sala reiteradamente, el silencio administrativo negativo es una ficción legal encaminada a posibilitar la impugnación en sede jurisdiccional (o administrativa) por la falta de resolución de los procedimientos iniciados a instancia de parte o de oficio, en los términos establecidos en los artículos 24 y 25 de la vigente Ley 39/15 (artículos 43 y 44 de la actualmente derogada Ley 30/92), o de los recursos administrativos, o no se contesta a lo solicitado, falta de resolución o respuesta a la que viene obligada la Administración. Asimismo, ha declarado el Tribunal Constitucional con ocasión de una cuestión de inconstitucionalidad, en la que se procedió al enjuiciamiento en abstracto del artículo 46.1 LJCA, que, “Si el silencio negativo es una institución creada para evitar los efectos paralizantes de la inactividad administrativa, es evidente que ante una resolución presunta de esta naturaleza el ciudadano no puede estar obligado a recurrir, siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento con el acto presunto, exigiéndosele un deber de diligencia que no le es exigido a la Administración” (STC 188/2003, de 27 de octubre, FJ 6, en un razonamiento reafirmado luego en incontables supuestos). Es decisiva la apreciación de que “la Administración no puede verse beneficiada por el incumplimiento de su obligación de resolver expresamente en plazo solicitudes de los ciudadanos, deber éste que entronca con la cláusula del Estado de derecho (artículo 1.1 CE), así como con los STS valores que proclaman los artículos 24.1, 103.1 y 106.1 CE” (SSTC 86/1998, de 21 de abril, FJ 5; 71/2001, de 26 de marzo, FJ 4, y 188/2003, de 27 de octubre, FJ 6)”. Sobre la base de esta doctrina, baste recordar la jurisprudencia de esta sala a partir de la Sentencia de 21 de marzo de 2006 (casación 125/2002), cuyos argumentos han reproducido luego, entre otras, las sentencias de 30 de mayo del 2007 (casación 654/2003) y 31 de marzo de 2009 (casación 380/2005), de la que resulta que “(...) el incumplimiento del deber de resolver no puede operar en beneficio de la Administración inculpidora, pues con ello se desvirtuaría la institución del silencio administrativo y se incurriría en vulneración del derecho fundamental reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución si la interpretación rigurosa de la norma que establece el plazo para impugnar el acto presunto transforma en una posición procesal de ventaja lo que es, en su origen, el incumplimiento de un deber de la Administración”. La doctrina que nace de esos pronunciamientos es la que debe guiar nuestra reflexión, en el sentido de que el silencio administrativo es una ficción establecida precisamente en favor de los derechos e intereses de los administrados y no un medio de eludir su deber la Administración...”.

6 MARTÍN VALERO, A.I.; “La cosa juzgada como límite a la revisión de oficio de los actos administrativos”, *Revista Actualidad Administrativa*, n.º 4: “En principio, la Administración no puede proceder a la revisión de oficio de un acto administrativo cuya validez ha sido enjuiciada y declarada por sentencia firme, pues, habiendo sido un acto administrativo revisado jurisdiccionalmente, la conformidad a derecho o no de dicho acto es cosa juzgada material que resulta intangible salvo por la vía del recurso de revisión de sentencias firmes contemplado en el artículo 102 de la Ley de la jurisdicción. Ahora bien, no cabe efectuar afirmaciones terminantes sobre el alcance de la cosa juzgada, sino que es preciso «acometer caso por caso un examen analítico de las cuestiones jurídicas realmente tratadas en la sentencia firme originaria para verificar si se alza en obstáculo para la revisión de oficio de un acto administrativo allí enjuiciado». Si la sentencia anterior declara la inadmisión del recurso sin entrar en el fondo del asunto, es posible la revisión de oficio del acto administrativo (...) Habiendo recaído sentencia firme que declara producido por silencio positivo un acto administrativo, la revisión de oficio de dicho acto no resulta impedida por el efecto positivo de la cosa juzgada derivado de aquella sentencia, cuando la resolución judicial únicamente se pronunció en el sentido de afirmar que había operado el silencio positivo por entender cumplidos los requisitos para que se entendiese producido un acto presunto de contenido positivo, sin haber entrado a examinar la sentencia las posibles ilegalidades de fondo de las que pudiera estar aquejada la autorización (acto administrativo) obtenida por silencio”.

2 Órgano competente para la revisión de oficio

Para el caso del Estado y de las comunidades autónomas, el órgano competente para declarar la nulidad de pleno derecho de la licencia será el determinado por su respectiva normativa organizativa interna.

En lo que se refiere a los ayuntamientos, la cuestión reviste especial trascendencia, por cuanto son las administraciones que otorgan un mayor número de licencias.

En el caso de los ayuntamientos que se acogen al régimen previsto en el título X de la LBRL, titulado “Régimen de organización de los municipios de gran población”, la ley establece que cada órgano –pleno, junta de gobierno y alcalde– tiene expresamente atribuida la facultad de revisión de sus propios actos (arts. 123 y ss. LBRL).

Pero, cuando se trata de los denominados ayuntamientos “de régimen común”, existe un vacío legal. El Consello Consultivo de Galicia (en adelante, CCG) ya desde los inicios de esta institución (dictámenes CCG 102/1997; 886/2007, doctrina ratificada posteriormente en los CCG 184/2014, 692/2014 o 164/2020) había dictaminado que la competencia para revisar corresponderá al órgano autor del acto, amparando esta interpretación en la inexistencia de una relación de jerarquía o tutela entre los distintos órganos de la Administración local, y en otros argumentos como la aplicación analógica de la citada normativa prevista para los municipios de la población, postura que había sido compartida por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en Sentencia de 4 de febrero de 2003, rec. 4534/2012. Pero posteriormente el TS fija doctrina a través del recurso de interés casacional objetivo, en el sentido de que “1) En tanto no se colme el evidente vacío legal, el órgano competente para conocer de las revisiones de actos nulos de pleno derecho de los presidentes de las corporaciones locales de régimen común es el pleno del ayuntamiento; 2) No cabe la delegación de tal facultad” (STS de 13 de diciembre de 2022, recurso 4472/2020).

Regap



ESTUDIOS

3 Procedimiento

3.1 Inicio

El régimen jurídico del procedimiento es el previsto con carácter general en el título IV de la LPAC, “De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común”, con las especialidades previstas en el artículo 106 de la misma norma. En este sentido, el artículo 60 del TRLSRU establece que las entidades locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos con arreglo a lo dispuesto en la legislación de régimen jurídico de las administraciones públicas.

En cuanto a la forma de iniciación, puede tener lugar de oficio –valga la redundancia–, o a solicitud de persona interesada. No obstante, el órgano competente para la revisión podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del órgano consultivo, cuando las mismas no se basen en alguna de las causas de nulidad del artículo

47.1 o carezcan manifiestamente de fundamento, así como en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales. La verificación de las causas de inadmisión a menudo crea problemáticas derivadas de los límites con el enjuiciamiento sobre el fondo del asunto, lo cual ha generado abundantes críticas doctrinales⁷.

A este respecto, es importante traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo que considera que, aunque como regla general el enjuiciamiento de una resolución de inadmisión por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa está limitado a verificar si la solicitud de revisión debió admitirse y consecuentemente tramitarse el procedimiento⁸ en aquellos supuestos en que la causa de nulidad se acredita de forma notoria, y todas las partes interesadas han tenido la oportunidad de defender sus posiciones, el juez debe pronunciarse sobre el fondo del asunto sin que pueda limitarse a ordenar a la Administración la retroacción de las actuaciones y la tramitación del procedimiento. En este sentido, STS de 8 de abril 2008, recurso 711/2004⁹.

La iniciación de oficio, como cualquier procedimiento administrativo, puede tener lugar por propia iniciativa del órgano competente, como consecuencia de una orden superior, o a petición razonada de otros órganos administrativos. En Galicia existe la peculiaridad derivada de las competencias de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística de Galicia (en adelante, APLU), que puede impugnar licencias urbanísticas y dirigir requerimientos a los ayuntamientos para que revisen títulos habilitantes de naturaleza urbanística. El Dictamen CCG 277/2021, de 15 de septiembre, analiza un supuesto muy interesante de revisión a requerimiento de la APLU. Así, ante el silencio administrativo del ayuntamiento requerido, la APLU recurre a la jurisdicción contencioso-administrativa, que dicta sentencia estimatoria por la que anula la licencia al considerarla ilegal. En ejecución de esta sentencia, el ayuntamiento pretende tramitar un procedimiento de revisión, y el Consello Consultivo de Galicia se pronuncia desfavorablemente porque esta ya había sido anulada en la misma sentencia que de forma innecesaria pretendía ejecutarse.

7 BAUZÁ MARTORELL, F.J., "Alcance de la función consultiva ante una solicitud de revisión de oficio con propuesta con propuesta desfavorable", *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 115, 2019, pág. 38-39. "Considero reprochable que el legislador, aunque bienintencionado en la creación de un trámite de admisión o inadmisión, haya incluido en el mismo las dos primeras causas, porque no son el momento de ser analizadas, máxime si se tiene en cuenta que la admisión es un trámite que en muchas ocasiones se relativiza y al que se presta escasa atención. Soy del parecer de que el verdadero análisis de si existe causa de nulidad –que es la esencia de la revisión de oficio– no puede realizarse en un mero trámite de admisión, que es lo mismo que decir que la decisión del órgano de que no existe causa de nulidad no puede ser objeto de inadmisión, por muy motivada que esté, sino de resolución, solución que resulta –como hemos avanzado– mucho más garantista para el interesado".

8 STS de 2 de octubre de 2007, recurso 2324/2005: "... ante la impugnación de la desestimación presunta por la Administración o mediante resolución expresa que rechaza inicialmente la petición de nulidad sin someterla al procedimiento e informes, lo procedente no es resolver en el recurso contencioso-administrativo sobre la validez del acto o disposición que se impugna, sino sobre la procedencia de ordenar que la Administración siga el procedimiento establecido y resuelva en consecuencia". En idéntico sentido, la STS de 21 de mayo de 2009, recurso 5283/2006.

9 ECLI:ES:TS:2008:1749.

En cuanto a la iniciación a instancia de parte, la doctrina¹⁰ y los órganos consultivos han reconocido tradicionalmente la legitimación de terceros para promover la nulidad de licencias a través de este procedimiento. Así, el Consejo de Estado ha declarado (Dictamen 2124/1994, de 7 de diciembre) que, aunque formalmente no hay una acción pública en materia revisora, existen excepciones reguladas como tales en supuestos muy concretos, en los que la acción pública se fundamenta en consideraciones protectoras del interés general, citando entre estos ejemplos los relativos a la protección de la legalidad urbanística, del patrimonio histórico o del régimen de costas.

3.2 Plazo

La extensión del plazo es una de las novedades de la regulación del artículo 106.5 de la LPAC (seis meses, frente a los tres meses establecidos en la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Esta ampliación ha merecido críticas doctrinales por injustificada, ya que la sencillez procedimental de la revisión de oficio no exigía este “margen de alivio”¹¹.

En cuanto al plazo de duración, es necesario distinguir los procedimientos iniciados de oficio de aquellos iniciados a solicitud de parte.

Cuando el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, el transcurso del plazo de seis meses desde la solicitud permite entenderla desestimada por silencio administrativo y, consecuentemente, habilitada la vía jurisdiccional contencioso-administrativa. A este respecto, el TS ha declarado muy recientemente, a raíz un recurso formulado contra la desestimación por silencio de una solicitud de revisión de oficio, que el tribunal no puede limitarse a declarar la retroacción de las actuaciones para ordenar la tramitación de la solicitud, sino lo que debe resolver sobre la procedencia de la revisión, por cuanto resulta desproporcionado someter a los administrados a un nuevo procedimiento (STS de 30 de noviembre de 2022, recurso

Regap



ESTUDIOS

10 EZQUERRA HUERVA, A., “Una visión panorámica del régimen de anulación de licencias urbanísticas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 207, 2020, pág. 6: “Como tercera observación o especificación acerca de la iniciación del procedimiento a solicitud del interesado, es menester demorarse en el examen de la legitimación para instar la declaración de nulidad. Es este un particular sobre el que el artículo 106 LPAC se posiciona de manera clara e inequívoca en la línea de restringir esta acción de nulidad a quienes tengan la consideración jurídica de interesados, esto es, a tenor del artículo 4 LPAC, a los titulares de derechos subjetivos o intereses legítimos que puedan verse afectados por la declaración de nulidad. Esta regla general debe considerarse excepcionada, sin embargo, en relación con la revisión de licencias urbanísticas nulas, la cual puede ser instada por cualquier persona, sea o no titular de derechos e intereses legítimos afectados. Ello es así como consecuencia de que tradicionalmente el derecho urbanístico español haya reconocido la acción pública, de modo que la legitimación activa para accionar contra decisiones administrativas en dicho sector no está condicionada a la presencia o titularidad de un derecho o interés legítimo”.

11 SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, cit. 252: “La concesión de este margen de alivio a las Administraciones que inician estos procedimientos carece de toda justificación en el sistema general de la LPAC, cuyo artículo 22.1.d) prevé la suspensión del cómputo del plazo máximo para resolver «cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe». Siendo evidentemente preceptivo el dictamen de los máximos órganos consultivos, no corriendo el plazo durante el tiempo hábil para su emisión, y no requiriendo el procedimiento de la realización de ningún otro trámite, el plazo máximo de tres meses resultaba más que suficiente; y su duplicación deviene, de esta forma, carente de todo fundamento. Es probable que esta extensión del plazo máximo se deba a un simple olvido de la modificación que simultáneamente se estaba operando en el artículo 22.1.d), olvido que, desde luego, no es bastante para justificar esta reforma”.

7281/2020). No obstante, rectificando su propia doctrina menos de un mes después, opta por una solución casuística, manifestando que “no es admisible una respuesta taxativa sobre si cuando, denegada la revisión de oficio por la Administración autora de un acto que se considera que incurre en vicio de nulidad de pleno derecho, debe ser declarada dicha nulidad directamente por el tribunal de lo contencioso al conocer de la impugnación de dicha denegación, o si ha de ordenar la retroacción a la vía administrativa para la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, debiendo estarse a las circunstancias de cada caso para optar por una u otra alternativa” (STS de 19 de diciembre de 2022, recurso 702/2022). Al margen de la incoherencia que supone desdecirse en un lapso de tiempo tan breve, la doctrina que sienta con carácter casacional deja totalmente abierta la cuestión, redundando en perjuicio de la seguridad jurídica. Lo que sí cabe decir es que resulta coherente con la posición que mantiene para los supuestos de anulación de una resolución de inadmisión de la solicitud de revisión de oficio. Recordemos que la antes mencionada STS de 8 de abril 2008, recurso 711/2004¹², imponía una solución casuística, de modo que el tribunal debe resolver el fondo del asunto “si cuenta con los medios necesarios para resolver la cuestión suscitada manifiesta o, en caso contrario, ordenar la retroacción de las actuaciones para la tramitación del procedimiento revisor”.

Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de seis meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. A diferencia de lo que sucede con el procedimiento administrativo común, la jurisprudencia ha declarado que la fecha que se debe considerar para apreciar la caducidad es aquella en que se dicta la resolución que le pone fin, y no aquella en que se notifica dicha resolución (STS de 12 de marzo de 2020, recurso de casación 846/2018¹³). Ello supone que la revisión de oficio se distingue en este punto del procedimiento administrativo común, ya que en este último caso el plazo de caducidad exige dictar y notificar la resolución. Esta discordancia ha sido objeto de críticas doctrinales¹⁴.

12 ECLI:ES:TS:2008:1749.

13 STS de 12 de marzo de 2020, recurso de casación 846/2018 - ECLI:ES:TS:2020:866: “En la Sentencia n.º 1183/2018, de 10 de julio (casación n.º 1555/2016), hemos recordado que, en el caso específico del procedimiento de revisión de oficio, para determinar su finalización hay que estar a la fecha de la resolución y no a la de su notificación. A esa conclusión, precisábase, llegaron las sentencias de 18 de marzo de 2008 (casación n.º 2699/2005), 11 de mayo de 2017 (casación 1824/2015) y 6 de febrero de 2018 (3740/2015). Esta jurisprudencia resalta la diferencia existente entre el régimen general de la caducidad previsto en el artículo 44.1 de la Ley 30/1992, según el cual el transcurso del plazo máximo sin haberse dictado y notificado la resolución producirá la caducidad, y el del procedimiento de revisión, para el que rige lo dispuesto en su artículo 102.5, que anuda el efecto de la caducidad al transcurso del plazo máximo de tres meses sin haberse dictado la resolución (...). Conforme a cuanto se ha dicho, debemos responder a la cuestión planteada por el auto de admisión diciendo que, en el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos previsto por el artículo 102 de la Ley 30/1992, la fecha a considerar para apreciar la caducidad a que se refiere su apartado 5 es aquella en la que se dicta la resolución que le pone fin”.

14 SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos”, cit., pág. 253: “...La ley alude al transcurso del plazo máximo «sin dictarse resolución», siendo así que, en la regulación general de dicho plazo máximo, el *dies ad quem* se sitúa no en la fecha en que la resolución se dicta, sino en la que se notifica (del «plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa» hablan, en términos idénticos, los artículos 42.2 de la Ley 30/1992 y 21.2 de la LPAC). De ello pudiera deducirse que el plazo máximo para resolver los procedimientos de revisión de oficio constituye una excepción, respecto del régimen general del plazo máximo de duración de los procedimientos; una excepción más generosa con la Administración, que lo cumpliría simplemente con dictar la resolución, sin que dentro del mismo hubiera de producirse también su notificación. Pero también cabe una interpretación distinta, que atribuiría la redacción diferente del artículo 102.5 (de la Ley 30/1992) y del artículo 106.5 de la LPAC a una redacción imprecisa, siendo también aplicable en este caso la regla común que exige tanto el pronunciamiento de la resolución como su notificación. En mi opinión, esta segunda interpretación

La caducidad no obsta a que la Administración consultante pueda, en su caso, acordar nuevamente la incoación del procedimiento, al considerar que no existe limitación temporal para declarar la nulidad de pleno derecho, pudiendo también acordar, a estos efectos, la conservación de los actos y trámites practicados en el procedimiento en lo que resulte procedente.

Finalmente, cabe destacar dos especialidades procedimentales establecidas en el artículo 106 de la LPA.

Por un lado, el dictamen “favorable”, es decir, preceptivo y vinculante, del órgano consultivo, y que ha determinado el protagonismo del Consejo de Estado y órganos consultivos en la generación de un importante acervo doctrinal sobre esta institución. La solicitud de dictamen al órgano consultivo permite a la Administración suspender el plazo de seis meses en orden a evitar la caducidad del procedimiento. No obstante, “es preciso que tal suspensión se acuerde y tenga conocimiento de ello el interesado. Ello es así porque el plazo para resolver es una garantía esencial para el administrado en los procedimientos de revisión de oficio, hasta el punto de que la ley asocia a su incumplimiento la muerte del procedimiento sin consecuencias desfavorables para el administrado. En los casos en los que dicho plazo deba dilatarse por razón de la emisión de un informe preceptivo, circunstancia prevista en la ley, forma parte también del haz de garantías del administrado tener conocimiento de la decisión administrativa de suspensión responsable de la dilación...” (STS de 11 de julio de 2023, recurso 957/2023).

De otro lado, las administraciones públicas, al declarar la nulidad de una disposición o acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias legalmente previstas para apreciar la responsabilidad patrimonial extracontractual de las administraciones públicas (art. 106.4 LPAC). De este modo, se tramita en un único procedimiento la declaración de nulidad y el reconocimiento de la indemnización como consecuencia de la misma. Las administraciones han sido tradicionalmente reacias a la utilización de esta posibilidad, prefiriendo guardar silencio sobre la cuestión o, como mucho, remitiendo al ulterior procedimiento para tramitar la reclamación de responsabilidad patrimonial. Pero lo cierto es que, cuando se produce la anulación de un título administrativo, es posible que el titular de la licencia deba ser resarcido de los daños producidos por dicha anulación, y, en este supuesto, conforme a los principios de celeridad y eficiencia en la actuación administrativa, lo lógico y cabal

es preferible; pero, en todo caso, nos hallamos ante una incertidumbre interpretativa difícil que el legislador de 2015 bien hubiera podido despejar; lo que no ha hecho...”

GÓMEZ FERNÁNDEZ, D., “El *dies ad quem* del plazo de caducidad del procedimiento de revisión de oficio de las licencias y órdenes de ejecución”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 43, 2019, se pronuncia en un sentido muy parecido: “El respeto y observancia de estas garantías procedimentales a las que se refiere el Supremo incluye la obligación de notificar en plazo porque, entre otras cosas, si se exige en el artículo 25.1.b) con carácter general para crear un acto administrativo, ¿cómo no se va a exigir también para eliminarlo del ordenamiento jurídico si está protegido por la mal llamada presunción de validez del artículo 39 de la Ley 39/2015? Y no podría ser argumento el hecho de que en los procedimientos de revisión de oficio del artículo 106 el supuesto vicio de nulidad justificaría ese trato diferente, ya que, además de que la jurisprudencia y el Consejo de Estado han establecido que la interpretación sobre la existencia de un vicio de nulidad debe ser restrictiva, ello no es argumento para no exigir el cumplimiento de las formas de las que hablaba antes. Además, a diferencia de lo que sucede con la declaración de lesividad, la resolución que pone fin al procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos sí que despliega efectos importantes en la esfera jurídica del interesado afectado, por lo que su notificación es relevante”.

Regap



ESTUDIOS

es que se reconozca la indemnización en el propio procedimiento de revisión y al amparo del citado artículo 106.4. Como ejemplo de lo expuesto, podemos citar el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 296/2020, de 24 de septiembre, en el que, tras invocar la normativa de aplicación (art. 106.4 LPAC y arts. 32.2 y 34.1 de la LRJSP), concluye que “cabe indemnizar al solicitante de la licencia por la cuantía de los trabajos ejecutados y abonados por el hecho de que el ayuntamiento autorizó indebidamente unas obras en atención a que le concedió la licencia solicitada (que le había sido denegada cuando la pidió por primera vez), conociendo que en el expediente correspondiente a la primera solicitud de la licencia obraban informes técnicos y jurídicos en los que se señalaba que no se podría suministrar agua potable a las edificaciones en suelo rústico, las cuales deben abastecerse de forma independiente, además de que la ejecución de la licencia supondría una ocupación ilegal de los bienes de dominio público, en este caso un camino público”.

4 Causas de nulidad de pleno derecho de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística

En nuestro sistema, la anulabilidad es la regla general de la legalidad del acto administrativo, y la nulidad de pleno derecho, la excepción. De ello resulta que la nulidad solo puede fundamentarse en las causas tasadas en la ley, imponiéndose una interpretación restrictiva de estas, lo que excluye cualquier tipo de aplicación extensiva o analógica que pudiese convertir el procedimiento en un cauce ordinario o habitual de expulsión de los actos que hayan elegido el ordenamiento jurídico. Estas causas son las previstas en el artículo 47.1 de la LPAC.

Dependiendo de la forma de iniciación del procedimiento (de oficio o a instancia de parte), es una carga de la Administración o del solicitante la identificación clara y concreta de la causa de nulidad invocada, hasta el punto de que la jurisprudencia ha declarado reiteradamente que la falta de identificación de la causa permite la inadmisión de la solicitud de revisión. De este modo, el derecho al procedimiento solo existe cuando “el solicitante esgrima una causa de nulidad de pleno derecho de las previstas en el artículo 62 de la propia ley procedimental y lo haga en los términos contemplados en el artículo 102 del mismo cuerpo legal” (STS de 22 de marzo de 2015, recurso 3957/1999¹⁵). Además, no basta con la simple cita de la causa de nulidad, ya que es preciso que, pese a la provisionalidad que debe caracterizar tal examen inicial, se cuente al menos con datos objetivos y fiables que pudieran ser el germen de la mencionada causa de nulidad de pleno derecho, a acreditar en el procedimiento que se inicia. Por ello, desde este momento inicial, debe “poder contrastarse la verosimilitud y consistencia de la causa de nulidad alegada” (STS de 8 de abril de 2008, recurso 711/2004). Igualmente, tampoco es posible instar la revisión de oficio cuando en el procedimiento judicial se invoquen causas diferentes de las alegadas en vía administrativa (STSGX de 28 de marzo de 2019, recurso 4440/2017).

¹⁵ Las referencias deben entenderse realizadas a los actuales y vigentes artículos 47 y 109 LPAC.

Procedemos a continuación a analizar la aplicación de cada una de las causas legalmente tasadas a los títulos administrativos habilitantes de naturaleza urbanística.

4.1 Los actos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional

Los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional son aquellos recogidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución española, calificados así porque pueden fundamentar el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (artículo 53.2 de la Constitución española, en relación con los artículos 41 y siguientes de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

Descendiendo al campo que nos ocupa, es ciertamente complicado que, a través del otorgamiento de una licencia urbanística, se afecte a derechos como la discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, libertad ideológica o religiosa, libertad de circulación, asociación, reunión o participación política.

Por ello, la mayoría de los asuntos en los que se invoca esta causa de nulidad se refieren al derecho a tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución española), en su vertiente de derecho de defensa en el procedimiento administrativo, o, en menor medida, a la infracción del principio de igualdad (artículo 14 de la Constitución española). El trámite de audiencia, con carácter general en todo tipo de procedimientos administrativos, y particularmente en el de concesión de licencias, tiene por objeto permitir que los afectados puedan formular alegaciones en defensa de sus intereses. Es un trámite preceptivo, pero no vinculante, de modo que la Administración está obligada a verificar el trámite y a dar una respuesta motivada, pero no a estimar las alegaciones formuladas. Además, en el caso de licencias, estamos ante procedimientos reglados de aplicación estricta de la normativa, por lo que lo verdaderamente relevante es verificar el cumplimiento de la legalidad urbanística. Por lo tanto, la importancia del trámite de audiencia tiene que ponerse en relación con el contenido material de las alegaciones formuladas. En este sentido, la jurisprudencia ha exigido que aquél que invoca una causa de nulidad basada en la omisión del trámite de audiencia y consecuente indefensión (artículo 24 de la Constitución española) debe ofrecer argumentos materiales o de fondo, y conectarlos con un resultado cierto de indefensión material, más allá de la irregularidad formal de la omisión del trámite (STS de 7 de junio de 1989, recursos 795/84, y STS de 12 de mayo de 1999, recurso 5152/1993). En resumen, cuando el vicio del denunciado se circunscribe a la mera irregularidad formal sin efectos materiales, no puede equipararse a la vulneración del derecho constitucionalmente protegido. En el mismo sentido, la doctrina de los órganos consultivos considera que no hay indefensión “cuando el interesado hubiera podido defender su derecho en cualquier fase de las actuaciones, aunque no fuera en el estricto trámite de vista y audiencia” (Dictamen del Consejo de Estado núm. 1337/1994, de 14 de abril). En el Dictamen del Consello Consultivo de Galicia

Regap



ESTUDIOS

281/2022, de 28 de septiembre¹⁶, que examina un supuesto de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho de la declaración de caducidad de una licencia de obras, fundamentado en la vulneración del derecho de defensa por falta de notificación al propietario de la obra, y, tras manifestar que la resolución de esta problemática tiene que ser casuística, analizando las circunstancias del caso concreto –falta de notificación a un interesado–, constata que se ha producido indefensión material y efectiva.

En cuanto a la vulneración del derecho de igualdad de los ciudadanos ante la ley (artículo 14 de la Constitución española), conforme a reiterada doctrina constitucional, este derecho implica “un deber de abstención en la generación de diferenciaciones arbitrarias” (STC 12/2008, de 29 de enero de 2008), que tiene como presupuesto esencial la existencia de un punto de partida en situaciones iguales, de identidad de supuestos de hecho (STC 13/2009, de 19 de enero). De este modo, se produce la vulneración del principio de igualdad cuando sin causa objetiva se ofrezca una solución jurídica diferente a una solicitud de licencia que parta de idénticos supuestos de hecho. Y este principio ha de aplicarse teniendo en cuenta el carácter reglado del procedimiento para otorgar licencias, pero también el empleo de conceptos jurídicos indeterminados en su otorgamiento, de modo que cualquier diferencia de trato deberá ser objetiva, razonable, razonada y motivada. El Dictamen del CCG 31/2003, de 1 de marzo, aunque no se refiere propiamente a una licencia, sino a un acto de gestión urbanística, se pronuncia favorablemente a la nulidad de pleno derecho del acuerdo de aprobación de un proyecto de compensación en el que el Ayuntamiento exigía la cesión gratuita del 10 % del aprovechamiento a los propietarios integrados en la Junta de Compensación, frente a aquellos que optaron por no integrarse y recurrir en vía judicial al considerar que dicha cesión no les resulta de aplicación. Estos propietarios que decidieron no integrarse obtuvieron un pronunciamiento favorable a sus pretensiones, de modo que se vieron exentos de la obligación de cesión gratuita. En base a ello, el CCG consideró que la exigencia al resto de los propietarios constituía una quiebra del principio de igualdad.

En todo caso, cabe recordar la jurisprudencia histórica, clara y constante, en virtud de la cual no cabe invocar el principio de igualdad en la ilegalidad (entre muchísimas otras, STS de 11 de marzo de 2021, recurso 347/2019¹⁷). De este modo, una licencia ilegal nunca puede constituir un precedente para evitar la revisión de oficio de otra previa en la que concurre la misma ilegalidad, aunque sí podría servir para que la Administración tome conocimiento de esta previa ilegalidad y promueva un procedimiento de revisión de oficio para su anulación. En palabras de CHAVES J. R.¹⁸, “la Administración no solo no se halla vinculada por el precedente ilegal, sino

16 Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 281/2022, de 28 de septiembre: “O Concello de Betanzos non notificou á SAREB a resolución ditada naquel procedemento de caducidade, polo que esta non tivo en ningún momento oportunidade de alegar e achegar os elementos de convicción que permitisen ponderar os feitos concorrentes para acordar a referida caducidade, polo que neste caso concreto si pode apreciarse unha indefensión material xeradora dunha vulneración do dereito á defensa”.

17 STS de 5 de diciembre de 2018, rec. 1910/2016: “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”.

18 CHAVES, J.R., *Derecho Administrativo Mínimo*, Editorial Amarante, 2020, pág. 17-20.

que es posible que, al tener noticia de ese posible caso de ilegalidad, como se dice coloquialmente se levante la liebre y promueva acciones para restaurar el orden jurídico perturbado (p. ej. sanciones, revisión de oficio, etcétera)”.

4.2 Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio

De acuerdo con lo establecido en el artículo 8.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, la competencia es irrenunciable y será ejercida por los órganos administrativos que tengan autoridad como propia, fuera de los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en la ley. Consecuentemente, la falta de competencia es una irregularidad que vicia el acto administrativo. No obstante, no toda incompetencia es un vicio de nulidad de pleno derecho.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado y de los consejos consultivos se ha preocupado por perfilar las notas que permiten apreciar esta causa en el marco de un procedimiento de revisión de oficio.

Por un lado, lo decisivo y determinante es que la incompetencia sea manifiesta, esto es, “que se manifieste de modo ostensible, patente, claro e incontrovertido” (STS de 18 de mayo de 2001, recurso 2678/1995, ES:TS:2001:4108). El adjetivo “manifiesta” exige que la incompetencia sea notoria y clara y que vaya acompañada de un nivel de gravedad proporcional a los efectos que comporta su declaración.

El Consejo de Estado¹⁹ ha señalado de manera reiterada que un acto es dictado por órgano manifiestamente incompetente cuando ese órgano invade, de manera ostensible y grave, las atribuciones que corresponden a otra Administración. La nulidad de pleno derecho por incompetencia manifiesta exige, para ser apreciada, que sea notoria y clara y que vaya acompañada de un nivel de gravedad jurídica proporcional a la gravedad de los efectos que comporta su declaración. De ahí que se haya estimado existente en determinados supuestos notorios y graves de incompetencia material o territorial o de evidente ausencia del presupuesto fáctico atributivo de la competencia (entre otros, dictámenes n.º 49.565; n.º 1.247/2002, de 30 de mayo de 2002; n.º 981/2005, de 28 de julio de 2005, n.º 1.391/2012, de 17 de enero de 2013; o n.º 1592/2011, de 17 de noviembre). Por su parte, el Consello Consultivo de Galicia ha considerado que este supuesto de nulidad concurre tanto en aquellos casos en que la competencia está atribuida a un órgano de diferente naturaleza –por ejemplo, un órgano administrativo que dicta un acto cuya competencia está atribuida a un órgano de carácter jurisdiccional–, como en aquellos en que el órgano competente pertenece a una Administración pública distinta (CCG 457/2015 y 310/2019).

A diferencia de la incompetencia manifiesta por razón de la materia o del territorio, no constituye causa de nulidad de pleno derecho la incompetencia jerárquica (por todos, los dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León 297/2012, de

¹⁹ En el mismo sentido, Dictamen 33/1996, de 29 de octubre de 1996, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, o Dictamen 73/2011, de 9 de marzo, del Consejo Consultivo de Madrid.

31 de mayo; 552/2013, de 18 de julio; 85/2015, de 19 de marzo; y 190/2015, de 7 de julio). Ello obedece a que puede ser subsanada, o convalidada, por un acto del órgano superior (artículo 52.3 LPAC²⁰). No obstante, es preciso realizar una precisión en el ámbito de las entidades locales, ya que los órganos de gobierno de estas administraciones (pleno, junta de gobierno, presidencia de la corporación) no tienen una relación de jerarquía entre sí. De ello resulta que la incompetencia en el ámbito de la Administración local constituirá en la mayoría de los casos un supuesto de incompetencia material objetiva²¹ y, por tanto, una causa de nulidad de pleno derecho, aspecto a tener en cuenta por cuanto, como se ha señalado, los ayuntamientos son las administraciones que otorgan un mayor número de títulos urbanísticos habilitantes.

Finalmente, la incompetencia territorial también puede ser una causa de nulidad de pleno derecho. Así, el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 714/2013, de 18 de octubre, analiza una controversia cuyo origen es un error de la Delegación Provincial en Ourense de la Consellería de Industria y Comercio, al informar a la Junta de Castilla y León que la licencia solicitada no afectaba a terrenos de la provincia de Ourense. Dicho error fue posteriormente advertido por la Xunta de Galicia, que comunicó a la Junta de Castilla y León que una pequeña parte del territorio incluido en el permiso de investigación afectaba a terrenos de la provincia de Ourense. De ello se deduce la nulidad del título otorgado, puesto que, al afectar a dos comunidades autónomas, de acuerdo con la normativa de aplicación, tendría que haberlo concedido la Administración del Estado. Por tanto, la resolución había sido dictada por órgano manifiestamente incompetente por razón del territorio, y el citado dictamen informa favorablemente la nulidad de pleno derecho por esta causa.

4.3 Los que tengan un contenido imposible

La imposibilidad de los actos administrativos puede ser física, ideal o jurídica: la imposibilidad física de un acto tiene lugar cuando resulta absolutamente inadecuado a la realidad material sobre la que recae, como ocurre si el acto se refiere a un sujeto o a un objeto inexistente; la ideal surge cuando la estructura lógica del acto está defectuosamente conformada al existir dentro de la misma elementos contradictorios; y la jurídica, cuando el acto contradice de manera clara y terminante el ordenamiento jurídico por faltar los presupuestos del propio acto.

20 Artículo 52. Convalidación.

1. La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

2. El acto de convalidación producirá efecto desde su fecha, salvo lo dispuesto en el artículo 39.3 para la retroactividad de los actos administrativos.

3. Si el vicio consistiera en incompetencia no determinante de nulidad, la convalidación podrá ser realizada por el órgano competente cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto viciado.

21 "Entre el pleno y el alcalde no existe una relación jerárquica y resalta la significación que tiene el hecho de que el legislador reserve al órgano colegiado más representativo de la corporación local una determinada competencia. Por tal motivo, en diferentes supuestos se ha apreciado la concurrencia de la causa de nulidad por razón de la materia al invadir el alcalde una competencia reservada al pleno" (dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León 110/2012, de 23 de febrero; 186/2012, de 12 de abril; 130/2013, de 21 de marzo; 148/2015, de 7 de mayo; 372/2016, de 22 de septiembre; y 367/2017, de 7 de septiembre). En cambio, cuando ha sido el órgano colegiado el que ha adoptado un acuerdo de la competencia del alcalde, con el voto favorable de éste, se ha concluido -en línea con la jurisprudencia- que no debe operar dicha causa de nulidad" (dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León 130/2013, de 21 de marzo, y 372/2016, de 22 de septiembre).

La doctrina (entre otros muchos, Dictamen del Consejo de Estado 1123/2020, de 13 de abril, o Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 266/2020, de 12 de noviembre; y jurisprudencia, entre otras muchas, STS de 11 de abril 2013, recurso 2200/2013) ha señalado de manera reiterada que la imposibilidad a la que se refiere la ley ha de ser de carácter material o físico, puesto que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a ilegalidad del acto, lo que suele comportar anulabilidad. Y añade que la imposibilidad debe ser también originaria, ya que una imposibilidad sobrevenida comportaría la simple ineficacia del acto. Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. En algunos casos, ha equiparado la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste. Por tanto, son actos nulos, por tener un contenido imposible, los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen.

La nulidad de pleno derecho de actos administrativos que tengan un contenido imposible es un reflejo en el derecho administrativo del principio que expresa el artículo 1272 del Código civil para los contratos (“No podrán ser objeto de contrato las cosas o servicios imposibles”).

De lo expuesto resulta que la apreciación de esta causa en una licencia es ciertamente complicada. De ordinario, una licencia puede contravenir el ordenamiento jurídico por razones procedimentales, o por razones de fondo, pero ello conducirá a una imposibilidad jurídica, es decir, a una ilegalidad. E incluso en aquellos casos en que pudiera considerarse una imposibilidad material –ej. licencia otorgada sobre una parcela inexistente–, la jurisprudencia y la doctrina han preferido reconducir el vicio a la ausencia de “requisitos esenciales” (artículo 47.1.f LPAC). Por lo tanto, la generalidad de los pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales que han analizado la posible concurrencia de esta causa en una licencia tiene carácter desestimatorio²². Así, por ejemplo, en la STS de 2 de febrero 2017, recurso 91/2016²³, se invocaba la nulidad de un título –una concesión administrativa–, entre otras razones porque la entidad concedente no ostentaba la titularidad de los terrenos y, por ello, se trataba “de un acto de contenido imposible, porque nadie puede ceder lo que no tiene y además no pueden ser objeto de contrato las cosas o servidos imposibles, según el artículo 1272 del Código civil”. La sentencia desestima la concurrencia de este vicio por cuanto no está claro que los terrenos afectados correspondiesen al dominio público marítimo terrestre, siendo preciso para ello “especial actividad intelectual para su

22 STSJ de Madrid, de 20 de marzo de 2018, recurso 628/2016: “Son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. Por fin, la jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste (sentencias de 6 de noviembre de 1981 y de 9 de mayo de 1985). Pues bien, en el caso examinado, de acuerdo con la jurisprudencia expuesta, no concurre la causa de imposibilidad invocada puesto que el condicionado de la resolución recurrida, como la misma expresamente refiere, se establece tanto para la fase de ejecución de las obras como para la fase de funcionamiento, en la que se inscriben las condiciones impuestas respecto de las obras ya ejecutadas, por lo que el eventual incumplimiento de condicionado medioambiental constituye una cuestión de imposibilidad jurídica no subsumible en el artículo 62.1.c)”. En un sentido parecido, STSJ de Navarra de 29 de abril de 2019, recurso 284/2018 ECLI:ES:TJNA:2019:155.

23 ECLI:ES:TJMJ:2018:3807.

comprobación” o, dicho de otra manera, complejas operaciones de interpretación jurídica incompatibles con la notoriedad y ostensibilidad que exige esta institución.

4.4 Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de esta

La doctrina consultiva ha declarado que el primer requisito para apreciar este vicio de nulidad es que la infracción penal haya sido declarada por el órgano competente de la jurisdicción penal (CCG 271/2023²⁴). De ello se deriva que ni el órgano administrativo que tramita la revisión ni tampoco los órganos judiciales de la jurisdicción contencioso-administrativa podrán pronunciarse o hacer valoraciones de esta naturaleza, ni siquiera a efectos perjudiciales

Por otro lado, nótese que la dicción literal del precepto –que los actos sean constitutivos de infracción penal “o se dicten como consecuencia de esta”– aboga por considerar incluidos todos aquellos actos que sean resultado de una ilicitud penal, siendo necesario que entre el ilícito penal y el acto exista una estrecha relación causal. Así lo ha entendido también nuestro Tribunal Supremo en STS de 15 de abril de 2004, recurso 7249/1991, según la cual: “... atendería contra el más elemental sentido de justicia, entendida como valor supremo que informa constitucionalmente el ordenamiento jurídico conforme al artículo 1 de la Constitución, que quien incurre en una conducta penalmente reprochable, y es sancionado por ello por la jurisdicción penal, con el objetivo de obtener un pronunciamiento de la Administración (...) –lo que en definitiva supone violentar la voluntad administrativa–, consiguiera el fin perseguido mediante una resolución administrativa que ha de considerarse viciada de nulidad absoluta y que, desde luego, no se hubiera obtenido sin el falseamiento del título legalmente exigible”.

Con base en estas razones, el Consejo Consultivo de Madrid en su Dictamen 145/2009, de 11 de marzo²⁵, dictaminó favorablemente la revisión de oficio de una licencia de obras, concedida sobre la base de un informe técnico del arquitecto municipal que había sido condenado por un delito contra la ordenación del territorio del artículo 320 del Código Penal, concluyendo que “No hacen falta, pues, prolijos razonamientos para alcanzar la conclusión de que el citado informe –cuya emisión constituye el fundamento de la condena penal de su autor– tuvo un influjo causal

24 Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 271/2023, de 31 de agosto: “Non consta a existencia de ningún pronunciamiento –ou cando menos procedemento– penal relacionado con estes feitos, e que calquera das causas de nulidade invocadas debe ser acreditada dun xeito fidedigno, correspondendo a carga da proba a quen a invoca, é evidente que a acción revisoria tampouco pode prosperar por este vicio, insistimos, en ningún caso acreditado”.

25 Dictamen del Consejo Consultivo de Madrid 145/2009, de 11 de marzo: “Trayendo la anterior doctrina al caso examinado, la conclusión no puede ser otra más que la apreciación de la concreta causa de nulidad invocada. Aquí, el arquitecto municipal que informó favorablemente a la concesión de la licencia de obras solicitada por la mercantil B para la construcción de las 18 viviendas y garajes en el n.º aaa de la Calle A, de San Lorenzo de El Escorial, fue condenado en sentencia firme de la Audiencia Provincial de Madrid, como autor penalmente responsable de un delito contra la ordenación del territorio, tipificado en el artículo 320.1.º del Código penal. En la citada sentencia, queda meridianamente claro –siendo éste el motivo de la apreciación de la ilicitud penal de la conducta desplegada por el arquitecto municipal– que las obras para las cuales se solicitó la licencia se encontraban sometidas a las normas subsidiarias del municipio aprobadas en 1986, de las cuales resultaba la imposibilidad legal de construir en la zona 2, grado 2, donde se encontraba ubicado el solar, más de 9 viviendas”.

decisivo en el dictado del acto administrativo que ahora se revisa, hasta el punto de que, sin dicho informe, que se transcribe incluso parcialmente en el acuerdo (...), no es aventurado afirmar que éste no se habría producido. Por ello, es obligado concluir que se da en el acto que se pretende revisar, la causa de nulidad contemplada ... al haberse dictado como consecuencia de la comisión de una infracción penal”.

Como cualquier otro vicio de nulidad, debe ser acreditado por quien lo invoca. De ello se deriva, como consecuencia lógica, y así lo ha recogido la doctrina²⁶, que debe de ser un vicio originario en el momento en que se dicta el acto, existente al tiempo del otorgamiento de la licencia, descartando que puedan ser anuladas licencias que pudieran constituir un delito *ad futurum*. Sobre la base de este razonamiento, el Consello Consultivo de Galicia (CCG 271/2023) ha dictaminado desfavorablemente la revisión del acuerdo de aprobación de un proyecto de explotación y autorización de una explotación minera, en la que los solicitantes alegaban que el acto de aprobación podría ser constitutivo de delito, cuando no constaba la existencia de procedimiento penal alguno al respecto.

4.5 Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

Este precepto alude de forma conjunta a dos causas de nulidad perfectamente diferenciadas: una, la relativa a los diferentes trámites que conforman el procedimiento administrativo en orden a la concesión de la licencia; y otra, la relativa a la voluntad del órgano colegiado que adopta el acuerdo en orden a la concesión de la licencia.

-Infracción de normas procedimentales

La infracción de normas procedimentales puede constituir una irregularidad no invalidante, una causa de anulabilidad (artículo 48.2 de la LPAC) o una causa de nulidad de pleno derecho (artículo 47.1.e de la LPAC). Ello dependerá de si el defecto procedimental no determina que el acto carezca de los requisitos indispensables para alcanzar su fin ni produzca indefensión material, en cuyo caso es una mera irregularidad no invalidante, o de que provoque tales consecuencias, en cuyo caso el acto será nulo de pleno derecho o anulable, debiendo articularse el cauce formal legalmente previsto en cada caso para tal efecto. En la medida en que las licencias

²⁶ Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 283/2018, de 5 de diciembre: “No se refiere a un vicio existente al tiempo del otorgamiento de la licencia, sino que el solicitante la invoca comparativamente para poner de manifiesto su diferente situación, tras la anulación judicial de su licencia, con la situación en la que se encuentran actualmente las licencias otorgadas a qqq2, S.L., cuya revisión pretende. Cabe descartar con fundamento similar el que se trate de actos nulos conforme a la letra d) del artículo 62.1, que califica de tales a “los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta”. Al igual que en el caso anterior, el solicitante no considera que se trate de un vicio originario del acto al tiempo de dictarlo, pues se refiere a que, “de mantenerse esta situación por ese Ayuntamiento, a sabiendas de la posible ilegalidad de aquellas otras licencias concedidas en su momento en los expedientes al margen reseñados, se podría estar incurriendo en el delito de ‘prevaricación administrativa’ previsto y penado en el artículo 404 CP (...)”.

son consecuencia de procedimientos reglados, es frecuente la invocación de vicios de esta clase, por cuanto la omisión de un trámite esencial, la utilización de un procedimiento diferente legalmente procedente, o las actuaciones constitutivas de vía de hecho –es decir, sin procedimiento alguno– pueden eventualmente sustentar una declaración de nulidad de pleno derecho.

Sobre esta causa de nulidad, es doctrina reiterada del Consejo de Estado (por todos, dictámenes 173/2008, de 30 de abril, y 2002/2008, de 11 de diciembre) que, “para que sea aplicable, es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad” (dictámenes 542/1996, de 7 de marzo; 926/1997, de 3 de abril; 4894/1997, de 23 de octubre; 6175/1997, de 19 de febrero de 1998). En otros dictámenes (2301/1998, de 10 de septiembre) se dice que “es necesario apreciar con rigor que el procedimiento se ha violentado de modo terminante y claro (...), debiendo justificarse cumplidamente que se ha producido alguna anomalía esencial en su tramitación”. E, igualmente, otros dictámenes que exigen “omisiones sustanciales y de entidad, equiparable a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencialidad del procedimiento” (Dictamen 906/1996, de 28 de marzo), o una omisión de “hitos esenciales” del procedimiento (dictámenes 45853, de 17 de noviembre de 1983; y 1532/1992, de 4 de marzo de 1993).

El Consejo de Estado, en su Dictamen 1365/2008, de 13 de noviembre, expone que este motivo de nulidad “supone una total inaplicación del procedimiento legalmente establecido, sin que sea suficiente advertir omisiones o infracciones de tramitación. La ausencia total de procedimiento debe ser entendida en el sentido de que no existan los engarces formales necesarios en el *iter* administrativo para concluir en el acto que se pretende emanar, envolviendo tales ausencias o errores procedimentales un radical vicio con irremediables efectos sobre el acto administrativo final” (dictámenes 2756/96, de 25 de julio; y 1950/2004, de 23 de septiembre). Por ello, ni siquiera la omisión del trámite de audiencia da lugar siempre y de forma automática a la nulidad por esta causa (Dictamen 3035/95, de 25 de abril), sino que resulta necesario “ponderar, en cada caso, las consecuencias producidas por tal omisión en la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido”.

A pesar de que la expresión “prescindiendo total y absolutamente” es categórica, y sugiere una actuación constitutiva de vía de hecho, o sin trámite procedimental alguno, la jurisprudencia ha extendido esta causa de nulidad a aquellos supuestos en que se prescinda de un trámite esencial del procedimiento. Lo que en todo caso es necesario es que la omisión del procedimiento sea “clara, manifiesta y ostensible” (así, SSTs de 17 de marzo y 28 de abril de 2000).

Descendiendo al caso de las licencias urbanísticas, una de las omisiones esenciales que justifican la declaración de nulidad es la falta de incorporación de los informes legalmente preceptivos. Por un lado, es muy común que durante la tramitación del procedimiento para el otorgamiento de títulos deban incorporarse informes

o autorizaciones de organismos con competencias sectoriales (costas, carreteras, organismos de cuenca, patrimonio cultural, etc.) que revisten un carácter preceptivo y, en determinadas ocasiones, vinculante. En este sentido, son múltiples los pronunciamientos del Consello Consultivo de Galicia²⁷ favorables a la declaración de nulidad por la ausencia de la autorización preceptiva de este tipo de informes o autorizaciones (CCG 310/2017, 275/2017, 200/2017, CCG 551/2001, CCG 475/2012, CCG 846/2013, CCG 546/2014 e CCG 249/2016), postura que también ha sido acogida por la jurisprudencia (SSTS del 9 de junio de 1999, 26 de octubre de 1999 y 14 de febrero de 2001, así como las SSTSXG núm. 1125/2006 de 7 de diciembre; núm. 753/2015, de 3 de diciembre; núm. 796/2010, de 22 de julio; núm. 247/2007, de 14 de marzo; y núm. 589/2006, de 14 de junio). Los razonamientos acogidos en la doctrina y jurisprudencia citadas son extensibles a todos aquellos supuestos en que en el otorgamiento del título se hubiese eludido un informe sectorial legalmente preceptivo.

De otro lado, la generalidad de las legislaciones urbanísticas establece que para el otorgamiento de la licencia serán preceptivos los informes técnicos y jurídicos municipales sobre su conformidad con la legalidad urbanística (artículo 143.2 LSG). La STS de 22 de septiembre de 1987 indica a este respecto que “(...) lo preceptuado respecto al trámite obligado para la concesión de licencias en los arts. 3 y 4 del Reglamento de disciplina urbanística de 23 de junio de 1978 en relación con el 8 y el 9 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 17 de junio de 1955 (presentación de proyecto e informes técnicos y jurídicos de la Corporación otorgante) (...) han de conducir a la necesaria anulación de los actos administrativos impugnados, de conformidad con lo dispuesto en el art. 48-1 de la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958”. No obstante, con respecto al informe jurídico, algún órgano consultivo ha considerado que su omisión no será, en todo caso, determinante de nulidad de pleno derecho (Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 495/2015, de 10 de mayo de 2016).

En materia de informes, también ha sido recurrente, y ha llegado a justificar una declaración de nulidad vía revisión de oficio, la polémica sobre la condición de funcionario de sus autores. Esta causa de nulidad reviste la peculiaridad de que no se trata propiamente de la omisión de un trámite, sino que, al contrario, el trámite ha sido realizado, pero no por los empleados públicos que legalmente tienen atribuida esa facultad²⁸. La discusión, de la que también se ha hecho eco la doctrina,

27 En su Dictamen 63/2020, de 27 de agosto, el Consello Consultivo de Galicia manifestó que la “autorización en materia de patrimonio cultural se configura como un trámite de carácter preceptivo, esencial e imprescindible, podendo, xa que logo, equipararse aos supostos de ausencia total e absoluta do procedemento legalmente establecido (...) ao mesmo tempo, a ausencia da devandita autorización determina a falta dun requisito esencial (...) por canto tal autorización previa debe merecer a consideración de requisito esencial á vista do establecido (...) na normativa urbanística e de protección do patrimonio cultural”.

28 Y es que el artículo 92 LBRL establece en este aspecto que “corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad y, en general, aquellas que en desarrollo de la presente ley se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”. Por su parte, el artículo 9.2 TREBEP dispone que “en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las administraciones públicas *corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos*, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca”.

radica en si este control de legalidad urbanística que se evacúa a través de informes es una potestad pública que por tanto está reservada a funcionarios públicos, no siendo legalmente posible en tal caso que se emitan por nadie más que no goce de tal condición. En este sentido, la STSJ de Castilla-La Mancha, de 1 de febrero de 2016, recurso 321/2014, responde en un sentido afirmativo al manifestar que “la figura del arquitecto honorario no existe en nuestro ordenamiento y supone una clarísima –y grave– transgresión de la reserva legal del desarrollo de funciones públicas, como es la de informar previamente las licencias (no sólo las urbanísticas, también las de actividad, funcionamiento o ambientales) a cargo necesariamente no ya de empleados públicos, sino de funcionarios, art. 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto básico del empleado público, a la sazón vigente”. Por su parte, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 6 de mayo de 2005, recurso 355/2003, ha considerado que “corresponde a los funcionarios de carrera el desempeño de los puestos de trabajo que tengan atribuidas las funciones señaladas en el artículo 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (...)”; “pese a que el Sr... fuera ya funcionario interino, ocupando puesto base de arquitecto en la fecha en la que se produce la adscripción, es lo cierto que, según se desprende de la descripción del puesto por él ocupado, se trata de un puesto de jefatura, al ser el superior jerárquico del personal de urbanismo, funciones que implican ejercicio de autoridad y que, de conformidad con lo antes indicado, quedan reservadas a los funcionarios de carrera”.

Pero también existen pronunciamientos en contra. La STS de 21 de junio de 2001, con cita de otras, considera que “este Tribunal Supremo ha declarado (v. g. sentencias de 26 diciembre 1995 y 21 mayo 1998) que «la falta de previo informe jurídico en el procedimiento de otorgamiento de la licencia impugnada, a que se refiere el artículo 4 del Reglamento de disciplina urbanística de 23 junio 1978, no vicia de nulidad el acto impugnado, ya que su falta no significa que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido –artículo 47.1.c) de la Ley de procedimiento administrativo–, sino que constituye un mero defecto de forma (artículo 48.2 de la misma) que no arrastra la invalidez del acto sino cuando produce indefensión o cuando le impide alcanzar su fin, lo que no es el caso. (Así lo hemos dicho en nuestra sentencia de 26 diciembre 1995)”. Y la STSJ de Castilla-La Mancha de 8 de abril 2019, recurso 208/2017, manifiesta que, “aun cuando se pudiera considerar la existencia de algún tipo de infracción formal, no cabía, en general, considerar la nulidad absoluta de todas las actuaciones con base en el simple hecho de que hubiera intervenido en las mismas un arquitecto honorífico”. Tal y como avanzamos anteriormente, la doctrina no ha sido ajena a esta discusión²⁹ y, habiendo múltiples opiniones, la manifestada por ALFONSO DELGADO, M. I.³⁰, que apunta a una solución casuística, por prudente

29 A favor de la exigencia de la condición de funcionario del que realiza los informes: ROMERO GIMÉNEZ, G., “Informe técnico versus informe jurídico en los procedimientos de tramitación de las licencias urbanísticas”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 10, 2016.

A favor de la externalización de los informes en aquellos ayuntamientos en los que no hay funcionarios competentes para tal efecto: CHOLBI CACHÁ, F.A., *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento*, Editorial La Ley, Madrid, 2010, pág. 464.

30 ALFONSO DELGADO, M.I., “Informes en la tramitación de licencias de obras: ¿deben ser siempre emitidos por personal funcionario”, *Revista digital CEMCI*, n.º 54, 2022, págs. 1-29.

y moderada, parece la más correcta: «tal cuestión debe resolverse atendiendo a la concreta situación del Ayuntamiento objeto del análisis. Así, no se le puede exigir lo mismo a un municipio de 500 habitantes que a una capital de provincia, por ejemplo. Y esta interpretación encuentra su cobertura jurídica en el art. 3.1 CC cuando establece que “las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”. Se trataría, por tanto, de interpretar la norma en cuestión (el mentado art. 90.2 TREBEP) en relación con el contexto de la realidad del municipio y ponderando la misma con otra normativa: el art. 21 LPAC y la obligación de resolver “en todos los procedimientos”. Si se exige informe de funcionario, no se puede resolver. Pero, si se resuelve, tal finalización del procedimiento se consuma de forma contraria a Derecho por carecer del informe del funcionario, llevando a la Administración a un bucle infinito donde en la práctica puede suceder que, además de resolverse tarde, se resuelve con informe de técnicos no funcionarios... En definitiva: más correcto es que exista informe que resolver sin informe por carecer de funcionarios o que directamente no resolver».

Otro de los trámites cuya omisión se ha calificado de esencial y se ha denunciado con mayor frecuencia para fundamentar esta causa de nulidad es la ausencia de notificación, o notificación practicada incorrectamente. En el ámbito de las licencias, especialmente en el de las licencias de actividad, es perfectamente posible que la normativa urbanística prevea un trámite de audiencia a vecinos afectados por el objeto de la actividad de la que se pretende licencia. Así, por ejemplo, el artículo 30.2.a del derogado Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, establecía específicamente un trámite en el procedimiento para la concesión de licencias que consistía en la apertura de un período de información pública “para que quienes se consideren afectados de algún modo por la «actividad» que se pretende establecer puedan hacer las observaciones pertinentes. Se hará, además, notificación personal a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto”.

A este respecto, lo primero que conviene destacar es que a menudo se confunde esta causa de nulidad con la prevista en el artículo 47.a LPAC, relativo a la vulneración de derechos fundamentales, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva, y en su vertiente al derecho de defensa mediante la formulación de alegaciones en el procedimiento administrativo. Lo cierto es que más que una confusión es una mimetización, ya que, si efectivamente se ha omitido el trámite de audiencia legalmente preceptivo causando indefensión material, tanto se ha vulnerado el derecho fundamental a la defensa como se ha omitido un trámite esencial del procedimiento, de modo que la vulneración del derecho es consecuencia de la omisión del trámite.

No obstante, y tal y como hemos manifestado anteriormente en relación con el artículo 47.a LPAC, no se pueden considerar en todo caso y categóricamente como falta absoluta y total del procedimiento legalmente establecido, ni equipararse automáticamente a la omisión de un trámite esencial. Solo en aquellos casos en que se

Regap



ESTUDIOS

acredite algún tipo de indefensión material y efectiva esta omisión tendrá carácter esencial a los efectos revisorios. Tal y como ha manifestado la jurisprudencia³¹, y particularmente el Consello Consultivo de Galicia en su Dictamen 117/2022, de 27 de abril “la importancia del trámite de audiencia tiene que ponerse en relación con el contenido material de las alegaciones formuladas. Y, en este sentido, el solicitante de la nulidad no solo no ofrece ningún argumento material o de fondo en virtud del cual la licencia debería ser anulada, más allá de la omisión formal aludida, sino que la fundamentación empleada en su escrito refiere dos sentencias del Tribunal Supremo que consideran que la omisión de la notificación a los vecinos prevista en el artículo 30 del RAMINP son causas de mera anulabilidad y no de nulidad de pleno derecho”.

A este respecto, también es preciso recordar que el deber de diligencia al que hace referencia el interesado en la actividad indagatoria de su domicilio no solo es exigible a la Administración, sino que también se predica del administrado. La jurisprudencia del TS y del TC coincide en manifestar que “no toda deficiencia en la práctica de la notificación implica necesariamente una vulneración del art. 24.1 CE ni, al contrario, ‘una notificación correctamente practicada en el plano formal’ supone que se alcance ‘la finalidad que le es propia’, es decir, que respete las garantías constitucionales que dicho precepto establece [SSTC 126/1991, FJ 5; 290/1993, FJ 4; 149/1998, FJ 3 ; y 78/1999, de 26 de abril, FJ 2], lo que sucedería, por ejemplo, en aquellos casos en los que la Administración no indaga suficientemente sobre el verdadero domicilio del interesado antes de acudir a la notificación edictal, o, habiéndose notificado el acto a un tercero respetando los requisitos establecidos en la ley, se prueba que el tercero no entregó la comunicación al interesado» (STS de 16 de diciembre de 2010 , rec. cas. núm. 3943/2007); deben valorarse “las circunstancias particulares concurrentes en cada caso, entre las que necesariamente deben destacarse tres: a) el grado de diligencia demostrada tanto por el interesado como por la Administración; b) el conocimiento que, no obstante el incumplimiento en su notificación de todas o algunas de las formalidades previstas en la norma, el interesado haya podido tener del acto o resolución por cualesquiera medios; y, en fin, c) el comportamiento de los terceros³² que, en atención a la cercanía o proximidad geográfica con el interesado, pueden aceptar y aceptan la notificación” (STS de 22 de noviembre de 2011, recurso 2125/2011).

31 STS de 12 de mayo de 1999, recurso 5152/1993: “Por otra parte, es de tener en cuenta que la indefensión alegada de los vecinos que no fueron notificados de forma personal, que hubiera sido un grave vicio del acto determinante de su anulabilidad según el artículo 48.1 de la Ley de procedimiento administrativo entonces vigente lo que hubiera justificado su invocación por quien no la padeció, no se dio en este caso de forma completa al haber actuado en vía administrativa la comunidad de propietarios. Entiende la sala que es la concurrencia de estas dos circunstancias, notificación a los vecinos más interesados y actuación de la comunidad de propietarios en vía administrativa, que no se dan ni mucho menos en todos los supuestos de la rica casuística a la que es aplicable el Reglamento de actividades molestas, la que da lugar a que la indefensión no sea completa y por tanto no sea tampoco determinante de la anulabilidad”.

32 Respecto del comportamiento de los administrados, el Tribunal Supremo ha señalado que el principio de buena fe impide que el administrado, con su conducta, pueda enervar la eficacia de los actos administrativos (sentencias de 6 de junio de 2006, de 12 de abril de 2007 y de 27 de noviembre de 2008), y les impone “un deber de colaboración con la Administración en la recepción de los actos de comunicación que aquella les dirija” (sentencias de 28 de octubre de 2004, de 10 de junio de 2009 y de 16 de junio de 2009), lo que conlleva, en lo que aquí interesa, que, si el interesado incumple con la carga de comunicar el domicilio o el cambio del mismo, en principio –y, reiteramos la precisión, siempre que la Administración haya demostrado la diligencia y buena fe que también le son exigibles–, debe sufrir las consecuencias perjudiciales de dicho incumplimiento (sentencias de 10 de junio de 2009 y de 16 de junio de 2009).

-Infracción de reglas esenciales para la formación de voluntad de órganos colegiados

La invocación de este vicio de unidad es mucho menos común que el anterior. En el ámbito de la Administración local, la competencia en orden a la concesión de las licencias en los municipios de régimen común –que son la inmensa mayoría de los municipios de España– es del alcalde (artículo 21.q LBRL) y, al tratarse de un órgano unipersonal –no colegiado–, difícilmente podrá apreciarse la concurrencia de este vicio. Tampoco en aquellos supuestos en que el alcalde delegue la competencia en el concejal del área. No obstante, sí podrá invocarse cuando la competencia esté legalmente atribuida a un órgano colegiado –la junta de gobierno, en los municipios de gran población del artículo 127 de la LBRL– o cuando el alcalde delegue dicha competencia en un órgano colegiado. En lo relativo a la vulneración de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de voluntad de los órganos colegiados, deben entenderse referidas a las que regulan las fases para la válida constitución y adopción de acuerdos, y que pueden dividirse en la convocatoria; la composición; el orden del día; el *quorum* de asistencia; la deliberación y la votación. La apreciación de esta causa obliga a estudiar la normativa interna aplicable a cada órgano colegiado y Administración a la que pertenezca, pero, también en este caso, la solución que haya que ofrecerse será esencialmente casuística, después de la verificación de la existencia de un vicio que haya determinado la posible alteración de la voluntad del órgano colegiado.

En este sentido, la doctrina consultiva ha apreciado nulidad del acuerdo adoptado con *quorum* insuficiente³³, o sin la mayoría legalmente exigida para la adopción del acuerdo³⁴; y ha rechazado la concurrencia de dicha causa en un supuesto en que la intervención y votación para la adopción del acuerdo por parte de un miembro del órgano colegiado en el que concurría una causa de abstención no ha sido determinante de la formación de voluntad del órgano³⁵.

4.6 Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición

Según reiterada doctrina del Consejo de Estado, la apreciación de esta causa requiere, entre otras circunstancias, “que falten los presupuestos esenciales para su

33 Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 444/2018, de 31 de octubre: “La nulidad viene dada en el presente supuesto porque, al ausentarse uno de los miembros de la Junta de Gobierno Local en la deliberación y votación de un asunto en el que ostentaba un interés directo, se conculcó la regla esencial para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, al haberse adoptado el acuerdo sin el *quorum* legalmente exigido, que es el de la asistencia de un número de miembros ‘no inferior a tres’ (artículo 113.1 c) del ROF)”.

34 Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 100/2019, de 21 de marzo: “El carácter esencial que se predica de las reglas sobre votación –decisiva para la formación de la voluntad del órgano colegiado– determina que la adopción de los acuerdos sin la mayoría absoluta exigida en el citado artículo 110 del Reglamento de bienes de las entidades locales constituya un vicio determinante de la nulidad de pleno derecho”.

35 Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia 1252/2008, de 21 de enero de 2009.

adquisición, es decir, los presupuestos inherentes a la estructura definitiva del acto” y advierte que “una interpretación amplia del supuesto (...) podría provocar, dada su potencial “vis” expansiva, una desnaturalización del régimen mismo de la invalidez de los actos administrativos” (dictámenes núms. 53523/1999, 3305/2000, 3336/2000, 76/2003 y 1483/2007, entre otros muchos), con merma, además, del principio de seguridad jurídica. Si se admitiese que la carencia de cualquier requisito podría conllevar automáticamente la nulidad de pleno derecho, la regla general dejaría de ser la mera anulabilidad y pasaría a ser la nulidad de pleno derecho. En este sentido se pronuncia la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, Dictamen 375/2001 (reiterado en los 162/2005 o el 184/2006, entre otros), conforme al cual: “si la letra f) generara siempre, con un cierto automatismo, la sanción prevista, la nulidad de pleno derecho se convertiría en el supuesto general y casi único de los actos urbanísticos irregulares. Este resultado sería paradójico respecto de la estructura general del régimen de nulidades, en la totalidad del ordenamiento jurídico y, al mismo tiempo, contradictorio con los criterios del mismo ordenamiento urbanístico”. Por ese motivo, los distintos órganos consultivos (dictámenes del Consejo de Estado núms. 741/2004 y 528/2005, y Dictamen del Consejo Consultivo de Galicia núm. 15/2008, de 13 de febrero) suelen distinguir entre requisitos esenciales (inherentes) y necesarios, y asocian tan sólo con los primeros de ellos el efecto propio de las nulidades de pleno derecho.

De este modo, no todos los requisitos necesarios para la adquisición de un derecho o el ejercicio de una facultad merecen el calificativo de esenciales. Además, a carencia de tales “requisitos esenciales” debe entenderse concurrente solo en aquellos casos en los que sea patente la ausencia de un presupuesto esencial o básico, que determina la adquisición del derecho o facultad de que se trate, pero no en aquellos otros en los que la controversia deriva de una mera interpretación, con eventuales soluciones razonablemente divergentes, de la normativa urbanística de aplicación. Por ello, esta distinción no se puede “establecer *a priori* y para todos los supuestos, sino de manera individual para cada uno de ellos” (Dictamen núm. 35/2009 del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha; Dictamen del Consejo de Estado 485/2012, de 24 de mayo, y STS de 26 de noviembre de 2008, recurso 1998/2006).

Trasladando las consideraciones expuestas a la revisión de oficio de los títulos urbanísticos, para identificar un supuesto nulidad radical no basta una discrepancia del contenido de la licencia con la ordenación urbanística, sino que es necesario que esta discrepancia sea sustancial, cualificada y notoria, en el sentido de que debe estar alejada de complejas operaciones de interpretación de la normativa jurídico-urbanística.

Así, la doctrina consultiva ha considerado que carecen de los requisitos esenciales las licencias incompatibles con el régimen jurídico del suelo, o que vulneran las determinaciones de un instrumento de ordenación que resulte vinculante (DCCG 38/2016, de 9 de marzo), o aquellas que permiten la demolición y posterior reconstrucción integral de un edificio en régimen de fuera de ordenación (DCCG 95/2022, de 8 de febrero). También ha dictaminado favorablemente la nulidad de una licencia para la rehabilitación de un almacén de aperos de labranza en suelo rústico, por no estar

vinculada a ninguna explotación agraria o ganadera y a la vez revestir características propias de las edificaciones residenciales (DCCG 268/2023, de 18 de septiembre). También el TSXG ha considerado carentes de los requisitos esenciales y por tanto nulas de pleno derecho este tipo de licencias. De este modo, “siendo el uso residencial, como vivienda unifamiliar aislada, que es lo autorizado por la licencia impugnada en esta litis, prohibido en suelo rústico, y no teniendo amparo posible la licencia que lo autoriza en el art. 40 LSG ni en la disposición transitoria tercera de la LSG, es evidente que la actuación municipal impugnada, al legalizar esa vivienda unifamiliar (...), legaliza un uso prohibido en suelo rústico, y con ello atribuye al solicitante de la licencia un derecho careciendo de los requisitos esenciales para su adquisición, por lo que concurre el motivo de nulidad de pleno derecho del art. 47.1 f) de la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas” (STSXG de 1 de abril 2022, recurso 4293/2021).

Al contrario, se ha considerado que una licencia no es nula de pleno derecho por una mera discordancia en la documentación gráfica, ya que “la discordancia de los viales ... no constituye manifiestamente el tipo infractor citado, pues a todas luces no es lo mismo un desajuste gráfico entre los planos que una manipulación o declaración equívoca (...). Además, es de notar que el desplazamiento de los viales, que los propios servicios municipales califican de ligero (...), no supone que se carezca de los requisitos esenciales para llevar a cabo las obras amparadas por la licencia, con lo que tampoco concurre la causa de nulidad de pleno derecho” (Dictamen del Consejo de Estado 1070/2013, de 24 de octubre).

Regap



ESTUDIOS

4.7 Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de ley

Dentro de este supuesto tienen cabida las previsiones de las legislaciones urbanísticas que contemplan causas específicas de nulidad de pleno derecho de determinadas licencias.

En el caso de Galicia, existe una previsión (art. 155.2 LSG) que sanciona con la nulidad de pleno derecho aquellas licencias otorgadas con infracción de la normativa urbanística en zonas verdes, espacios libres públicos, viarios, dotaciones o equipamientos públicos. La propia norma autonómica remite a los procedimientos de revisión de oficio para promover la unidad de dichas licencias (art. 154.2). Con fundamento en esta causa, el Consello Consultivo de Galicia dictaminó favorablemente la nulidad de una licencia otorgada sin la autorización autonómica preceptiva en suelo rústico para la construcción de una nave concurso de almacenaje y oficinas (CCG 97/2006, de 9 de febrero), y de una licencia para reforma y ampliación de una nave que afectaba a una parcela calificada como sistema general de equipamientos (CCG 312/2008, de 23 de enero).

En cuanto a la normativa básica estatal, el artículo 55 del TRLSRU, en términos idénticos a la autonómica, establece que “serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación

de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística”.

5 Conclusiones

La definición del “urbanismo” como disciplina técnico-jurídica ha experimentado una constante evolución desde sus orígenes, pues ha pasado de un concepto restringido a la organización funcional de la ciudad a otro mucho más amplio y transversal en el que tienen cabida materias tan diversas como la protección del medio ambiente, la aplicación de las nuevas tecnologías, el impacto demográfico o la perspectiva de género.

Pero, cualquiera que sea la definición doctrinal, la noción de “interés público” ha estado presente como un elemento esencial del urbanismo desde el origen de esta disciplina. Esta noción se extiende de forma lógica a los títulos administrativos de naturaleza urbanística, por cuanto suponen el último tentáculo de la ejecución material del planeamiento y de la gestión urbanística. Es buen ejemplo de lo que acabamos de exponer la amplísima legitimación reconocida a los efectos de impugnar licencias a través de la acción pública urbanística, de suerte que cualquier ciudadano, asociación, persona jurídica o Administración tiene capacidad para promover su nulidad sin necesidad de acreditar ningún interés particular. De algún modo, entendemos que todos somos potenciales perjudicados cuando se otorga una licencia que contraviene la normativa urbanística y, por ello, todos podemos impugnarla.

Las licencias, como última fase de la ejecución del planeamiento urbanístico, deben adecuarse a la normativa vigente, y ello exige acotar los límites temporales y materiales en que puede producirse su ejecución. En consecuencia, la anulación de la licencia es, *per se*, un efecto indeseable, por implicar una mala interpretación o aplicación de la normativa, cuyas consecuencias, para el titular, pero también para el conjunto de la ciudadanía, pueden ser ciertamente gravosas. Precisamente por ello, es imprescindible que el ordenamiento jurídico establezca mecanismos ágiles y eficaces para la depuración de aquellos títulos que contravengan la legalidad vigente.

La revisión de oficio de títulos administrativos habilitantes en materia urbanística constituye una herramienta excepcional, pero a la vez esencial, de autotutela administrativa en el ámbito urbanístico. Su carácter extraordinario exige una interpretación estricta y una fundamentación precisa de las causas tasadas de nulidad de pleno derecho recogidas en la normativa vigente, especialmente en el artículo 47.1 de la LPAC.

Se trata de un mecanismo que ha adquirido relevancia con el paso de los años. A pesar de que su regulación ha sufrido pocos cambios desde su configuración inicial en la Ley de procedimiento administrativo de 1958, su utilización se ha incrementado exponencialmente, y uno de los campos en los que ha generado un mayor acervo jurisprudencial y doctrinal es el relativo a los títulos administrativos habilitantes de naturaleza urbanística.

La revisión de licencias participa de las características generales aplicables a la revisión de todos los actos administrativos, pero también ha dado lugar a su peculiar idiosincrasia. Prueba de ello es que la totalidad de las legislaciones urbanísticas autonómicas, así como la normativa básica estatal –TRLRU–, realizan constantes menciones a la posibilidad de revisar licencias nulas de pleno derecho y remisiones a la legislación del procedimiento administrativo común para conseguir tal efecto.

En la práctica, los vicios de nulidad de pleno derecho que se invocan con mayor frecuencia en la pretensión de anular las tradicionalmente denominadas licencias son los relativos a la ausencia de los requisitos esenciales en la licencia otorgada y los relativos a la omisión de trámites esenciales. Ello es consecuencia del carácter reglado que tienen los procedimientos para el otorgamiento de licencias y de la importancia que las formalidades procedimentales y los requisitos de naturaleza urbanística tienen en su concesión.

El sistema jurídico español, apoyado en una consolidada jurisprudencia y doctrina consultiva, aboga por un uso prudente y proporcionado de esta potestad, impidiendo su conversión en una vía ordinaria de depuración de ilegalidades y manteniendo su excepcionalidad, para preservar el equilibrio entre la seguridad jurídica y la protección de los derechos de los ciudadanos por un lado y el respeto a la legalidad urbanística por otro.

6 Bibliografía

- ALFONSO DELGADO, M.I.: “Informes en la tramitación de licencias de obras: ¿deben ser siempre emitidos por personal funcionario”, *Revista Digital CEMCI*, n.º 54, 2022., págs. 1-29.
- BAUZÁ MARTORELL, F.J.: “Alcance de la función consultiva ante una solicitud de revisión de oficio con propuesta con propuesta desfavorable”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 115, 2019, págs. 17-52.
- CANO CAMPOS, T.: “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho administrativo”, *Derecho Administrativo. Nueva Época*, n.º 6, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2018.
- CHAVES GARCÍA, J.R.: “El requerimiento preliminar entre administraciones públicas del art.44 de la LRJCA”, *Revista Gabilex*, n.º 5, 2016.
- CHOLBI CACHÁ, F.A.: *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento*. Editorial La Ley, Madrid, 2010.
- DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M.: “Los límites a la acción de nulidad de títulos habilitantes”, *Revisión*, n.º 305, 2016, págs. 17-79.
- EZQUERRA HUERVA, A.: “Una visión panorámica del régimen de anulación de licencias urbanísticas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 207, 2020.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, D.: “El “dies ad quem” del plazo de caducidad del procedimiento de revisión de oficio de las licencias y órdenes de ejecución”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, n.º 43, 2019, págs. 77-98.

regap



ESTUDIOS

GONZÁLEZ PÉREZ, J., GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Tomo II. Civitas. Madrid, 1997.

MARTÍN VALERO, A.I.: “La cosa juzgada como límite a la revisión de oficio de los actos administrativos”, *Revista Actualidad Administrativa*, n.º 4, 2023.

ROMERO GIMÉNEZ, G.: “Informe técnico versus informe jurídico en los procedimientos de tramitación de las licencias urbanísticas”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 10, 2016.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: “El nuevo régimen de la revisión de oficio y de los recursos administrativos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 105, 2016, págs. 247-273.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: *Principios jurídicos del Derecho administrativo*, Wolters Kluwer, 2010.

7.- Jurisprudencia

Tribunal Constitucional

STS 12/2008 de 29 de enero de 2008 (BOE de 29 de febrero de 2008)

STC 13/2009, de 19 de enero (BOE del 13 de febrero de 2009)

Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo)

STS de 7 de junio de 1989, recurso 795/84

STS de 12 de mayo de 1999, recurso 5152/1993

STS de 18 de mayo de 2001, recurso 2678/1995

STS de 15 de abril de 2004, recurso 7249/1991

STS de 8 de abril 2008, recurso 711/2004

STS de 26 de noviembre de 2008, recurso 1998/2006

STS de 22 de noviembre de 2011, recurso 2125/2011

STS de 11 de abril 2013, recurso 2200/2013

STS de 22 de marzo de 2015, recurso 3957/1999

STS de 2 de febrero 2017, recurso 91/2016

STS de 5 de diciembre de 2018, recurso 1910/2016

STS de 12 de marzo de 2020, recurso 846/2018

STS de 11 de marzo de 2021, recurso 347/2019

STS de 4 de octubre de 2022, recurso 5518/2020

STS de 23 de mayo de 2022, recurso 741/2021

STS de 30 de noviembre de 2022, recurso 7281/2020

STS de 19 de diciembre de 2022, recurso 702/2022

STS de 7 de febrero de 2023, recurso 3435/2021

STS de 11 de julio de 2023, recurso 957/2023

Tribunales superiores de justicia (sala de lo contencioso-administrativo)

STSJ de Castilla-La Mancha, de 1 de febrero de 2016, recurso 321/2014

STSJ de Castilla-La Mancha, de 8 de abril 2019, recurso 208/2017

STSJ de la Comunidad Valenciana de 6 de mayo 2005, recurso 355/2003

STSXG de 4 de febrero de 2003, recurso 4534/2012

STSXG de 28 de marzo de 2019, recurso 4440/2017

STXSG de 20 de junio de 2019, recurso 4057/2018

STXSG de 29 de septiembre de 2019, recurso 4368/2018

STXSG de 1 de abril 2022, recurso 4293/2021

STSJ de Madrid, de 20 de marzo de 2018, recurso 628/2016

STSJ de Navarra de 29 de abril de 2019, recurso 284/2018

Doctrina consultiva

Consello Consultivo de Galicia

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 97/2006, de 9 de febrero

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 886/2007, de 21 de noviembre

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 312/2008, de 23 de enero

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 1252/2008, de 21 de enero

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 495/2015, de 10 de mayo de 2016

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 38/2016, de 9 de marzo

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 275/2017, de 4 de septiembre

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 290/2017, de 23 de agosto

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 63/2020, de 27 de agosto

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 95/2022, de 8 de febrero

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 266/2020, de 12 de noviembre

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 277/2021, de 15 de septiembre

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 281/2022, de 28 de septiembre

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 268/2023, de 18 de septiembre

Dictamen del Consello Consultivo de Galicia 271/2023, de 31 de agosto

Consejo de Estado

Dictamen del Consejo de Estado 45853/1983, de 17 de noviembre

Dictamen del Consejo de Estado 729/1991, de 13 de junio

Dictamen del Consejo de Estado 1532/1992, de 4 de marzo de 1993

Dictamen del Consejo de Estado 1387/94, de 21 de septiembre

Dictamen del Consejo de Estado 2124/1994, de 7 de diciembre

Dictamen del Consejo de Estado 3035/1995, de 25 de abril

Dictamen del Consejo de Estado 542/1996, de 7 de marzo

Dictamen del Consejo de Estado 906/1996, de 28 de marzo

Dictamen del Consejo de Estado 926/1997, de 3 de abril

Dictamen del Consejo de Estado 4894/1997, de 23 de octubre

Dictamen del Consejo de Estado 6175/1997, de 19 de febrero de 1998

Dictamen del Consejo de Estado 2301/1998, de 10 de septiembre

Dictamen del Consejo de Estado 173/2008, de 30 de abril,

Dictamen del Consejo de Estado 1365/2008, de 13 de noviembre

Dictamen del Consejo de Estado 2002/2008, de 11 de diciembre

Dictamen del Consejo de Estado 1592/2011, de 17 de noviembre

Dictamen del Consejo de Estado 485/2012, de 24 de mayo

Dictamen del Consejo de Estado 1070/2013, de 24 de octubre

Dictamen del Consejo de Estado 1123/2020, de 13 de abril

Órganos consultivos autonómicos

regap



ESTUDIOS

Dictamen del Consejo Consultivo de Extremadura 268/2012, de 12 de abril
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha 33/1996, de 29 de octubre
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 110/2012, de 23 de febrero
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 297/2012, de 31 de mayo
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 552/2013, de 18 de julio
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 714/2013, de 18 de octubre
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 85/2015, de 19 de marzo
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 190/2015, de 7 de julio
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 372/2016, de 22 de septiembre
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla León 283/2018, de 5 de diciembre
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla León 444/2018, de 31 de octubre
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 100/2019, de 21 de marzo
Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 296/2020, de 24 de septiembre
Dictamen del Consejo Consultivo de Madrid 145/2009, de 11 de marzo
Dictamen del Consejo Consultivo de Madrid 73/2011, de 9 de marzo
Dictamen del Consejo Consultivo de Murcia 188/2019, de 13 de mayo
Dictamen Consejo Consultivo de Navarra 24/2014, de 8 de septiembre
Dictamen del Consejo Consultivo de Navarra 13/2015, de 1 de junio
Dictamen del Consejo Consultivo de la Rioja 96/2010, de 25 de noviembre

Regap

Comentarios y crónicas

2



Revista Galega de Administración Pública, EGAP

Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 437-451

Santiago de Compostela, 2026

<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5262>

©Juan Jesús González Rodríguez | ©Luis Barreiro-Castro

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 11/02/2025 | Aceptado: 16/12/2025

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0

Eleccións galegas 2024: o fracaso do bibloquismo

Elecciones gallegas 2024: el fracaso del bibloquismo

The 2024 Galician Elections: the failure of the two-bloc system

70 Regap

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

JUAN JESÚS GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

Catedrático de Sociología

Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España

jgonzalez@poli.uned.es

LUIS BARREIRO-CASTRO

Doctor en Sociología

Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración de la Xunta de Galicia

ORCID Id: <https://orcid.org/0000-0002-5659-5715>

barreirocastro@yahoo.es

Resumo: Neste traballo discútnense as posibles causas do fracaso do bibloquismo nas eleccións autonómicas galegas celebradas no ano 2024. Comezaremos estudando as transferencias de votos destas eleccións con respecto ás xerais de 2023, co fin de estimar a magnitude do problema: o PSdG perdeu máis da metade dos votos conseguidos nas xerais de seis meses antes. A continuación, faremos unha tipoloxía de votantes socialistas para dilucidar se esta caída sen precedentes foi debida á distinta natureza dos comicios (voto dual) ou, pola contra, estivo causada por razóns estratéxicas. Para iso distinguiremos

tres tipos de votantes socialistas, segundo votasen nas dúas eleccións ao PSdG (fieis), cambiasen o seu voto ao BNG (duais) ou abandonasen o bloque de esquerdas, xa sexa para votar ao PP ou para absterse. Os resultados obtidos apuntan a que a estratexia electoral do PSdG fracasou tanto á hora de minimizar o voto dual como de evitar fugas do bloque de esquerdas, que foron, en última instancia, as que lle permitiron ao PP revalidar a súa maioría absoluta.

Palabras clave: Comportamento electoral, fidelidade electoral, Galicia, ideoloxía, lealdade partidista, polarización afectiva.

Resumen: En este trabajo se discuten las posibles causas del fracaso del bibloquismo en las elecciones autonómicas gallegas celebradas en el año 2024. Comenzaremos estudiando las transferencias de votos de estas elecciones con respecto a las generales de 2023, a fin de estimar la magnitud del problema: el PSdG perdió más de la mitad de los votos conseguidos en las generales de seis meses antes. A continuación, haremos una tipología de votantes socialistas para dilucidar si esta caída sin precedentes fue debida a la distinta naturaleza de los comicios (voto dual) o, por el contrario, estuvo causada por razones estratégicas. Para ello distinguiremos tres tipos de votantes socialistas, según hubieran votado en las dos elecciones al PSdG (fieles), hubieran cambiado su voto al BNG (duales) o hubieran abandonado el bloque de izquierdas, ya sea para votar al PP o para abstenerse. Los resultados obtenidos apuntan a que la estrategia electoral del PSdG fracasó tanto a la hora de minimizar el voto dual como de evitar fugas del bloque de izquierdas, que fueron, en última instancia, las que permitieron al PP revalidar su mayoría absoluta.

Palabras clave: Comportamiento electoral, fidelidad electoral, Galicia, ideología, lealtad partidista, polarización afectiva.

Abstract: This paper discusses the possible causes of the failure of the two-bloc system in the Galician regional elections held in 2024. We will begin by examining the vote transfers from these elections to the 2023 general elections to estimate the magnitude of the problem: the PSdG lost more than half of the votes it had obtained in the general elections six months earlier. Next, we will develop a typology of socialist voters to determine whether this unprecedented decline was due to the different nature of the elections (dual voting) or, on the contrary, was caused by strategic reasons. To this end, we will distinguish three types of socialist voters, depending on whether they had voted for the PSdG in both elections (loyal voters), had switched their vote to the BNG (dual voters), or had abandoned the left-wing bloc, either to vote for the PP or to abstain. The results obtained indicate that the PSdG's electoral strategy failed both in minimizing dual voting and in preventing defections from the left-wing bloc, which ultimately allowed the PP to retain its absolute majority.

Key words: Electoral behaviour, electoral loyalty, Galicia, ideology, party loyalty, affective polarization.

SUMARIO: 1 Presentación. 2 Hipótesis y metodología. 3 Transferencias de votos entre las elecciones generales de 2023 y las elecciones autonómicas de 2024. 4 Discusión y conclusiones. 5 Bibliografía.

1 Presentación

El 18 de febrero de 2024 el Partido Popular de Galicia (PP) obtuvo, por quinta vez consecutiva, una mayoría absoluta en las elecciones al Parlamento de Galicia, confirmando así la hegemonía que durante el periodo democrático ha ostentado esta formación en este ámbito. A simple vista, el resultado electoral podría interpretarse como que la sociedad gallega está escorada al centro derecha, pero cuando se analizan los datos con detalle se observa que esta escora ideológica de la sociedad gallega está amplificada por los efectos del sistema electoral (González y Barreiro-Castro, 2025). La principal novedad de estas elecciones no ha sido, por tanto, la hegemonía

del PP, sino la caída sin precedentes del Partido Socialista de Galicia (PSdG), razón por la cual comenzaremos haciendo un análisis de las transferencias con respecto a las elecciones generales de seis meses antes. Ahora bien, para entender cabalmente los datos, es preciso hacer un breve repaso de lo ocurrido entre esas dos elecciones.

Como se recordará, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) perdió las elecciones generales del 23-J-23 por un estrecho margen (1,3 puntos porcentuales), lo que le obligó a ampliar el llamado bloque “de progreso” y a incluir a Junts en la negociación de investidura, a fin de poder renovar el Gobierno de coalición con Sumar. Puesto que los votos de Junts marcaban la diferencia en cualquier votación, la estrategia de Puigdemont consistió justamente en suplantar la negociación de Sánchez con Esquerra Republicana de Catalunya para dejar bien claro que las únicas exigencias a tener en cuenta eran las suyas y, en particular, una ley de amnistía que permitiese el regreso de Puigdemont. En consecuencia, Sánchez accedió a registrar la “Proposición de Ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña” en el Congreso como requisito previo a la votación de investidura, dando lugar a acusaciones de “fraude electoral”, toda vez que el propio Sánchez se había mostrado contrario a esta medida hasta el mismo día de las elecciones. Una vez superados los primeros escollos de la negociación parlamentaria, el Gobierno intentó una primera votación de la ley a finales de enero de 2024, lo que parecía despejar el camino para la celebración de elecciones autonómicas en Galicia, que el PP había convocado para el 18 de febrero. Pero toda la generosidad que el Gobierno había puesto en la elaboración de la norma no sirvió de nada ante la escalada reivindicativa de Puigdemont, que no dudó en aumentar la apuesta hasta el mismo momento de la votación, tumbando la ley con la exigencia de que la amnistía incluyese los delitos de traición y terrorismo, lo que motivó la derrota parlamentaria del Gobierno y su devolución a la Comisión de Justicia. Con estas premisas, estaba claro que una medida tan controvertida (las encuestas estimaban entre un 60 % y un 70 % de rechazo a la amnistía, que solo era apoyada en Cataluña) iba a deparar un fuerte desgaste al PSOE, tal como se desprendía de una encuesta preelectoral de Sondaxe (enero 2024), según la cual el 22 % de los votantes socialistas de 2020 (anteriores elecciones autonómicas) admitían la posibilidad de que la amnistía cambiase su voto en 2024.

Esta cita electoral suponía, por tanto, el primer test para evaluar el coste electoral de los pactos de Pedro Sánchez para mantenerse en el Gobierno. De hecho, uno de los ejes de la campaña electoral del PP fueron las concesiones de Sánchez, intentando así atraer al votante socialista más próximo al centro. Si damos por descontado que este tipo de comicios propicia un comportamiento dual de una parte de los votantes de izquierda que votan socialista en elecciones generales y nacionalista en elecciones autonómicas, la situación planteaba una doble pregunta: cuál sería la magnitud del trasvase PSdG-BNG, por un lado, y cuál la del trasvase hacia el PP o la abstención, por el otro. Porque, si bien es verdad que el PSdG trasvasó la mayor parte de sus pérdidas (más de 275 mil votos) al Bloque Nacionalista Galego (BNG) (ca. 190 mil), no lo es menos que cedió también más de 30 mil al PP y más de 50 mil a la abstención. A primera vista, cabría aducir que este es el resultado lógico de una

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

situación de máxima polarización como la vivida entonces, de tal manera que, así como el PSOE se benefició de la estrategia *bibloquista* en las elecciones generales de 2023, ahora era el momento de que el BNG se beneficiara a su vez de esta misma estrategia, aunque fuera a costa de los socialistas. El problema es que este *sacrificio estratégico* de los socialistas tampoco sirvió para que el BNG consiguiese desbancar al PP de su situación hegemónica, lo que nos lleva a discutir si, en efecto, tal estrategia era la más acertada y si no fue, en definitiva, más que un fracaso por partida doble: fracaso socialista que arrastró al bloque en su conjunto, tal como adelantamos en su momento (González, 2024).

En este artículo, vamos a desarrollar la idea de que este doble fracaso fue en buena medida estratégico, y para ello partimos del siguiente razonamiento: a diferencia del PP, que no tiene competencia por su derecha y, por ende, ocupa toda la parte derecha del espectro ideológico, el PSdG tiene competencia por los dos flancos, lo que nos permite distinguir entre dos estrategias posibles, según el partido opte por maximizar el voto o por optimizar la posición en el espectro ideológico. Desde este punto de vista, el bibloquismo se configuraría como una variante de la primera estrategia y sería la indicada cuando el Partido Socialista es hegemónico en su bloque ideológico, tal como ocurría en las elecciones generales de 2023. Ahora bien, esta misma estrategia es contraproducente en unas elecciones autonómicas donde el BNG partía como partido predominante dentro del bloque ideológico, tras el *sorpaso* registrado en las anteriores elecciones de 2020. En este segundo escenario, el Partido Socialista hubiera salido favorecido si hubiese optado por la segunda estrategia: optimizar su posición en el espectro ideológico, lo que hubiese recomendado marcar diferencias respecto al BNG y presentar así un perfil propio. Dado que el PSdG se limitó a secundar las posiciones del BNG, sus votantes lo entendieron como una invitación al voto útil, pues, si el PSdG y el BNG defendían lo mismo o parecido, ¿por qué no votar al que llevaba ventaja? Esto maximizó la transferencia al BNG, al tiempo que los votantes más moderados lo interpretaron como que los socialistas abandonaban el centro, propiciando de paso las fugas hacia el PP y la abstención. La resultante final de esta opción estratégica es que el PSdG facilitó el ascenso del BNG sin poder, por otro lado, compensar esas pérdidas con votantes próximos al centro que le permitieran conseguir la representación necesaria para completar mayoría con el BNG.

El análisis de las transferencias entre ambas elecciones permite establecer una tipología de votantes socialistas (según permaneciesen fieles, se decantasen por el BNG o se pasasen al PP o a la abstención), cuyo análisis comparado arroja luz sobre la discusión que acabamos de plantear. El objetivo último es saber si existen diferencias significativas en el perfil de estos tres tipos de votantes que corroboren la idea de que la magnitud de las transferencias no se puede explicar tan solo por la distinta naturaleza de los comicios (generales y autonómicos), sino que fueron los errores estratégicos de los socialistas los que explican el extraordinario alcance de sus pérdidas electorales. Pues, si se tratase tan solo de lo primero, no habría diferencias, por ejemplo, entre los que votaron y los que se abstuvieron, ya que la diferencia de participación entre unas elecciones y otras se habría distribuido al azar.

Con estas premisas, el trabajo se divide en cinco partes. Tras la presentación, formulamos las hipótesis y la metodología. A continuación, se estudian las transferencias de votos y se discuten los resultados obtenidos, finalizando con la bibliografía.

2 Hipótesis y metodología

Tras lo expuesto, vamos a categorizar a los votantes socialistas de las elecciones generales de 2023 en función de su opción electoral en las elecciones autonómicas de 2024 con el fin de comprobar si existen diferencias de perfil sociodemográfico significativas entre ellos, tanto las relativas a la edad o el nivel de estudios como las que se refieren a la ideología o al sentimiento nacionalista.

Las hipótesis que guían el presente trabajo se pueden formular así:

H1. Los votantes socialistas de 2023 que se autoubican más a la izquierda y expresan mayor sentimiento nacionalista son más propensos a mostrar un comportamiento dual y, por ende, a votar nacionalista en comicios autonómicos.

H2. Los votantes socialistas de 2023 que se autoubican más próximos al centro y expresan menos sentimiento nacionalista son más propensos a abstenerse o a votar al PP en comicios autonómicos.

H3. La estrategia *bibloquista* del PSdG y su seguidismo respecto al BNG en las elecciones gallegas de 2024 propició que ambas opciones (H1 y H2) alcanzasen una magnitud sin precedentes.

Para realizar las estimaciones de los flujos electorales entre ambas elecciones, utilizaremos dos fuentes de datos. En primer lugar, para el estudio de los resultados electorales emplearemos la información del Ministerio del Interior (MIR) para las elecciones generales de 2023, así como la de la Xunta de Galicia para las elecciones autonómicas de 2024. Estos datos nos permitirán mostrar las pérdidas y ganancias electorales de las formaciones políticas en las elecciones del año 2024 tomando como referencia las de 2023. En segundo lugar, utilizaremos la encuesta postelectoral realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS 3446), lo que nos permitirá, en combinación con los resultados de las elecciones antes citados, realizar una estimación de las transferencias de voto entre las formaciones políticas, así como identificar el perfil sociodemográfico de los votantes socialistas según su comportamiento electoral (fieles, duales o eyectados del bloque ideológico).

Para ello, vamos a utilizar un modelo de regresión multinomial que nos permite estimar el efecto de las distintas variables que intervienen en la elaboración de dicho perfil: edad, sexo, autoubicación ideológica, religiosidad, nivel de estudios y de ingresos, hábitat y sentimiento nacional (a partir de la escala que va de “me siento solo gallego” a “me siento solo español”). Conviene advertir que este tipo de análisis permite estimar los efectos netos de cada una de las variables, una vez descontados los efectos de todas las demás que se introducen en el modelo, por lo que los resultados

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

no tienen por qué coincidir con los que se pueden deducir de una simple lectura de las tablas de contingencia que proporciona el CIS.

3 Transferencias de votos entre las elecciones generales de 2023 y las elecciones autonómicas de 2024

La tabla 1 muestra los datos de los resultados de las elecciones generales de 2023 y de las elecciones autonómicas de 2024 en Galicia. A la vista de estos, el primer dato que se observa es una disminución en la participación de alrededor de cinco puntos porcentuales, pese a lo cual el Partido Popular obtiene prácticamente el mismo número de votos. En segundo lugar, puede comprobarse que el PSdG pierde más de la mitad de sus votos, a la par que el BNG triplica los suyos. En suma, el dato más importante es que las principales transferencias de voto se producen dentro de los bloques ideológicos, y que la mejora relativa del PP frente a los partidos de izquierda se debe a que la disminución en la participación le ha afectado en menor medida. No obstante, al tratarse de datos agregados obtenidos de los resultados electorales, es necesario apuntalar esta hipótesis mediante datos provenientes de la encuesta postelectoral del CIS.

Tabla 1. Resultados electorales de las elecciones generales de 2023 y de las autonómicas de 2024 en Galicia

	GENERALES 2023	AUTONÓMICAS 2024	DIFERENCIA
PP	712.881	711.713	-1.168
PSOE-PSdG	486.832	211.361	-275.471
BNG	153.995	470.692	316.697
VOX	79.672	34.045	-45.627
SUMAR	178.691	29.009	-149.682
PODEMOS		4.420	4.420
OTROS	12.170	26.441	14.271
BLANCO	11.422	12.849	1.427
Votos totales	1.651.086	1.515.944	-135.142
Votos nulos	15.423	14.187	-1.236
votos válidos	1.635.663	1.501.757	-133.906

Votos candidaturas	1.624.241	1.488.705	-135.536
Votos en blanco	11.422	13.052	1.630
Participación	61,41 %	56,27 %	-5,14 %
PP+VOX	792.553	745.758	-46.795
PSOE+BNG+SUMAR+PODEMOS	819.518	715.482	-104.036

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MIR y Xunta de Galicia

De acuerdo con la encuesta postelectoral del CIS, la tabla 2 nos informa de que solo dos formaciones políticas, el PP y el BNG, consiguieron fidelizar en las elecciones autonómicas de 2024 la gran mayoría de sus votantes de 2023. Adicionalmente, se confirma que los grandes trasvases de votos se dan entre las formaciones que pertenecen al mismo bloque ideológico. Así, dentro de la izquierda, se observa que el 40,4 % de los votantes que en 2023 optaron por el PsdG y el 70,4 % de los que lo hicieron por Sumar cambiaron su voto al BNG en 2024. Dentro del bloque de la derecha, el movimiento más significativo lo protagonizaron los votantes de Vox, dado que un tercio de los que apoyaron a esta formación en 2023 se pasaron al PP en 2024.

Tabla 2. Estimación (%) de las transferencias de votos entre las elecciones generales de 2023 y las autonómicas de 2024 en Galicia

ELECCIONES GENERALES 2023								
		PP	PSOE	BNG	VOX	SUMAR	OTROS	BLANCO
ELECCIONES AUTONÓMICAS 2024	PP	88,4 %	6,2 %	4,2 %	35,8 %	2,0 %	9,4 %	57,1 %
	PSdG (PSOE)	0,5 %	40,4 %	0,6 %	2,9 %	4,2 %	0,0 %	0,5 %
	BNG	1,9 %	39,6 %	89,7 %	0,8 %	70,4 %	40,8 %	10,6 %
	VOX	1,1 %	0,0 %	0,1 %	33,8 %	0,3 %	0,0 %	0,0 %
	SUMAR	0,0 %	1,3 %	1,4 %	0,0 %	12,6 %	6,9 %	3,4 %
	PODEMOS	0,0 %	0,1 %	0,2 %	0,0 %	2,0 %	2,0 %	0,0 %
	OTROS	0,9 %	1,1 %	1,6 %	2,1 %	1,6 %	40,9 %	3,0 %
	BLANCO	0,2 %	0,3 %	0,5 %	0,6 %	0,1 %	0,0 %	25,5 %

Fuente: elaboración propia a partir del postelectoral del CIS (3446)

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Por su parte, la tabla 3 nos permite ver en números absolutos la magnitud de estas cifras. En sombreado y negrilla se remarcan los cinco trasvases de mayor entidad. Los dos más importantes suponen un flujo de votos dentro de la izquierda, donde alrededor de 193.000 votantes que habían apoyado a los socialistas y 126.000 que lo habían hecho a Sumar en 2023 pasaron a engrosar el electorado del BNG en 2024. El tercer trasvase de votos, con una importancia mucho menor, se produce en el bloque de la derecha, donde alrededor de 28.000 votantes de Vox de 2023 pasaron a serlo del PP en 2024. Las dos últimas transferencias significativas se producen entre bloques ideológicos: el PP consigue captar a unos 30.000 votantes socialistas, en tanto que el BNG capta por su parte a unos 13.000 del PP. Adicionalmente, en negrilla, se refleja que alrededor de 48.000 electores del PP y 52.000 del PSOE en 2023 optaron por la abstención en 2024.

Tabla 3. Estimación de transferencias de votos entre las elecciones generales de 2023 y las autonómicas de 2024 en Galicia y resultados

ELECCIONES GENERALES 2023								
		PP	PSOE	BNG	VOX	SUMAR	OTROS	BLANCO
ELECCIONES AUTONÓMICAS 2024	PP	629.830	30.330	6.516	28.519	3.490	1.144	6.522
	PSdG (PSOE)	3.315	196.709	909	2.301	7.478	-	57
	BNG	13.260	192.810	138.196	666	125.800	4.965	1.211
	VOX	7.956	-	152	26.945	499	-	-
	SUMAR	-	6.499	2.121	-	22.601	840	388
	PODEMOS	-	433	303	-	3.490	243	-
	OTROS	6.630	5.199	2.424	1.635	2.825	4.978	343
	BLANCO	1.326	1.300	758	484	166	-	2.913
	ABSTENCIÓN	47.869	51.616	4.354	19.147	12.157		

Fuente: elaboración propia a partir del postelectoral del CIS (3446)

La tabla 4 muestra las transferencias de votos, ya no entre formaciones políticas, sino entre bloques de partidos. A efectos de este análisis, y siguiendo la división clásica basada en la ideología, el bloque de la derecha está conformado por PP y Vox y el de la izquierda por el PSOE, BNG, Sumar y Podemos. El primer dato relevante es que las transferencias de voto se dan mayoritariamente entre partidos del mismo bloque ideológico, pudiendo estimarse el porcentaje de este tipo de trasvases alrededor del 25 %. En segundo lugar, se observa que, en el caso de las elecciones autonómicas de 2024, se ha producido, respecto a las elecciones generales de 2023, un importante

trasvase de votantes dentro del bloque de la izquierda, mientras que el trasvase de votos entre partidos situados a la derecha ha sido menor. Por último, hay que destacar que el número de electores que ha votado en los dos procesos electorales a partidos que se ubican en bloques ideológicos opuestos ha sido también mínimo, estimándose su porcentaje en alrededor del 4 %, con un saldo neto favorable para los partidos ubicados en el bloque de la derecha que se puede cifrar en un 2 %.

Tabla 4. Estimación de transferencias de votos entre bloques de partidos y resultados

	Votos	% sobre total
Intrabloque derecha (PP<>VOX)	36.475	2 %
Intrabloque izquierda (PSOE<>BNG<>SUMAR<>PODEMOS)	339.844	23 %
Total intrabloque	376.319	25 %
Interbloque: derecha (2023) > izquierda (2024)	19.541	1 %
Interbloque: izquierda (2023) > derecha (2024)	40.985	3 %
Total interbloque	60.526	4 %

Fuente: elaboración propia a partir del postelectoral del CIS (3446)

Las tablas 2, 3 y 4 corroboran los resultados electorales mostrados en la tabla 1, en la que se observaba que el crecimiento del BNG se produjo a costa del PSDG y de Sumar. Asimismo, las tablas nos permiten estimar la importancia cuantitativa de los tres grupos de votantes socialistas de 2023 en función de su voto en las elecciones de 2024. Según los datos aportados, alrededor de 197 mil votantes de 2023 siguieron confiando en la formación socialista en 2024, unos 193 mil optaron por el BNG y, por último, alrededor de 82 mil o bien se abstuvieron o bien votaron al PP.

Una vez estimados los flujos de voto entre las distintas formaciones y bloques, vamos a presentar la tipología con la que testaremos las hipótesis anteriormente formuladas. Comenzaremos por mostrar la posición relativa de las distintas categorías de votantes en el conjunto del censo electoral, a fin de conocer su autoubicación tanto en la escala ideológica como en la escala de nacionalismo. Para facilitar la lectura de los datos, hemos convertido esta última escala (que tiene cinco categorías) en una escala que va de 1 a 10 y que, por tanto, resulta más fácilmente comparable con la escala ideológica. Aunque vamos a estudiar en particular las diferencias entre las tres categorías de votantes socialistas (fieles, duales y fugas a la abstención o al PP), conviene tener en cuenta, por lo pronto, que el rasgo característico del electorado gallego es la combinación de, por un lado, la escora ideológica hacia la derecha (el votante medio se autoubica en el 5,2 de la escala) y, por otro, la escora simultánea hacia el nacionalismo (5,4). En ambos casos, este doble sesgo se debe a que los votantes del

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

PP de Galicia se autoubican a la derecha de los votantes del PP del resto de España, en tanto que expresan un mayor nivel de sentimiento regional que sus homólogos del resto del Estado. Una vez hecha esta observación, queremos llamar la atención sobre la doble diferencia que podemos observar entre los tres tipos de votantes socialistas que aparecen en la tabla, pues, así como los votantes fieles y los duales comparten una misma autoubicación ideológica (3,0), lo que les distingue de los que se pasaron al PP o a la abstención (5,2), esos últimos y los votantes fieles se parecen en la expresión de su sentimiento nacional (5,1 y 5,3, respectivamente), lo que les distingue de los votantes duales, que expresan un mayor sentimiento nacional (6,1).

Estos datos no hacen sino poner de relieve las complejidades que afronta el PSdG a la hora de desplegar una estrategia que opera en dos ejes, las cuales podemos resumir diciendo que, aplicadas al caso que nos ocupa, el PSdG se mimetizó en exceso con el BNG en el eje nacionalista, facilitando los trasvases en esa dirección de sus votantes más escorados, al tiempo que se alejó demasiado del centro en el eje ideológico, facilitando a su vez fugas simultáneas por la derecha en beneficio del PP (ya fuese por activa: PP o por pasiva: abstención)

Tabla 5. Autoubicación ideológica y sentimiento nacional, según el voto 2024.

	PP	PSdG-PP/ Abs	PSdG	PSdG-BNG	BNG	Resto	Total
Escala ideología	7,5	5,2	3	3	2,8	5,2	5,2
Escala nacionalismo	5	5,1	5,3	6,1	7	5,1	5,4

Fuente: elaboración propia a partir del postelectoral del CIS (3446)

Esta misma tipología de votantes que acabamos de presentar (tabla 5) constituye la variable dependiente de un modelo de regresión multinomial que incluye variables independientes como las ya referidas (ideología y sentimiento nacional), además de otras como la edad, el nivel de estudios, la lengua materna y el hábitat de residencia, las cuales nos permiten identificar las diferencias en términos de perfil sociodemográfico observables entre los tipos de votantes (véanse las tablas 6 y 7).

Tabla 6. Modelo de regresión multinomial

Variable dependiente	Variables independientes		
Tipología de la tabla 5	Edad	Escala	

Variable dependiente	Variables independientes		
BNG	Ideología	Dummy	Izquierda
PSdG-BNG	Ideología	Dummy	Derecha
PSdG	Religiosidad	Escala (1-6)	1- Ateo
PSdG - Otros			2- Indiferente
PP			3- Creyente otra religión
Resto (Cat. referencia)			4- Agnóstico
			5- Católico no practicante
			6- Católico
	Nivel educativo	Escala (1-5)	1- Sin estudios
			2- Primaria
			3- Secundaria 1.ª etapa
			4- Secundaria 2.ª etapa
			5- Universitarios
	Hábitat	Dummy	Rural (0-10.000 hab.)
	Lengua	Dummy	Gallego
	Sentimiento nacionalista	Escala (1-5)	Únicamente español
			Más español que gallego
			Tan español como gallego
			Más gallego que español
			Únicamente gallego

Fuente: Elaboración propia

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Tabla 7. Regresión multinomial (B/Exp(B)/significación)

		B	ExpB	Sig.
BNG	Edad			
	Izquierda	2,246	9,451	<,001
	Derecha			
	Religiosidad	-0,169	0,844	<,001
	Nivel educativo	0,519	1,681	<,001
	Hábitat rural			
	Lengua gallega	0,42	1,522	0,003
	Sentimiento nacionalista	1,044	2,841	<,001
PSdG-BNG	Edad			
	Izquierda	2,985	19,795	<,001
	Derecha	0,63	1,877	0,048
	Religiosidad			
	Nivel educativo	0,343	1,41	<,001
	Hábitat rural			
	Lengua gallega			
	Sentimiento nacionalista	0,474	1,606	<,001
PSdG	Edad	0,039	1,039	<,001
	Izquierda	2,453	11,623	<,001
	Derecha			
	Religiosidad			
	Nivel educativo	0,166	1,18	0,013
	Hábitat rural	0,313	1,367	0,026
	Lengua gallega			
	Sentimiento nacionalista	0,222	1,249	0,024

		B	ExpB	Sig.
PSdG-PP/Abs	Edad	-0,009	0,991	0,016
	Izquierda	0,607	1,835	<,001
	Derecha	0,411	1,508	0,006
	Religiosidad			
	Nivel educativo	0,225	1,253	<,001
	Hábitat rural			
	Lengua gallega			
	Sentimiento nacionalista			
PP	Edad	0,011	1,011	<,001
	Izquierda	-1,461	0,232	<,001
	Derecha	1,719	5,581	<,001
	Religiosidad	0,134	1,143	<,001
	Nivel educativo	0,342	1,408	<,001
	Hábitat rural	0,33	1,391	<,001
	Lengua gallega	-0,242	0,785	0,019
	Sentimiento nacionalista	0,153	1,166	0,018
	Pseudo R cuadrado			
	Cox y Snell	0,524		
	Nagelkerke	0,544		
	McFadden	0,225		

Fuente: elaboración propia a partir del postelectoral del CIS (3446)

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

4 Discusión de resultados y conclusiones

Los datos que acabamos de mostrar reflejan bien la encrucijada que se encontró el PSdG en las elecciones autonómicas de 2024. En principio, su posición central dentro del espectro político gallego le permitía elegir entre varias opciones, según las circunstancias, pero los datos sugieren que eligió la peor de las posibles. Tal como adelantamos, la competición en dos ejes lleva al PSdG a dilemas de difícil resolución, de tal suerte que, si se escora en cualquiera de ellos, puede encontrarse con fugas en otro. Por un lado, su escora nacionalista empujó a sus votantes más nacionalistas y con mayor nivel de estudios a pasarse al BNG. Por el otro, su escora ideológico empujó a sus votantes más próximos al centro a abstenerse o incluso votar al PP. En consecuencia, el PSdG no solo perdió la batalla electoral en términos cuantitativos, sino que, como consecuencia de ambos trasvases, se quedó con los votantes de más edad y con menor nivel de estudios, que son los que suelen mostrar más fidelidad, pero que son también los que menos visibilidad social tienen. Este es el problema de no haber sabido encontrar una fórmula de equilibrio estratégico a la hora de afrontar la complicada situación a la que se enfrentaban los socialistas en 2024.

Al no haber sabido presentar un perfil propio, el PSdG facilitó la tarea de sus competidores en ambos flancos del espectro. Se entiende que optara por un cierto *sacrificio estratégico* respecto al BNG, pero al confundirse con este renunció a disputar el centro, dejando ese espacio al PP. Dada la configuración del espacio político gallego, esto suponía, en la práctica, facilitar la reválida del PP, toda vez que la victoria de los partidos de izquierda en unas elecciones autonómicas pasa necesariamente por que el PSdG sea capaz de competir por los votantes de centro. En consecuencia, la holgada mayoría del Partido Popular en las elecciones autonómicas obedece, por un lado, a un pequeño trasvase de votos socialistas al PP, que puede cifrarse en alrededor de 4 puntos porcentuales y, por otro, a una mayor abstención del electorado socialista. Estas pequeñas transferencias de voto son cruciales para decantar el gobierno de la comunidad autónoma, tanto más por cuanto estas pequeñas transferencias de votos son amplificadas por el ecosistema electoral (González y Barreiro-Castro, 2025).

En suma, podemos concluir que la estrategia del PSdG en las elecciones autonómicas no supo rentabilizar su posición central en el espectro político-ideológico, al no retener ni a su electorado más polarizado ni a los votantes más próximos al centro. En un contexto de máxima polarización, la posición centrada que ocupa esta formación dentro del espacio político gallego, lejos de ser una ventaja, se convirtió en esta ocasión en un potro de tortura donde los dilemas estratégicos derivados de la competición en dos ejes se resolvieron a favor de los partidos que lideraban cada uno de los polos en conflicto, dejando al PSdG en una situación sumamente comprometida de cara a sucesivas contiendas electorales.

5 Bibliografía

- González, J.J. 2024. “Galicia 2024. Estratexias erradas e cambios de perfil electoral”, *Tempos Dixital*. <https://temposdixital.gal/politica/galicia-2024-perfil-electoral-eleccions.html>.
- González, J. J. y Barreiro-Castro, L. 2025. “El ecosistema electoral gallego. El papel de los territorios rurales en las elecciones autonómicas de 2024”, *Ager: Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*, 42, 137-139. <https://doi.org/10.4422/ager.2025.11>.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS



Revista Galega de Administración Pública, EGAP

Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 453-478

Santiago de Compostela, 2026

<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5319>

©Miguel Piñeiro Souto | ©Óscar Briones Gamarra | ©Fernando Martínez Arribas

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 12/05/2025 | Aceptado: 16/12/2025

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0

O control horario nas
entidades locais: unha
mostra no eido de Galicia

El control horario en las entidades locales: una muestra en el ámbito de Galicia

Time control in local authorities:
a sample in the Galician context

70
Regap

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

MIGUEL PIÑEIRO SOUTO

Habilitado nacional de la Administración local

<https://orcid.org/0009-0008-3217-2137>

miguel.pineiro@alaracha.es

ÓSCAR BRIONES GAMARRA

Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la
Universidad de Vigo

<https://orcid.org/0000-0003-3316-8670>

oscarbriones@uvigo.gal

FERNANDO MARTÍNEZ ARRIBAS

Profesor de Ciencia Política y de la Administración de la
Universidad de Vigo

<https://orcid.org/0009-0005-3262-8139>

fernando.martinez@uvigo.gal

Resumo: Neste estudo preténdese coñecer o grao de cumprimento do horario por parte do persoal que presta servizos nas entidades locais de Galicia. Para iso, o traballo divídese en dous grandes bloques. En primeiro lugar, expóñense os obxectivos, esbozando o marco teórico que proporcione unha base panorámica da situación dos recursos humanos, singularmente na gobernanza local, para a continuación incidir na normativa reguladora da xornada de traballo e nos parámetros establecidos para o control horario dos efectivos locais. O segundo bloque aborda o cuestionario enviado a un número representativo e diverso de entidades locais de Galicia, analizándose os resultados remitidos polas devanditas entidades.

Palabras clave: Recursos humanos, xornada de traballo, horario, control, Administración local.

Resumen: En el presente estudio se pretende conocer el grado de cumplimiento del horario por parte del personal que presta servicios en las entidades locales de Galicia. Para ello, el trabajo se divide en dos grandes bloques. En primer lugar, se exponen los objetivos, esbozando el marco teórico que proporcione una base panorámica de la situación de los recursos humanos, singularmente en la gobernanza local, para a continuación incidir en la normativa reguladora de la jornada de trabajo y en los parámetros establecidos para el control horario de los efectivos locales. El segundo bloque aborda el cuestionario enviado a un número representativo y diverso de entidades locales de Galicia, analizándose los resultados remitidos por dichas entidades.

Palabras clave: Recursos humanos, jornada de trabajo, horario, control, Administración local.

Abstract: The aim of this study is to find out the degree of compliance with the timetable by the staff providing services in local bodies in Galicia. To this end, the study is divided into two main sections. Firstly, the objectives are set out, outlining the theoretical framework that provides an overview of the human resources situation, particularly in local governance, followed by a description of the regulations governing the working day and the parameters established for the time control of local staff. The second section deals with the questionnaire sent to a representative and diverse number of local entities in Galicia, analysing the results sent by these entities.

Key words: Human resources, working time, schedule, control, Local Administration.

SUMARIO: 1. Introducción: objetivos e hipótesis inicial. 2. Marco teórico. 2.1. El control horario en el panorama de los recursos humanos en las administraciones públicas. 2.2. La duración de la jornada de trabajo en las entidades locales. 2.3. El control horario en las entidades locales. 3. Metodología. 4. Resultados. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1 Introducción: objetivos e hipótesis inicial

El horario de trabajo, tanto en su duración como en lo relativo al establecimiento de mecanismos que garanticen su cumplimiento, aparece como uno de los elementos “clave” que ha marcado la relación entre las personas o entidades empleadoras y las empleadas en el ámbito privado y en el público.

En función de la coyuntura política, económica y social del momento, la extensión de la jornada laboral se ha ido modificando. De hecho, en el momento de escribir estas líneas esta cuestión aparece en el centro del debate político y están en tramitación

diferentes propuestas para recortar su duración, tanto respecto del sector privado¹ como del público².

De igual modo, el cumplimiento de la jornada laboral aparece como un tema complejo, sobre el que socialmente se han percibido modulaciones diferentes. Así, el control del horario puede ser visto por el personal empleado como un instrumento a su favor para evitar excesos y abusos en la extensión de su jornada³, pero también como un mecanismo de presión e, incluso, generador de “estrés” en el marco de sus relaciones con la entidades empleadoras. Por su parte, estas pueden entender el control horario como un instrumento para asegurar que sus efectivos estén realmente trabajando el número de horas que en cada caso proceda, lo que, además, tiene una singularidad propia para el personal del sector público, respecto del que tradicionalmente se ha ido extendiendo la idea de que el cumplimiento de su jornada es más laxo⁴.

Además, en el contexto de un mundo laboral con una mayor tendencia hacia el teletrabajo, el control horario aparece como un mecanismo imprescindible para garantizar el derecho a la desconexión digital y tratar de minimizar eventuales riesgos físicos y psicosociales⁵, pues, de no utilizarse un sistema de control, se podría llegar a trabajar más tiempo.

No obstante, debe ponerse de manifiesto que el presente análisis no pretende formular una reflexión sobre el tiempo de la jornada de trabajo y la relación entre duración horaria y eficiencia⁶, ni tampoco sobre el vínculo que pudiera plantearse entre formas de flexibilización en la jornada y la productividad laboral⁷ y los límites

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

1 El artículo 34 del Estatuto de los trabajadores (ET), vigente al tiempo de realizar este estudio, establece que “la duración máxima de la jornada ordinaria de trabajo será de cuarenta horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual”, aunque en el contexto del debate sobre la duración de la jornada laboral el Consejo de Ministros aprobó el 6 de mayo de 2025 el proyecto de ley para reducirla a 37,5 horas semanales, medida cuya efectividad se supedita a su validación en sede parlamentaria.

2 En este sentido, debe reseñarse la enmienda formulada por el Grupo Parlamentario de Sumar al artículo 87 del proyecto de Ley de la función pública de la Administración del Estado, en la que se recoge que “la jornada general de trabajo de la Administración del Estado no superará las 35 horas semanales y será fijada por el departamento ministerial competente en materia de función pública, previa negociación con las organizaciones sindicales presentes en las mesas de negociación, en el marco de lo dispuesto por la normativa básica”, BOCG n.º 31(2), de 4 de marzo de 2025.

3 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de mayo de 2019 (asunto C-55/18).

4 *El Confidencial*, 13 de abril de 2013. Disponible en https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2013-04-13/hijo-sabes-bien-que-los-funcionarios-sois-muy-vagos_202413/ (consultado el 3 de mayo de 2025).

5 FERNÁNDEZ PROL, F., “El trabajo a distancia en España: Análisis en clave preventiva tras la aprobación de la Ley 10/2021, de 9 de julio”, *Ius et Praxis*, vol. 27 (3), 2021, pp. 179-197. Disponible en <https://www.revistaiep.usal.es/wp-content/uploads/2021/12/09-ARTICULO-Fernandez-Proll-Francisca-derecho-del-trabajo.pdf>. En este sentido, el proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros el 6 de mayo de 2025 pretende también garantizar de manera más efectiva este derecho a la desconexión.

6 Como se mencionará más adelante, algunas respuestas al cuestionario inciden en que el control de presencia en el trabajo no implica necesariamente un mejor rendimiento. En esta línea, autores como Vallejo y Giachi han comparado los modelos de España, Italia, Grecia y Portugal con los del resto de Europa, concluyendo que la aplicación de fórmulas de flexibilidad horaria en Europa se asocia a altos niveles de productividad y los países del sur, aunque tienen una amplia jornada de trabajo, son menos productivos y muestran una escasa flexibilidad horaria. VALLEJO PEÑA, F. A., y GIACHI, S., “Flexibilidad horaria, horas reales trabajadas y productividad laboral en el sur de Europa”, *Revista Internacional De Organizaciones*, n. 25-26, 2021, pp. 151-77. Disponible en <https://doi.org/10.17345/rio25-26.151-177>

7 Con esta orientación pueden señalarse los estudios de Wallace, Kossek y Van Dyne. WALLACE, C., “Work flexibility in eight european countries. A cross-national comparison”, *Czech Sociological Review*, vol. 39 (6), 2003, pp. 773-794, disponible en <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/5645>; KOSSEK, E. y VAN DYNE, L., “Face-time matters: A cross-level mo-

y controversias jurídicas derivadas de la implantación de los diferentes sistemas de control horario⁸, cuestiones sin duda relevantes pero que exceden el ámbito de esta investigación.

En puridad, el objetivo general se encamina a evaluar el grado de cumplimiento de la jornada laboral a través de los mecanismos de control horario que, en su caso, se hubieran establecido. Y ello circunscribiéndose exclusivamente a una parte específica del sector público, como sería la Administración local, dentro de un limitado marco territorial (Galicia), tomando como referencia la aprobación del Real decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, que incorpora al Estatuto de los trabajadores la obligación del registro de jornada. Esta normativa afectaría al personal laboral, pero no incluiría expresamente al funcionariado, aunque, como se tendrá ocasión de ver, ambas categorías se acabarán equiparando en cuanto a este “control”.

Establecido el objetivo general (el control horario en el sector público local gallego), deben formularse los objetivos específicos. En esta línea, lógicamente, habrá que verificar si se han implantado sistemas de control horario en la Administración local, los tipos de control que en dicho caso se han desarrollado y la fiscalización o comprobación que las entidades locales ejercitan sobre su cumplimiento.

Llegados a este punto, es posible formular una hipótesis inicial, cuya verificación se hará a partir de las respuestas recibidas a un cuestionario realizado a un grupo representativo de entidades locales de Galicia. La hipótesis consiste en que la existencia de un control horario incide en el cumplimiento de la jornada de trabajo por el personal del sector público local gallego, pero no impide su incumplimiento por una parte significativa de este mismo personal. Es decir, se trata de determinar si existe vinculación entre un sistema de control horario y el cumplimiento de este.

Para proceder a un análisis lo más preciso posible, el trabajo comienza desarrollando el marco teórico en el que se sustenta el control horario de los efectivos del sector local, partiendo del panorama de los recursos humanos en el ámbito público, la dimensión legal de la regulación de la jornada laboral en la Administración local y la base normativa que sostiene el registro horario. A continuación, se detalla la metodología utilizada, incidiendo en las características del cuestionario enviado como muestra a un número representativo de entidades locales gallegas. A partir de ahí, y sobre la base teórica y las respuestas recibidas, se analizan los resultados y posteriormente se formulan las conclusiones de la investigación.

delo of how work-life flexibility influences work permormance of individuals and groups”, *Handbook of work-family integration*, 2008, Academic Press, New York, pp. 305-330.

8 IGARTUA MIRÓ, M. T., “La obligación de registro de la jornada de trabajo tras el RDL 8/2019”, *Temas Laborales*, n. 147, 2019, pp. 115-149. Disponible en https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/inline-files/2023/06/147_4.pdf

2 Marco teórico

2.1 El control horario en el panorama de los recursos humanos en las administraciones públicas

De acuerdo con los datos reflejados en el *Boletín estadístico del personal al servicio de las administraciones públicas* de julio de 2024⁹, el personal que presta servicios en el conjunto del sector público español supera por poco los tres millones (3.043.024). No obstante, en el modelo descentralizado y autonómico consagrado por la Constitución española de 1978, el sector público local apenas supone un total de 639.774 efectivos (21,02 %), muy lejos del principal destinatario del referido proceso descentralizador a nivel territorial –el sector público autonómico– al asumir las comunidades autónomas importantes competencias de carácter social, educativo y sanitario, contando con 1.868.752 efectivos (61,41 %).

Al desagregar los datos para el territorio gallego, se obtienen 176.904 personas al servicio de las administraciones públicas en Galicia, lo que supone el 5,81 % de los efectivos del sector público en el conjunto de España e implica un porcentaje muy similar al que representa Galicia respecto de España en cuanto a superficie (5,84 %) y población (5,61 %)¹⁰. Y, de esos 176.904 efectivos, únicamente 30.622 pertenecerían al sector público local (17,31 %), lo que conlleva que los recursos humanos de las entidades locales en Galicia sean casi cuatro puntos porcentuales inferiores a los que existen en el promedio estatal. Además, este personal al servicio del sector público local en el ámbito territorial de Galicia no está distribuido de forma homogénea entre sus provincias, reflejándose un peso muy notable de las atlánticas (A Coruña y Pontevedra cuentan con 11.409 y 8.807 efectivos respectivamente, lo que supone el 37,26 % y el 28,76 %), frente a las provincias menos urbanas (Lugo y Ourense tienen 5.171 y 5.235 en cada caso, traducándose en el 16,88 % y en el 17,10 % de este personal), lo que guarda vinculación con el consabido desequilibrio poblacional existente entre las referidas provincias¹¹, desequilibrio que, como se señalará al mencionar la metodología, implicará un envío del cuestionario a más entidades locales de la provincia de A Coruña.

En cuanto al elemento específico del control horario como instrumento en general del subsistema de control y productividad en el sector público, es una figura deficitaria, como lo es, en general, el subsistema mismo del control de la productividad.

9 Datos disponibles en https://funcionpublica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/BEPSAP_JULIO_2024.pdf0.pdf (consultado el 26 de abril de 2025).

10 Galicia cuenta con 29.575 kilómetros cuadrados frente a los 505.990 del total de España. En cuanto a la población de Galicia, sería de 2.705.833 y la de España 48.619.695. Datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE) a 1 de enero de 2024, disponibles en <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=56940&L=0> (consultado el 26 de abril de 2025).

11 No obstante, la relación entre la población provincial y el personal al servicio del sector público local en cada una de ellas varía en función de la provincia, manifestándose tendencias opuestas entre las atlánticas y el resto. Así, A Coruña representa el 41,70 % de la población gallega y un 37,26 % de los referidos efectivos; Lugo el 12,01 % de la población y el 16,88 % del personal; Ourense el 11,25 % poblacional y el 17,10 % de los efectivos locales; y finalmente Pontevedra cuenta con el 35,03 % de la población de Galicia y con un 28,76 % del personal local.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Históricamente, frente a este control, lo importante en la Administración pública ha sido cumplir con el procedimiento, el *iter* administrativo y la ley¹².

Cabe recordar que, en general, los sistemas de control horario en el sector público no están muy desarrollados, tampoco en perspectiva internacional comparada¹³ y menos aún si observamos países homólogos que cuentan con sistemas de empleo público cerrado o de carrera, como es el caso de Francia o Alemania¹⁴.

Precisamente, en indagar acerca de la efectividad de la extensión del control horario como elemento coadyuvante al control de la productividad del sector público, reside buena parte de la lógica de esta investigación. Además, esta orientación es fundamental, pues el tiempo de trabajo es una de las figuras clave en un sistema retributivo tan estático como el del sector público en España¹⁵; es decir, si no se cumple el tiempo de trabajo, el agravio es mayor al no estar considerados otros elementos como la eficiencia, el rendimiento, la calidad o el impacto.

Esta deficiencia de partida colisiona más, si cabe, con la demanda social creciente¹⁶ por aumentar el control sobre la productividad pública e inherentemente sobre los efectivos públicos, que pugnando contra el “cliché” negativo que recae sobre ellos, siguen siendo considerados en el imaginario colectivo como un tipo de personal “privilegiado”. En este punto, flexibilizar las retribuciones en función del rendimiento, de la eficiencia o de la eficacia (aspectos en que entraría el cumplimiento del control horario) sigue siendo una idea muy extendida en la literatura al respecto¹⁷ y en muchas agendas gubernamentales de reforma del sector público¹⁸, siendo considerado casi un deber para con la ciudadanía¹⁹. Pero es que, además, el control horario, por elemento poco sofisticado que pueda parecer, está plenamente consolidado como un elemento de percepción de calidad del servicio público por la ciudadanía²⁰.

En paralelo, junto al impacto negativo en el ámbito ciudadano, el incumplimiento horario tiene un efecto demoledor a nivel de clima laboral, pues, independientemente

12 DILULIO, J. J., “Measuring performance when there is no bottom line”, *Performance measures for the criminal justice system*, U.S. Department of Justice, 1993, pp. 143-156, disponible en <https://bjs.ojp.gov/content/pub/pdf/pmcjs.pdf>; y BEHN, R. D., *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press, 2001.

13 POLLITT, C., y BOUCKAERT, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

14 OECD, *Government at a Glance 2019*. OECD Publishing, París, 2019. Disponible en <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>

15 CORTÉS CARRERES, J. V., *Manual Práctico de gestión de recursos humanos en la Administración Local*, Dykinson, Madrid, 2001.

16 CAIDEN, G., y CAIDEN, N. J., “Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 12, 1998.

17 SUK KIM, P., “La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo”, *Gestión y Política Pública*, vol. 8 (2), 1999, pp. 325-347. Disponible en <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gvpp>

18 PETERS, B.G., y PIERRE, J., *The Next Public Administration: Debates and Dilemmas*. SAGE, 2020, disponible en <https://doi.org/10.4135/9781473920569>; y CHRISTENSEN, T., y LAEGREID, P., *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Routledge, Abingdon-New York, 2011.

19 SPENCER, L.M. y SPENCER, L.M., “Competence and Work”, Wiley and Sons, New York, 1993.

20 GONZÁLEZ-CACHEDA, B., BRIONES GAMARRA, O., y VARELA ÁLVAREZ, E. J., “Atención telefónica y calidad percibida en los servicios de atención primaria en España”, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 11 (2), 2024, disponible en <https://doi.org/10.5209/cgap.97055>; y JAMES, O., “Performance measures and democracy: Information effects on citizens in field and laboratory experiments”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21 (3), 2010, pp. 399-418, disponible en <https://doi.org/10.1093/jopart/muq057>

del rendimiento efectivo, el personal público exige el cumplimiento de las mismas condiciones laborales y, cuando alguien no cumple el horario, se produce un fenómeno de pérdida de equidad interna²¹ que se traduce en desmotivación y menoscabo de sentido de la propia función pública individual, agravado por el conocido efecto de “tabula rasa” en las retribuciones públicas (todos cobran igual independientemente del tiempo de trabajo o el rendimiento).

Una última cuestión en este punto ha de ser la de deslindar control horario y productividad. Es conocido el fenómeno del “presencialismo”, que alude a que cumplir el horario no implica generar valor público²². En esa línea, se está ante un elemento imprescindible pero que nada aporta si no se acompaña de otros instrumentos como el control de productividad, sea de rendimiento colectivo o de desempeño individual. Estos aspectos, sin embargo, necesitarían un diseño de investigación propio que excede los objetivos de este estudio.

2.2 La duración de la jornada de trabajo en las entidades locales

De conformidad con los principios de supremacía, normatividad y aplicabilidad de la Constitución de 1978 y el marco de autonomía establecido para las comunidades autónomas y entidades locales en su título VIII, debe partirse de lo dispuesto en el artículo 149.1, donde se señala que:

“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: [...]

7.ª Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas. [...]

13.ª Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. [...]

18.ª Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas”.

Sobre estos cimientos, en el año 1985 se aprobó la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), estableciendo en su artículo 94 que la jornada de trabajo será, en cómputo anual, la misma que se fije para el funcionario de la Administración del Estado, y se les aplicarán las mismas normas sobre equivalencia y reducción de jornada. Por tanto, la primera gran consideración que se

21 PERRY, J.L., y HONDEGHEM, A. (Eds.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford University Press, Oxford, 2008.

22 ARONSSON, G., GUSTAFSSON, K., y DALLNER, M., “Sick but yet at work. An empirical study of sickness presenteeism”, *Journal of Epidemiology & Community Health*, vol. 54 (7), 2000, pp. 502-509. Disponible en <https://doi.org/10.1136/jech.54.7.502>

puede realizar a este respecto es que la legislación básica aprobada para el régimen local no hace sino remitirse a la normativa estatal que se analizará a continuación.

En este sentido, la Resolución de 20 de diciembre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración general del Estado (BOE de 27 de diciembre), establece, en su artículo segundo, que la duración máxima de la jornada general de trabajo en la Administración general del Estado será de 37,5 horas semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, equivalente a 1.647 horas anuales, manteniendo el cómputo que ya se había dispuesto en la Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 10 de marzo de 2003 (BOE de 13 de marzo)²³. De esta forma, se extrae una segunda consideración relevante: la normativa referenciada preveía unos máximos que, por vía de acuerdo o convenio, dependiendo de la naturaleza funcional o laboral del personal, permitirían negociar la distribución de la jornada laboral e incluso reducir el tiempo efectivo. Cuestión que lleva a formular en paralelo una tercera consideración: con base en la referida negociación, el tiempo efectivo de trabajo para el personal de las administraciones públicas entre la resolución de 10 de marzo de 2003 y los cambios normativos que se adoptarían en diciembre de 2011 era inferior a las 37,5 horas a la semana y se aproximaba a las 35 horas semanales²⁴.

Es en el contexto de la crisis económica y financiera global cuando el nuevo Gobierno presidido por Mariano Rajoy adopta el Real decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, cuyo artículo 4 disponía que *“a partir del 1 de enero de 2012, y para el conjunto del sector público estatal, la jornada ordinaria de trabajo tendrá un promedio semanal no inferior a las 37 horas y 30 minutos”*, siendo este precepto objeto de cierta polémica en cuanto a su eventual aplicación al sector público local²⁵. Así las cosas, como cuarta consideración se puede señalar que se pasó de establecer una duración máxima de la jornada (Resolución de 20 de diciembre de

23 EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, “La jornada de los funcionarios públicos es de treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio”, n. 9, *La Ley*, ref. 1083/2011, tomo 2. Disponible en https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAEFAMtMSbENCDAAWMzlwMjtbLUouLM_DxblwNDQwNTAzQQQZa-pUt-ckhlQaptWmJQcSoAF4-bmzUAAAA=WKE (consultado el 2 de mayo de 2025).

24 Como señala Cano Larrotcha, en la práctica, en la mayoría de ayuntamientos la “jornada real” se había reducido a 35 horas semanales por la vía de la negociación colectiva formal o de los acuerdos y pactos tácitos, aunque hubo casos en los que fueron impugnados y los tribunales declararon la nulidad de estas cláusulas. En este sentido puede reseñarse la Sentencia n.º 634/2008, de 1 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, que recoge el posicionamiento de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 1996. CANO LARROTCHA, J.: “La reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos en el Real decreto Ley 20/2011, de 30 de Diciembre”. Disponible en <https://www.acalsi.com/blog/2012/01/el-real-decreto-ley-202011-de-30-de-diciembre-y-la-reordenacion-del-tiempo-de-trabajo-de-los-empleados-publicos> (consultado el 30 de abril de 2025).

25 Así, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) emitió una circular en la que mantenía que el real decreto-ley era aplicable a la Administración local y, por tanto, la duración de la jornada en el nivel local no podía ser inferior a las 37,5 horas semanales, disponible en <http://femp.femp.es/files/3580-440-fichero/Circular-Medidas%20extraordinarias.pdf> (consultado el 30 de abril de 2025). Por su parte, los servicios jurídicos de organizaciones sindicales como la Unión General de Trabajadores (UGT) estimaban que el mencionado artículo 4 del real decreto no tendría carácter básico y no afectaría a las entidades locales, en virtud de lo dispuesto por el artículo 47 del Estatuto básico del empleado público aprobado en el año 2007, que, según esta interpretación, derogaría implícitamente el artículo 94 de la LBRL, disponible en <https://www.acalsi.com/wp-content/uploads/2012/01/el-informe-de-la-asesor%C3%ADa-jur%C3%ADdica-de-uno-de-los-Sindicatos-m%C3%A1s-representativos.pdf> (consultado el 30 de abril de 2025).

2005) a una duración mínima de promedio semanal de jornada (Decreto-ley de 30 de diciembre de 2011), sin perjuicio del marco que se diseñaría para el teletrabajo, actualmente presente en el 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 (EBEP). De este modo, se invirtió la duración de la jornada entre el sector privado y el público: en el año 2008 la jornada media en el sector privado era de 38,5 horas semanales frente a las 36 del funcionariado, mientras que en el año 2012 se cruzaron las líneas y fueron los efectivos públicos los que trabajaron 37 horas de media a la semana y los del ámbito privado no más de 36,6 horas²⁶.

Además, todavía habría que añadir una nueva fuente de controversia: dado que la aplicación del artículo 4 del Real decreto-ley 20/2011 a las entidades locales se hacía en virtud de lo dispuesto por el artículo 94 de la LBRL y este precepto se refería al personal “funcionario”, cabía plantearse si la jornada de trabajo dispuesta en el decreto-ley incidiría únicamente sobre aquellos efectivos locales que gozasen de la condición “funcionarial”, dejando fuera a otra clase de personal del sector público, como el laboral o el de naturaleza eventual, cuestión que se resolvería equiparando la duración de la jornada del personal laboral al funcionario.

No obstante, con la mejora de la situación económica, se introdujo cierta “flexibilización” en el carácter imperativo de la duración fijada en el Decreto-ley de 30 de diciembre de 2011 por vía de lo dispuesto en la disposición adicional centésima cuadragésima cuarta (144) de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado (PGE) para 2018, que regula la jornada de trabajo general en el sector público, señalando que la misma se computará en cuantía anual y supondrá un promedio semanal de 37,5 horas, sin perjuicio de las jornadas especiales existentes o que, en su caso, se establezcan²⁷. Así, los apartados segundo²⁸ y tercero²⁹ de la referida dis-

26 “Fin del mito: los funcionarios trabajan más horas que los asalariados tras la crisis”, *El Independiente*, 27 de agosto de 2018, disponible en https://www.elindependiente.com/economia/2018/08/27/fin-del-mito-los-funcionarios-trabajan-mas-horas-que-los-asalariados-tras-la-crisis/#google_vignette (consultado el 30 de abril de 2025). No obstante, a partir del año 2018 y coincidiendo con el final de las medidas de ajuste derivadas de la crisis, la tendencia volvió a cambiar y la duración efectiva de la jornada laboral en el sector público se sitúa, conforme a los datos más recientes, en 35,9 horas, *El País*, 24 de febrero de 2025, disponible en <https://elpais.com/economia/2025-02-24/sumar-propone-que-la-jornada-laboral-de-los-funcionarios-del-estado-sea-de-35-horas-a-la-semana.html> (consultado el 2 de mayo de 2025).

27 En relación con ello, el artículo 47 del EBEP aprobado el 30 de octubre de 2015, trasladando lo recogido en la norma de 2007, dispone que las administraciones públicas establecerán la jornada general y las especiales de trabajo del funcionariado público.

28 “Dos. No obstante lo anterior, cada Administración pública podrá establecer en sus calendarios laborales, previa negociación colectiva, otras jornadas ordinarias de trabajo distintas de la establecida con carácter general, o un reparto anual de la jornada en atención a las particularidades de cada función, tarea y ámbito sectorial, atendiendo en especial al tipo de jornada o a las jornadas a turnos, nocturnas o especialmente penosas, siempre y cuando en el ejercicio presupuestario anterior se hubieran cumplido los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y la regla de gasto. Lo anterior no podrá afectar al cumplimiento por cada Administración del objetivo de que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 % de las plazas de naturaleza estructural en cada uno de sus ámbitos.

De acuerdo con la normativa aplicable a las entidades locales, y en relación con lo previsto en este apartado, la regulación estatal de jornada y horario tendrá carácter supletorio en tanto que por dichas entidades se apruebe una regulación de su jornada y horario de trabajo, previo acuerdo de negociación colectiva”.

29 “Tres. Asimismo, las administraciones públicas que cumplan los requisitos señalados en el apartado anterior podrán autorizar a sus entidades de derecho público o privado y organismos dependientes, a que establezcan otras jornadas ordinarias de trabajo u otro reparto anual de las mismas, siempre que ello no afecte al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y la regla de gasto, así como al objetivo de temporalidad del empleo público en el ámbito respectivo a que se hace referencia en el apartado Dos anterior”.

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

posición adicional 144^a de los PGE de 2018 contemplaban la posibilidad de reducir la duración de la jornada por debajo de las 37,5 horas semanales, siempre que se cumplieran determinados objetivos vinculados a la estabilidad presupuestaria, deuda pública, regla de gasto y temporalidad en el empleo público.

Esta norma sigue actualmente en vigor, a través de los prorrogados presupuestos generales del Estado aprobados por la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, permitiendo todavía una mayor flexibilización al eliminar de dichos apartados la necesidad de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto, manteniendo el de temporalidad en el 8 % previsto en los PGE de 2018³⁰.

De esta forma, el artículo 94 de la LBRL sigue siendo el punto de partida, remitiéndose a lo que disponga la Administración del Estado, para lo cual se toma como referencia la Resolución de 28 de febrero de 2019 de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración general del Estado y sus organismos públicos³¹, aplicable al personal de la Administración local sin perjuicio de la posible adaptación de la jornada, previa negociación, prevista en la disposición adicional 144^a de los PGE.

En conclusión, hoy en día la duración “formal” de la jornada en el sector público local es de 37,5 horas semanales, siendo la regulación estatal de jornada y horario de aplicación supletoria; en paralelo, a través de lo dispuesto en los PGE y la negociación colectiva, se permite su reducción y la equiparación entre las distintas categorías de personal, singularmente funcionariado y laboral.

No es baladí este matiz, ya que distintas entidades locales, previo cumplimiento de los requisitos establecidos (inicialmente de carácter presupuestario y en la actualidad vinculados a “*que la temporalidad en el empleo público no supere el 8 % de las plazas de naturaleza estructural*”) y de la preceptiva negociación, están reduciendo la duración efectiva de la jornada. Ahora bien, de no haber pactado esta reducción, resulta de aplicación supletoria la jornada de la Administración general del Estado, aunque en este ámbito, y al hilo de la iniciativa de reducir la jornada laboral en el ámbito “empresarial” desde las 40 horas a las 37,5 horas semanales, también se están formulando propuestas para reducir “formalmente” y con “carácter general” la jornada de los efectivos públicos a las 35 horas semanales, como se señaló en la parte introductoria de este trabajo.

2.3 El control horario en las entidades locales

Como señala la profesora Igartua Miró, la ampliación de la flexibilidad empresarial –a través de mecanismos como la distribución irregular de la jornada, las horas extraordinarias compensadas con descansos o bolsas surgidas de prácticas–, unida a determinadas imposiciones de las empresas generalizadas durante la crisis y el

30 En este sentido, la disposición adicional centésima cuadragésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de presupuestos generales del Estado para 2018, se modifica parcialmente por la disposición final vigésima octava de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2023.

31 El punto 3 de la citada resolución señala que “*la duración de la jornada general será de 37 horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio en cómputo anual, equivalente a mil seiscientos cuarenta y dos horas anuales*”.

uso intensivo de las nuevas tecnologías, suponen dificultades en orden al cómputo de la jornada que no se planteaban de forma tan virulenta en épocas precedentes³².

Es verdad que el objeto de trabajo no es analizar esta diversidad y amplia casuística, aunque ello no ha de impedir mencionar que con anterioridad al año 2019, momento en el que se introduce en el Estatuto de los trabajadores la obligación del registro horario, existieron planteamientos divergentes en distintos órganos jurisdiccionales, entre los que han de destacarse los pronunciamientos de la Audiencia Nacional, que acogió una interpretación extensiva³³ para concluir que el control de las horas extraordinarias sólo podía producirse a partir de un registro de la jornada diaria del personal trabajador, y los llevados a cabo poco después por el Tribunal Supremo³⁴. Debe mencionarse que la propia Audiencia Nacional presentó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que culminó en la sentencia de 14 de mayo de 2019³⁵ por la que se obligaba a los Estados miembros a imponer al empresariado la obligación de implantar un sistema objetivo, fiable y accesible que permita computar la jornada laboral diaria realizada por el personal trabajador.

En este contexto, en el año 2019 se aprueba el Real decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo, cuyo artículo 10 incorpora un nuevo apartado noveno al artículo 34 del Estatuto de los trabajadores, según el cual *“la empresa garantizará el registro diario de jornada, que deberá incluir el horario concreto de inicio y finalización de la jornada de trabajo de cada persona trabajadora, sin perjuicio de la flexibilidad horaria que se establece en este artículo”*.

Debe señalarse que el preámbulo de este decreto-ley justifica la implantación del registro, no propiamente como un instrumento de control, sino como un elemento de protección de las personas trabajadoras, al concebir las reglas sobre limitación de la jornada laboral como un elemento “indisponible” para las partes del contrato de trabajo³⁶.

32 IGARTUA MIRÓ, M. T., “La obligación de registro...”, p. 118.

33 Asuntos Bankia, Abanca y Sabadell, resueltos por sentencias de la Audiencia Nacional de 4 de diciembre de 2015 (procedimiento n.º 301/2015), de 19 de febrero de 2016 (procedimiento n.º 383/2015) y de 6 de mayo de 2016 (procedimiento n.º 59/2016).

34 IGARTUA MIRÓ, M. T., “La obligación de registro...”, p. 120. El Tribunal Supremo, en el caso Bankia, a través de su Sentencia de 23 de marzo de 2017 (recurso n.º 81/2016), reiterada en el asunto Abanca resuelto por Sentencia de 20 de abril de 2017 (recurso n.º 116/2016), aboga por una interpretación literal del artículo 35.5 del ET, para alcanzar la conclusión de que el precepto no impone el registro para toda la plantilla y va dirigido única y exclusivamente a la realización de las horas extraordinarias.

35 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de mayo de 2019 (asunto C-55/18). Meses antes, en las conclusiones del abogado general, formuladas el 31 de enero de 2019, se afirmaba que la normativa europea imponía “a las empresas la obligación de implantar un sistema de cómputo de la jornada laboral efectiva de los trabajadores a tiempo completo que no se hayan comprometido de forma expresa, individual o colectivamente, a realizar horas extraordinarias y que no ostenten la condición de trabajadores móviles, de la marina mercante o ferroviarios”, apareciendo expresamente referenciadas en el Real decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo (aprobado por tanto, con base en dichas conclusiones, aunque antes de la sentencia).

36 De hecho, el mismo Preámbulo señala expresamente que *“la realización de un tiempo de trabajo superior a la jornada laboral legal o convencionalmente establecida incide de manera sustancial en la precarización del mercado de trabajo, al afectar a dos elementos esenciales de la relación laboral, el tiempo de trabajo, con relevante influencia en la vida personal de la persona trabajadora al dificultar la conciliación familiar, y el salario. Y también incide en las cotizaciones de Seguridad Social, mermadas al no cotizarse por el salario que correspondería a la jornada realizada”*. En este sentido, el registro horario del artículo 34.9 del ET sería compatible con el previsto en el artículo 35.5 para las horas extraordinarias, siempre que se cumpla el resto de requisitos establecidos para el registro de estas.

No obstante, aunque “el RDL ha optado por dar un alcance universal a la obligación de forma que todas las empresas, con independencia del tamaño, sector productivo, tipo de actividad desarrollada o modelo de jornada, deben cumplimentar el registro”³⁷, en puridad lo dispuesto en el artículo 34.9 del ET no sería de aplicación al personal funcionario de carrera, tal como prevé el artículo 1.3 a) de la misma norma. De igual modo, habría que añadir otras exclusiones, como las relaciones laborales de carácter especial y el personal de alta dirección (que puede tener un papel relevante en municipios de gran población) o respecto de aquel personal que tenga pactado un régimen de libre disponibilidad (por ejemplo, personal eventual con funciones de asesoramiento especial). También estarían excluidos del registro establecido en el Estatuto de los trabajadores el personal con contrato a tiempo parcial, autónomos, cooperativistas o trabajadores que ya contaban con registros específicos, como los denominados “trabajadores móviles”³⁸.

Debe ponerse de manifiesto que la norma no establece un modelo de registro de jornada (como más adelante se verá, en el cuestionario enviado a las entidades locales se mencionaban diferentes alternativas), siendo válido cualquier medio en soporte papel o telemático que permita lograr el objetivo de proporcionar información fiable, inmodificable y no manipulable *a posteriori*, debiendo respetarse la intimidad y los datos personales cuando el registro requiera el acceso a dispositivos digitales o el uso de sistemas de videovigilancia o geolocalización. Además, la concreta implantación de los mecanismos de control horario se hará conforme a lo dispuesto en convenio o acuerdo colectivo, si bien en ausencia de este bastaría la consulta a la representación del personal trabajador y, en caso de que no la hubiera, se podría implantar de forma unilateral respetando las previsiones establecidas en la normativa de aplicación³⁹.

Llegados a este punto, hay que preguntarse por la aplicabilidad del Real decreto-ley 8/2019 al ámbito de las administraciones públicas, donde el principal impulso de la implantación de los registros horarios ha sido tradicionalmente garantizar no tanto el control de las horas extraordinarias, sino el efectivo cumplimiento de las jornadas laborales, pues, como señala Hernández, “es ocioso recordar en este punto la peyorativa opinión social sobre el escaso celo de los trabajadores al servicio de la Administración en el cumplimiento estricto de sus horarios”⁴⁰.

Como se ha expuesto previamente, el artículo 1.3 a) del ET excluye expresamente del ámbito de aplicación de dicha norma la relación de servicio del funcionariado público, “*que se regirá por las correspondientes normas legales y reglamentarias, así como la del personal al servicio de las administraciones públicas y demás entes, organismos y*

37 IGARTUA MIRÓ, M. T., “La obligación de registro...”, p. 129.

38 Guía sobre el registro de jornada elaborada por el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, disponible en <https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/GuiaRegistroJornada.pdf> (consultado el 5 de mayo de 2025), pp. 1-3.

39 Guía sobre el registro de jornada..., pp. 6-7.

40 HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., “Control horario y Administración Pública: ¿y el teletrabajo «pa» cuando?”, *Diario La Ley*, n. 9461, 2019. Disponible en <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAFAmTMSbF1CTEAAiNLMxNjS7WY1KLzPw8WYMDQ0sDM0OwQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAj591vTUA AAA=WKE> (consultado el 2 de mayo de 2025).

entidades del sector público, cuando, al amparo de una ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias”.

Por ello puede significarse que en este ámbito se parte de una dualidad entre personal laboral y funcionario, cada uno con sus bases normativas y en la que los primeros regulan sus derechos y deberes a través de los convenios colectivos de negociación mientras que el funcionariado lo hace en los acuerdos marco. No obstante, como se pondrá de manifiesto en breve, las negociaciones entre la Administración y los sindicatos normalmente se orientan en el sentido de equipararlos en derechos y obligaciones, siendo el registro horario un ejemplo de ello.

Así, por lo que respecta al personal laboral de la Administración local y al registro de la jornada, la normativa aplicable prescribe que todas las empresas (por tanto también la Administración) deben contar con el citado registro, según lo dispuesto en el artículo 34.9 del ET anteriormente mencionado.

No obstante, aunque la normativa reguladora del personal laboral (Estatuto de los trabajadores) no se aplica al personal funcionario, el deber de cumplimiento de la jornada cuenta también con respaldo en el régimen estatutario del funcionariado público, que determina esta obligación remitiéndose a lo dispuesto en el punto 12.3 de la Resolución de 28 de febrero de 2019 de la Secretaría de Estado de Función Pública, que promueve programas de cumplimiento de la jornada de trabajo debida y del control del absentismo⁴¹, a la par que, como ya se ha señalado, establece la jornada de trabajo en combinación con la Ley de presupuestos generales del Estado.

A ello todavía habría que añadir que el EBEP, en su artículo 54, regula entre los deberes de los efectivos públicos y bajo el epígrafe “*principios de conducta*” que “*el desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos*” (apartado segundo). Y el propio EBEP dispone en su artículo 2.1 c) que sus previsiones se aplican al personal funcionario y en lo que proceda al laboral de las administraciones de las entidades locales, incluyendo como empleados públicos en su artículo 8 al funcionariado de carrera, funcionariado interino y personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal y personal eventual.

La conjunción de ambas normativas y la operatividad del principio de igualdad permite concluir como necesario que en la Administración pública exista un sistema de control horario, aplicable también para el personal “funcionario”⁴². En esta línea,

⁴¹ “*Las personas titulares de las subsecretarías de los departamentos ministeriales, a través de las inspecciones de servicios departamentales, así como los demás órganos competentes de las entidades señaladas en el apartado 1 de esta resolución, promoverán programas de cumplimiento de la jornada de trabajo debida y de control del absentismo, adoptando las medidas necesarias para la corrección de incumplimientos e infracciones.*

Asimismo, deberán remitir trimestralmente a la Secretaría de Estado de Función Pública información sistemática sobre el cumplimiento de jornadas y horarios de trabajo y sobre los niveles de absentismo, de acuerdo con los criterios que se determinen por la Comisión Coordinadora de las Inspecciones Generales de Servicios de los Departamentos Ministeriales y con el procedimiento que establezca la Dirección General de Gobernanza Pública”.

⁴² Incluso, aunque se llegase a considerar que el EBEP y la Resolución de 28 de febrero de 2019 no proporcionaban suficiente base para la implantación de este “registro” entre el personal funcionario, el hecho de que no fuera obligatorio para esta tipología de personal no significaría que estuviera prohibido. En este sentido, “Registro de jornada. ¿Están los ayuntamientos obligados a establecer un control horario para el personal funcionario?”, *DERECHOLOCALES*, disponible en <https://derecho-local.es/consulta/registro-de-jornada-estan-los-ayuntamientos-obligados-a-establecer-un-control-horario-para-el-personal-funcionario> (consultado el 5 de mayo de 2025).

“es indubitado que no parece adecuado que se dé cumplimiento de forma rigurosa a la novedad introducida por el Real decreto-ley 8/2019 sólo para los laborales y no para los funcionarios en la misma Administración, sobre todo cuando es práctica habitual en las administraciones que existan muchos empleados públicos con contrato laboral que realizan labores y tareas muy similares a otros de la misma cualificación profesional, pero con rango funcional, aunque estas tareas no constituyan ejercicio de autoridad”⁴³. Este registro permitiría demostrar objetivamente el cumplimiento de la obligación legal de realizar la jornada laboral y cuya ausencia podría dar lugar a una infracción grave con el correspondiente riesgo de una posible sanción de la inspección de trabajo, al modificar también el Real decreto-ley 8/2019 el Real decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social (LISOS)⁴⁴.

De esta forma, el control de jornada resultará de aplicación a todos los efectivos tanto públicos como privados, por lo que tendrán derecho a que en sus organizaciones laborales y empresariales se instale el control del registro diario de jornada, que deberá incluir el horario concreto de inicio y finalización, estando las entidades empleadoras obligadas a implantarlo⁴⁵.

3 Metodología

Para verificar la hipótesis de partida, se elaboró un cuestionario compuesto de 10 preguntas estandarizadas, ofreciendo alternativas de respuesta predeterminadas y con un marcado perfil dicotómico, aunque permitiendo que en varias se pudieran realizar comentarios o precisiones.

De esta forma, se parte de una metodología cuantitativa a través del envío de un cuestionario a 76 entidades locales existentes en Galicia por medio de la remisión de correos electrónicos al funcionamiento de habilitación nacional (FHCN)⁴⁶, contactándose previamente con dicho personal a fin de explicar el objeto y características del mismo.

A efectos de garantizar una muestra amplia, los envíos comprendieron a la totalidad de las diputaciones provinciales de Galicia (4) y a un número significativo de municipios (69) de los 313 actuales⁴⁷. Además, y para cumplir el parámetro de la

43 HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., “Control horario...”

44 El incumplimiento de la obligación de registro de la jornada diaria constituye una infracción grave del empresario (artículo 7.5 de la LISOS) que podrá ser sancionada con una multa, de 751 a 7.500 euros (artículo 40.1.b de la LISOS). La empresa podrá, así, ser sancionada: 1) cuando no cuente con ningún tipo de registro de jornada; 2) cuando el registro se ha implantado con graves deficiencias que no respetan los requisitos previstos por el artículo 34.9 del ET (por ejemplo, si no se consigna el momento de inicio y finalización de la jornada, sino únicamente el número de horas realizadas); 3) cuando la empresa no respeta el marco negociado con los representantes, en el convenio o acuerdo de empresa, para la articulación y organización del registro. LÓPEZ ÁLVAREZ, M. J.: “Registro de jornada: puntos críticos”, *Actum Social*, n. 148, 2019.

45 HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., “Control horario...”

46 Estos FHCN representan dentro del conjunto de efectivos locales un 0,72% del total. Datos disponibles en https://funcion-publica.digital.gob.es/dam/es/portalsefp/funcion-publica/rcp/boletin/BEPSAP_JULIO_2024.pdf0.pdf (consultado el 27 de abril de 2025).

47 A continuación se ofrece el listado de los 69 municipios objeto del cuestionario. En la provincia de A Coruña los envíos se realizaron a los ayuntamientos de A Coruña, A Laracha, Ames, A Pobra do Caramiñal, Arteixo, Arzúa, As Pontes, As Somozas,

representatividad, elemento fundamental de la técnica de muestreo, se ha pretendido reflejar la singularidad del mundo local a través de municipios de diverso tamaño y población, a la par que se han incluido tres entidades carentes de naturaleza territorial según la LBRL pero importantes en la dinámica funcional y de modelos de gestión en red, como el Consorcio Provincial de Bomberos de A Coruña, su entidad análoga en la provincia de Lugo, y la Mancomunidad da Terra Chá en Lugo⁴⁸.

De igual modo, la elección de las entidades no fue discrecional, sino motivada en función de los siguientes criterios:

- El mayor número de encuestados son municipios (69 de 76), ya que aglutinan a la mayoría de entidades locales y del personal al servicio de las mismas; en este sentido, los datos obrantes en el *Boletín estadístico del personal al servicio de las administraciones públicas*, que ya han sido referidos, constatan que algo más del 84 % del personal del sector público local está en los ayuntamientos y entidades de naturaleza análoga (julio de 2024).
- Se ha incluido a la totalidad de las diputaciones provinciales y a seis de los siete municipios de gran población, así reconocidos por el Parlamento de Galicia⁴⁹.
- En las provincias de Ourense y Lugo se encuesta al 100 % de los municipios de más de 20.000 habitantes, mientras que en las provincias de A Coruña y Pontevedra este porcentaje supera el 50 % (el 63,63 % en la primera y el 55,55 % en la segunda)⁵⁰.
- En paralelo, y para obtener una muestra con el menor sesgo posible, se ha producido un notable número de envíos a municipios pequeños y medianos: 56 de los 69 ayuntamientos objeto de la muestra tendrían menos de 20.000 habitantes⁵¹.

Bergondo, Betanzos, Camariñas, Carballo, Cariño, Cee, Corcubión, Coristanco, Culleredo, Fene, Ferrol, Malpica, Mugardos, Noia, Oroso, Paderne, Ponteceso, Pontedeume, Porto do Son, Ribeira, San Sadurniño, Touro, Valdoñiño, Vimianzo y Zas. En la provincia de Lugo los municipios a los que se hicieron envíos fueron Burela, Cervantes, Chantada, Cospeito, Foz, Guitiriz, Lugo, Monforte de Lemos, Muras, Ribadeo, Sarria, Sober y Xove. En la provincia de Ourense a Barbadás, Beariz, Boborás, Castro Caldelas, Coles, Maceda, Ourense, Paderne de Allariz, Vilar de Barrio, Vilariño de Conso y Xinzo de Limia. Finalmente, en la provincia de Pontevedra los envíos fueron a A Estrada, Baiona, Cambados, Fornelos de Montes, Lalín, Poio, Pontearreas, Pontevedra, Salceda de Caselas, Salvaterra do Miño, Tui y Vigo.

48 En la actualidad existen en Galicia 39 mancomunidades, conforme a los datos del Registro de Entidades Locales. Disponible en <https://ssweb.seap.minhap.es/REL/frontend/inicio/mancomunidades/12/all> (consultado el 27 de abril de 2025).

49 Ley 4/2004, de 28 de junio, del Parlamento de Galicia, para la aplicación a los municipios de Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Santiago de Compostela del régimen de organización de los municipios de gran población, sumándose a los municipios de A Coruña y Vigo, que ya estarían reconocidos directamente por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que introdujo en la LBRL un nuevo título X dedicado a los denominados municipios de gran población.

50 En este sentido, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 11 del Real decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico del funcionariado de Administración local con habilitación de carácter nacional, serán a estos efectos municipios de primera clase los que superen los 20.000 habitantes, contando con figuras separadas de secretaría e intervención; serán de segunda clase los comprendidos entre los 5.001 y 20.000 habitantes y los de menor población con más de 3 millones de euros de presupuesto, disponiendo igualmente de secretaría e intervención separada; y finalmente en los municipios de población inferior a 5.001 habitantes cuyo presupuesto no exceda los 3 millones de euros las funciones propias de la intervención formarán parte del contenido del puesto de trabajo de secretaría.

51 En definitiva, se han enviado cuestionarios a municipios que van desde el caso de Vigo (Pontevedra), con cerca de 300.000 habitantes y más de 1.300 efectivos en plantilla, a ayuntamientos como Beariz (Ourense), de menos de 1.000 habitantes y

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

- Se incide en mayor medida en las entidades de la provincia de A Coruña, al ser la que mayor número de población y efectivos ostenta: 35 de los 76 cuestionarios, lo que implica alrededor del 46 % de los cuestionarios en un marco en el que dicha provincia supone cerca del 42 % del total poblacional gallego.

Por su parte, la tasa de respuesta ha sido muy alta y de las 76 entidades a las que se ha remitido la encuesta han respondido 60 (prácticamente el 79 %), incluyendo el 100 % de los ayuntamientos de gran población a los que se les había enviado, así como la totalidad de las diputaciones, consorcios y mancomunidad objeto de consulta.

Al igual que se ha indicado previamente en relación con la recogida de datos a través del cuestionario, para proceder al estudio de la información recibida se recurrió principalmente al análisis de tipo cuantitativo. En concreto, se realiza un estudio de estadísticos descriptivos a fin de establecer la frecuencia de las ideas asociadas a las distintas categorías y verificar, en su caso, la hipótesis esbozada en la introducción, facilitando el desarrollo de las conclusiones del estudio. Ahora bien, resulta oportuno señalar también qué elementos de corte cualitativo aparecerán en las conclusiones, aunque de modo limitado, como los extraídos de los comentarios realizados por el personal habilitado nacional, incidiendo en la evaluación de la productividad en el trabajo por encima de su control presencial.

Finalmente, debe advertirse que no se pretende la elaboración de generalizaciones automáticas a partir de las respuestas obtenidas, aunque –como ya se ha manifestado– la muestra es amplia y representativa, como refleja el hecho de que los municipios objeto de la misma suponen cerca del 55 % de la población total de Galicia y del 45 % de los efectivos del sector local en este territorio.

Tabla 1: Cuestionario enviado a las entidades locales

Preguntas		Posibles	respuestas	
1) ¿Existe algún sistema de control horario en su ayuntamiento/entidad local?	Sí	No		
2) ¿Se cumple la jornada laboral de 37 horas y media en su ayuntamiento/entidad local?	Sí	No		
3) ¿Cree que existe vinculación entre un sistema de control horario y el cumplimiento de este?	Sí	No		

con tan sólo cinco efectivos.

Preguntas		Posibles	respuestas	
4) ¿Está usted de acuerdo con que exista un sistema de control horario?	Sí	No	(si lo estima pertinente, puede indicar por qué)	
5) ¿Cree que existe una percepción social acerca del incumplimiento del horario por el personal de la Administración local?	Sí	No	(si lo estima pertinente, puede indicar por qué)	
6) ¿Cree que existe una demanda social general sobre la existencia de un sistema de control horario en la Administración?	Sí	No	(si lo estima pertinente, puede indicar por qué)	
7) ¿Qué consecuencias entiende que debería tener un mal registro continuado del control horario?	Retributivas	Carrera administrativa	Remoción del puesto	Otras
8) ¿Existe algún tipo de control, comprobación o fiscalización sobre el cumplimiento del horario en su entidad local?	Sí (cuál/ cuáles)	No		
9) ¿Se realizan en su entidad controles aleatorios para comprobar el cumplimiento del horario?	Sí	No		
10) ¿Cuál sería, a su juicio, el mejor sistema de control horario a implementar en su entidad local?	Control mediante máquinas o torno giratorio a la entrada del edificio	Software de control accesible a través de PC, tableta o <i>app</i> de móvil	Control mediante sistemas biométricos (huella dactilar, el iris, la pupila, el rostro, etc.)	Otros (cuál)

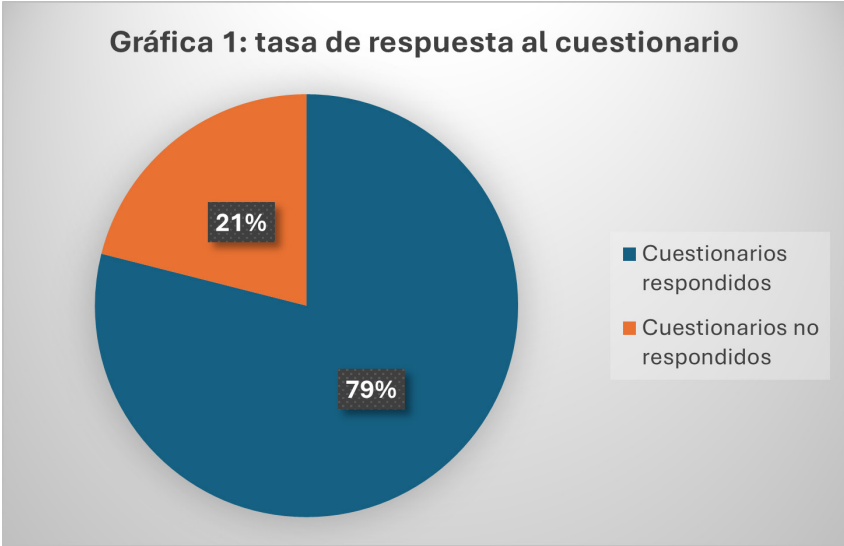
Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

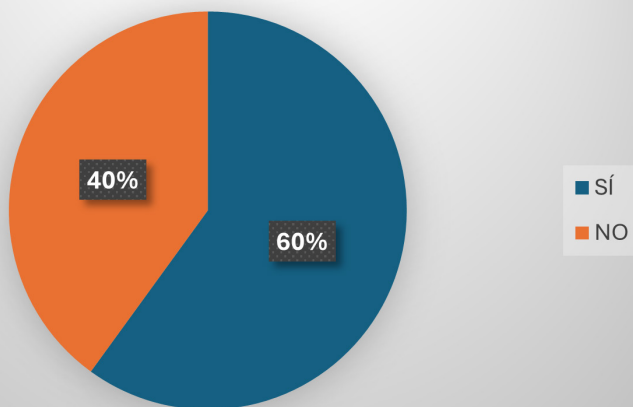
4 Resultados

Llegados a este punto, se procede al análisis de resultados de cada una de las diez preguntas del cuestionario, recalcando que los porcentajes que se presentan se calculan sobre las respuestas recibidas (60 de 76), con excepción de las preguntas n.º 4 y n.º 7, que obtuvieron 59⁵².

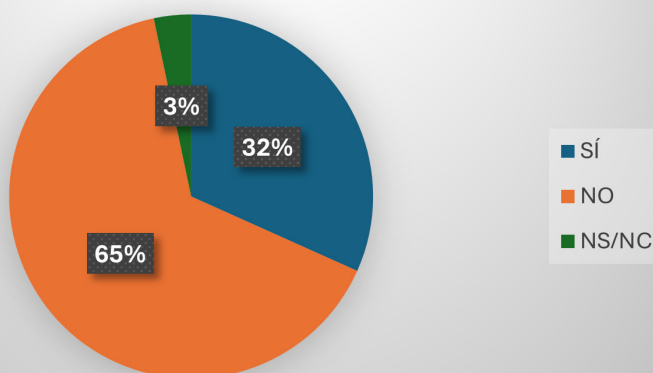


En relación con la pregunta n.º 1, “¿Existe algún sistema de control horario en su ayuntamiento/entidad local?”, los resultados muestran que buena parte de las entidades consultadas cuentan con un sistema de control (60 %). No obstante, un 40 % de las respuestas recibidas afirman no tener ningún tipo de modelo que controle el horario de su personal. En paralelo, puede señalarse que el 100 % de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos de las grandes ciudades (que disponen de un número importante de efectivos) sí cuentan con algún tipo de sistema para verificar el cumplimiento del control horario, en contraposición a ayuntamientos más pequeños.

52 Acompañando al estudio y evaluación de resultados se incorporan, para los que se consideran más significativos, gráficas explicativas. Debe señalarse que en los porcentajes que aparecen en las gráficas se utilizan valores enteros, aplicándose redondeos sobre los decimales.

Gráfica 2: existencia de sistemas de control horario

Pasando a la pregunta n.º 2, “¿Se cumple la jornada laboral de 37 horas y media en su ayuntamiento/entidad local?”, la tendencia que muestra la encuesta es de un mayoritario incumplimiento de la jornada laboral (65 %) en relación con aquellas entidades que manifiestan su cumplimiento (31,7 %), situación que pone de relieve que, incluso donde se han implantado mecanismos de control, el horario no se cumpliría en un relevante porcentaje, pues, aunque el 60 % dispone de algún sistema de control, el incumplimiento de la jornada es cinco puntos superior⁵³.

Gráfica 3: cumplimiento de la jornada de 37,5 horas semanales

⁵³ No obstante, dado que en la pregunta formulada se hacía expresa mención de un horario situado en las 37,5 horas semanales y, como ya se ha señalado en el marco teórico, la normativa actual permite que por vía de la negociación y del respeto a los requisitos de temporalidad establecidos en los PGE se pueda reducir, no se puede descartar que existan respuestas que señalen que no se cumplen las 37,5 horas semanales sin que ello suponga incumplimiento de la jornada laboral.

En relación con lo anterior, las respuestas recibidas a la pregunta n.º 3, “¿Cree que existe vinculación entre un sistema de control horario y el cumplimiento de este?”, constatan que la mayor parte de los encuestados estima que hay vinculación entre un sistema de control y el cumplimiento de este (68,3 % frente al 31,7 % que rechazan esta tesis). En definitiva, parece observarse que el sistema de control ayudaría al cumplimiento del horario, pero no sería definitivo, incidiendo otros factores que favorecerían que, a pesar de su existencia, acabase por ser incumplido, recordando de alguna manera el modelo aplicado en su momento por el derecho castellano “obedézcase pero no se cumpla” respecto a disposiciones normativas que se aprobaban pero que no se podían cumplir⁵⁴.



En cuanto a la pregunta n.º 4 “¿Está usted de acuerdo con que exista un sistema de control horario?”, un porcentaje muy amplio de los encuestados se muestra favorable a que exista algún método para el control del cumplimiento horario (88,3 %), que únicamente es rechazado por una pequeña minoría (11,7 %). En este sentido, no debemos olvidar que el cuestionario fue respondido por funcionariado habilitado de carácter nacional que, entre sus funciones, vela por el cumplimiento de la normativa legal, siendo el control horario una obligación con amparo en esta. En paralelo, también debe indicarse que buena parte de las contestaciones abogan en sus comentarios por incidir en la evaluación de la productividad en el trabajo por encima de un control presencial en el mismo, implantando un sistema de objetivos que beneficie al cumplidor y sancione al incumplidor.

Por su parte, las preguntas n.º 5 y n.º 6 incidían en la visión que el resto de la sociedad (percepciones y demandas sociales) tenían respecto al cumplimiento de la jornada laboral por el personal al servicio de las entidades locales. En cuanto a la primera de ellas, “¿Cree que existe una percepción social acerca del incumplimiento del horario por el personal de la Administración local?”, nos encontramos ante el mayor consenso en las respuestas, rozando las afirmativas la unanimidad (91,7 %), resultados que reflejan lo que el personal habilitado nacional cree que piensa el resto de la

54 GONZÁLEZ ALONSO, B., “La fórmula ‘Obedézcase pero no se cumpla’ en el Derecho castellano de la Baja Edad Media”, *Anuario de historia del derecho español*, n. 50, 1980, pp. 469-488.

población del personal del sector público local, lo que a su vez contribuye a fortalecer la necesidad de un “gobierno abierto” sustentado en los principios de transparencia y acceso a la información pública⁵⁵. En lo que respecta a la segunda, “¿Cree que existe una demanda social general sobre la existencia de un sistema de control horario en la Administración?”, únicamente una minoría rechaza este planteamiento (25 %), observándose una amplia demanda que estima que la adopción de algún sistema de control horario encaja con el sentir de la ciudadanía (75 %) y con la propia percepción social en cuanto al incumplimiento del horario. De este modo, a “ojos” de la sociedad, la implantación de sistemas de control podría estar perfectamente justificada como parte de la rendición de cuentas⁵⁶ y de las políticas de transparencia y evaluación, incrementando la confianza de la ciudadanía en las administraciones públicas, lo que revertiría positivamente en la legitimidad de las mismas.

Las respuestas obtenidas a la pregunta n.º 7, “¿Qué consecuencias entiende que debería tener un mal registro continuado del control horario?”, permiten concluir, de entre las distintas alternativas propuestas ante un incumplimiento reiterado de la aplicación del registro en el control horario, como una amplia mayoría opta por las consecuencias retributivas (84,7 %) quizá por la dificultad de incoar un expediente orientado a la remoción del puesto de trabajo (1,7 %) o por las consecuencias tardías o diferidas que tendría la sanción en la carrera administrativa (3,4 %), en caso de producirse esta. No debe olvidarse que las posibilidades de carrera y movilidad son menores en determinadas entidades locales con escasa plantilla y que las consecuencias retributivas tendrían un alcance inmediato y directo. Por su parte, a partir de los comentarios de los encuestados (un 10,2 % marcó la alternativa “otras” entre las propuestas de respuesta dadas), se percibe que en algunas entidades con sistema de control se procede a realizar una auditoría de forma trimestral o semestral para equilibrar las horas totales y, en caso de no cumplir el cómputo horario, se podría reintegrar en nómina proporcionalmente a las horas dejadas de realizar⁵⁷.

Regap



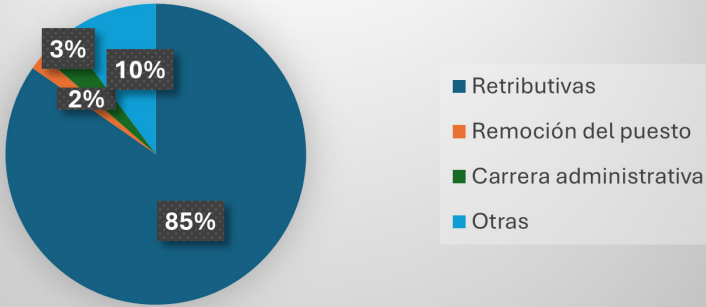
COMENTARIOS Y CRÓNICAS

55 En este sentido puede verse la *Guía del Gobierno abierto 2020-2024* editada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, disponible en <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:2d903bb2-9e4f-4f9f-95f6-07829fbec325/Guia+del+gobierno+abierto%20CEPC.pdf> (consultado el 4 de mayo de 2025).

56 MANOTAS RUEDA, G., “Transparencia como eje de la rendición de cuentas”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. I, Sección Tribuna, 2022.

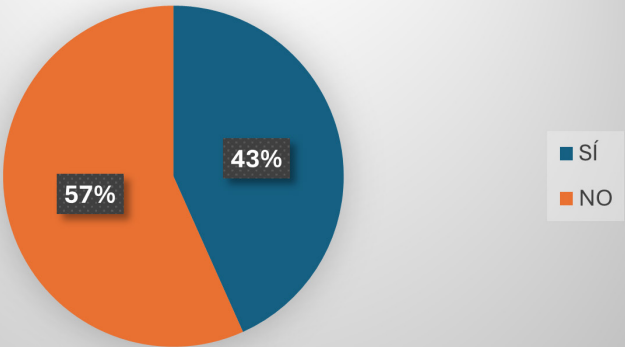
57 Posibilidad contemplada de acuerdo con las previsiones del artículo 145 de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia, y del artículo 30 del EBEP.

Gráfica 5: consecuencias que debería tener un incumplimiento de la jornada a nivel horario



A su vez, la pregunta n.º 8, “¿Existe algún tipo de control, comprobación o fiscalización sobre el cumplimiento del horario en su entidad local?”, constata que no se produce esta evaluación en la mayoría de los casos (56,7 %), si bien el porcentaje de entidades que realizan labores fiscalizadoras es bastante notable (43,3 %), contestación que, además, debe ponerse en relación con la respuesta a la pregunta n.º 1 (sobre si existía algún sistema de control horario), manifestándose que, a pesar de la implantación de un sistema de control horario en el 60 % de las entidades que han contestado, únicamente el 72,2 % de las que cuentan con dicho mecanismo realizaría algún tipo de fiscalización sobre su cumplimiento, lo que podría actuar como desincentivo para los efectivos del sector público de cara a respetar el horario, al saber que es posible que, aunque esté implantado un sistema de control, no sea objeto de comprobación.

Gráfica 6: comprobación o fiscalización sobre el cumplimiento del horario



Confirmando la tendencia de la pregunta anterior, el 86,7 % de las contestaciones recibidas a la pregunta n.º 9, “¿Se realizan en su entidad controles aleatorios para comprobar el cumplimiento del horario?”, manifiestan la inexistencia de controles aleatorios en el cumplimiento del horario distintos de los que, *a priori*, podría conocer el personal, que sólo se desarrollan en una mínima parte de las entidades que han respondido al cuestionario (13,3 %). Esta respuesta podría estar relacionada con la eventual ausencia de medios o voluntad para realizarlos, siendo en el sector privado más frecuentes este tipo de controles que en el público.

Finalmente, la pregunta n.º 10, “¿Cuál sería, a su juicio, el mejor sistema de control horario a implementar en su entidad local?”, muestra una posición de los encuestados que mayoritariamente gira alrededor de dos posturas: la relativa a un software accesible a través de medios electrónicos, ya sea a través del PC, tableta o *app* de móvil (45 %) o los sistemas biométricos (41,7 %)⁵⁸, siendo una minoría la que opta por sistemas mecánicos de carácter presencial como los tornos a la entrada del edificio (10 %) u otros mecanismos (3,3 %).

5 Conclusiones

De conformidad con lo previamente señalado, se exponen las principales conclusiones de la investigación.

En relación con la extensión de la jornada laboral del personal del sector público, los antecedentes de su regulación en España constatan que en períodos de crisis la jornada se amplía, mientras que en los de bonanza económica se reduce. Así, aunque en la actualidad se mantiene la “ficción” legal de que la duración es la misma que en el año 2012 (37,5 horas semanales), la jornada efectiva del personal del sector público local es ahora menor. En este sentido, no se debe obviar que los datos recibidos constatan que en el 65 % de las entidades que han contestado no se cumple la jornada de 37,5 horas. Y ello porque, aunque resulte de aplicación la normativa estatal al personal local, lo cierto es que a partir de 2018, y con los vigentes presupuestos generales del Estado, se ha producido su flexibilización vía negociación. De hecho, al tiempo de escribir estas líneas, en el debate social y político está presente la posible reducción formal de la jornada laboral de 40 a 37,5 horas semanales en el sector privado y de 37,5 a 35 horas en el sector público estatal y, por consiguiente, también en el local.

Tras diversas vicisitudes, algunas objeto de decisiones polémicas y contrapuestas en la vía judicial, el Real decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, ha implantado el registro de jornada a través de su incorporación al Estatuto de los trabajadores. Si bien pudiera ser debatible su aplicación imperativa para el personal “funcionario” de carrera, parece lógico –e incluso conveniente– que se utilice por parte de la Administración un criterio análogo que incluya tanto a los efectivos a los que resulta aplicable el Estatuto como al funcionariado.

58 Huella dactilar, iris, pupila, rostro, etc.

No obstante, una parte importante de las entidades que han respondido al cuestionario no ha implantado todavía un sistema de control horario (40 %), a pesar de lo dispuesto en el artículo 54.2 del EBEP y en el Decreto-ley 8/2019, cuestión que, lejos de ser baladí, conlleva un elevado grado de inseguridad: riesgo de inspección, sobre todo en los casos del personal laboral y posibles sanciones posteriores, problemática en el cobro de horas extra o dificultad en el cumplimiento de la deducción proporcional de haberes.

Cuestión relevante es, conforme a las contestaciones recibidas, que el sector público local –y se infiere que no sólo el local– debe hacer mayor “pedagogía” para explicar lo que trabajan sus efectivos, puesto que un 91,7 % responde afirmativamente en cuanto a la percepción social acerca del incumplimiento del horario por los efectivos de la Administración local, y el 75 % estima que la existencia de instrumentos de control horario es una demanda social. En esta línea, parece evidente que se reclama cada vez más un modelo de gobernanza “abierto” y “transparente” que rinda cuentas a la ciudadanía.

Asimismo, a pesar de que los datos de la muestra acreditan que buena parte de las entidades locales de Galicia cuentan con algún sistema de control (60 %), únicamente el 72,2 % de las que lo tienen implantado realizarían algún tipo de comprobación o fiscalización sobre el cumplimiento del horario y el 86,7 % manifiestan la inexistencia de controles aleatorios en el cumplimiento del horario distintos de los que, *a priori*, podría conocer el personal; además, estos elementos de fiscalización y evaluación del registro horario sólo se producen en un 56,7 % de las entidades locales que han respondido. En consecuencia, la vinculación entre un sistema de control horario y el cumplimiento de este no es definitiva, puesto que un porcentaje significativo de las entidades que reconocen tener sistemas de control admiten su incumplimiento o la ausencia de fiscalización. De esta forma, ha de entenderse verificada la hipótesis inicial consistente en que la existencia de un control horario incide en el cumplimiento de la jornada de trabajo por el personal del sector público local gallego, pero no impide su incumplimiento por parte de este mismo personal.

Vinculado a ello, en lo que respecta a las eventuales consecuencias del incumplimiento de la jornada, los datos reflejan un sentir muy mayoritario (84,7 %) de circunscribirlas a la esfera retributiva, siendo poco representativas aquellas respuestas centradas en consecuencias previsiblemente más graves para el personal inculpidor, como las que afectasen a su carrera administrativa o aquellas que pudieran incluso llegar a la remoción del puesto.

Finalmente, es preciso advertir que la información recibida no es uniforme. Así, en cuanto al tamaño de la entidad, existen más sistemas de control en las grandes (el 100 % de diputaciones y ayuntamientos de grandes ciudades objeto de la muestra), si bien no es posible constatar un mayor incumplimiento cuanto menor es la entidad. Además, los comentarios efectuados en sus respuestas por el funcionariado de la Administración local con habilitación de carácter nacional permiten vislumbrar elementos de análisis cualitativo, sugiriendo implementar sistemas de medición de la productividad por encima de un mero control presencial en el trabajo.

6 Bibliografía

- ARONSSON, G., GUSTAFSSON, K., y DALLNER, M., “Sick but yet at work. An empirical study of sickness presenteeism”, *Journal of Epidemiology & Community Health*, vol. 54 (7), 2000, pp. 502-509. Disponible en <https://doi.org/10.1136/jech.54.7.502>
- BEHN, R. D., *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press, 2001.
- CAIDEN, G., y CAIDEN, N. J., “Enfoques y lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 12, 1998.
- CANO LARROTTA, J., “La reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos en el Real decreto Ley 20/2011, de 30 de Diciembre”. Disponible en <https://www.acalsl.com/blog/2012/01/el-real-decreto-ley-202011-de-30-de-diciembre-y-la-reordenacion-del-tiempo-de-trabajo-de-los-empleados-publicos>
- CORTÉS CARRERES, J. V., *Manual Práctico de gestión de recursos humanos en la Administración local*, Dykinson, Madrid, 2001.
- CHRISTENSEN, T., y LAEGREID, P., *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Routledge, Abingdon-New York, 2011.
- DILULIO, J. J., “Measuring performance when there is no bottom line”, *Performance measures for the criminal justice system*, U.S. Department of Justice, 1993, pp. 143-156. Disponible en <https://bjs.ojp.gov/content/pub/pdf/pmcjs.pdf>
- EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS, “La jornada de los funcionarios públicos es de treinta y siete horas y media semanales de trabajo efectivo de promedio”, *La Ley*, n. 9, ref. 1083/2011, tomo 2. Disponible en https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbENCEDIAAWMzIwMjtbLUouLM_DxbIwNDQwNTAzOOQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAF4-bmzUAAAA=WKE
- FERNÁNDEZ PROL, F., “El trabajo a distancia en España: Análisis en clave preventiva tras la aprobación de la Ley 10/2021, de 9 de julio”, *Ius et Praxis*, vol. 27 (3), 2021, pp. 179-197. Disponible en <https://www.revistaiep.utalca.cl/wp-content/uploads/2021/12/09.-ARTICULO-Fernandez-Proll-Francisca-derecho-del-trabajo.pdf>
- GONZÁLEZ ALONSO, B., “La fórmula “Obedézcase pero no se cumpla” en el Derecho castellano de la Baja Edad Media”, *Anuario de historia del derecho español*, n. 50, 1980, pp. 469-488.
- GONZÁLEZ-CACHEDA, B., BRIONES GAMARRA, O., y VARELA ÁLVAREZ, E. J., “Atención telefónica y calidad percibida en los servicios de atención primaria en España”, *Cuadernos de Gobierno y Administración pública*, vol. 11 (2), 2024. Disponible en <https://doi.org/10.5209/cgap.97055>
- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., “Control horario y Administración pública: ¿y el teletrabajo «pa» cuando?”, *Diario La Ley*, n. 9461, 2019. Disponible en <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1CTEAAiNLMxNjS7Wy1KLizPw8WYMDQosDMoOwQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAj591vTUAAAA=WKE>

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

- IGARTUA MIRÓ, M. T., “La obligación de registro de la jornada de trabajo tras el RDL 8/2019”, *Temas Laborales*, n. 147, 2019, pp. 115-149. Disponible en https://www.juntadeandalucia.es/sites/default/files/inline-files/2023/06/147_4.pdf
- JAMES, O., “Performance measures and democracy: Information effects on citizens in field and laboratory experiments”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21 (3), 2010, pp. 399-418. Disponible en <https://doi.org/10.1093/jopart/muq057>
- KOSSEK, E., y VAN DYNE, L., “Face-time matters: A cross-level model of how work-life flexibility influences work performance of individuals and groups”, *Handbook of work-family integration*, 2008, Academic Press, New York, pp. 305-330.
- LÓPEZ ÁLVAREZ, M. J., “Registro de jornada: puntos críticos”, *Actum Social*, n. 148, 2019.
- MANOTAS RUEDA, G., “Transparencia como eje de la rendición de cuentas”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, n. I, Sección Tribuna, 2022.
- OECD, *Government at a Glance 2019*. OECD Publishing, Paris, 2019. Disponible en <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>
- PERRY, J. L., y HONDEGHEM, A. (Eds.), *Motivation in Public Management: The Call of Public Service*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- PETERS, B. G., y PIERRE, J., *The Next Public Administration: Debates and Dilemmas*. SAGE, 2020. Disponible en <https://doi.org/10.4135/9781473920569>
- POLLITT, C., y BOUCKAERT, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity*, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- SPENCER, L. M., y SPENCER, L. M., “Competence and Work”, Wiley and Sons, New York, 1993.
- SUK KIM, P., “La reforma en la administración de los recursos humanos en el gobierno: un panorama comparativo”, *Gestión y Política Pública*, vol. 8 (2), 1999, pp. 325-347. Disponible en <https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/cide/index.php/gypp>
- VALLEJO PEÑA, F. A., y GIACHI, S., “Flexibilidad horaria, horas reales trabajadas y productividad laboral en el sur de Europa”, *Revista Internacional De Organizaciones*, n. 25-26, 2021, pp. 151-77. Disponible en <https://doi.org/10.17345/rio25-26.151-177>
- WALLACE, C., “Work flexibility in eight european countries. A cross-national comparison”, *Czech Sociological Review*, vol. 39 (6), 2003, pp. 773-794. Disponible en <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/5645>



Revista Galega de Administración Pública, EGAP

Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 479-512

Santiago de Compostela, 2026

<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5325>

© Javier López Meraz

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 04/06/2025 | Aceptado: 16/12/2025

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0

70 Regap

A intervención das ECCOM
na tramitación dos títulos
habilitantes de natureza
urbanística tras a Lei 5/2024,
de 27 de decembro, de medidas
fiscais e administrativas, e o
Decreto 60/2025, do 21 de xullo

**La intervención de las ECCOM
en la tramitación de los títulos
habilitantes de naturaleza
urbanística tras la Ley 5/2024,
de 27 de diciembre, de medidas
fiscales y administrativas, y el
Decreto 60/2025, de 21 de julio**

The role of Municipal Conformity
Certification Bodies in the
processing of urban planning
authorisations following Law
5/2024 of 27th December
on fiscal and administrative
measures, and Decree
60/2025 of 21st July

JAVIER LÓPEZ MERA

Licenciado en Derecho

Secretario de Administración local

Concello de Ortigueira (Galicia, España)

javier.lopez@concellodeortigueira.com / javier.lmera@udc.es

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

Resumo: A Lei 5/2024, de medidas fiscais e administrativas, e o Decreto 60/2025, polo que se regulan as ECCOM, introduciron modificacións nalgúns aspectos do réxime xurídico destas entidades, reforzando o seu papel na tramitación de títulos habilitantes urbanísticos. Estas reformas perseguen obxectivos de simplificación administrativa e axilización de prazos; non obstante, presentan importantes interrogantes en relación coa súa compatibilidade coa reserva de funcións públicas ao persoal funcionario ou arredor de diversos aspectos procedementais. Este estudo examina as implicacións xurídicas derivadas das citadas reformas, partindo dos seus antecedentes normativos e analizando as súas posibles repercusións na práctica administrativa.

Palabras clave: Certificación de conformidade municipal, entidades colaboradoras, licenzas e comunicacións urbanísticas, reserva de funcións públicas, Administración local.

Resumen: La Ley 5/2024, de medidas fiscales y administrativas, y el Decreto 60/2025, por el que se regulan las ECCOM, han introducido modificaciones en algunos aspectos del régimen jurídico de estas entidades, reforzando su papel en la tramitación de títulos habilitantes urbanísticos. Estas reformas persiguen objetivos de simplificación administrativa y agilización de plazos; no obstante, plantean importantes interrogantes en relación con su compatibilidad con la reserva de funciones públicas al personal funcionario o en torno a diversos aspectos procedimentales. Este estudio examina las implicaciones jurídicas derivadas de las citadas reformas, partiendo de sus antecedentes normativos y analizando sus posibles repercusiones en la práctica administrativa.

Palabras clave: Certificación de conformidad municipal, entidades colaboradoras, licencias y comunicaciones urbanísticas, reserva de funciones públicas, Administración local.

Abstract: Law 5/2024 on fiscal and administrative measures, and Decree 60/2025 regulating Municipal Conformity Certification Bodies (ECCOM by their Spanish initials), have introduced amendments to certain aspects of the legal regime regulating these entities, strengthening their role in the processing of urban planning licences and permits. These reforms seek to simplify administrative procedures and reduce the time involved. However, they raise significant questions regarding their compatibility with the reservation of public functions to civil servants, as well as a number of procedural aspects. This study examines the legal implications arising from these reforms, drawing on their regulatory background and analysing their potential impact on administrative practice.

Key words: Municipal Conformity Certification, collaborating entities, urban planning licences and notifications, public function reserve, local government.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Antecedentes normativos. 2.1. Evolución del régimen jurídico de las entidades colaboradoras de la Administración en España. 2.2. Antecedentes de las ECCOM en la legislación gallega. 2.2.1. La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. 2.2.2. El Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el RIAE. 2.2.3. La extensión competencial de las ECCOM al ámbito urbanístico. 3. La incidencia de la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y del Decreto 60/2025, de 21 de julio, en el régimen de intervención de las ECCOM en la tramitación de títulos habilitantes de naturaleza urbanística. 3.1. La modificación de los artículos 55 y siguientes de la LECEG. 3.2. La nueva redacción del artículo 146.bis de la LSG. 3.3. El Decreto 60/2025, de 21 de julio, por el que se regulan las entidades de certificación de conformidad municipal en la Comunidad Autónoma de Galicia y su registro. 3.3.1. Aspectos generales de la configuración jurídica de las ECCOM en el Decreto 60/2025. 3.3.2. La función de certificación de conformidad con la normativa municipal en materia urbanística. 4. Algunas problemáticas derivadas de la intervención de las ECCOM en la tramitación de títulos habilitantes urbanísticos: especial referencia a la reserva de funciones públicas. 4.1. La reserva de funciones públicas. 4.2. Cuestiones procedimentales. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

1 Introducción

La Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (L5/2024), de acompañamiento de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2025, y el posterior Decreto 60/2025, de 21 de julio, por el que se regulan las entidades de certificación de conformidad municipal en la Comunidad Autónoma de Galicia y su registro (D60/2025), han reformado algunos aspectos del régimen jurídico de las entidades de certificación y conformidad municipal (ECCOM), ordenadas en origen en la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y la competitividad económica de Galicia (LECEG).

Las ECCOM se definen como aquellas «entidades dotadas de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar» que, cumpliendo los requisitos legal y reglamentariamente establecidos, «se constituyan con la finalidad de desarrollar actuaciones de certificación, verificación, inspección y control de la conformidad de las obras, establecimientos y actividades con la normativa aplicable en el ámbito municipal, incluyendo tanto la fase previa al otorgamiento o a la eficacia de los títulos habilitantes como, posteriormente, el ámbito de la ejecución de la obra o el funcionamiento de la actividad»¹.

Las mismas se enmarcan dentro de lo que la doctrina científica denomina «entidades privadas colaboradoras de la Administración», las cuales han experimentado en los últimos tiempos un importante desarrollo, en particular mediante la asunción de cada vez más funciones en el ámbito del urbanismo². En línea con esta tendencia, la L5/2024 introduce cambios significativos en el artículo 146.bis de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG), lo cual, junto con la nueva regulación contenida en el D60/2025, ha reforzado el papel de las ECCOM en la tramitación de los títulos habilitantes de naturaleza urbanística.

Al análisis del régimen resultante de estas reformas y de sus repercusiones jurídicas dedicaremos las siguientes páginas.

2 Antecedentes normativos

2.1 Evolución del régimen de las entidades colaboradoras de la Administración en España

Puede afirmarse que las «entidades colaboradoras de la Administración» gozan ya de cierto arraigo en el derecho administrativo especial español, atribuyéndole

¹ Cfr. arts. 47.1 LECEG y 4 D60/2025.

² Al respecto, GALÁN GALÁN, A.: Prólogo. En: GALÁN GALÁN, A.: (Dir.) *Entidades privadas colaboradoras de la administración* [en línea] 1.ª ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 05.05.2025] pág. 12, indica que «las ECAS son hoy un fenómeno de éxito creciente. Su importancia se manifiesta en el progresivo incremento de su ámbito de actuación, incremento que se observa en diversos sentidos. De entrada, y en relación con las materias en las que se reconoce esta posibilidad de colaboración, a los originarios campos del medio ambiente y de la seguridad industrial se han ido sumando otros muchos. Incluidos algunos insospechados hace poco tiempo. Por ejemplo, el urbanismo».



la doctrina científica sus orígenes a la legislación estatal sobre seguridad y calidad industrial de 1992^{3,4}.

Tras este punto de partida, el recurso por parte del legislador a tales entidades para la ejecución de tareas de verificación, comprobación y control se ha ido extendiendo paulatinamente, si bien inicialmente circunscrito a ámbitos muy concretos y técnicamente especializados como pueden ser el de la auditoría ambiental, la inspección técnica de determinados bienes o actividades, o la ya aludida seguridad y calidad industrial⁵.

Tampoco en el derecho urbanístico es extraña la colaboración privada para el desarrollo de algunos cometidos, siendo el ejemplo paradigmático el de las entidades colaboradoras en la gestión urbanística⁶, sin perjuicio de otros supuestos como el de las «entidades de control de calidad de la edificación»⁷.

En este contexto, el fundamento comúnmente utilizado por el legislador para apelar a esta fórmula ha sido la inexistencia de medios propios especializados para

3 Vid., entre otras publicaciones, MARNOTES GONZÁLEZ, J.A.: La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. Aspectos urbanísticos y entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM). *Revista Galega de Administración Pública – REGAP* [en línea], núm. 51, 2016. Disponible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/551> [consulta 03.05.2025], págs. 253-254; o VELASCO CABALLERO, F.: Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas. *Revista española de derecho administrativo* [en línea] núm. 165, 2014. Disponible en: https://www.academia.edu/download/36093761/F_Velasco_REDA_165_.pdf [consulta 13.05.2025], pág. 44.

4 El artículo 17 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, dota de rango legal al régimen de las denominadas «entidades de acreditación» con la misión de «verificar en el ámbito estatal el cumplimiento de las condiciones y requisitos técnicos exigidos para el funcionamiento de los organismos de control» en materia de seguridad industrial. Anteriormente, otras normas de carácter reglamentario ya habían regulado la intervención de las entidades colaboradoras en la seguridad industrial (vid. Real decreto 735/1979, de 20 de febrero, donde se fijan las normas generales que deben cumplir las entidades colaboradoras; Real decreto 2584/1981, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento general de las actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homologación; Real decreto 1614/1985, de 1 de agosto, por el que se ordenan las actividades de normalización y certificación; o el Real decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regulan las entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales).

5 A estos y otros sectores que en origen fueron objeto de la actividad de las entidades colaboradoras se ha referido de forma didáctica la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM) de 17 de febrero de 2011 (EDJ 2011/61256), en los siguientes términos: «El sistema de colaboración de entidades privadas en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación, inspección y control no es un sistema nuevo; como ejemplos recogidos en la legislación podemos citar:

Las entidades colaboradoras en materia de seguridad y calidad industrial. Artículo 17 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, y Real decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial.

Las entidades ambientales de control. Reglamento CEE 761/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001. En Cataluña la Ley 3/1998, de 27 de febrero, sobre la intervención integral de la Administración ambiental y Decreto 170/1999, de 29 de junio, que aprueba el Reglamento provisional regulador de las entidades ambientales de control.

Las entidades colaboradoras de la Administración hidráulica. Artículo 101.4.º del Texto refundido de la Ley de aguas, aprobado por Real decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio, y artículo 255 del Reglamento del dominio público hidráulico, aprobado por Real decreto 849/1986, de 11 de abril, modificado por Real decreto 606/2003, de 23 de mayo.

Las entidades colaboradoras en la inspección de buques y embarcaciones de recreo. Artículo 86.5.º de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado; y reales decretos 1837/2000, de 10 de noviembre, y 90/2003, de 24 de enero.

Las entidades colaboradoras en materia de adopción internacional. Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección al menor, hoy derogada y sustituida por la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, sobre adopción internacional (...).

6 A ello se refiere PADRÓS REIG, C.: Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana. *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 46 2021, pág. 2, afirmando que «el venerable Real decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de gestión urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, ya contempla la regulación sustantiva de esta colaboración en los artículos 24 y ss.».

7 La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, contemplaba, ya en su redacción original (art. 14), las «entidades de control de calidad de la edificación» y los «laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación».

realizar comprobaciones técnicas complejas⁸. No obstante, lo cierto es que la participación de las entidades colaboradoras ha terminado por permear a otras áreas y procedimientos con un componente técnico menos acusado y con una mayor dimensión jurídico-administrativa, como ocurre con la tramitación y comprobación de licencias, declaraciones o comunicaciones en materia de actividades económicas o de naturaleza urbanística⁹.

Siguiendo a ANTELO MARTÍNEZ, la génesis de este tránsito la podemos encontrar en el mandato de simplificación administrativa previsto en el artículo 5.1 de la Directiva de Servicios¹⁰, trasladado al derecho administrativo interno a través de las correspondientes normas de transposición y adaptación surgidas a partir del año 2009¹¹. En este escenario, la sustitución generalizada de los procedimientos autorizatorios *ex ante* por las comunicaciones y declaraciones sujetas a comprobación posterior conllevó que algunos ayuntamientos y parlamentos autonómicos recurriesen a la figura de las entidades colaboradoras de certificación, verificación y control como actores coadyuvantes de este cambio de paradigma.

Una de las regulaciones pioneras y más expeditivas a estos efectos fue la aprobada por el Ayuntamiento de Madrid en el año 2009 a través de una ordenanza sobre gestión y control de licencias urbanísticas de actividades^{12,13}, mediante la cual se articulaba un procedimiento en el que el otorgamiento de la correspondiente licencia se

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

- 8 Un ejemplo de ello lo encontramos en la exposición de motivos del Real decreto 735/1979, de 20 de febrero, en la que se argumentaba: «La diversidad y complejidad de las tareas encomendadas al Ministerio de Industria y Energía en el campo de la aplicación y control de los reglamentos y normas para la seguridad de los establecimientos industriales y de su entorno, así como las relativas a la calidad de los productos industriales, en orden a la garantía y seguridad de su utilización, aconsejan ampliar paulatinamente el campo de actuación de organismos o entidades colaboradoras que, por su especialización y posibilidades técnicas y humanas, colaboren con la Administración en la expedición de certificados de calidad, homologación y verificación».
- 9 En este sentido, las licencias urbanísticas y de actividades son ejemplos clásicos de procedimientos administrativos de arraigada tradición en el derecho local, regulados ya en el Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de servicios de las corporaciones locales (*vid.* arts. 1 y 9).
- 10 ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración e simplificación administrativa en Galicia. *Revista Galega de Administración Pública - REGAP* [en línea], núm. 62, 2021. Disponible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/4859/7640> [consulta 05.05.2025], pág. 301; sostiene que «Al mandato de simplificación contenido en la Directiva de servicios, se orienta la regulación de las entidades de certificación de conformidad municipal y las entidades de colaboración, dentro del proceso de transición de “una Administración autorizadora a una Administración comprobadora”, que implica la norma comunitaria (...)».
- 11 Como sabemos, la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de servicios), fue objeto de transposición al derecho estatal a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (ley paraguas), y de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (ley ómnibus). En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, esta tarea se llevó a cabo inicialmente a través de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, a la que siguieron otras normas sectoriales que fueron introduciendo ajustes *ratione materiae*, como es el caso de la LECCEG.
- 12 *Cfr.* ordenanza por la que se establece el régimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid en sesión ordinaria celebrada el día 29 de junio de 2009 (BOCAM de 6 de julio de 2009).
- 13 A este respecto, IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: Régimen jurídico de las entidades colaboradoras en el ámbito de licencias y declaraciones responsables desde el ejemplo del Ayuntamiento de Madrid. En: DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M. y VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J. (Dir.); *Intervención en la edificación y uso del suelo: títulos habilitantes y disciplina urbanística*. Las Rozas (Madrid), El Consultor de los Ayuntamientos, 2024, pág. 478, afirma: «No cabe duda, esta novedosa regulación municipal es el punto de referencia de la expansión actual de la participación de entidades colaboradoras en la tramitación de licencias (...)».

condicionaba a la presentación por el interesado de un «certificado de conformidad» expedido por alguna entidad colaboradora acreditada¹⁴. No obstante, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM), en la muy comentada sentencia de 17 de febrero de 2011¹⁵, terminaría anulando gran parte del articulado de aquella; en suma, por carecer de la necesaria cobertura legal, así como por entender vulnerado el artículo 31.1 de la CE al imponer a los particulares la contratación de servicios privados sujetos a prestaciones patrimoniales obligatorias¹⁶. Con todo, mientras dicha ordenanza se encontraba *sub iudice*, la Comunidad de Madrid elevó a rango legal la regulación de las «entidades privadas colaboradoras en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación, inspección y control en el ámbito urbanístico»¹⁷, extendiendo así su capacidad de actuación a toda la autonomía, pero configurándolas como una opción voluntaria tanto para los ayuntamientos como para los promotores.

Un caso singular es el de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que dedicó un capítulo específico de su legislación general sobre procedimiento administrativo a las entidades colaboradoras¹⁸, habilitando así a las administraciones públicas catalanas para encomendar a aquellas «el ejercicio de funciones de inspección y control». Ello, a nuestro juicio, supuso una importante innovación, pues lo que hasta ahora se concebía como un recurso residual y excepcional para la ejecución de comprobaciones técnicas especializadas, pasa a considerarse una posibilidad más dentro de los mecanismos ordinarios de control administrativos¹⁹.

Siguiendo esta estela, muchas otras autonomías fueron desarrollando sus propias regulaciones en materia de colaboración público-privada para la verificación y el control urbanístico y de actividades, pudiendo afirmarse que hoy en día estamos ante un fenómeno generalizado en España, que parece haber tomado impulso en

14 Concretamente, la citada ordenanza establecía «que el titular de la actividad o la persona que designe como su representante se dirigirá a la entidad colaboradora de su elección debidamente autorizada (...)» (art. 38) y, «una vez obtenido el certificado de conformidad, el titular de la actividad o la persona que designe como su representante presentará la solicitud normalizada (...)» (art. 39), iniciándose entonces el procedimiento.

15 Cfr. STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011 (antes ya citada) que sería confirmada a la postre por la STS de 10 de diciembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:6067).

16 Sobre este particular, *vid.*, entre otros estudios, FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: Acerca de la anulación judicial de la ordenanza municipal de Madrid, de 29 de junio de 2009, referente al régimen de gestión y control de licencias (cometario a la STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011). *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 23, 2011, págs. 123–129; o ESTEVE PARDO, M.L.: Capítulo IV. Las retribuciones percibidas por las entidades privadas colaboradoras de la administración. En: GALÁN GALÁN, A. (Dir.): *Entidades privadas colaboradoras de la administración* [en línea], 1.ª ed., Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 06.05.2025] págs. 109–131.

17 La medida se llevó a cabo a través de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de medidas liberalizadoras y de apoyo a la empresa madrileña, regulando estas entidades en su DA2.ª. Actualmente, el régimen jurídico de la colaboración público-privada en el ámbito urbanístico se encuentra recogido en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid (arts. 164 y siguientes), tras las modificaciones introducidas por las leyes 11/2022, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, y 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio.

18 Cfr. tit. VII, cap. II (arts. 91 a 100) de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.

19 Con todo, debe matizarse que el artículo 91 de la referida norma engloba dentro del concepto de entidades colaboradoras tanto las de naturaleza privada como pública, de modo que es cierto en este último caso que la problemática jurídica derivada de la externalización de funciones públicas a la que después nos referiremos sería menos acusada.

los últimos tiempos. Tal es el caso –sin ánimo de exhaustividad– de Andalucía²⁰, Baleares²¹, Canarias²², Cantabria²³, Comunidad Valenciana²⁴, Castilla-La Mancha²⁵, Castilla y León²⁶; o el de Galicia, que de seguido analizaremos.

2.2 Antecedentes de las ECCOM en la legislación gallega

2.2.1 La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia.

Puede afirmarse que, tras los casos madrileño y catalán comentados, el legislador gallego ha sido uno de los más precoces a la hora de introducir la colaboración público-privada en la verificación y control de los títulos habilitantes de actividades económicas. Remontándonos al año 2013, la LECEG dedicó sus artículos 47 a 50 a la regulación de las ECCOM, definidas entonces como «aquellas que, después de haber sido autorizadas por la Administración, teniendo capacidad plena de obrar y actuando bajo su responsabilidad, se constituyan con la finalidad de desarrollar en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia actuaciones de certificación, verificación, inspección y control de la conformidad de instalaciones, establecimientos y actividades con la normativa de aplicación en el ámbito municipal, y que dispongan de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para realizarlas (...)»²⁷.

20 Cfr. art. 9 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía –cuya redacción más reciente viene dada por el Decreto ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía– en el que se regulan las «entidades urbanísticas certificadoras».

21 Cfr. «entidades privadas de certificación urbanística» reguladas en el tít. VII, cap. III, arts. 158 y ss. de la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears –a raíz de las modificaciones operadas por el Decreto ley 3/2024, de 24 de mayo, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears–.

22 Cfr. Decreto ley 3/2025, de 21 de abril, para la agilización de la tramitación de licencias urbanísticas y el impulso de la construcción de viviendas, que regula las denominadas «entidades urbanísticas de colaboración».

23 Cfr. «Entidades colaboradoras de certificación», cuyo régimen se contiene en el cap. VI de la reciente Ley 2/2025, de 2 de abril, de simplificación administrativa de Cantabria.

24 La Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana (hoy derogada), introdujo en la legislación urbanística valenciana la figura de las «entidades colaboradoras de la administración» (DA9.ª). Actualmente el régimen de las ahora denominadas «entidades colaboradoras de la Administración en la verificación y control de las actuaciones urbanísticas (ECUV)» se contiene en la DA4.ª del vigente Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje; así como en el Decreto 62/2020, de 15 de mayo, del Consell, de regulación de las entidades colaboradoras de la Administración municipal en la verificación de las actuaciones urbanísticas y de creación de su registro.

25 Cfr. tít. VIII del Decreto legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística –en su redacción dada por la Ley 1/2024, de 15 de marzo, de medidas administrativas y de creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha–, donde se regulan las «entidades colaboradoras de la Administración en materia urbanística». *Vid.* también tít. IV de la reciente Ley 4/2025, de 11 de julio, de simplificación, agilización y digitalización administrativa, en la que se regulan las «entidades colaboradoras de la Administración regional».

26 Cfr. DA12.ª de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León –en su redacción dada por la Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativas– reguladora de las «entidades certificadoras».

27 Cfr. art. 47.1 LECEG, en su redacción originaria, hoy modificada por la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

Entre los principales elementos de aquel régimen, podemos destacar la indefinición de la naturaleza pública o privada de estas entidades²⁸; su sometimiento a un mecanismo de autorización y registro por parte de la Administración autonómica²⁹; la voluntariedad de su contratación por los interesados en el *iter* procedimental de los títulos habilitantes³⁰, así como el carácter no vinculante para la Administración de los documentos por ellas expedidos³¹. A ello se añadían una serie de cautelas, de modo que el funcionamiento de las ECCOM se somete a los principios de imparcialidad, confidencialidad e independencia; se determina que el personal a su servicio desarrollará sus funciones con independencia y sujeto a un régimen de incompatibilidad; y se les impone la obligación de suscribir un seguro de responsabilidad civil en la cuantía fijada reglamentariamente.

Por otro lado, inicialmente el ámbito objetivo de las ECCOM se limitó a las actividades de naturaleza «económica, empresarial, profesional, industrial o comercial»³² —entre las que se pueden entender incluidos los espectáculos públicos y actividades recreativas—³³, pero con exclusión de los títulos habilitantes urbanísticos.

Finalmente, en cuanto a su alcance territorial, es conveniente matizar que, aunque el tenor literal del artículo 47.1 de la LECEG parecía haber limitado la actividad de las ECCOM a la Comunidad Autónoma de Galicia, por vía interpretativa se abrió la puerta a su intervención en todo el territorio nacional³⁴.

2.2.2 El Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el RIAE

Tras casi tres años desde la entrada en vigor de la LECEG, el Decreto 144/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento único de regulación integrada de actividades económicas y apertura de establecimientos (RIAE), se encargó de

28 Nada se dice en el texto de la LECEG acerca de la naturaleza jurídica de las ECCOM, lo que, en nuestra opinión, dejaría la puerta abierta a cualquier posibilidad de personificación pública o privada.

29 *Cfr.* art. 48 LECEG.

30 A estos efectos, MARNOTES GONZÁLEZ, A.: La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia..., *op. cit.*, pág. 265, sostiene que «su actividad no es obligatoria para el particular. Los particulares interesados podrán contratar o no los servicios de las ECCOM, pero, si lo hacen, se produce la importante consecuencia del desplazamiento de la responsabilidad a la entidad. De esa forma, se equilibra de alguna manera la inicial pérdida de seguridad jurídica que, en aras de la simplificación y la celeridad, se produce al sustituir la licencia con la comunicación previa».

31 Así, el art. 49.2 de la LECEG establecía en su redacción original que estos documentos «podrán ser asumidos por la Administración pública competente», a lo que se añade la salvedad prevista en el art. 47.2 de que «sus funciones no sustituirán las potestades de comprobación, inspección o cualquier otra de la Administración».

32 *Cfr.* art. 49.1 LECEG.

33 En este sentido, ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia..., *op. cit.*, pág. 303, afirma que «las ECCOM van a actuar en dos ámbitos acotados: uno primero, coincidente con las tradicionalmente llamadas "licencias de actividad" (...), y un segundo ámbito, determinado por los espectáculos públicos y actividades recreativas».

34 *Vid.* apartado 1.º a) de la Resolución de 7 de julio de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia en relación con la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia (BOE núm. 179 de 24 de julio de 2014).

concretar muchos de los aspectos del régimen jurídico de las ECCOM que la ley había dejado a expensas de su desarrollo reglamentario³⁵, dedicando a ello su título IV³⁶.

Entre los principales aspectos de este marco normativo, podemos destacar la ampliación del ámbito de actuación de las ECCOM a todo el territorio nacional, así como previsión de que entidades certificadoras establecidas en otras autonomías pudieran actuar en Galicia de acuerdo con la legislación sobre unidad de mercado³⁷. Por otro lado, el RIAE desarrollaba los requisitos de las ECCOM y su régimen de inicio de actividad, creándose a tal efecto el Registro de Entidades de Certificación de Conformidad Municipal de la Comunidad Autónoma de Galicia (RECCOMG)³⁸. No se clarificó, sin embargo, la naturaleza jurídica de estas entidades, de modo que, en lo que se refiere a su personalidad jurídica y capacidad de obrar, habría que estar a los dispuesto en «las normas del ordenamiento jurídico que les resulten de aplicación»³⁹.

Por lo que se refiere al funcionamiento de las ECCOM, el RIAE establecía una clasificación tripartita de sus funciones que se concretaban en: a) «certificación de conformidad» en la tramitación de títulos habilitantes; b) «colaboración con la Administración municipal» en la comprobación e inspección de instalaciones, establecimientos, actividades y obras; y c) «control periódico de conformidad» mediante visitas de comprobación de instalaciones, actividades, establecimientos, construcciones o edificaciones⁴⁰.

Pero lo más relevante a los efectos que aquí se analizan es que parece observarse en el texto del RIAE la preparación del terreno para la ulterior intervención de las ECCOM en el sector urbanístico, con numerosas referencias en su texto a conceptos como «obras», «construcciones» o «edificaciones»⁴¹. Con todo, a nuestro juicio, tal previsión podría haber excedido los límites de la colaboración legislativa, al tratar de ampliarse el ámbito objetivo de actuación de aquellas a materias no comprendidas en la LECEG, aunque ciertamente vinculadas⁴². En este sentido, el Consello Consultivo de Galicia, en su Dictamen 282/2016, de 14 de septiembre, ya había

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

35 La DF6ª de la LECEG encomendó al Consello de la Xunta aprobar en el plazo de 6 meses «un reglamento único que establezca el régimen jurídico y el procedimiento de intervención administrativa de las actividades» objeto de la ley.

36 Para más información sobre el régimen de las ECCOM en el RIAE, *vid.* ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia..., *op. cit.*, epígrafe 2.3; o NOVOA JUIZ, FJ: Acercamiento al Decreto 144/2016 de 22 de septiembre y las entidades de certificación de conformidad municipal. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal* [en línea] núm. 14, 2017 [consulta 10.05.2025].

37 *Cfr.* art. 36 RIAE. Con ello se dotaba de carácter normativo a la interpretación contenida en el apartado 1.º a) del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación antes referido.

38 Sobre los requisitos y régimen de inicio de actividad, *vid.* capítulo II «Requisitos, comunicación previa y registro» del título IV del RIAE (arts. 40 a 46).

39 *Cfr.* art. 40.1 RIAE.

40 Sobre el régimen de funcionamiento y el desarrollo de las funciones de las ECCOM en el RIAE, *vid.* capítulo III «régimen de funcionamiento» del título IV.

41 En relación con las funciones de certificación de conformidad previstas en el artículo 51 del RIAE se establecía que las ECCOM «declararán, en su caso, la conformidad de la instalación, establecimiento, actividad u obra con la normativa aplicable en el ámbito municipal». Asimismo, respecto de las funciones de control periódico de conformidad, el artículo 62 del RIAE preveía que las ECCOM realizarán «visitas de comprobación a las instalaciones, actividades, establecimientos, construcciones o edificaciones».

42 Tal sería el caso de las obras destinadas al desarrollo de actividades económicas al que se refiere el artículo 13 del RIAE.

manifestado objeciones de legalidad a la redacción del artículo 39 del RIAE en proyecto, por incluir referencias generales a obras y edificaciones sin expresa vinculación con el desarrollo de actividades económicas⁴³. No obstante, dichas objeciones fueron emendadas en el texto del precepto aprobado y publicado, aunque, como decimos, otras referencias generales a obras y edificaciones subsistieron en otros artículos de la norma reglamentaria.

2.2.3 La extensión competencial de las ECCOM al ámbito urbanístico

De acuerdo con ANTELO MARTÍNEZ, la ampliación competencial de las ECCOM al ámbito urbanístico en la Comunidad Autónoma de Galicia se produce con la Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia (LSAG)⁴⁴, si bien es cierto que esta expansión funcional no fue absoluta, sino que se circunscribió a las iniciativas empresariales o a las actuaciones urbanísticas de desarrollo de suelo empresarial o residencial. A estos efectos, el artículo 54 de la LSAG determinaba que las solicitudes de licencia y las comunicaciones relacionadas con las referidas materias podrían presentarse acompañadas de una certificación de conformidad a la legalidad urbanística y al planeamiento aplicable expedida por una ECCOM. En tal caso, los informes técnicos y jurídicos propios del procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas pasarían a considerarse facultativos y no preceptivos, de modo que el órgano municipal competente podría otorgar la licencia asumiendo directamente la certificación de conformidad, con la consiguiente reducción de los plazos de resolución a un mes con carácter general, o a 15 días naturales para determinadas obras y proyectos⁴⁵. Si se tratase de comuni-

43 En particular, el Consello Consultivo de Galicia había advertido:

«O artigo en cuestión enumera como funcións propias das entidades de certificación de conformidade municipal (Eccom no sucesivo) as seguintes:

“a) Certificación da conformidade coa normativa aplicable no ámbito municipal das instalacións, establecementos, actividades ou obras que vaian ser obxecto de comunicación previa ou de solicitude de licenza ante a Administración municipal.

b) Colaboración no exercicio das competencias de comprobación e inspección de instalacións, establecementos, actividades e obras. c) Control periódico da conformidade das instalacións, establecementos, actividades, edificacións ou construcións coa normativa aplicable no ámbito municipal”.

Do seu tenor literal resulta que as funcións de certificación, de colaboración e control periódico se exercerán en relación con instalacións, establecementos, actividades e obras [edificacións e construcións, na letra c)].

O artigo 47 da Lei 9/2013, do 19 de decembro, define ás Eccom como entidades que se constitúen coa “finalidade de desenvolver en todo o territorio da Comunidade Autónoma de Galicia actuacións de certificación, verificación, inspección e control da conformidade de instalacións, establecementos e actividades coa normativa de aplicación no ámbito municipal”. O anterior debe completarse co artigo 49.1 da mesma norma, que reproducimos de seguido:

“As entidades de certificación de conformidade municipal (Eccom) certificarán, verifcarán, inspeccionarán ou controlarán se a instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade, económica, empresarial, profesional, industrial ou comercial, é conforme coa normativa sectorial e coa aplicable no municipio onde se realicen ou pretendan realizar, e cos campos e normas de actuación que se establezan regulamentariamente a este efecto”.

Do último precepto citado semella deducirse que as funcións da Eccom están orientadas a comprobar que a “instalación, implantación ou exercicio de calquera actividade” é conforme coa normativa de aplicación. Polo tanto, o artigo 38 do proxecto, ao estender as funcións da Eccom a calquera obra, edificación ou construción, con independencia do seu destino a unha “actividade económica”, non se axusta á literalidade, nin ao obxecto que para as mesmas prevé o artigo 49.1, e en xeral a Lei 9/2013, do 19 de decembro. Tampouco na recente Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia existe previsión algunha neste sentido. En definitiva, por vía regulamentaria, estase a outorgar ás Eccom unhas funcións que non teñen fundamentación legal».

44 Cfr. ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia..., *op. cit.*, pág. 310.

45 Cfr. art. 55 LSAG, en el que se relacionaban las tipologías de proyectos y obras sujetos a este reducido plazo de tramitación, referidos a ciertas iniciativas empresariales, energías renovables o al ámbito de la hostelería y el turismo.

caciones urbanísticas, la presentación del certificado de la ECCOM permitía el inicio inmediato de las actuaciones comunicadas.

El siguiente hito en este proceso de ampliación funcional vino dado por la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, que, en lo que aquí interesa, modificó la LSG incorporando a su texto un nuevo artículo 146.bis con el siguiente tenor literal:

1. Las solicitudes de licencia y las comunicaciones que tengan por objeto actos de edificación o de uso del suelo o del subsuelo podrán presentarse acompañadas de una certificación de conformidad con la legalidad urbanística y el planeamiento aplicable, emitida por una entidad de certificación de conformidad municipal de las previstas en el capítulo IV del título III de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, o norma que la sustituya.
2. A las solicitudes de licencia que se refieran a la ejecución de obras o instalaciones deberá acompañarse el proyecto básico redactado por personal técnico competente, en la forma y con el contenido determinados en esta ley y el resto de la normativa aplicable.
3. Cuando una solicitud de licencia urbanística se presente acompañada de una certificación de conformidad en los términos establecidos por este artículo, los informes técnicos y jurídicos municipales sobre la conformidad de la solicitud con la legalidad urbanística previstos por el artículo 143.2 serán facultativos y no preceptivos.
4. El plazo de resolución del procedimiento será de un mes, contado desde la presentación de la solicitud con la documentación completa, incluida la certificación de conformidad, en el registro del ayuntamiento.
5. El órgano municipal competente podrá otorgar la licencia asumiendo la certificación de conformidad con la legalidad urbanística y el planeamiento aplicable de la entidad de certificación de conformidad municipal que acredite expresamente que el proyecto ha sido sometido a esa verificación.
6. La presentación de una comunicación urbanística acompañada de la documentación exigida en esta ley y en el resto de la normativa aplicable, y de una certificación de conformidad en los términos establecidos en el presente artículo, habilitará, con efectos inmediatos desde su presentación en el registro del ayuntamiento para la realización del acto de uso del suelo o del subsuelo que constituya su objeto, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del ayuntamiento respectivo.

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

7. Las entidades de certificación de conformidad municipal serán las únicas responsables frente al ayuntamiento del contenido de las certificaciones emitidas y su actuación sustituye a la responsabilidad de las demás personas interesadas».

De la lectura del precepto, se observa que el esquema seguido es sustancialmente análogo al del artículo 54 de la LSAG, tanto en lo que se refiere a la eficacia de los certificados de conformidad en el procedimiento como a los plazos de resolución⁴⁶ o al régimen de responsabilidades de las ECCOM. Se produce así una traslación de la regulación contenida en la norma especial sobre iniciativas empresariales al procedimiento general de tramitación de títulos habilitantes urbanísticos⁴⁷. Con ello se culmina el camino iniciado por el legislador gallego en el año 2013, de modo que, tras esta modificación de la LSG, la participación de las ECCOM en la tramitación de licencias y comunicaciones urbanísticas pasó a admitirse ya de una forma generalizada y abstracta, pero manteniendo su carácter voluntario para el interesado y no vinculante para la Administración municipal.

3 La incidencia de la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, y del Decreto 60/2025, de 21 de julio, en el régimen de intervención de las ECCOM en la tramitación de títulos habilitantes de naturaleza urbanística

Como viene siendo habitual en los últimos años, la aprobación de los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma suele llevar aparejada la modificación de la legislación urbanística gallega, costumbre de cuestionable técnica jurídica⁴⁸, que para el ejercicio 2025 se materializó a través de la Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. En lo que aquí interesa, la L5/2024 afectó, por un lado, a la LECEG, reformando algunos aspectos del régimen general de las ECCOM, y, por otro, al artículo 146.bis de la LSG, dando una nueva vuelta de tuerca a la participación de estas en la verificación técnica y jurídica de licencias y comunicaciones urbanísticas. Pocos meses después, se publicaría en el *Diario Oficial de Galicia*⁴⁹ el Decreto 60/2025, de 21 de julio, por el que se regulan las entidades de

46 Excepción hecha de la reducción a 15 días para determinados proyectos.

47 Téngase en cuenta que la Ley 7/2022, de 27 de diciembre, que introduce el artículo 146.bis en la LSG deroga simultáneamente el artículo 54 de la LSAG (*vid.* art. 18. tres).

48 En este sentido, GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M.: en «Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes ómnibus», Teoría y realidad constitucional [en línea] núm. 22, 2008. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2776611> [consulta 10.10.2025], pág. 565, afirma: «La práctica de las leyes de acompañamiento y la utilización abusiva y sistemática de las leyes de objeto diverso (especialmente en materia económico-financiera) resulta en cualquier caso altamente reprochable desde un punto de vista de técnica jurídica y, en consecuencia, recomendable tanto al Gobierno como a las Cámaras un ejercicio de auto-restricción para acabar con esta práctica. Por ello, resulta necesario insistir en que lo importante no es que la ley sea la LPGE, o la de acompañamiento, sino intentar poner freno en el futuro a este tipo de iniciativas consistentes en aprobar macroleyes convertidas en auténticos cajones de sastre, en las que frecuentemente se limitan a responder a las demandas de los distintos socios políticos, o de los lobbies económicos sin permitir un adecuado debate parlamentario».

49 *Cfr.* DOG núm. 142 de 28 de julio de 2025.

certificación de conformidad municipal en la Comunidad Autónoma de Galicia y su registro (D60/2025), dotándose así a estas entidades de un nuevo reglamento acorde con las reformas legales citadas.

3.1 La modificación de los artículos 55 y siguientes de la LECEG

La L5/2024 introduce modificaciones en casi la totalidad de los preceptos de la LECEG dedicados a las ECCOM, así como en algunos aspectos de sus infracciones y sanciones⁵⁰. No obstante, no podemos hablar ni mucho menos de una ruptura sustancial con el esquema anterior, sino más bien de meras adecuaciones normativas puntuales.

La motivación declarada de estas reformas radica principalmente en razones organizativas⁵¹, de modo que las competencias sobre autorización, registro e inspección de las ECCOM, así como la disciplina de estas, se trasladan de la consejería competente en materia de seguridad industrial a la competente en materia de urbanismo. En este sentido, se modifican los artículos 48.1, 50 y 57.2 de la LECEG, a los únicos efectos de materializar tal desplazamiento competencial. Como decimos, no apreciamos mayor relevancia jurídica en estos cambios, sin perjuicio de que ello pueda ser indicativo de un mayor peso de la dimensión urbanística de las ECCOM frente a otras vertientes más técnicas de su actividad colaboradora.

Tiene, a nuestro juicio, mayor significación la revisión del artículo 47 de la LECEG, por diferentes motivos. En primer lugar, en su apartado 1 se amplía el ámbito objetivo de la actividad verificadora e inspectora de las ECCOM a las obras, que se suman por lo tanto a las actividades, establecimientos, espectáculos públicos y actividades recreativas hasta la fecha previstos. Así mismo, se añade en el precepto la aclaración de que las funciones de las ECCOM se extienden «tanto a la fase previa al otorgamiento o a la eficacia de los títulos habilitantes como, posteriormente, al ámbito de la ejecución de la obra o el funcionamiento de la actividad». De tal forma, se dota de plena cobertura legal a la intervención de las ECCOM en el ámbito urbanístico. En cuanto al apartado 2 del precepto, se aclara que las ECCOM no tienen carácter de autoridad, lo cual va de suyo, pues de lo contrario la norma contravendría frontalmente la legislación básica sobre régimen jurídico del sector público y empleo público. Quizás, si leemos entre líneas, la introducción de este matiz, más que clarificar, parece tratar de salvaguardar por la vía nominal los nuevos cometidos de las ECCOM frente a las dudas planteadas por la doctrina científica y la jurisprudencia sobre los límites a la externalización de funciones públicas, a los que después nos referiremos.

Por otra parte, la L5/2024 añade un nuevo apartado 4 al artículo 47 citado, en virtud del cual se asimilan los efectos de los certificados de conformidad en la tramitación

50 Concretamente, se modifican los artículos 47.1, 2 y 4; 48; 49.2 y 50 integrados en el capítulo IV dedicado al régimen general de las ECCOM, así como los artículos 52.7, 8, 9 y 10; 53.12; 55.3; 56.3; 57.2 y 58.3, que afectan a aspectos puntuales del régimen de infracciones y sanciones. También se modifica la DT3.* relativa a los procedimientos en curso.

51 Así, en la exposición de motivos de la L5/2024 consta: «(...) la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia, también se modifica con la finalidad principal de atribuir a la consejería competente en materia de urbanismo las funciones relativas a la autorización y registro de las entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM), así como la competencia sancionadora».

de comunicaciones y declaraciones sujetas al ámbito de la LECEG a los previstos en el artículo 146.bis de la LSG.

En cuanto a las modificaciones en el régimen sancionador de las ECCOM, podemos destacar la tipificación de nuevas infracciones muy graves⁵², la introducción de matices en la responsabilidad de aquellas⁵³ o la atribución de las competencias sancionadoras a la consejería competente en materia de urbanismo en los términos antes comentados. En conexión con lo anterior, del análisis de la tipificación de estas nuevas infracciones se pone de relieve un dato importante que podría pasar desapercibido, y es que la inscripción en el RECCOMG parece adquirir una mayor trascendencia, con efectos que podríamos calificar de constitutivos. Es indicativo de ello que ahora se sancione la realización de actuaciones y funciones propias de las entidades de certificación sin estar inscritas en el citado registro, o para las que no estén habilitadas por la inscripción⁵⁴, mientras que anteriormente lo punible era la carencia de autorización. Del mismo modo, según la nueva redacción del artículo 146.bis de la LSG, para la válida actuación de las ECCOM se exige tanto la acreditación como la inscripción registral.

Finalmente, se observa en todas estas reformas lo que parece una tendencia general hacia una mayor delegación reglamentaria, tal y como se desprende de la nueva redacción de los artículos 47, 48 y 49 de la LECEG.

3.2 La nueva redacción del artículo 146.bis de la LSG

Con la finalidad de reforzar la simplificación y agilización de trámites, así como de acortar los plazos procedimentales⁵⁵, la L5/2024 ha introducido importantes novedades en el artículo 146.bis de la LSG dedicado a las «solicitudes de licencia y comunicaciones presentadas con certificación de conformidad».

En primer término, el precepto parte de la premisa de que las solicitudes de licencia y las comunicaciones que tengan por objeto actos de edificación o de uso del suelo o del subsuelo podrán presentarse acompañadas de una certificación de conformidad con la legalidad urbanística y el planeamiento aplicable expedida por una ECCOM, lo que se mantiene en los mismos términos que los hasta ahora vigentes.

Por lo que se refiere a las solicitudes de licencias urbanísticas, se produce un gran salto cualitativo en la eficacia de las certificaciones de las ECCOM que las acompañen, de modo que tales certificaciones se equiparan ahora a los informes técnicos y

52 Entre ellas, la realización de funciones propias de estas entidades sin la preceptiva inscripción en el registro autonómico (art. 52.7 LECEG) o sin la habilitación necesaria (art. 52.8 LECEG); la expedición de documentos que no se ajusten a la realidad de los hechos comprobados (art. 52.9 LECEG) o la actividad de personal no habilitado o cualificado (art. 52.10 LECEG).

53 En la nueva redacción del apartado 3 del artículo 55, se excluye la responsabilidad de la ECCOM en la comisión de infracciones cuando aquellas no le sean imputables a título de culpa, por ejemplo, por mediar culpa o dolo exclusivos por parte de una persona que actúe por cuenta de aquella.

54 Cfr. art. 52, apartados 7 y 8, LECEG.

55 Cfr. apartado II, de la exposición de motivos L5/2024.

jurídicos municipales. Pero no sólo esto, sino que aquellas van a sustituir a estos a todos los efectos⁵⁶.

El segundo hecho relevante es que parece pretender atribuirse una suerte de carácter vinculante para el órgano competente para resolver al certificado de conformidad favorable que se adjunte a una solicitud de licencia urbanística, lo que se deduciría de la sustitución del modal por el imperativo (podrá otorgar vs. otorgará) en la nueva redacción del apartado 4 del precepto, en su primer párrafo⁵⁷. Con todo, se establece la excepción de que, si dentro del plazo de un mes para la resolución del procedimiento «le consta al órgano municipal la inadecuación de la certificación a la realidad examinada o a la legalidad vigente», podrá denegarse la licencia⁵⁸. Ello, no obstante, parece una posibilidad bastante remota, dado que, como hemos visto, la certificación de conformidad ahora sustituye a los informes municipales, que son los que presumiblemente podrían poner de relieve posibles irregularidades, a lo que se une el breve plazo resolutorio.

La reforma del artículo 146.bis de la LSG se cierra con la adición de un nuevo apartado 7 en el que se incluye la denominada por la doctrina «cláusula de salida»⁵⁹, y cuyo fundamento apunta al principio de autonomía local. Así, «los ayuntamientos, mediante ordenanza, podrán excluir expresamente la intervención de las ECCOM tanto en la tramitación de los títulos habilitantes municipales de naturaleza urbanística como en la verificación, la inspección y el control de la normativa aplicable en cada caso». Tal exclusión podrá ser total, o parcial para actuaciones o ámbitos territoriales concretos. No obstante, si, presentada una solicitud de licencia urbanística en un ámbito territorial o materialmente excluido, hubiera vencido el plazo para dictar y notificar la correspondiente resolución, el interesado podrá presentar un certificado de conformidad con los efectos antes expuestos.

Por último, en lo que se refiere a las comunicaciones urbanísticas acompañadas de certificados de conformidad, no se producen variaciones en el precepto, de modo que su aportación «habilitará, con efectos inmediatos desde su presentación en el registro del ayuntamiento, para la realización del acto de uso del suelo o del subsuelo que constituya su objeto»⁶⁰.

56 Concretamente, la nueva redacción del apartado 2 del art. 146.bis LSG dispone: «Cuando una solicitud de licencia urbanística se presente acompañada de una certificación de conformidad en los términos establecidos por este artículo, dicha certificación tendrá la misma validez y efectos que los informes técnicos y jurídicos municipales, que se entenderán sustituidos por dicha certificación».

57 El tenor literal del apartado del precepto es el siguiente: «El órgano municipal competente otorgará la licencia asumiendo la certificación de conformidad con la legalidad urbanística y el planeamiento aplicable de la entidad de certificación de conformidad municipal que acredite expresamente que el proyecto fue sometido a esa verificación favorable».

58 Cfr. art. 146.bis.4, párrafo 2.º LSG.

59 Este término es utilizado por PADRÓS REIG, C.: Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana..., *op. cit.*, pág. 9; al analizar una cláusula similar establecida en la DA4.ª del valenciano Decreto 62/2020, de 15 de mayo, del Consell, de regulación de las entidades colaboradoras de la Administración municipal en la verificación de las actuaciones urbanísticas y de creación de su registro del Consejo.

60 Cfr. art. 146.bis.5 LSG.

3.3 El Decreto 60/2025, de 21 de julio, por el que se regulan las entidades de certificación de conformidad municipal en la Comunidad Autónoma de Galicia y su registro

3.3.1 Aspectos generales de la configuración jurídica de las ECCOM en el D60/2025

Habida cuenta de que el objeto de este estudio se centra en la participación de las ECCOM en la tramitación de títulos habilitantes urbanísticos, nos limitaremos aquí a referir a modo de contexto unas breves pinceladas acerca de las cuestiones generales que, a nuestro juicio, mayor interés suscitan en esta nueva norma, para después analizar con mayor detalle las funciones de certificación de conformidad.

El D60/2025 establece una regulación integral para las ECCOM en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, mediante una norma única que deroga los preceptos del RIAE que hasta ahora las regulaban⁶¹. La principal razón de ser de este reglamento se halla en la necesidad de adaptar el régimen de las ECCOM a las reformas legales antes referidas, sin perjuicio de otras cuestiones de oportunidad como el fomento de su mejor conocimiento por la ciudadanía o la tan aludida simplificación administrativa⁶².

El reglamento se estructura en cinco capítulos dedicados respectivamente a definir el objeto y el ámbito de aplicación de la norma (cap. I); a determinar los aspectos configuradores del régimen jurídico de las ECCOM (cap. II); a regular el RECCOMG (cap. III); al régimen de funcionamiento de dichas entidades (cap. IV); y, finalmente, a desarrollar sus obligaciones y formas de control (cap. V).

Por lo que se refiere a los elementos nucleares del régimen jurídico de las ECCOM, observamos que el D60/2025 no introduce grandes innovaciones respecto a lo previsto en la LECEG tras su modificación por la L5/2024, asumiendo, en esencia, el mismo concepto, funciones y principios de actuación⁶³. Quizás lo más destacable sea que el reglamento prevé la posibilidad de que los colegios profesionales se constituyan como ECCOM para ejercer las funciones propias de estas, cumpliendo los requisitos comúnmente exigibles para ello. La norma no precisa qué organizaciones colegiales

61 A tal efecto, la DD única del D60/2025 deroga expresamente los artículos 35 a 66 del RIAE, a excepción del art. 45 que se mantiene en vigor hasta que finalicen los plazos transitorios previstos en la DT única del primero.

62 En este sentido, la exposición de motivos del D60/2025 (apartado I) señala: «La experiencia acumulada durante estos años demostró que la intervención de las entidades de certificación de conformidad municipal permitió simplificar los procedimientos administrativos y optimizar el uso de los recursos públicos, muchas veces limitados, dotando, de este modo, a la Administración de mecanismos de respuesta más inmediata y flexible, adaptables, en cada momento, a las necesidades de verificación, inspección y control. (...) Es necesario, por lo tanto, desarrollar el nuevo marco legal mediante una regulación única, integral y pormenorizada del régimen jurídico de las entidades de certificación de conformidad municipal y de su registro, facilitando, así, su accesibilidad por toda la ciudadanía y las administraciones públicas, siempre dentro del marco de la legislación estatal y autonómica y garantizando la seguridad jurídica y el principio de autonomía local. En definitiva, este decreto constituye una oportunidad de mejorar, definir y avanzar en un desarrollo normativo completo de las citadas entidades, tanto en el ámbito de las actuaciones urbanísticas como en la implantación de actividades y apertura de establecimientos. Al mismo tiempo, contribuye a su conocimiento por parte de la ciudadanía, al acceso a sus servicios y a la transparencia de su actuación».

63 Cfr. arts. 4 a 6 D60/2025.

podrían asumir este cometido, aunque lo más lógico será entender que la referencia debiera dirigirse a aquellas que agrupen a las titulaciones citadas en el artículo 7.2.c)⁶⁴. Otra de las diferencias más notables con la regulación anterior la encontramos en su ámbito de aplicación, que ahora rige exclusivamente para «las ECCOM que ejerzan sus funciones en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia»⁶⁵. No obstante, no se aclara expresamente –como hacía el RIAE– si las entidades acreditadas en otras autonomías pueden actuar válidamente nuestra comunidad sin habilitación para ello y viceversa. Con todo, del análisis sistemático de la norma, así como de su tramitación administrativa, parece inferirse que ahora debemos entender excluida esta posibilidad⁶⁶.

Por otro lado, el D60/2025 desarrolla de forma pormenorizada los requisitos para la válida actuación de las ECCOM en lo que se refiere a su acreditación, garantías económicas exigibles y recursos humanos⁶⁷, sin cambios sustanciales respecto del RIAE⁶⁸. Acaso, lo más destacable es que la inscripción en el RECCOMG se configura ahora como un auténtico requisito para el ejercicio de la actividad⁶⁹, con los efectos propios de una autorización administrativa⁷⁰. En conexión con esto, el nuevo reglamento regula el RECCOMG de una forma mucho más prolija y detallada, tanto en lo

64 Esto es, derecho, arquitectura o ingeniería. No obstante, la Secretaría Xeral de Vivenda e Urbanismo, en el informe a las alegaciones presentadas durante el trámite de información pública del proyecto del D60/2025, interpreta que «*todos os colexios que cumpran os requisitos establecidos na Lei 9/2013, do 19 de decembro e no proxecto de decreto poderán constituírse como ECCOM e exercer as funcións sinaladas no artigo 4.1*».

65 Cfr. art. 3 D60/2025.

66 Nótese que el proyecto de reglamento expuesto al público, en su artículo 3.2, contemplaba la válida actuación en territorio gallego de entidades colaboradoras acreditadas en otras autonomías; no obstante, dicho apartado fue suprimido del texto aprobado y publicado en el DOG. Sobre esta cuestión, en el Dictamen 268/2025 del Consello Consultivo de Galicia, sobre el citado proyecto normativo, se recomendaba: «*(...) non impide que o executivo autonómico opte por recoñecer a validez no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia das habilitacións ou acreditacións concedidas noutras comunidades a organismos de certificación para desenvolver as funcións propias das ECCOM. Agora ben, á hora de adoptar esta decisión, lexítima, ha de considerarse, na liña do sinalado na Sentenza do Tribunal Constitucional 79/2017, do 22 de xuño, a posibilidade de que, ao abeiro da previsión contida no artigo 3.2 do proxecto, organismos de certificación habilitados noutras comunidades autónomas operen no territorio da Comunidade Autónoma de Galicia, malia non cumprir os requisitos previstos no artigo 7 do proxecto de decreto. Isto é, segundo o disposto no artigo 3.2 do proxecto, cabería a actuación no territorio da nosa Comunidade Autónoma de ECCOM legalmente constituídas noutras comunidades autónomas ao abeiro de normativas que poden ser máis laxas á hora de establecer os requisitos para acadar a habilitación ou acreditación administrativa para o efecto. (...) Velaí a necesidade de que pola consellería promotora do proxecto se pondere a conveniencia de manter no texto que finalmente se aprobe a previsión contida no artigo 3.2 do proxecto*».

67 Cfr. arts. 7 a 9 D60/2025.

68 Fundamentalmente, el importe del seguro de responsabilidad patrimonial exigible se eleva de 1.000.000 € a 2.000.000 €; y se regulan con mayor detalle los requisitos relativos al personal mínimo con el que deberá contar la ECCOM (al menos un jurista, y dos personas arquitectas o ingenieras, debiendo designarse un responsable técnico titulado en arquitectura).

69 A estos efectos, el art. 7.1 del D60/2025 establece que «Las ECCOM, para ejercer su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, deberán estar inscritas en el Registro de Entidades de Certificación de Conformidad Municipal de la Comunidad Autónoma de Galicia». En la misma línea, el artículo 21 del reglamento añade que «La inscripción en el Registro de Entidades de Certificación de Conformidad Municipal de la Comunidad Autónoma de Galicia habilitará a la ECCOM para ejercer sus funciones desde la fecha en la que aquélla se produzca».

70 En este sentido, en el Dictamen 168/2025 del Consello Consultivo de Galicia sobre el proyecto de la norma se advertía: «*(...) para o desenvolvemento da actividade das ECCOM na Comunidade Autónoma de Galicia, e a salvo do que se sinalará máis adiante na observación de mellora ao artigo 3.2, debe esixirse a inscrición destas entidades, cun carácter habilitante, no Rexistro de Entidades de Certificación de Conformidade Municipal. Esta inscrición terá, así, o carácter de autorización administrativa para os efectos do artigo 48 da LCEG, de acordo co disposto no artigo 17.1 da Lei 20/2013, do 9 de decembro*».

que se refiere a su naturaleza y contenido sustantivo como en cuanto al procedimiento administrativo de inscripción⁷¹.

En cuanto al régimen de funcionamiento de las ECCOM, el D60/2025 continúa estructurando sus funciones en tres ámbitos diferenciados, a saber:

- a) Certificación de la conformidad con la normativa aplicable en el ámbito municipal de las obras, edificaciones, instalaciones, establecimientos y actividades en la fase previa al otorgamiento o a la eficacia de los títulos habilitantes municipales.
- b) Colaboración con la Administración municipal en el ejercicio de las competencias de comprobación de obras, edificaciones, instalaciones, establecimientos y actividades.
- c) Colaboración en el control periódico de la conformidad de las obras, edificaciones, instalaciones, establecimientos y actividades con la normativa aplicable en el ámbito municipal.

Mención especial requiere el régimen de obligaciones y control de las ECCOM previsto en el capítulo V, en el que se definen las relaciones jurídicas entre estas y los ayuntamientos con los que colaboren, así como con la Administración de la Comunidad Autónoma. En lo que aquí interesa, destacamos las referencias a la objetividad, integridad, imparcialidad, independencia y confidencialidad con que las ECCOM deben desarrollar sus funciones⁷², puesto que podemos vislumbrar cierta inspiración en el código de conducta de los empleados públicos⁷³. En el mismo sentido, el artículo 48 de la norma determina un régimen de incompatibilidades tasado, en el que también se aprecian similitudes con las causas de abstención y recusación aplicables a las autoridades y funcionarios⁷⁴. No obstante, por mucho que se establezcan estas cautelas, consideramos que no puede hablarse de situaciones equiparables, al no estar sujeto el personal de las ECCOM a las garantías inherentes a la inamovilidad y al régimen disciplinario y penal reforzado propio de los funcionarios de carrera.

Finalmente, en lo que se refiere a la supervisión, control y sanción de estas entidades colaboradoras, el grueso de las competencias en la materia se atribuye a la Administración autonómica, sin perjuicio de la participación, en menor medida, de la Administración local⁷⁵.

71 *Vid.* cap. III D60/2025.

72 *Cfr.* art. 44 D60/2025.

73 En este sentido, el artículo 52 del TREBEP establece: «Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de conducta de los empleados públicos (...)».

74 *Vid.* arts. 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

75 *Vid.* arts. 49 (control e inspección), art. 50 (reclamaciones) y art. 51 (régimen sancionador).

3.3.2 La función de certificación de conformidad con la normativa municipal en materia urbanística

El D60/2025 dedica la sección 2.^a de su capítulo IV a desarrollar el ejercicio de las funciones de certificación de conformidad que los artículos 47 de la LECEG y 146.bis de la LSG encomiendan a las ECCOM. Dicha función se define como la que «tiene por objeto verificar la conformidad con la normativa aplicable en el ámbito municipal de las obras, edificaciones, instalaciones, establecimientos y actividades que vayan a ser objeto de comunicación previa, declaración responsable o de solicitud de licencia ante la Administración municipal»⁷⁶, comprendiendo las siguientes actuaciones:

- A) La verificación de la integridad documental, suficiencia e idoneidad de proyectos y documentación técnica (incluidas autorizaciones sectoriales).
- B) Comprobación de que los proyectos y la documentación técnica se ajustan al ordenamiento urbanístico vigente y de que reúnen las condiciones exigibles de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad.

A estos efectos, el artículo 31 establece de forma detallada el contenido mínimo del documento denominado «certificación de conformidad», que, además de los datos identificativos de promotores, obras, planeamiento aplicable, etc., deberá contener un pronunciamiento acerca de la adecuación del proyecto en cuestión al ordenamiento urbanístico⁷⁷. Dichas certificaciones deberán ser suscritas por el personal técnico y, en su caso, jurídico adscrito a la entidad, además de por el máximo responsable de esta⁷⁸. Vemos, pues, que se trata de un control integral, formal y sustantivo, que comprende todos los aspectos determinados por la normativa urbanística⁷⁹, incluida la verificación de la constancia de las autorizaciones sectoriales exigibles.

⁷⁶ Cfr. art. 30.1 D60/2025.

⁷⁷ Concretamente, el citado precepto establece:

«1. La certificación de conformidad es el documento emitido por una ECCOM en el ejercicio de su función de certificación de conformidad y tendrá el siguiente contenido mínimo:

- a) Datos identificativos de la persona promotora de la actuación.
- b) Descripción suficiente de la obra, edificación, instalación, establecimiento o actividad que constituye su objeto.
- c) Identificación de la comunicación previa, declaración responsable o del expediente de solicitud de licencia en el que se integra, en su caso.
- d) Indicación de la normativa y del planeamiento urbanístico aplicable.
- e) Verificación, en su caso, de la existencia de las autorizaciones o informes sectoriales preceptivos, de su carácter favorable, y del cumplimiento de sus eventuales condicionamientos.
- f) Adecuación del proyecto y de la documentación técnica al ordenamiento urbanístico vigente conforme a los criterios establecidos en el artículo 349 del Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, de suelo de Galicia, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre.

2. Cuando las actuaciones exijan licencia urbanística y licencia de actividad, la certificación de conformidad municipal que se acompañe deberá verificar expresamente ambas actuaciones.

3. En el supuesto de actuaciones sujetas a licencia urbanística, la certificación de conformidad deberá incluir los aspectos especificados en el artículo 357.4 del Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre».

⁷⁸ Cfr. art. 28.3 D60/2025.

⁷⁹ A tal efecto, el art. 31.1 f) del D60/2025 se remite expresamente a los criterios previstos en el art. 349 RLSG, que exige la comprobación de que los actos de edificación y uso del suelo proyectados «se ajustan al ordenamiento urbanístico vigente y de que reúnen las condiciones exigibles de seguridad, salubridad, habitabilidad y accesibilidad». Asimismo, cuando se trate de licencias urbanísticas, la certificación de conformidad deberá incluir todos los datos exigibles a los actos de otorgamiento de aquellas previstos en el artículo 357.4 del RLSG.

Por otra parte, a efectos procedimentales, observamos que el reglamento contiene dos matices a la regulación contenida en el artículo 14.6.bis de la LSG que consideramos de interés: Por un lado, se habilita expresamente a las ECCOM para presentar directamente las certificaciones de conformidad en representación de los interesados, siempre que se acompañe de la documentación preceptiva⁸⁰. Y, por otro, se prevé la posibilidad de modificar las certificaciones de conformidad a instancia de los ayuntamientos cuando se tenga constancia de deficiencias dentro del plazo máximo para resolver⁸¹, pero sin contemplarse la eventual suspensión de este⁸².

Las anteriores previsiones deben ponerse en conexión con algunas de las disposiciones comunes a las tres funciones básicas de las ECCOM⁸³. Entre ellas, destacamos la exclusión del carácter preceptivo de la intervención de las entidades colaboradoras en los procedimientos municipales⁸⁴, en línea con los antecedentes jurisprudenciales sobre el particular⁸⁵. Otra importante precisión es la atribución de la responsabilidad plena a las ECCOM por los documentos emitidos en el ejercicio de sus funciones. Si bien, siendo esto totalmente lógico, habrá que esperar a futuros pronunciamientos judiciales para ver cómo se dirimen cuestiones más complejas como las eventuales responsabilidades concurrentes o subsidiarias de la administración municipal, pues esta no deja de ser la titular de la competencia urbanística en última instancia⁸⁶.

Resta por citar la reproducción de la denominada cláusula de exclusión municipal en la disposición adicional primera del D60/2025, aunque nada nuevo se añade a lo establecido en el apartado 7 del artículo 14.6.bis de la LSG antes comentado.

80 Cfr. art. 32 D60/2025.

81 Cfr. art. 34 D60/2025.

82 Sobre este particular, adviértase que no se ha tenido aquí en cuenta la recomendación contenida en el Dictamen 168/2025 del Consello Consultivo de Galicia, que, a nuestro juicio, hubiera resultado de utilidad práctica: «*suxírese que neste artigo 34 do proxecto se recolla unha mención á posibilidade dos concellos de suspender o prazo máximo para ditar resolución cando sexa preciso efectuar un requirimento para a modificación da certificación de conformidade emitida. A posibilidade de suspensión do prazo máximo para ditar resolución nestes supostos vén amparada no artigo 22.1.a) da LPAC*».

83 Estas disposiciones comunes se recogen en la sección 1.ª del capítulo IV (arts. 27 a 29).

84 Cfr. art. 27.1 D60/2025.

85 Volvemos a referirnos aquí a la STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011.

86 A estos efectos, aunque no se trata de un caso sobre responsabilidades patrimoniales o de otra índole, resultan de gran interés los razonamientos sobre la titularidad pública de la competencia urbanística y su ejercicio por entidades privadas colaboradoras contenidos en la STSJ de 11 de mayo de 2021 (ECLI:ES:TSJM:2021:4521), la cual analiza en detalle IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: Régimen jurídico de las entidades colaboradoras en el ámbito de licencias y declaraciones responsables desde el ejemplo del Ayuntamiento de Madrid..., *op. cit.*, pág. 488. En particular, afirma el tribunal: «(...) la Administración, al seguir siendo titular de la función pública, no puede desentenderse del ejercicio que haga la entidad colaboradora de la función y ello acarrea una serie de consecuencias, entre las que podemos destacar, en lo que aquí interesa, primero, la posibilidad de ejercicio directo de la función por la propia Administración. Tal posibilidad puede ser debida, en primer lugar, al hecho de que la propia Administración se haya reservado una parte del ejercicio de la función pública. En estos supuestos, se habla de "co-participación" del ejercicio de la función pública. También es factible una "concurcencia" efectiva de la Administración titular y la entidad colaboradora sobre un ámbito material concreto».

4 Algunas problemáticas derivadas de la intervención de las ECCOM en la tramitación de títulos habilitantes urbanísticos: especial referencia a la reserva de funciones públicas

4.1 La reserva de funciones públicas

El principal escollo jurídico que plantea la intervención de las entidades privadas colaboradoras en la tramitación de títulos habilitantes de naturaleza urbanística radica en su difícil encaje con la reserva al personal funcionario de carrera de determinadas funciones públicas que propugna la legislación estatal básica.

Así, tanto el artículo 9.2 del Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público (TREBEP) con carácter general, como el artículo 92.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) para el caso particular de las entidades locales, reservan a los funcionarios de carrera el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. De igual modo, la normativa autonómica sobre función pública reserva al personal funcionario los cometidos «que impliquen el ejercicio de autoridad, fe pública o asesoramiento legal», así como «la realización de tareas de inspección, fiscalización o control»⁸⁷. A los efectos anteriores, se considera que implican autoridad las labores de policía administrativa, salvo las excepciones que se establezcan por ley.

Por otro lado, no cabe duda de que el urbanismo es una función pública, pues así se establece expresamente en el artículo 4 del Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (TRLSRU), y en los artículos 2 y 3 de la LSG. Entre estas funciones públicas, se encuentran el «control (...) de la ocupación y la utilización del suelo (...) la edificación y la rehabilitación del patrimonio inmobiliario, así como la protección de la legalidad urbanística»⁸⁸. Además, por mandato básico, dicho control debe corresponder en todo caso a la Administración pública, incluyendo las fases de construcción y edificación⁸⁹.

Dicho esto, cabe plantearse: ¿implica la verificación de la conformidad con la legalidad urbanística la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas? Y, por consiguiente, ¿es acorde con la legislación básica el nuevo esquema definido en el artículo 146.bis de la LSG?

⁸⁷ Cfr. art. 22 de la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia (LEPG).

⁸⁸ Cfr. art. 3 LSG.

⁸⁹ En este sentido, el artículo 4.2 del TRLSRU establece que «La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará: a) La dirección y el control por las administraciones públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados (...)».

Respecto de la primera cuestión, existen pronunciamientos judiciales que así lo corroboran, como es el caso de la STSJ de Castilla-La Mancha de 1 de febrero de 2016 (ECLI:ES:TSJCLM), en la que, en relación con los informes emitidos por un arquitecto «honorario» en la tramitación de una licencia urbanística, se expone:

La figura del arquitecto honorario no existe en nuestro ordenamiento y supone una clarísima –y grave– transgresión de la reserva legal del desarrollo de funciones públicas, como es la de informar previamente las licencias (no sólo las urbanísticas, también las de actividad, funcionamiento o «ambientales») a cargo necesariamente no ya de empleados públicos, sino de funcionarios, art. 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, a la sazón vigente. Así pues, damos con otra clara transgresión procedimental que había denunciado la demandante (...).

Con un alcance más generalista, el Tribunal Supremo también ha elaborado una reiterada y restrictiva doctrina sobre los límites de la externalización de funciones públicas relacionadas con la tramitación de procedimientos administrativos, existiendo pronunciamientos muy limitativos en torno a casuísticas variadas, como la elaboración de una relación de puestos de trabajo⁹⁰, la valoración de méritos en procesos selectivos⁹¹ o la tramitación de procedimientos sancionadores⁹². Respecto de éste último caso, consideramos conveniente traer a colación algunos de los razonamientos del alto tribunal contenidos en la sentencia de 14 de septiembre de 2020, por su posible extrapolación, *mutatis mutandis*, a la temática aquí estudiada:

(...) debemos partir del esquema general sobre la actividad prestacional que compete a las administraciones, como personificaciones del poder ejecutivo, que se articula ya a nivel primario en la Constitución mediante la denominada actividad administrativa (artículo 106), la cual está sometida plenamente a la ley y el derecho (artículo 103), siendo necesario que las decisiones que se adopten en el desarrollo de esa actividad exijan la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo (artículo 105.c) que está sometido a las normas propias que regulan dicha institución, de tal forma que éste se erige como elemento esencial para la adopción de las decisiones públicas de los órganos que integran ese conglomerado orgánico de carácter público, hasta tal punto que, como veremos, las deficiencias de dicho procedimiento pueden afectar a la validez de las decisiones, de las resoluciones, que se adopten.

(...) la actividad administrativa ha de realizarse mediante el procedimiento establecido y este ha de tramitarse por las unidades administrativas del órgano que tenga asignada la competencia, pero como quiera que, por su propia naturaleza, requieren la integración de personas físicas que desarrollen esa actividad, esa exigencia personal se vincula a los funcionarios públicos que, como se declara

90 Vid. STS de 19 de diciembre de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:6328).

91 Vid. STS de 16 de febrero de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:542).

92 Vid. STS de 14 de septiembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:2812) y STS de 07 de octubre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3312).

en el artículo 8 del texto refundido de La ley del empleado público, aprobado por Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de enero (también el Estatuto básico del empleado público de 2007), son “quienes desempeñan funciones retribuidas en las administraciones públicas al servicio de los intereses generales”. Y de manera específica dispone el artículo 9 en su párrafo segundo, que preceptivamente “el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las administraciones públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca”.

(...) A la vista de lo señalado debemos partir de una regla básica cual es que las administraciones públicas desarrollan su actividad mediante su propio personal, que, como regla general, está sometido a una relación jurídica de carácter administrativo, la relación orgánica, en virtud de la cual y mediante el correspondiente nombramiento pasa a adscribirse al órgano correspondiente de la Administración del que constituye el elemento humano, siendo su titularidad la que le permite la actuación, no en nombre propio, sino de la misma Administración. Pero esa relación, precisamente por esa naturaleza estatutaria, genera también importantes derechos y deberes para el funcionario, lo cual, a su vez, no es sino una manifestación de la objetividad, imparcialidad y sometimiento al derecho que debe regir en toda actividad pública. Ya hemos visto anteriormente la definición que acuña el Estatuto del empleado público de 2007 de los funcionarios exigiendo que el monopolio de su actuación cuando sus funciones “impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las administraciones públicas correspondan exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración pública se establezca”. Es manifiesto que por regla general las funciones propias de las administraciones públicas se llevan a cabo por los funcionarios públicos, a lo que ha de añadirse que bajo ningún concepto pueden excluirse de esa regla aquellas funciones que afecten, directa o indirectamente, a las potestades públicas o a la protección de los intereses generales, conceptos jurídicos indeterminados de los que sería difícil excluir alguna actividad administrativa.

Añadamos a lo expuesto que esa reserva de la actuación del personal estatutario en la actividad administrativa va pareja a las garantías que han supuesto, en el Estado de derecho, el derecho administrativo, que tiene entre su contenido un importante y complejo apartado dedicado a esa faceta de los poderes públicos, precisamente como un elemento a través del cual esos poderes actúan con la objetividad, imparcialidad y sometimiento pleno a ley y al derecho, porque, a la postre, las administraciones no son sino las personas a través de las cuales se manifiesta su decisión. De ahí, es importante señalarlo, que esa relación estatutaria comprenda un amplio elenco de derechos pero también de deberes, con

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

importante régimen sancionador, que precisamente se instauran como exigencia de esa relevante intervención en las actuaciones de los poderes públicos. No se trata pues de un mero capricho de las autoridades administrativas en una más que discrecional y arbitraria decisión de realizar la actividad administrativa por la vía funcionarial o de cualquier otra persona ajena a la propia Administración, sino que es aquella la que da garantía al sistema y, lo que es más importante, impone nuestra legislación.

De lo expuesto hemos de concluir que, en la medida en que los procedimientos administrativos son los medios a través de los cuales las administraciones públicas desarrollan su actividad pública y ejercen sus potestades, y estas han de realizarse preceptivamente por funcionarios públicos, los procedimientos administrativos han de tramitarse por funcionarios públicos, lo cual constituye la regla básica en materia de tramitación de procedimientos administrativos.

Pese a la contundencia de estos argumentos, es preciso matizar que las resoluciones judiciales analizadas se refieren a supuestos de externalización de funciones públicas por vía contractual u otras figuras como encomiendas de gestión, lo que supone una diferencia sustancial con la casuística de las ECCOM, cuya habilitación viene determinada por normas de rango legal.

Ello nos lleva a la segunda cuestión planteada, sobre si esquemas como el diseñado por el artículo 146.bis de la LSG, dado su rango legal, podrían salvar la reserva de la tramitación de los procedimientos administrativos al personal funcionario.

En este sentido, como afirma VILALTA REIXACH, la doctrina ha «entendido que (...) solamente resultaría admisible que la Administración pudiera acordar con una entidad privada el traspaso de funciones que le asigna imperativamente el ordenamiento jurídico cuando una norma legal le habilite expresamente»⁹³. Otros autores apoyarían la tesis de la habilitación legal basándose en algunas consideraciones contenidas en la tan aludida STSJM de 17 de febrero de 2011⁹⁴, en la que, tras referir ejemplos de regímenes de colaboración público-privada regulados en normas legales, se afirma: «todas las normas antes citadas tienen el rango formal de ley exigido por el artículo 31.3º de la Constitución, pero la ordenanza, si bien es una disposición general, no tiene rango formal suficiente para establecer este sistema». Por lo tanto, *a contrario sensu*, cabría interpretar que, de haber contado con apoyo legal expreso

93 Cfr. VILALTA REIXACH, M.: Capítulo I. La articulación jurídica del traslado del ejercicio de funciones públicas a las entidades privadas colaboradoras de la administración. En GALÁN GALÁN, A. (Dir): *Entidades privadas colaboradoras de la administración* [en línea] 1.ª ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 10.05.2025], págs. 27-28. El autor, a su vez, cita a CANALS AMETLLER, D.: El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación. Ed. Comares. Granada, 2003, págs. 310-314; y a FERNÁNDEZ RAMOS, S.: La actividad administrativa de inspección. *El régimen jurídico general de la función inspectora*. Ed. Comares. Granada, 2002, págs. 515-520.

94 En esta línea, FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: Acerca de la anulación judicial de la ordenanza municipal de Madrid, de 29 de junio de 2009..., *op. cit.*, pág. 128, aduce que «es cierto que el fallo comentado descoyunta el modelo de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades en régimen de externalización parcial diseñado por la Ordenanza municipal de Madrid de 29 de junio de 2009. Pero no lo es menos que ni censura su esencia ni puede hacerlo, es decir, la habilitación a unas entidades privadas para que intervengan en los procedimientos de otorgamiento de licencias municipales con las debidas garantías jurídicas y técnicas, creando los cimientos de un nuevo mercado de servicios que al mismo tiempo descongestione los correspondientes servicios administrativos del Ayuntamiento de Madrid».

la citada ordenanza en la fecha de su aprobación, podría haber salvado este reproche jurídico. Incluso posturas como la de IGLESIAS GONZÁLEZ ponen en cuestión la propia identificación de las licencias urbanísticas con el ejercicio de potestades públicas, habida cuenta del carácter declarativo de aquellas⁹⁵.

No obstante, entendemos que cabría hacer varias puntualizaciones a los anteriores razonamientos: Por un lado, debe tenerse en cuenta que la doctrina que defiende la teoría de la habilitación legal parece referirse más bien a las primeras regulaciones por las que se encomendaba a las entidades colaboradoras tareas eminentemente técnicas y de apoyo, y no a la participación en trámites esenciales de procedimientos administrativos con vocación de permanencia. Por otro, la resolución judicial sobre la ordenanza madrileña aborda la problemática de la falta de habilitación legal desde un punto de vista fiscal (art. 31.3 CE), sin llegar a analizar realmente la cuestión de la privatización de funciones públicas reservadas. En cuanto al cuestionamiento de que las licencias urbanísticas constituyan una manifestación del ejercicio de potestades públicas, hemos visto que la legislación urbanística es clara al atribuir tal naturaleza a la actividad de los poderes públicos dirigida al control de la edificación y los usos del suelo.

En apoyo a estas consideraciones, podemos citar a PADRÓS REIG, el cual distingue entre la externalización de cometidos técnicos de carácter auxiliar y la traslación de auténticas potestades administrativas, argumentando que, por ejemplo, «una cosa es el control privado de la calidad edificatoria y otra muy distinta es la potestad administrativa de hacer cumplir la normativa urbanística. (...) No se trata del auxilio privado para el mejor cumplimiento de las normas de calidad de la edificación, sino de la externalización de una verdadera potestad administrativa»⁹⁶.

Respecto del caso concreto de las ECCOM gallegas, NOVOA JUÍZ también ha expresado sus, afirmando que «el concepto y funciones de este tipo de entidades (...) casa mal con la reserva de funciones a los funcionarios de carrera que impliquen el ejercicio de potestades públicas y de autoridad, como así se recoge entre otros en los artículos 5 del TREBEP; 22 de la Ley 2/2015, de 29 de abril, y 92 de la Ley 7/1985 de 2 de abril». En el mismo sentido, ANTELO MARTÍNEZ, al analizar las funcionalidades de certificación urbanística atribuidas a las ECCOM en la LSAG, sostiene que «es cierto que se cumple con la exigencia de habilitación legal para atribuir funciones de certificación, control e inspección que la doctrina venía pautando, pero también es cierto que estas nuevas funcionalidades son algo más que una “colaboración”, pues constituyen una “traslación” de funciones públicas a entidades privadas, con una determinación de responsabilidad por su ejercicio, pero fuera de la protección

95 En particular, IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: Régimen jurídico de las entidades colaboradoras en el ámbito de licencias y declaraciones responsables desde el ejemplo del Ayuntamiento de Madrid..., *op. cit.*, pág. 500, tras analizar la posible afectación de la STS de 14 de septiembre de 2020 al régimen de las entidades colaboradoras, afirma: «(...) es igualmente contingente la consideración de la actividad de control de la actividad edificatoria y de control de usos como ejercicio de poder público. (...) Las licencias son actos declarativos, esto es, no constitutivos, de forma que las licencias se limitan a declarar los derechos de un ciudadano, puesto que los derechos dimanar directamente del planeamiento urbanístico. Desde esta perspectiva, resulta complicado identificar el otorgamiento de licencias con el ejercicio de poder público, al ser una actividad puramente mecánica, de puro contraste del cumplimiento del planeamiento».

96 PADRÓS REIG, C.: Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana..., *op. cit.*, págs. 6-8.

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

que ofrece, y exige, la Constitución española en su artículo 103, al preceptuar que “la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales (...)”».

A estas consideraciones doctrinales debemos añadir otra objeción, y es que por mucho que la habilitación de las ECCOM para intervenir en el procedimiento de concesión de licencias urbanísticas tenga amparo legal, no debe obviarse que el conflicto se produce con normas de carácter básico (arts. 9.2 TREBEP, 92.3 LRBRL y 4 TRLSRU), lo que podría incluso llegar a plantear problemas de constitucionalidad^{97,98}.

A mayor abundamiento, otro hecho relevante que cabe añadir al debate jurídico por su identidad con la temática aquí estudiada viene dado por la reciente STSJG de 7 de marzo 2025 (ECLI:ES:TSJGAL:2025:1073) en la que se examina un recurso interpuesto por un sindicato contra el Decreto 102/2023, de 15 de junio, por el que se regulan las entidades de colaboración ambiental y se crean el Registro de entidades de colaboración ambiental de la Comunidad Autónoma de Galicia y el Banco de personas expertas en evaluación ambiental (D102/2023). Precisamente, la argumentación jurídica de la impugnación se basaba, en esencia, en la presunta infracción por el citado reglamento de la normativa y jurisprudencia sobre el ejercicio de potestades públicas y su reserva al personal funcionario, formulándose además una cuestión de inconstitucionalidad frente al precepto legal habilitante de dichas entidades de colaboración ambiental (ECA)⁹⁹. La sentencia, tras analizar pormenorizadamente la doctrina jurisprudencial en la materia, anula los artículos 27, 28.1 (en su inciso final) y 29.5 del decreto autonómico, en síntesis, por los siguientes motivos:

Entende a Sala que a redacción do art. 27 do Decreto resulta contraria ao art. 9.2. EBEP e 8.1. LRXSP.

97 Sobre la denominada inconstitucionalidad mediata, *vid.*, por todas, STC de 13 de febrero de 2024 (ECLI:ES:TC:2024:25), en cuyo FJ4.º se recopila la doctrina sobre el particular, cuya síntesis es la siguiente: «nuestra doctrina denomina inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción, no de las prescripciones establecidas en la Constitución, sino de los preceptos básicos dictados en su aplicación (...) para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: primera, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido, material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado y, segunda, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa».

98 El Consello Consultivo de Galicia en su Dictamen 168/2025 sobre el proyecto del D60/2025, sin pronunciarse expresamente sobre el fondo, hace referencia al posible conflicto de constitucionalidad subyacente: «*O acomodo da nova regulación legal das ECCOM á normativa básica estatal que reserva ao persoal funcionario o exercicio das funcións que impliquen a participación, directa ou indirecta, no exercicio das potestades públicas ou na salvagarda dos intereses xerais (artigo 9.2 do Real decreto legislativo 5/2015, do 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do estatuto básico do emprego público), así como á doutrina xurisdiccional relativa á participación de terceiros no exercicio de potestades públicas, foi analizado polo miúdo no razoado informe da Asesoría Xurídica Xeral do 23.5.2025. En todo caso, e polo que aquí nos interesa, ha de lembrarse que o Tribunal Constitucional ostenta o monopolio para o rexeitamento das leis postconstitucionais. Neste sentido poden citarse, por todas, as Sentenzas 66/2011, do 16 de maio, e 116/2016, do 20 de xuño*». Asimismo, el informe de la Asesoría Jurídica de la Xunta de Galicia de 23.05.2025 citado por el Consello Consultivo, al que hemos tenido acceso, habida cuenta de una alegación formulada por la Fegamp en este sentido, alude a la falta de impugnación en plazo ante el Tribunal Constitucional de los preceptos legales en los que se basa el desarrollo reglamentario de las funciones de certificación de conformidad, pero sin abordar realmente el fondo de la cuestión: «*En relación con esta modalidade de intervención, hai que indicar que, por estar recollida nunha lei que é posterior a aquelas estatais coas que se alega o conflito, o monopolio da verificación da súa constitucionalidade corresponde ao TC (como así se deriva, entre outras do STC 116/2016, de 20 de xuño)*. Ademais, *hai que notar que o dito texto legal pasou recentemente o filtro do exame polos órganos competentes do Estado, pois recibida invitación para comisión bilateral, o 146 bis da lei do solo non está entre os textos sometidos a cuestionamento, nin foi obxecto de recurso de inconstitucionalidade transcorrido o prazo para a súa interposición*».

99 Nos referimos al artículo 41.1 de la LSAG.

En primeiro lugar, por unha razón de carácter subxectivo, que afecta á entidade sinalada para realizar a colaboración, que non é outra que unha empresa privada.

(...)

A descrición que se fai no Decreto no art. 4 relativa ao carácter imparcial e independente actuación da empresa e o establecemento dun réxime de obrigas, prohibicións e incompatibilidades (art. 32) en modo ningún poden equipararse ao estatuto de actuación que asiste aos medios propios da administración e moitísimo menos á garantía de actuación independente e imparcial da que están investidos os funcionarios públicos. Aceptar o contrario levaríanos a baleirar de sentido a relación funcionarial e a caracterización do seu réxime estatutario, blindado constitucionalmente no art. 103 CE.

En segundo lugar, por unha razón de carácter material. A redacción do art. 27 permite a completa tramitación de todo o procedemento de avaliación ambiental deseñada na LAA (...) coa única reserva formal das resolucións correspondentes.

(...)

Se se examinan os arts. 36 a 40 LAA, a conclusión é que o Decreto externaliza toda a tramitación da avaliación ambiental e a pon en mans da empresa privada, incluíndo nisto varios fitos na tramitación do procedemento ambiental que implican materialmente o exercicio de potestades administrativas, pois tal como se razoou é a ECA quen analiza a suficiencia incluso dos informes sectoriais preceptivos dos órganos administrativos que interveñen, ou a necesidade ou non dun segundo trámite de información pública e consultas tras as modificacións no proxecto introducidas polo promotor.

Todas esas funcións fanse ademais sen previsión de ningunha reserva de control, supervisión ou dirección a favor dos órganos administrativos que teñen encomendada xenuinamente esta función dentro da(s) Consellería(s) competentes, polo que a proposta que conteñen os informes elaborados pola ECA non poden ser contrastados nin sometidos a crítica polo órgano que ten formalmente a facultade de decidir, polo que en realidade o exercicio material da competencia vai quedar residenciado na ECA, quedando o órgano administrativo lexitimamente investido da potestade, sen capacidade real de decisión.

Así concibida, a colaboración que a Xunta demanda das ECA convértese nunha verdadeira privatización da tramitación da avaliación ambiental, que implica inexcusablemente a translación a unha empresa privada de funcións que están reservadas a funcionarios públicos, porque reciben incluso de xeito explícito o mandato de valorar alegacións e informes (no trámite de información pública e

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

consultas) e facer análises técnicas e xurídicas a respecto do proxecto (na análise técnica do expediente).

(...)

Esta situación agrávase, e isto constitúe o seguinte motivo de anulación, porque o Decreto non prevé ningún mecanismo de control da actividade externalizada á ECA. Aínda que no primeiro inciso se conceptúa a colaboración como unha “asistencia técnica”, logo vemos que esta abrangue toda a tramitación, e os apartados 2 e 3 non prevén ningún mecanismo de control do traballo realizado polas ECA. É dicir, non hai ningún tipo de supervisión pública prevista para a análise feita por unha empresa privada en relación a toda a tramitación da avaliación ambiental. A redacción do inciso final do apartado 2 indicando que “poderá ser asumido polo órgano competente no exercizo das súas competencias” en realidade é unha declaración carente de virtualidade, porque tal como se diseña o sistema á administración non lle queda outra opción, porque non vai dispoñer doutra información alternativa que a que lle fornece a ECA e non prevé un mecanismo de control e supervisión dese traballo. Mediante a configuración deste sistema, a Xunta colócase nunha posición de voluntaria dependencia non só das actuacións materiais de tramitación administrativa senón tamén das valoracións técnicas e xurídicas que deses elementos materiais vai facer a ECA. Este sistema deixa á administración nunha situación de precariedade cognitiva e volitiva, porque todos os elementos de decisión van vir predeterminados pola actuación externalizada e o exercicio material da competencia que no decreto se di reservada aos funcionarios públicos en realidade vai quedar reducida a unha simple ratificación por non dispoñer de elementos de contraste nin control.

Nestas circunstancias, debemos declarar o exceso na intensidade da externalización da tramitación administrativa, que en realidade abrangue a desposesión das funcións reservadas aos funcionarios públicos ex arts. 9.2. EBEP e 8.1. LRXSP, e por iso debe ser anulado.

En cuarto lugar, polo carácter estrutural da regulación. Se algo se mantivo invariable dende os primeiros pronunciamentos da Sala Terceira foi a cuestión relativa ao carácter excepcional e circunstancial do auxilio e asistencia técnica na tramitación administrativa –debemos insistir en que non estamos na actividade prestacional, senón na tramitación do procedemento administrativo–. A administración autonómica formula un sistema que ten vocación estrutural, como se analizou no FX 1.3.4., e se deriva tanto da exposición de motivos, como do contido da regulación do conxunto do Decreto. Neste contexto, debemos lembrar que a xurisprudencia ten censurado que a administración non faga unha previsión da súa estrutura interna de medios materiais e persoais para atender as funcións de tramitación administrativa que lle son propias. Por esa razón, o TS admite que puntualmente se poda acudir ao auxilio na tramitación do procedemento, pero

en ningún caso se podía privatizar, con carácter estrutural, toda a tramitación da avaliación ambiental prevista na LAA.

En definitiva, tanto polo carácter privado da ECA, como pola completa externalización de toda a tramitación da avaliación ambiental, que se concibe ademais con carácter estrutural, e sen que consten mecanismos de control realizados por funcionarios públicos sobre a actuación destas empresas no procedemento en concreto, que abocan a que a decisión que han de adoptar as autoridades públicas sexan simples ratificacións sen posibilidade de contraste, debemos declarar o art. 27 contrario aos arts. 9.2. EBEP, 8.1. LRXSP así como á xurisprudencia que os interpreta.

En cuanto a la cuestión de inconstitucionalidad planteada, esta es desestimada, en síntesis, por entender el Tribunal que la regulación legal es lo suficientemente amplia como para no predeterminar un desarrollo reglamentario contrario a la normativa básica y jurisprudencia sobre la materia¹⁰⁰.

Dicho lo cual, en nuestra opinión, no parece descabellado aventurar que los razonamientos jurídicos de esta importante sentencia pudieran trasladarse al modelo de colaboración de las ECCOM en la tramitación de licencias urbanísticas, ya que parecen concurrir análogos elementos subjetivos, materiales y estructurales en sendas fórmulas privatizadoras. Si bien es cierto que, a diferencia del caso de las ECA, la regulación contenida en los artículos 47.1 de la LECEG y 146.bis de la LSG parece determinante en cuanto al modelo e intensidad de la externalización; por lo que en tal caso estaríamos ante un conflicto de índole constitucional entre normas de rango legal.

En definitiva, si anteriormente ya existían fundadas reticencias sobre la participación de las ECCOM en la tramitación de licencias urbanísticas por mor de la reserva de funciones públicas, mayores interrogantes plantea el nuevo régimen resultante de la reforma del artículo 146.bis de la LSG, pues, recordemos, la eficacia antes relativa de los certificados de conformidad por aquellas emitidos en el procedimiento administrativo pasa ahora a ser determinante, al sustituir a todos los efectos a los informes de los funcionarios municipales, parece incluso que con carácter vinculante para el órgano competente para resolver.

Con todo y con eso, creemos que debe distinguirse en esta problemática entre la intervención de las ECCOM en los procedimientos de licencias y en la presentación de comunicaciones urbanísticas. Así pues, es sabido que estas últimas se configuran

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

100

En particular, argumenta el Tribunal: «En efecto, o art. 4.1.1 non obrigaba a que o Decreto puidese atribuír por completo ás ECA toda a tramitación do procedemento de avaliación ambiental (art. 27) nin toda a tramitación do seguimento de pronunciamentos ambientais (art. 28.1. inciso nal). No mesmo sentido, a atribución de colaboración nas funcións de inspección ambiental non equipara, na Lei, a atribución de potestades administrativas reservadas a funcionarios públicos en relación coa negativa a colaborar (art. 29.5.). A lei non de ne a intensidade da externalización de funcións de asistencia técnica na tramitación nin impide deseñar mecanismos de control da actividade externalizada. Finalmente, tampouco a Lei impide que a regulación se faga para acudir a estas entidades de forma circunstanciada e excepcional. Todos estes aspectos quedan abertos na Lei, e é o executivo o que con gura o seu contido en exercicio da potestade regulamentaria. Aínda que unha das lecturas posibles do art. 41 da Lei sexa a redactada no Decreto, non implica que sexa a única posible, e por esa razón a Sala non considera que existe unha "indubitada relación directa", "dependencia" ou "subordinación" entre a resposta á pretensión de nulidade que se exercitou no procedemento contencioso-administrativo e a disposición legal, que faga imprescindible pronunciarse sobre a constitucionalidade da mesma».

jurídicamente como actos del interesado cuya presentación legitima la ejecución de los usos del suelo de que se trate, sin requerir de ninguna resolución declarativa previa de la Administración ni, por ende, de un procedimiento administrativo *stricto sensu*¹⁰¹. Por consiguiente, deja de ser necesaria la emisión de informes técnicos y jurídicos *ex ante* que garanticen el acierto y sirvan de motivación a un acto resolutivo, de modo que, a nuestro juicio, aquí la posible controversia sobre la reserva de funciones públicas se diluye. Cuestión distinta sería la del control posterior e inspección –no sólo de comunicaciones, sino también de licencias– cuyo análisis excedería del limitado ámbito de este trabajo.

Así las cosas, entendemos que es en este contexto de las comunicaciones urbanísticas donde cobraría mayor sentido la labor de las ECCOM, pues, como acertadamente apunta MARNOTES GONZÁLEZ, al desaparecer en la comunicación la certeza que aportaba a la autorización administrativa, aquellas «juegan el importante papel de proporcionar a los interesados una verificación independiente por un organismo regulado de la conformidad con la normativa urbanística» desplazando además la responsabilidad de aquellos a la entidad colaboradora¹⁰².

4.2 Cuestiones procedimentales

Otro aspecto que, desde nuestra perspectiva, puede suscitar incertidumbre respecto de la regulación contenida en el artículo 146.bis de la LSG y en los preceptos concordantes del D60/2025 viene dado por la dualidad de procedimientos que resultan de este novedoso régimen. Así, podría hablarse ahora de un procedimiento que convendremos en denominar «ordinario» ordenado por los artículos 143 y 146 de la LSG –respectivamente, para licencias y comunicaciones– y otro especial o «con certificado de conformidad».

La primera consecuencia de ello es que los interesados que decidan contratar los servicios de una ECCOM y tramitar sus títulos habilitantes por la vía del artículo 146.bis citado se verán beneficiados por unos plazos resolutorios sustancialmente inferiores que los que acudan a los procedimientos «ordinarios». De este modo, el plazo para la resolución de licencias se reduce de tres meses a uno, y el de la eficacia de las comunicaciones previas pasa de 15 días al mismo día de la presentación.

Una primera objeción que cabría oponer a esta dualidad procedimental vendría referida a las solicitudes de licencias urbanísticas, por las posibles fricciones con la regla básica del despacho cronológico de los expedientes de homogenea naturaleza prevista en el artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC). Así pues, al establecerse plazos distintos, podría darse el caso de que una solicitud de licencia con certificado de conformidad se resolviese antes que otra ordinaria con anterior número de entrada

101 En este sentido, *vid.* STS de 08 de marzo de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:884).

102 *Cfr.* MARNOTES GONZÁLEZ, J.A.: La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia..., *op cit.*, pág. 264.

en el registro del órgano competente para resolver, pese a que se trataría de asuntos de homogénea naturaleza.

En consonancia con lo anterior, autores como PADRÓS REIG han advertido de la dudosa ética de regulaciones semejantes, señalando que «lo que sucede es que la aportación del certificado privado a la tramitación urbanística determinará la suerte o celeridad de la misma. Lisa y llanamente, si queremos celeridad en la tramitación administrativa, debemos pagar por ella. Y ello se sitúa fuera de los márgenes del Derecho administrativo (...)»¹⁰³.

Por otro lado, la cláusula de salida prevista en el apartado 7 del artículo 146.bis de la LSG podría plantear también algunos interrogantes, pues, en primer término, dará lugar a diferencias territoriales en los procedimientos de tramitación de títulos habilitantes urbanísticos en la Comunidad Autónoma, en función de si el municipio en cuestión se acoge o no a la citada opción.

Finalmente, desde el punto de vista del procedimiento administrativo local, también cabe plantearse si los efectos sustitutivos de los informes municipales a los que se refiere el apartado 2 del artículo 146.bis incluyen o no al informe-propuesta de resolución que debe emitir el jefe administrativo de la dependencia correspondiente, ex artículos 172 y 175 del Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (ROFRJEL). En caso de interpretar que sigue siendo preciso este informe, podrían surgir controversias acerca de lo que ocurriría en caso de discrepancia entre el informe del funcionario proponente y el contenido del certificado de conformidad, especialmente si hubiera transcurrido el plazo de un mes para la resolución del procedimiento.

5 Conclusiones

Como se ha expuesto, la colaboración público-privada ha experimentado en los últimos años un importante desarrollo en el derecho urbanístico español en aras de una deseada simplificación administrativa, de modo que cada vez son más las autonomías que han legislado al respecto, atribuyendo a las entidades colaboradoras más competencias en materia de verificación, comprobación, control e inspección de los actos de edificación y uso del suelo.

En línea con esta tendencia, la L5/2024 ha introducido cambios en el régimen jurídico de las ECCOM, destacando en este sentido la modificación del artículo 146.bis de la LSG. A ello se une la reciente aprobación del D60/2025, por el que se desarrolla el régimen jurídico de estas entidades. Estas reformas han reforzado significativamente el papel que desempeñan aquellas en la tramitación de licencias urbanísticas, al otorgar a las certificaciones de conformidad virtualidad suficiente para sustituir a los informes técnicos y jurídicos municipales en el procedimiento, incluso parece que con una suerte de carácter vinculante para el órgano competente para resolver.

103 PADRÓS REIG, C.: Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana..., *op. cit.*, pág. 9

Con ello pretende lograrse el ambicioso objetivo de agilizar procedimientos y reducir plazos, ya que, en ocasiones, la demora en la tramitación de licencias urbanísticas supone un lastre para los promotores de todo tipo de obras y actividades, con negativas repercusiones en la actividad urbanística y económica o en el acceso a la vivienda.

No obstante, hemos visto que, pese a estos loables fines, la intervención de las ECCOM en la tramitación de licencias urbanísticas suscita serios interrogantes jurídicos; en particular, en lo que se refiere a su difícil encaje con la reserva de cometidos relacionados con el ejercicio de potestades públicas al personal funcionario determinada por la legislación estatal básica. Y, si tales dudas ya habían sido planteadas anteriormente por la doctrina, el nuevo régimen analizado quizá genera mayores problemas interpretativos, habida cuenta de la mayor intensidad con la que las entidades privadas colaboradoras pueden intervenir ahora en el procedimiento administrativo.

Con todo, esta problemática parece diluirse en la tramitación de las comunicaciones urbanísticas, dado que no es precisa ninguna resolución municipal declarativa para su eficacia ni, por consiguiente, de informes técnicos o jurídicos cuya emisión pudiera reputarse reservada al personal funcionario. Por ello, consideramos que es precisamente en este contexto donde la labor de las ECCOM adquiere un mayor sentido y relevancia, aportando certeza y seguridad jurídica a los promotores.

Por otro lado, la dualidad procedimental que implica el régimen de tramitación de títulos habilitantes diseñado en la LSG también puede dar lugar a suspicacias. Principalmente, debe tenerse en cuenta que el promotor que opte por contratar los servicios de una ECCOM se beneficiará de unos plazos de resolución significativamente más breves en comparación con quienes recurran al procedimiento «ordinario». Ello puede implicar un tratamiento discriminatorio a los interesados en función de los medios económicos de los que dispongan, de modo que la legitimidad ética y jurídica de tal regulación puede calificarse, cuando menos, como discutible.

Asimismo, la cláusula de salida a la que pueden acogerse los municipios para excluir la tramitación de licencias con certificado de conformidad, pese a encontrar su fundamento en el principio de autonomía local, puede producir también diferencias territoriales en una materia que parece demandar un tratamiento homogéneo en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

En definitiva, aunque la reforma del régimen jurídico de las ECCOM en Galicia se alinea con la necesaria misión de agilizar y simplificar la tramitación urbanística, no puede obviarse que este modelo plantea un difícil encaje con las garantías inherentes al ejercicio de las potestades públicas y al procedimiento administrativo, cuyo fundamento último reside en los principios establecidos en los artículos 103 y siguientes de la Constitución española.

Tal vez, en lugar de buscarse soluciones basadas exclusivamente en la externalización de funciones públicas, sería más oportuno tratar de dar una respuesta eficaz a los problemas históricos que acucian a la Administración local, como los relativos a la planta municipal, la infrafinanciación, las competencias impropias o las limitaciones a la incorporación de personal impuestas por las tasas de reposición de

efectivos; que constituyen un verdadero dogal para el funcionamiento de los servicios técnicos y administrativos, con negativas repercusiones para la ágil tramitación de los correspondientes procedimientos.

6 Bibliografía

- ALFONSO DELGADO, M.I.: “Informes en la tramitación de licencias de obras: ¿deben ser siempre emitidos por personal funcionario?” *Revista Digital CEMCI* [en línea] núm. 54, 2022. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/9456584.pdf>. [consulta 05.05.2025].
- ANTELO MARTÍNEZ, A.R.: “Entidades de certificación, entidades de colaboración y simplificación administrativa en Galicia”. *Revista Galega de Administración Pública – REGAP* [en línea] núm. 62, 2021, Disponible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/4859/7640> [consulta 05.05.2025].
- ESTEVE PARDO M.L.: Capítulo IV. “Las retribuciones percibidas por las entidades privadas colaboradoras de la administración”. En: GALÁN GALÁN, A. (Dir.): *Entidades privadas colaboradoras de la administración*. [en línea] 1.ª ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 06.05.2025]
- FERNÁNDEZ TORRES, J.R.:
 “Externalización del otorgamiento de licencias urbanísticas y defensa de la competencia”. *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 20, 2009.
 “Acerca de la anulación judicial de la ordenanza municipal de Madrid, de 29 de junio de 2009, referente al régimen de gestión y control de licencias (cometario a la STSJ de Madrid de 17 de febrero de 2011)”. *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 23, 2011.
- GALÁN GALÁN, A.: Prólogo. En: GALÁN GALÁN, A. (Dir.) *Entidades privadas colaboradoras de la administración*. [en línea] 1.ª ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 05.05.2025].
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I.M.: «Las leyes de acompañamiento y el problema de las leyes ómnibus», *Teoría y realidad constitucional* [en línea] núm. 22, 2008. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2776611> [consulta 10.10.2025].
- IGLESIAS GONZÁLEZ, F.: “Régimen jurídico de las entidades colaboradoras en el ámbito de licencias y declaraciones responsables desde el ejemplo del Ayuntamiento de Madrid”. En: DOMÍNGUEZ BLANCO, J.M. y VALENZUELA RODRÍGUEZ, M.J. (Dir.): *Intervención en la edificación y uso del suelo: títulos habilitantes y disciplina urbanística*. Las Rozas (Madrid), El Consultor de los Ayuntamientos, 2024.
- NOVOA JUIZ, F.J.: “Acercamiento al Decreto 144/2016 de 22 de septiembre y las entidades de certificación de conformidad municipal”. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal* [en línea] núm. 14, 2017 [consulta 10.05.2025].
- MARNOTES GONZÁLEZ, J.A.: “La Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de Galicia. Aspectos urbanísticos y

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

- entidades de certificación de conformidad municipal (ECCOM)”. *Revista Galega de Administración Pública – REGAP* [en línea], núm. 51, 2016. Disponible en: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/551> [consulta 03.05.2025].
- PADRÓS REIG, C.: “Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana”. *Revista de Urbanismo y Edificación* [en línea] núm. 46, 2021 [consulta 10.05.2025].
- VELASCO CABALLERO. F.: “Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas”. *Revista española de derecho administrativo* [en línea] núm. 165, 2014. Disponible en: https://www.academia.edu/download/36093761/F_Velasco_REDA_165_.pdf [consulta 13.05.2025].
- VILALTA REIXACH, M.: Capítulo I. “La articulación jurídica del traslado del ejercicio de funciones públicas a las entidades privadas colaboradoras de la administración”. En. GALÁN GALÁN, A. (Dir.): *Entidades privadas colaboradoras de la administración*. [en línea] 1 ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 2020 [consulta 10.05.2025].



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

Xurisprudencia contencioso-
administrativa

**Jurisprudencia contencioso-
administrativa**

Contentious-administrative
jurisprudence

70
Regap

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»..

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

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 inmediatez 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 previsiones 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:

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

<<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 conocedora 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>>.

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

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

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

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, primaría 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

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

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 ‘óbitus 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.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

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 constatar 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 añade 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 informaciónseudonimizada 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.

regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

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 graminis”) –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 imponible. 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”.

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

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

Regap



COMENTARIOS Y CRÓNICAS

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

Regap

Recensiones

3



Revista Galega de Administración Pública, EGAP

Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 559-562

Santiago de Compostela, 2026

<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5343>

©Eduardo Marcos Martínez

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 01/07/2025 | Aceptado: 16/12/2025

Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0

Foà, S. (2025). *Il nuovo merito amministrativo*. Torino, Italia: Giappichelli Editore.

70
Regap

regap



RECENSIONES

EDUARDO MARCOS MARTÍNEZ

Doctorando en Derecho Administrativo en la Università degli Studi di Roma Tor Vergata (Roma II).

El volumen objeto de esta reseña es una obra colectiva bajo la dirección del catedrático de Derecho Administrativo Sergio Foà, miembro del Departamento de Derecho de la Universidad de Turín. La sólida trayectoria académica de Foà, constituida a lo largo de décadas de docencia e investigación, ha permitido convocar a un conjunto de autores de reconocido prestigio en la disciplina. Este proyecto editorial aspira a ofrecer una nueva definición del concepto de mérito administrativo, atendiendo tanto a las recientes exigencias normativas como a las tensiones propias entre discrecionalidad administrativa y control jurisdiccional.

Antes de adentrarnos en el análisis del contenido, resulta pertinente examinar la elección terminológica y las referencias interpretativas que sustentan el proyecto

editorial dirigido por el profesor Foà. En primer lugar, el término *coraggioso* empleado en el título *Il nuovo merito amministrativo* evidencia, a juicio del autor, la voluntad de adoptar un enfoque audaz frente a la evolución del mérito administrativo. Desde la perspectiva de Massimo Severo Giannini en *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione* (Milán, Giuffrè, 1939), se constata que el mérito administrativo no es una noción estática, sino que ha experimentado sucesivas transformaciones a lo largo del tiempo, lo cual justifica la división del volumen en dos partes: a) una parte inicial dedicada a la reconstrucción filosófico-histórica del mérito y b) una parte final orientada a su configuración contemporánea.

Asimismo, desde el enfoque semántico de Santi Romano en *Fragmenti di un dizionario giuridico* (Milán, Giuffrè, 1947), se establece una distinción precisa entre los conceptos jurídicos “indeterminados” y las normas de carácter más cerrado, subrayando que el término “*meritum*” requiere una interpretación que excede la literalidad legal y que debe nutrirse de prácticas consuetudinarias y del contexto social vigente. Esta doble referencia interpretativa —gianniana y romaniana— constituye, por tanto, la pretensión fundamental del profesor Foà: ofrecer un análisis que, partiendo de la evolución histórica y semántica del mérito administrativo, permita delimitar con precisión su alcance normativo y fáctico en la actualidad.

Pues bien, partiendo de estas premisas, la obra se desglosa en capítulos que profundizan en el mérito administrativo desde sus raíces históricas y filosóficas hasta su proyección actual, atendiendo a las dos dimensiones señaladas (procedimental/procesal y conductual/dinámica). A continuación, se propone un posible esquema capítulo a capítulo, con una breve exposición de su contenido y alcance.

En la primera parte, titulada *Il merito amministrativo tra procedimento e processo*, Sergio Foà inaugura el análisis examinando el papel de las cláusulas generales —como las de buena administración y finalidad pública— frente a los principios constitucionales del buen funcionamiento de la Administración (art. 97, apartado 2, de la Constitución italiana) y el Derecho de la Unión Europea. En este capítulo, se subraya la necesidad de un “*neoempirismo temperato*”, donde la conjunción entre principios extrajudiciales y el principio de resultado se traduce en una doble exigencia: que toda actuación pública se oriente a la consecución efectiva de fines y, al mismo tiempo, que respete valores axiomáticos que no pueden ser sacrificados en aras de la eficacia.

A continuación, el presidente de sección del Consejo de Estado italiano, Giancarlo Montedoro, aborda la evolución del mérito en el ámbito de los contratos públicos. Su estudio rastrea el tránsito desde una concepción clásica, según la cual el mérito se contraponía a la discrecionalidad no sujeta a control, hasta la actual visión contenida en el nuevo Código de Contratación (d.lgs. n. 36/2023), donde los criterios de adjudicación se orientan de manera creciente a resultados concretos y verificables. Montedoro concluye que, pese a la sofisticación normativa, subsiste un ámbito residual de discrecionalidad en el que el juez administrativo no puede sustituirse al criterio de oportunidad fijado por la propia ley.

En el tercer capítulo de esta sección, Antonio Chiarella profundiza en el carácter “*inesauribile*” del poder público, distinguiendo entre el “*merito amministrativo*” y la

Administración dirigida a resultados (“*amministrazione per risultati*”). Chiarella prueba a demostrar cómo la revocación y la revisión de oficio, al depender de parámetros valorativos múltiples, sitúan al mérito en un nivel de complejidad mayor, dado que el funcionario no solo debe interpretar normas, sino que ha de equilibrar intereses contrapuestos sin que ello implique un “mérito judicializado”.

Michele Ricciardo Calderaro, en su contribución sobre “*tutela cautelare*” y “*sindacabilità*” del mérito, analiza los límites del control judicial preventivo: la comparación de intereses, aunque refuerce la protección cautelar, no debe transformarse en un examen profundo de mérito que mine la autonomía decisoria administrativa. La cautela, por tanto, integra razones de eficacia y de justicia, sin devenir en un mecanismo de intervención de fondo que reconfigure la esfera del mérito.

El apartado continúa con Alessandro Ciatti Càimi, quien aborda la “*sindacabilità*” del motivo en actos unilaterales de naturaleza colegial o societaria, extrae analogías con el mérito administrativo y pone de relieve que el control judicial se expande cuando los actos adoptados en dichos ámbitos vulneran principios de transparencia y de proporcionalidad. Por su parte, Flavia Risso examina los modelos “*partenariales*” —especialmente la “*finanza di progetto*”— y advierte cómo los criterios de conveniencia y factibilidad técnica, si no están debidamente delimitados, pueden erosionar los bordes del mérito, dejando menos espacio a la discrecionalidad razonada.

El último capítulo de esta primera parte, a cargo de Beatrice Bessone y Valentina Galliano, ofrece dos perspectivas complementarias: Bessone centra su análisis en la tensión entre transparencia y equilibrio de intereses contrapuestos, señalando cómo esas dinámicas afectan la “*sindacabilità*” del mérito, mientras que Galliano se adentra en la decisión algorítmica y en la legalidad algorítmica que comporta la menor discrecionalidad técnica. Su reflexión acerca de la inteligencia artificial y los algoritmos administrativos sitúa el mérito en un contexto de automatización creciente, donde la capacidad interpretativa del funcionario se ve desafiada por la objetividad aparente de sistemas basados en datos.

La segunda parte, titulada *Il merito amministrativo come comportamento*, aborda el mérito desde una óptica de ciencias del comportamiento y de responsabilidad contable. Ilaria Giannone introduce las nociones de *nudging* y *boosting* aplicadas a la actividad administrativa, señalando que la burocracia defensiva y el “*scudo erariale*” no deben interpretarse únicamente como mecanismos de protección del funcionario, sino también como síntomas de un déficit de confianza en la racionalidad institucional. Giannone propone alternativas basadas en incentivos conductuales que recuperen el sentido de responsabilidad ética y profesional del administrador público.

Emanuela Andreis, por su parte, delimita el alcance del “*sindacato*” contable, mostrando cómo, a través de la Corte dei conti, se ha erosionado la reserva de administración y la tutela del déficit público. Su análisis permite entender que la discrecionalidad, lejos de ser patrimonio exclusivo de la jurisdicción contencioso-administrativa, se reparte entre múltiples instancias de control, produciendo a menudo solapamientos y vacíos que solo un criterio de mérito bien definido puede subsanar.

regap



RECENSIONES

Finalmente, Paolo Evangelista y Davide Vitale examinan la eximente política y técnica, poniendo el foco en la distinción entre “*indirizzo politico*” y actividad técnica. Esta dicotomía, subrayan, refuerza la autonomía de los órganos políticos en el diseño de las líneas generales de actuación, mientras que la responsabilidad contable se circunscribe a la diligencia ordinaria. En las conclusiones, a cargo del profesor emérito Carlo Emanuele Gallo, se sintetiza la tensión entre la eficacia administrativa y el control jurisdiccional, advirtiendo los límites de una “*sindacabilità ampliata*” que podría poner en riesgo la flexibilidad del mérito como instrumento de gestión pública.

En suma, esta obra colectiva, coordinada por Sergio Foà, ofrece un recorrido interdisciplinario que va desde las raíces históricas del mérito administrativo hasta sus manifestaciones contemporáneas, que abarcan desde la contratación pública y la actuación algorítmica hasta la dimensión conductual y contable de la función pública. Cada capítulo contribuye a redefinir el mérito administrativo como un fenómeno dinámico, en permanente diálogo con las exigencias de transparencia, eficacia y responsabilidad que caracterizan el derecho administrativo del siglo XXI.

No obstante, más allá del análisis temático, el volumen tiene la virtud adicional de posicionarse como un intento de renovación metodológica en la forma de abordar categorías jurídicas que tradicionalmente han sido tratadas de manera marginal o secundaria. El mérito administrativo, en este contexto, deja de ser una noción residual —vinculada a la oportunidad o conveniencia— para convertirse en un eje estructurador de la actividad pública, en la medida en que articula valores constitucionales, garantías procesales y exigencias técnicas de resultados. La perspectiva adoptada por Foà y los distintos autores contribuye así a desdibujar las fronteras rígidas entre control judicial y acción administrativa, sin caer por ello en un reduccionismo judicializador.

A su vez, el enfoque plural del volumen permite identificar una constante transversal: la necesidad de reconsiderar la función administrativa a la luz de nuevos criterios evaluativos, en los que la eficacia no sea sinónimo de eficiencia ciega, ni la discrecionalidad un espacio inmune al control. En este sentido, la obra plantea interrogantes cruciales para el futuro del derecho administrativo: ¿puede hablarse de una responsabilidad por falta de mérito? ¿Hasta qué punto puede el juez penetrar en la racionalidad técnica de la decisión administrativa sin sustituirse al órgano competente? ¿Cómo debe interpretarse la legalidad cuando los algoritmos reemplazan al juicio humano?

La atención a estas cuestiones no es meramente especulativa. En una Administración crecientemente gobernada por datos, estándares de resultado e inteligencia artificial, el redescubrimiento del mérito como categoría jurídica operativa representa un desafío ineludible. Desde esta óptica, el volumen no solo recoge un estado del arte, sino que se proyecta como una propuesta dogmática de largo alcance, destinada a influir tanto en la práctica administrativa como en la evolución futura de la doctrina. Así, *Il nuovo merito amministrativo* se convierte en una referencia ineludible para quienes investigan o intervienen en el campo del derecho público contemporáneo, por su capacidad de unir profundidad histórica, rigor analítico y sensibilidad institucional.



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 70_xullo-decembro 2025 | pp. 563-568
Santiago de Compostela, 2026
<https://doi.org/10.36402/regap.v1i70.5346>
©Vicente A. Sanjurjo Rivo
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 19/07/2025 | Aceptado: 16/12/2025
Editado baixo licenza Creative Commons Attribution 4.0 International License

70
Regap

**ARIAS MARTÍNEZ, M. A. y
RIQUELME VÁZQUEZ, P.
(dirs.), VILAS VILLAMARÍN, A.
(coord.), *Juventud y derechos
fundamentales. Las personas
jóvenes y menores de edad
como colectivo vulnerable*,
Aranzadi, Madrid, 2024**

regap



RECENSIONES

VICENTE A. SANJURJO RIVO
Profesor titular de Derecho Constitucional
Universidad de Santiago de Compostela
<https://orcid.org/0000-0003-3087-967X>
va.sanjurjo@usc.es

La obra colectiva dirigida por los profesores María Antonia Arias Martínez y Pablo Riquelme Vázquez y coordinada por el profesor Andrés Vilas Villamarín bajo el título *Juventud y derechos fundamentales. Las personas jóvenes y menores de edad como colectivo vulnerable* constituye una valiosa aportación para comprender la compleja intersección entre la condición juvenil y la protección de los derechos fundamentales en el contexto social y jurídico actual. A través de una pluralidad de enfoques, los distintos capítulos de esta obra abordan con rigor académico y sensibilidad social los desafíos normativos, institucionales y culturales que enfrentan estos grupos etarios en el ejercicio de sus derechos. Lejos de ofrecer una mera yuxtaposición de estudios aislados, el volumen logra articular un discurso coherente que transita entre

la protección de derechos fundamentales, la integración social y los nuevos retos que plantea la era digital, y pone en evidencia la necesidad de repensar la ordenación jurídica relativa a la juventud como colectivo vulnerable desde una perspectiva inclusiva.

El marco jurídico de protección de la juventud y la infancia lo aborda la profesora Noemi García Gestoso en el capítulo 2 de la obra bajo el título «La protección jurídica de las personas menores de edad y sus derechos fundamentales. Un análisis desde la perspectiva de la Constitución española de 1978». A partir del artículo 39.4 CE y de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 1989, la autora se adentra en la cuestión de la titularidad y el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas menores. Se efectúa un exhaustivo análisis de la Ley orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor, y de las sucesivas reformas de 2015 y 2021, que, globalmente, representan una orientación hacia un modelo de pleno ejercicio de derechos por parte de los menores, reforzándose el interés superior del menor, el derecho de audiencia, así como también de protección frente a riesgos específicos, como la violencia o la migración infantil. García Gestoso advierte, sin embargo, que persisten desafíos y nuevos retos, especialmente relacionados con el mundo digital. Por su parte, Gabriel Vidal Cernadas profundiza en el capítulo 11 –«El mandato de inclusión juvenil de la Constitución española de 1978»– en el análisis del artículo 48 CE en tanto que precepto constitucional de referencia en lo relativo a la participación juvenil en sentido amplio y su materialización en políticas e instituciones públicas dedicadas a la juventud, ofreciendo una visión panorámica que abarca su génesis, alcance y significado, así como las controversias científicas en torno a su interpretación. Su análisis amplio del precepto revela tanto su potencial como principio rector de la política social y económica como sus limitaciones derivadas de su formulación abierta y la falta de desarrollo legislativo. Este mandato general de inclusión juvenil a través del específico ámbito del acceso a la cultura es explorado por la profesora Ana López Navío en «Cultura, ciencia y juventud. El derecho a la cultura como herramienta de inclusión social de las personas jóvenes» (capítulo 8). La autora reivindica el derecho a la cultura como herramienta de inclusión y cohesión social, en particular para los jóvenes, analizando su reconocimiento en los ordenamientos jurídicos nacionales, supranacionales e internacionales. Destaca los beneficios del derecho a la cultura en el desarrollo individual y social de los jóvenes, y concluye con una visión optimista y esperanzada sobre su potencial integrador, en la medida en que fomenta el desarrollo personal y profesional, la participación, el entendimiento de la diversidad y la interculturalidad y el desarrollo de habilidades sociales necesarias para la integración en la sociedad, lo que redundará, en definitiva, en una mayor y más sólida cohesión social.

La vulnerabilidad de la juventud, auténtico *leitmotiv* que recorre toda la obra desde su prólogo escrito por la profesora Alba Nogueira, encuentra en la tensión entre los jóvenes como sujetos de derechos constitucionales y su infrarrepresentación en los procesos decisorios una de sus expresiones más evidentes y políticamente más relevantes. El profesor Miguel Á. Presno Linera, en el capítulo 1 –«La reforma de la edad mínima para votar»–, analiza la posibilidad de rebajar la edad electoral

a los dieciséis años. Su trabajo se remonta a nuestro constitucionalismo histórico, se adentra en el derecho comparado, explora la Resolución 1826, de 23 de junio de 2011, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que pidió a los Estados miembros el estudio de la posibilidad de rebajar la edad de voto para todo tipo de elecciones, examina críticamente las propuestas realizadas en sede parlamentaria para la reducción de la edad para votar y concluye con un sugerente planteamiento de reforma de la LOREG para ampliar la edad de votar a los dieciséis años, que invita a una reflexión profunda sobre la capacidad cívica y política de los jóvenes. En suma, Miguel Presno cuestiona la rigidez de la LOREG y plantea una reforma que visibilice políticamente a la juventud como actor con derecho a participar en los mecanismos propios de la democracia representativa. Su análisis se complementa con el riguroso estudio de Andrés Vilas Villamarín (capítulo 6: «La participación ciudadana de las personas jóvenes en el ámbito local»), que indaga en los mecanismos de participación juvenil en el ámbito local, especialmente a través de consultas no referendarias, sin eludir los problemas asociados a la delimitación de los asuntos de interés público, la identificación de participantes legítimos y a la inscripción en registros de participación con relación a este tipo de consultas. Vilas reclama mecanismos ágiles y un marco legal más coherente para neutralizar la desafección. Ambos trabajos coinciden en señalar la infrarrepresentación de los jóvenes en los procesos democráticos y la necesidad de mecanismos que fortalezcan su implicación en la vida pública.

La digitalización aparece como fenómeno transversal en varios capítulos, no solo como contexto, sino como objeto de regulación y derecho. De ahí que la irrupción del entorno digital y sus múltiples implicaciones para la juventud constituya en la obra un bloque temático de gran calado. En este sentido, el profesor José Agustín González-Ares Fernández defiende en el capítulo 5 –«Juventud, derechos digitales y ciberciudadanía»– la necesidad de reconocer los derechos digitales de la juventud como parte integrante de su ciudadanía. Aborda el impacto de las nuevas tecnologías en la vida de los jóvenes, argumentando que el análisis de sus derechos no puede desligarse del estudio de los derechos digitales. Y nos recuerda que las tecnologías no son neutrales: pueden incrementar las desigualdades si no se acompañan de formación, infraestructuras y políticas que protejan datos, privacidad y libertad de expresión. El autor sostiene que el uso adecuado de las tecnologías puede ayudar a los jóvenes a ejercer sus derechos civiles, políticos, culturales, económicos y sociales, y propone orientaciones para reducir la desigualdad digital y avanzar hacia una ciudadanía digital más informada y crítica. Su propuesta de una ciberciudadanía crítica y reflexiva se complementa con el trabajo de la profesora María Hylma Alcaraz Salgado –capítulo 3: «Superando obstáculos virtuales: la inclusión digital como herramienta de integración para la juventud migrante»–, quien analiza, en el ámbito de los flujos migratorios y los problemas que suscitan, la inclusión digital de la juventud migrante como herramienta de integración social, o lo que es lo mismo, su necesaria alfabetización digital como medio para su integración en sociedades altamente digitalizadas. Frente a la barrera del acceso, plantea la inclusión digital como derecho y herramienta indispensable para la participación cívica y el pleno

regap



RECENSIONES

ejercicio de otros derechos. La autora defiende la capacitación digital como vehículo fundamental para la participación en la vida cívica, política y comunitaria, y advierte sobre las complicaciones derivadas de la nueva brecha digital, que afecta especialmente a este colectivo doblemente vulnerable. Ambos autores coinciden en señalar precisamente esta brecha digital como un factor de exclusión que debe ser combatido desde políticas públicas inclusivas.

En una vertiente más específica, relacionada con la salud mental y aun sin salirse del ámbito digital, José Miguel Diéguez Rodríguez aborda la preocupante relación entre «Juventud, salud mental y redes sociales» (capítulo 4) y examina la conexión entre redes sociales y bienestar psicológico de los jóvenes. Su estudio destaca la necesidad de una regulación equilibrada que proteja a los menores sin restringir desproporcionadamente su libertad de expresión, y subraya la necesidad de una regulación efectiva que proteja a los jóvenes de los riesgos asociados al uso de redes sociales y plataformas digitales. El autor sintetiza la doctrina científica sobre desarrollo cognitivo y riesgos psicosociales, y ensaya un balance crítico de la regulación europea (Reglamento de servicios digitales) y de las iniciativas españolas para *influencers* y *streamers*, colectivos predominantemente juveniles. Concluye que, pese a los avances en moderación de contenidos y auditorías, la velocidad de la innovación digital exige un enfoque más preventivo y centrado en las personas vulnerables. La protección de datos personales de los jóvenes en este contexto digital es analizada por Paula María González Chorén en el capítulo 13 –«La protección de los datos personales de las personas jóvenes y menores de edad: Especial referencia a la monetización de sus datos personales»–. Se indaga aquí en una cuestión de sumo interés, ya que la recopilación y el pago por datos personales también afecta a las personas menores de edad como sujetos implicados en este intercambio de datos por servicios. La autora aborda la protección de los datos personales de menores y jóvenes, la interrelación entre los derechos de los titulares y los derechos de los consumidores, con especial atención a la monetización de sus datos en entornos digitales, lo que plantea interrogantes sobre el consentimiento informado y la responsabilidad de los operadores. La autora revisa la normativa general de la Ley orgánica de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales y el Reglamento general de protección de datos, y subraya el reto de conciliar el consentimiento informado con la lógica comercial de plataformas que comercian con datos de adolescentes. Ambas aportaciones ponen de manifiesto la necesidad de una regulación y unas políticas públicas que garanticen un espacio digital seguro, inclusivo y habilitador para la juventud.

La obra presta también una atención significativa a las vulnerabilidades específicas y a la inclusión social de la juventud en diversos ámbitos, tales como la discapacidad en el contexto educativo, el acceso a la vivienda o el desarrollo personal armónico en el entorno urbano. En la contribución «Los estudiantes con discapacidad y la realidad del sistema universitario español: desde la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a la Ley orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del sistema universitario (LOSU)» (capítulo 12), la profesora Tamara Álvarez Robles traza la evolución normativa y la percepción de la discapacidad en el entorno universitario, destacando el cambio de paradigma desde una perspectiva médico-asistencial

hacia un enfoque basado en derechos, que persigue la igualdad de oportunidades y la plena inclusión. Su pormenorizado análisis desde la Convención de 2006 hasta la LOSU de 2023 documenta esta transición hacia un modelo de derechos, que recurre a los ajustes razonables y a las medidas de adaptación como instrumentos clave en el proceso de integración de estudiantes con discapacidad en la vida universitaria, lo que sin duda representa un avance notable. Con todo, Álvarez Robles insta a una implicación activa de toda la comunidad académica que debiera traducirse en una acción coordinada de todos los actores del sistema universitario para cerrar brechas persistentes y asegurar así que la educación superior sea verdaderamente accesible y equitativa. Otro aspecto de vulnerabilidad crucial es el acceso a la vivienda, que el profesor Andrés Carrera Hortas aborda en su contribución «Juventud y vivienda: precariedad y estigmatización» (capítulo 10). El autor realiza un riguroso examen estadístico sobre la situación económica de la juventud y el acceso a la vivienda y analiza la correlación entre el aumento del precio de la vivienda y la cobertura y estigmatización mediática del “fenómeno de la ocupación”. Examina distintas figuras delictivas relacionadas con la vivienda –el allanamiento de morada y la usurpación pacífica de inmuebles– y los cauces procesales para su recuperación. Advierte acerca de la necesidad de distinguir entre incumplimientos civiles y actos delictivos y desmonta la narrativa alarmista –en buena medida artificial– sobre la ocupación, mostrando cómo esta ha contribuido a estigmatizar a los jóvenes en situación de vulnerabilidad en el debate público sobre la vivienda. El autor propone una lectura crítica del tratamiento jurídico y mediático del fenómeno, subrayando la necesidad de dotar a la Administración de justicia de mayores y mejores recursos e implementar políticas de vivienda que respondan a las necesidades reales de la juventud. La profesora Paula Gamallo Carballude, por su parte, en «La protección ambiental y la planificación del paisaje urbano como elementos para fortalecer las políticas sociales, en especial la igualdad y la salud mental de los jóvenes: planteamientos científicos y contexto jurídico internacional» (capítulo 9), introduce una perspectiva innovadora al proponer incorporar el impacto psicosocial en la planificación urbana, cuya relevancia científica y jurídica apenas ha sido explorada y, con ello, atender a la protección ambiental –el paisaje y los espacios verdes– como elemento clave para fortalecer las políticas sociales, especialmente en lo relativo a la igualdad, pero también a la salud mental de los jóvenes vulnerables. La autora critica la escasa atención que ha recibido este tema en la jurisprudencia y la doctrina, y subraya la importancia de fomentar estudios sobre el impacto psicosocial de la disposición o la configuración del espacio urbano y los elementos naturales en la resiliencia mental de los jóvenes.

Finalmente, la obra se detiene en la relación de la juventud con la Administración pública y su entorno en dos capítulos complementarios. La profesora Alejandra Boto Álvarez, en «Fobia administrativa, juventud y empleo público» (capítulo 7), analiza la “fobia administrativa” como reflejo de una relación poco satisfactoria entre la ciudadanía y la Administración. La autora examina la fatiga extrema en las relaciones entre los particulares y la Administración y la percepción negativa que, en particular, los jóvenes tienen del sector público, lo que se traduce en una desconexión entre la Administración y los jóvenes y en una menor vocación por el empleo público. Boto

regap



RECENSIONES

Álvarez advierte sobre la importancia de abordar esta problemática para garantizar la renovación generacional en la Administración y, con carácter general, mejorar las relaciones entre la ciudadanía y el sector público. El profesor Mauricio Ruiz Cenicerós, por su parte, complementa este enfoque en «Procedimiento administrativo electrónico: el reto generacional pendiente» (capítulo 14), exponiendo el insuficiente aprovechamiento de las TIC para innovar y simplificar los procedimientos administrativos. El autor denuncia el anquilosamiento del procedimiento administrativo tradicional y aboga por una reforma estructural que lo adapte a las exigencias de la era digital, lo que debiera traducirse en un rediseño integral del procedimiento administrativo común en clave digital, e insta a las nuevas generaciones a que emprendan esta tarea en pos de un procedimiento genuinamente electrónico. Ambos trabajos coinciden en señalar la necesidad de una Administración más accesible, eficiente y cercana a las nuevas generaciones.

Por todo lo antedicho, podría concluirse sin temor a exagerar que *Juventud y derechos fundamentales. Las personas jóvenes y menores de edad como colectivo vulnerable* es una obra de referencia, que no solo diagnostica los desafíos actuales a los que se enfrentan los jóvenes y menores en el ejercicio de sus derechos, sino que también propone vías de reflexión y acción para una protección efectiva y una participación plena en la sociedad. Su principal virtud radica en la capacidad de cohesitar un discurso jurídico riguroso con una sensibilidad social que interpela tanto al legislador como a la comunidad académica. Los distintos capítulos se complementan entre sí, ofreciendo una visión holística sobre los problemas y desafíos que acechan a los jóvenes en la sociedad actual, que abarca, entre otros aspectos, la protección jurídica, la participación política, la integración social, la igualdad de oportunidades, la salud mental y el bienestar, la educación, los derechos digitales, el empleo público, el derecho a la cultura o los problemas de vivienda. Esta pluralidad de voces y la rigurosidad de los análisis hacen de esta obra una valiosa herramienta para el debate y la implementación de políticas públicas orientadas a garantizar el pleno desarrollo y la protección de los jóvenes y niños como sujetos de derechos fundamentales. Esta diversidad de enfoques, sin embargo, lejos de fragmentar el volumen, enriquece el análisis y facilita una comprensión global de la complejidad del fenómeno juvenil en el siglo XXI. Por lo demás, y más allá de esta necesaria visión poliédrica de los desafíos que enfrentan hoy los jóvenes y menores de edad, los autores coinciden en la necesidad de adaptar el marco normativo y las políticas públicas a los nuevos retos que plantea la sociedad actual, con el fin de garantizar el pleno desarrollo y la integración de este colectivo vulnerable.

En definitiva, estamos ante una obra de consulta obligada para académicos, profesionales del derecho, responsables políticos y, en general, para cualquier persona interesada en comprender y promover los derechos de las nuevas generaciones en la sociedad de nuestros días. Constituye una contribución fundamental para el debate público y académico en este ámbito, cuya lectura no solo es recomendable, sino imprescindible para avanzar hacia un ordenamiento jurídico más justo, inclusivo y adaptado a las necesidades de las nuevas generaciones.

Regap

PROCESO DE SELECCIÓN E AVALIACIÓN DOS ORIXINAIS **NORMAS DE PUBLICACIÓN**

PROCESO DE SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS ORIGINALES **NORMAS DE PUBLICACIÓN**

SELECTION AND EVALUATION PROCESS OF ORIGINALS **PUBLICATION REQUIREMENTS**

PROCESO DE SELECCIÓN E AVALIACIÓN DOS ORIXINAIS

A selección dos textos responderá a criterios de orixinalidade, novidade, relevancia e rigor. Os orixinais que non se atean estritamente ás normas de publicación que se indican a continuación serán devoltos aos autores para a súa corrección antes do seu envío aos avaliadores. Unha vez que a Secretaría comprobe o cumprimento das normas de publicación, os autores recibirán aviso do recibo dos orixinais remitidos coa indicación da duración aproximada do proceso de avaliación. Os textos serán sometidos á revisión de dous expertos alleos ao equipo editorial (doutores ou outras persoas de recoñecido prestixio) seguindo o sistema para o anonimato de dobre cego. O resultado da avaliación poderá ser positiva, positiva con modificacións ou negativa. En caso de que os avaliadores propoñan modificacións de forma motivada na redacción do orixinal, será responsabilidade do equipo editorial –unha vez informado o autor– o seguimento do proceso de reelaboración do traballo. No suposto de non ser aceptado para a súa edición, o orixinal será devolto ao seu autor xunto cos ditames emitidos polos avaliadores. Antes da súa publicación, os autores recibirán por correo electrónico a versión definitiva do artigo para facer as correccións oportunas das probas de imprenta no prazo de quince días.

Regap



NORMAS DE PUBLICACIÓN

1. As propostas de colaboración coa *Revista Galega de Administración Pública* remitiranse a través da plataforma electrónica dispoñible na seguinte ligazón: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP>
2. Os traballos deberán ser remitidos antes do 15 de maio e do 15 de novembro, para os dous números ordinarios. As datas de remisión e aceptación figurarán nun lugar visible da revista.
3. Os traballos enviados deberán cumprir as seguintes condicións:
 - a) Ser inéditos e non estaren incluídos en procesos de avaliación doutras publicacións.
 - b) Estar redactados en galego, español, portugués, francés, italiano, inglés e alemán.
 - c) Conter un número de entre 30.000 e 40.000 caracteres (40 páxinas como máximo) para os traballos redactados como “estudos”; e dun máximo de 15.000 (non máis de 30 páxinas) para os editados como “comentarios e crónicas”.
4. Os traballos que se propoñen para a súa publicación como artigos deberán incluír, por esta orde:
 - a) Un título descritivo do contido. Xunto co nome, apelidos, profesión ou cargo do/a/s autor/a/es/as, o nome da institución de adscrición, o país da institución e o enderezo electrónico do/a/s autor/a/es/as.
 - b) Un resumo (dun máximo de 120 palabras) no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés, de non ser esta a lingua utilizada na súa redacción.
 - c) Unha relación dun mínimo de cinco palabras clave, e un máximo de dez, que identifiquen as materias sobre as que versa o texto principal, e a súa versión ao idioma inglés, de non ser esta a lingua empregada na súa redacción.

PROCESO DE SELECCIÓN E AVALIACIÓN DOS ORIXINAIS
NORMAS DE PUBLICACIÓN

- d) Sumario seguindo a estrutura da CDU.
(Exemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).
 - e) O corpo principal do texto.
 - f) A bibliografía.
5. Os traballos deberán ser coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo, e respectarán ademais os seguintes requisitos:
- a) Todos os traballos deberán ser presentados a un espazo e medio, con formato de fonte *Times New Roman*, tamaño 12.
 - b) As notas figurarán a pé de páxina, gardarán unha numeración única e correlativa para todo o traballo e axustaranse ao seguinte modelo:
 - LIBRO: AUTOR, *Título da publicación*, núm. edición, lugar da publicación, editor, ano, páxina.
 - AUTOR, "Título do artigo", *título da fonte* (revista ou outra colectiva), número, ano, páxinas.
- c) A bibliografía deberá conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (autoría, título completo, editor, cidade e ano de publicación; de se tratar dunha serie, serán indicados o título e o número do volume ou a parte correspondente).
 - d) Os documentos, fontes ou bases de datos publicados na Internet deberán indicar o URL respectivo, sinalando a data de consulta. Por exemplo: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26 de setembro de 2013)
6. Dereitos de autoría. Unha vez que o Consello Editorial acepte publicar calquera material (artigo ou recensión) recibido, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma e país serán transferidos á Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

PROCESO DE SELECCIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS ORIGINALES

La selección de los textos responderá a criterios de originalidad, novedad, relevancia y rigor. Los originales que no se atengan estrictamente a las normas de publicación que se indican a continuación serán devueltos a los autores para su corrección antes de su envío a los evaluadores. Una vez que la Secretaría compruebe el cumplimiento de las normas de publicación, los autores recibirán aviso del recibo de los originales remitidos con la indicación de la duración aproximada del proceso de evaluación. Los textos serán sometidos a la revisión de dos expertos ajenos al equipo editorial (doctores u otras personas de reconocido prestigio) siguiendo el sistema para el anonimato de doble ciego. El resultado de la evaluación podrá ser positiva, positiva con modificaciones o negativa. En caso de que los evaluadores propongan modificaciones de forma motivada en la redacción del original, será responsabilidad del equipo editorial –una vez informado el autor– el seguimiento del proceso de reelaboración del trabajo. En el supuesto de no ser aceptado para su edición, el original será devuelto a su autor junto con los dictámenes emitidos por los evaluadores. Antes de su publicación, los autores recibirán por correo electrónico la versión definitiva del artículo para hacer las correcciones oportunas de las pruebas de imprenta en el plazo de quince días.

regap



NORMAS DE PUBLICACIÓN

1. Las propuestas de colaboración con la *Revista Galega de Administración Pública* se remitirán a través de la plataforma electrónica disponible en el siguiente enlace: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP>
2. Los trabajos deberán ser remitidos antes del 15 de mayo y del 15 de noviembre, para los dos números ordinarios. Las fechas de remisión y aceptación figurarán en un lugar visible de la revista.
3. Los trabajos enviados deberán cumplir las siguientes condiciones:
 - a) Ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones.
 - b) Estar redactados en gallego, español, portugués, francés, italiano, inglés o alemán.
 - c) Contener un número de entre 30.000 y 40.000 caracteres (40 páginas como máximo) para los trabajos redactados como "estudios"; y de un máximo de 15.000 (no más de 30 páginas) para los editados como "comentarios y crónicas".
4. Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deberán incluir, por este orden:
 - a) Un título descriptivo del contenido. Junto con el nombre, apellidos, profesión o cargo del/de la/s autor/a/es/as, el nombre de la institución de adscripción, el país de la institución y la dirección electrónica del/de la/s autor/a/es/as.
 - b) Un resumen (de un máximo de 120 palabras) en el idioma en que se presenta el texto principal y su traducción al inglés, si no es esta la lengua utilizada en su redacción.
 - c) Una relación de un mínimo de cinco palabras clave, y un máximo de diez, que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal, y su versión al idioma

inglés, si no es esta la lengua usada en su redacción.

d) Sumario siguiendo la estructura de la CDU. (Ejemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).

e) El cuerpo principal del texto.

f) La bibliografía.

5. Los trabajos deberán ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo tocante al estilo, y respetarán además los siguientes requisitos:

a) Todos los trabajos deberán ser presentados a un espacio y medio, con formato de fuente *Times New Roman*, tamaño 12.

b) Las notas figurarán a pie de página, guardarán una numeración única y correlativa para todo el trabajo y se ajustarán al siguiente modelo:

- LIBRO: AUTOR, *Título de la publicación*, núm. edición, lugar de la publicación, editor, año, página.

- AUTOR, "título del artículo", *Título de la fuente* (revista u otra colectiva), número, año, páginas.

c) La bibliografía deberá contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo, editor, ciudad y año de publicación; si se trata de una serie, serán indicados el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

d) Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deberán indicar el URL respectivo, indicando la fecha de consulta. Por ejemplo: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26 de septiembre de 2013)

6. Derechos de autoría. Una vez que el Consejo Editorial acepte publicar cualquier material (artículo o recensión) recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país serán transferidos a la *Escola Galega de Administración Pública* (EGAP).

SELECTION AND EVALUATION PROCESS OF ORIGINALS

The selection of texts that will be included in the *Galician Magazine of Public Administration* is based on the following criteria; originality, novelty, relevance and accuracy. Original texts that do not meet requirements listed below will be returned to the authors to be corrected before being submitted for evaluation. Once originals have been received and checked that comply with publication requirements, the Secretary will confirm that the original texts have been received and give an estimated date to be accepted. Texts will be reviewed by two (Phd or equivalent) experts from out of the editorial board. Evaluation process will be anonymous to ensure the independence in the selection. The texts will be evaluated as accepted, accepted with modifications or rejected. In the case the text is accepted with modifications, the publishing team will be in charge of following up the resubmission of the text (author will be informed). In the case of the text being rejected, the original will be returned to the author together with the evaluation assessment. Before the text is published the author will receive by email a final copy to make any changes on the final edition if needed in the next fifteen days.

regap



PUBLICATION REQUIREMENTS

1. Proposals of collaboration with the *Galician Magazine of Public Administration* will be through the electronic platform available at the following link: <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP>
2. The original texts will be received before 15th of May and before 15th of November for the two annual issues. Dates of reception and acceptance will appear in a visible place of the magazine.
3. The texts should meet the following requirements:
 - a) Be original and not being included in any other evaluation process.
 - b) Be written in Galician, Spanish, English, German, Portuguese, Italian or French.
 - c) Constraining a number between 30.000 and 40.000 characters (40 pages at the most) for the works written out as "Studies"; and of a maximum of 15.000 (in the more than 30 pages) for the ones edited as "Comments and Chronicles".
4. The works proposed as articles will include in the following order:
 - a) A title describing contents together with name, surnames, profession, position, name and country of the institution, and email address of the author(s).
 - b) A summary (maximum of 120 words) in the language in which the main text is submitted and translation to English language if this wasn't the language of choice.
 - c) A minimum of five key words, and a maximum of ten, stressing the contents of the main text. They will be translated to the English language if this wasn't the language of choice.
 - d) Index would follow a CDU structure. (Example: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).

- e) Text's main body.
 - f) Bibliography.
5. The works should be checked carefully by the author(s) in regards with style. In addition, the originals should comply with the following requirements:
 - a) All the works will have to be presented to a space and to a half, with format of source *Times New Roman*, size 12.
 - b) Notes will appear as footnotes and keeping a correlative numeration in all the work. Notes should be adjusted to the next model:
 - BOOK: AUTHOR, *Title of the publication*, number. Publish, place of publication, editor, year, page.
 - AUTHOR, "Title of the article", *Title of the source* (magazine or review), number, year, pages.
 - c) Bibliography must include all information sources consulted and mentioned in the work (authorship, completed title, editor, city and year of publication; should the source belong to a serie, the number of the volume will be also included).
 - d) Documents, online sources and/or databases will contain its URL and date of last. For example: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26th September 2013)
 6. Author's copyright. Once the Editorial Team decides to publish any text (article or review), the exclusive and unlimited rights to reproduce and distribute these pieces works in any form of reproduction, language and country will be transferred to the Galician School of Public Administration (EGAP).

Xacobeo
2027