

**REVISTA JURÍDICA**  
**DE LA**  
**COMUNIDAD DE MADRID**  
**(1999-2025)**

**NÚMERO DE OCTUBRE DE 2025**

## **NOTA DEL CONSEJO EDITORIAL**

Estimados suscriptores y lectores:

Procedemos a la publicación del número de octubre de la Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, que viene cargado de novedades y de dos estudios doctrinales de gran calidad e interés.

Como siempre, constituye uno de los puntos fuertes de nuestra Revista el completísimo Repertorio de actualidad legal, jurisprudencial y de doctrina administrativa producida en el mes de septiembre, del que es responsable nuestro compañero Federico Lara González. Más abajo, una vez presentadas las dos colaboraciones doctrinales incluidas en la edición, resumiremos los aspectos principales del repertorio.

La primera aportación doctrinal incluida en el número de octubre viene constituida por el artículo de Carlos Yáñez Díaz "La acción pública en el Urbanismo. Luces y sombras de una figura discutida". El autor pone el foco en la actualidad, interpretación jurisprudencial y perspectivas de futuro de la acción pública en su vertiente urbanística. El título de la colaboración da cuenta de la diversidad de perspectivas y deseable tono crítico utilizado en el artículo, cuya difusión prácticamente coincide con el Día Mundial del Urbanismo celebrado el pasado 8 de noviembre.

Por su parte Fernando Luque Regueiro nos ha enriquecido con el trabajo denominado "El régimen jurídico de los convenios: diez años después". No puede resultar más apropiado el título, puesto que incluye el análisis de la regulación de los instrumentos convencionales en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, centrando su atención en la principal problemática que sigue suscitando su aplicación, así como en las pautas de posible mejora del texto legislativo.

Esperamos que la lectura y consulta de ambas obras resulte de interés para nuestros lectores. Os recordamos, asimismo, la posibilidad de colaborar con la Revista enviando vuestros artículos y colaboraciones a su Consejo Editorial a través de la dirección de correo electrónico [revjuridica@madrid.org](mailto:revjuridica@madrid.org), bien sea en la modalidad de artículos doctrinales o de breves comentarios sobre normativa, resoluciones judiciales y doctrina administrativa de actualidad. Las normas de presentación de los trabajos se encuentran en la página web de la Revista.

Pasando al Repertorio de actualidad legal, jurisprudencial y de doctrina administrativa, podemos presumir de poner a disposición de nuestros lectores, con carácter gratuito y periodicidad mensual, uno de los resúmenes de actualización jurídica más completos y didácticos del mercado editorial.

Como aspectos más reseñables de la recesión de las novedades producidas en el mes de septiembre, destacar, desde el punto de vista legislativo, la actualización de los umbrales comunitarios de los contratos administrativos mediante tres Reglamentos Delegados de 22/10/2025; el controvertido R.D. 905/2025, de 7 de octubre, sobre autorización de universidades privadas; el nuevo Reglamento General de Carreteras; la modificación del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables; el Decreto 76/2025, de 1 de octubre, de atención temprana en la Comunidad de Madrid, y una nueva modificación de la Ordenanza Reguladora del Taxi del Ayuntamiento de Madrid.

A nivel jurisprudencial, sobresalen la STC 151/2025, de 24 de septiembre de 2025, por la que se estima parcialmente el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid y se clarifica la competencia exclusiva de las CC.AA. en materia de protección y tutela de los menores de edad; las diversas sentencias dictadas por el TJUE en materia de política social, contratos públicos, residuos y energía, entre otras cuestiones, y las variadas y muy importantes sentencias de la Sala Tercera del TS sobre aguas, costas, ITPAJD, ISD, procedimientos tributarios, contratos públicos (por ejemplo, en materia de ultraactividad de los contratos), protección de datos de carácter personal, subvenciones y función pública (especialmente en relación con los procesos extraordinarios de estabilización del empleo temporal de larga duración). De entre todas ellas, nos permitimos mencionar especialmente la STS n.º 1201/2025, de 29 de septiembre, en la que se prohíbe el llamado “tercer tiro” de la Administración tributaria.

En el apartado de doctrina administrativa, nos fijamos, entre otros pronunciamientos, en el Dictamen 446/25, de 24 de septiembre de 2025, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, relativo a la transacción judicial, y en la Resolución 403/2025, de 25 de septiembre de 2025, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, en el que se analiza la naturaleza jurídica y el procedimiento de adjudicación de los contratos de espectáculos taurinos.

Esperamos seguir contando con vuestro interés en futuros números de la Revista, que inicia un proceso de paulatina actualización a diversos niveles, editoriales y de contenido.

Las opiniones expresadas por cada uno de los autores constituyen una manifestación de su derecho de libertad de expresión, sin pretender representar la posición institucional de la Comunidad de Madrid.

@ Comunidad de Madrid

**Edita:** Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid  
Puerta del Sol, 7, 3ª planta – 28013 Madrid  
Tel.: 91 580 42 86 – Fax: 91 580 42 69  
E-mail: revjuridica@madrid.org

## **REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

**Octubre de 2025**

### **Sumario del número completo**

#### **1. COMENTARIOS DOCTRINALES**

##### **La Acción Pública en el Urbanismo. Luces y Sombras de una figura discutida**

Carlos Yáñez Díaz ..... Pág. 5

##### **El Régimen Jurídico de los Convenios: diez años después**

Fernando Luque Regueiro ..... Pág. 37

#### **2. REPERTORIO DE ACTUALIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y DE DOCTRINA ADMINISTRATIVA.**

##### **Novedades del mes de septiembre de 2025**

2.1. Disposiciones internacionales .....	Pág. 76
2.2. Disposiciones comunitarias.....	Pág. 76
2.3. Disposiciones estatales.....	Pág. 77
2.4. Disposiciones autonómicas .....	Pág. 85
2.5. Ayuntamiento de Madrid .....	Pág. 87
2.6. Tribunal Constitucional.....	Pág. 88
2.7. Resoluciones judiciales	
2.7.1 Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	Pág. 91
2.7.2 Jurisdicción contencioso-administrativa (Sala Tercera del TS) .....	Pág. 98
2.8 Doctrina administrativa	
2.8.1. Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. ....	Pág. 113
2.8.2. Tribunal Administrativo, de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.....	Pág. 118

## **COMENTARIOS DOCTRINALES**

### **LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL URBANISMO. LUCES Y SOMBRAS DE UNA FIGURA DISCUTIDA<sup>1</sup>**

**Carlos Yáñez Díaz**

Letrado-Jefe en la Subdirección General de lo Contencioso de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid. Doctor en Derecho

#### **Resumen/Abstract**

Este artículo analiza la acción pública en el derecho urbanístico español. Expone las dudas que está generando esta figura tanto en el ámbito urbanístico y medioambiental como en el derecho penal. Analiza las distintas iniciativas legislativas que han sido presentadas para reformar la acción penal, especialmente en el ámbito urbanístico, pero también en el intento de elaborar una nueva ley de enjuiciamiento criminal. A este respecto, el artículo recuerda que las competencias para regular la acción pública corresponden sustancialmente al Estado. Por último, se formulan unas conclusiones sobre la necesaria reformulación de la acción pública en el Urbanismo.

This article analyzes public action in Spanish urban planning law. It exposes the doubts this concept is generating in both urban and environmental areas, as well as in criminal procedural law. It presents the various legislative initiatives that have been presented to reform the public action, especially in the urban planning field, but also in the attempt to draft a new criminal procedural law. In this regard, the article recalls that the powers to regulate public action substantially correspond to the State. Finally, it draws some conclusions on the necessary reformulation of public action in urban planning.

#### **Palabras clave/Keywords**

Acción pública, Urbanismo, Medio Ambiente, Proceso penal

Public action, Urban Planning, Environmental Law, Criminal Proceeding.

---

<sup>1</sup> Recibido el 9 de octubre. Autorizado el 17 de octubre.

## Sumario

1.- La acción popular en el ordenamiento jurídico. Una figura constitucionalizada, pero problemática. 2.- La acción pública en el Urbanismo. Su presencia desde la primera ley urbanística de 1956. 3.- La acción pública medioambiental. Sus efectos en el Urbanismo. 4.- Acción popular estatal y acción popular autonómica. 5.- La necesidad de una reforma. Las iniciativas legislativas que no llegan a culminar. 6.- Conclusiones y opiniones *de lege ferenda*. Bibliografía.

### **1.- La acción popular en el ordenamiento jurídico. Una figura constitucionalizada, pero problemática**

El artículo 125 de la Constitución Española (CE) establece que los ciudadanos podrán ejercer la acción popular, constitucionalizando así la previsión que ya contenía el artículo 101 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 (LECRIM). Igualmente se contempla en el artículo 19 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ).

Olea Godoy (2007)<sup>2</sup> considera que la referencia del artículo 125 de la CE a los procesos penales no supone que el reconocimiento constitucional de la acción popular se limite a tales procesos, sino que ese reconocimiento sería generalizado. La referencia del precepto constitucional a los procesos penales debe entenderse referida a la «participación» de los ciudadanos en la Administración de Justicia mediante el Jurado y los tribunales consuetudinarios y tradicionales, apoyando esta interpretación en lo dispuesto en el artículo 19 de la LOPJ que distingue entre la acción popular (apartado 1) y la participación mediante el Jurado en los procesos penales y los citados tribunales consuetudinarios y tradicionales (apartado 2).

Prescindiendo de antecedentes remotos y de las previsiones constitucionales de 1812 y 1869 que la admitían para determinados delitos, la acción popular aparece en nuestro derecho con la Ley Provisional de Enjuiciamiento Criminal de 1872, pasando en 1882 a la LECRIM actualmente vigente.

En el ámbito penal, la acción popular planteó desde el primer momento problemas importantes, tales como su relación con la actuación del Ministerio Fiscal o la articulación de la representación y defensa en caso de existir varias acusaciones populares, situación ya contemplada en el artículo 113 de la LECRIM.

Su constitucionalización no ha evitado que su ejercicio procesal haya generado importantes controversias tales como, si su ejercicio está o no amparado por el derecho a la tutela judicial efectiva, su posible empleo por las Administraciones Públicas y, en todo caso,

---

<sup>2</sup> Pág. 211.

su consideración como un derecho de configuración legal (STC 154/1997, de 29 de septiembre FJ 3) hace que el legislador pueda modular las condiciones de su ejercicio.

El Tribunal Constitucional fue pronto consciente de los abusos en el ejercicio de esta figura y en la citada STC 154/1997 (FJ 5) indicó la oportunidad de «[...] *la necesaria reforma legislativa que racionalice y prevenga los potenciales abusos en el ejercicio de la acción popular*».

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA) contempla la acción popular en el artículo 19.1 h) reconociendo legitimación a cualquier ciudadano cuando ejercite<sup>3</sup> esta acción «*en los casos expresamente previstos en las leyes*» y establece un mínimo mecanismo de control de su ejercicio al exigir en el artículo 74 la audiencia del Ministerio Fiscal en los casos de desistimiento de su ejercicio.

En este ámbito administrativo, la STC 15/2021, de 28 de enero, FJ 3, recuerda que:

*«[...]la acción ‘pública’ o ‘popular’ en vía judicial que instituye el inciso cuestionado es una acción quivis ex populo, reconocida a cualquier ciudadano sin legitimación especial, como especialidad frente a la regla general de legitimación basada en un derecho o interés legítimo del art. 19.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA)».*

A la hora de justificar esta figura, el Auto del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2018 (Rec. 704/2017) destaca que:

*«Por ejemplo, ese requisito legitimador no resulta de aplicación en algunos ámbitos sectoriales de la actividad administrativa, en los que se permite que cualquier ciudadano pueda interponer un recurso sin ninguna exigencia adicional. Es lo que se denomina «acción popular» en el artículo 19.1.h) de la Ley de esta jurisdicción, y que la mayor parte de nuestras leyes sectoriales tradicionalmente la han denominado «acción pública» tan habitual, por ejemplo, en el ámbito del Urbanismo o en determinados supuestos relacionados con el medio ambiente. El entronque constitucional de esta acción está en el artículo 125 de nuestra Carta Magna, y exige que una norma con rango de ley así la reconozca expresamente, con la finalidad de «[r]obustecer y reforzarla protección de determinados valores especialmente sensibles, haciendo más eficaz la defensa de los mismos, ante la pluralidad de intereses concurrentes», como dijeron las SSTS de 14 de mayo de 2010 (RJ 2010,*

---

<sup>3</sup> La acción pública se ha limitado tradicionalmente a la legitimación activa para hacer respetar la legalidad que se considera vulnerada, pero el **Auto del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2025 (RC 6952/2024)** admite un recurso de casación para: «*Determinar si puede reconocerse legitimación pasiva a tercero que comparece en el proceso contencioso-administrativo como codemandado al amparo del carácter público de la acción para exigir la observancia de la legislación de ordenación territorial y urbanística, postulando el mantenimiento de la validez de la disposición impugnada en aquel.*» Habrá que estar a la espera de lo que resuelva el Tribunal Supremo pero una eventual estimación supondría un nuevo problema en el contencioso-administrativo urbanístico.

3643) (Rec. cas. núm. 2098/06), FJ 5 y de 6 de junio de 2013 (Rec. cas. núm. 1542/10), FJ 5. Se considera que la relevancia de los intereses en juego demanda una protección más vigorosa y eficaz que la que puede proporcionar la acción de los particulares afectados. Por ello, cualquier ciudadano que pretenda simplemente que se observe y se cumpla la ley, puede actuar, siempre y cuando así le haya sido previamente reconocido.»

Además de los supuestos que analizaremos en el derecho urbanístico y medioambiental, también se ha reconocido la acción popular en la jurisdicción contable (artículo 47.3 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas), en lo relativo al patrimonio histórico (artículo 8.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español) o en materia de costas (artículo 109 de Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas), como supuestos más destacables.

Sin embargo, no se puede decir que se trate de una figura novedosa. Fernández de Velasco (1920)<sup>4</sup> ya estudió la acción popular en el Derecho Administrativo en 1920 y se mostraba favorable a la figura, considerando que esta institución:

*«[...] permitiría una mayor fusión e intimidad entre el Estado oficial y el no oficial o masa de ciudadanos. Montesquieu, en el Espíritu de las leyes (libro VI, cap. VIII), escribe: “El derecho de acusar estaba concedido en Roma a todos los ciudadanos, y esta Institución era conforme al espíritu de la república, en la que todos deben hallarse animados de un celo sin límites por el bien de su patria, y donde cada uno tiene a su parecer en sus manos todos los derechos públicos.”*

*Todo esto justificaría que en España se modificaran los recursos administrativos, concediendo una mayor amplitud para su interposición.*

*Si la acción de la Administración no se ha de mantener extraña a los intereses de los ciudadanos, se impone que nuestra Legislación se modifique y reconozca esta “acción popular”.*»

Por el contrario, en la tramitación parlamentaria de la Ley reguladora del Tribunal de Garantías Constitucionales previsto en el artículo 121 de la Constitución republicana de 1931, se planteó la posibilidad de admitir la acción popular ante ese tribunal. Cuando esa posibilidad fue rechazada, Manuel Azaña<sup>5</sup> no dudó en manifestar su satisfacción ante lo que habría sido convertir el Tribunal en una «*oficina de ilusos y trastornados*».

## **2.- La acción pública en el Urbanismo. Su presencia desde la primera ley urbanística en 1956**

---

<sup>4</sup> Págs. 103-104.

<sup>5</sup> Así lo indica Sosa Wagner (2009, pág. 226).



La Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana, es la primera ley que regula de una manera completa el proceso urbanístico desde el planeamiento a la gestión y su artículo 223 establecía que sería pública la acción para exigir ante los Tribunales Contencioso-administrativos la observancia de la ley y de los planes de ordenación urbana.

La introducción de la acción pública<sup>6</sup> fue bien acogida y así González Pérez (1956)<sup>7</sup> ese mismo año afirmaba que:

*«Realmente, si pensamos en la trascendencia de la nueva legislación, en los instrumentos que la misma pone en manos del Poder público, en los importantes intereses afectados, no parece arriesgado concluir en la conveniencia de mantener el carácter público de la acción. Porque si para que realmente pueda hablarse de justicia en las relaciones administrativas resulta imprescindible el equilibrio entre la prerrogativa y la garantía, el sometimiento de la Administración a la ley en materia de ordenación urbana sólo podrá lograrse plenamente con un contencioso eficaz, al que puedan acudir los particulares con la máxima amplitud»*

Coscolluela Montaner (1973)<sup>8</sup> consideraba en 1973 que la acción pública en el Urbanismo era un mecanismo para controlar a los promotores inmobiliarios que estarían en una supuesta «connivencia» con la Administración y afirmaba que el ejercicio de la acción popular no había traído consigo una excesiva litigiosidad ya que:

*«[...]es éste un argumento asimismo desmentido por la doctrina favorable al reconocimiento de la acción popular, nada menos que sobre la base de la constatación empírica de que, en los supuestos en que la acción popular se ha admitido, su ejercicio nunca ha sido pródigo.»*

Sin embargo, esta opinión, ciertamente más empírica que jurídica, ha de entenderse superada por las diferencias políticas y sociales existentes entre la España de 1956-1973 y la del siglo XXI.

En cualquier caso, se desconoce la razón por la que se introdujo la acción pública en la Ley del Suelo de 1956 y, por ello, Baño León (2023) afirma que su inclusión se produjo «envuelta en un halo de misterio», sin que la exposición de motivos de la Ley ofreciese explicación alguna respecto a una novedad *a priori* tan contradictoria con la regulación que de la legitimación recogería la Ley de la Jurisdicción Contenciosa que se aprobó el 27 de diciembre de ese mismo año.

---

<sup>6</sup> A lo largo de este trabajo se utilizan como sinónimos los términos acción pública y acción popular, criterio establecido desde antiguo por la jurisprudencia, así las Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de enero, 9 y 24 de febrero de 1888, citadas por Fernández de Velasco, *op. cit.*, pág. 6.

<sup>7</sup> Pág. 553. El autor recogía, no obstante, la conveniencia de recoger esta acción pública en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

<sup>8</sup> Pág. 15.

Frente a quienes creen que la acción se introdujo acogiendo criterios doctrinales como el ya citado de Fernández de Velasco relativos a la relación entre el interés general y la acción popular, Baño León considera que fue debido a la eliminación de la nacionalización del suelo que se contemplaba en los primeros borradores de la ley y que, según Bidagor Lasarte (1996)<sup>9</sup>, fue eliminada por el General Franco que prefirió, ante la dificultad de financiar tal nacionalización, el mecanismo de los patrimonios públicos de suelo. Lo cierto es que tampoco parece plausible establecer una relación clara entre ambas cuestiones. Una cosa es que se considerase inasumible, ya sea por razones económicas o de concepción de la propiedad privada, la nacionalización del suelo a urbanizar y otra que, por ello, se conceda a los particulares una acción para exigir el cumplimiento de la normativa urbanística.

Cualquier opinión al respecto no pasa de la mera hipótesis, pero quizás el origen esté en la formación del autor intelectual de la Ley de 1956, Manuel Ballbé Prunés, que, aunque catedrático de Derecho Administrativo, se formó como discípulo del gran procesalista Jaime Guasp<sup>10</sup>.

Posteriormente, la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, si bien reconoció que las cuestiones relativas a la organización administrativa y los recursos contencioso-administrativos debían contemplarse no en la legislación urbanística, sino en la de procedimiento, por lo que procedió a la simplificación en estas materias, por el contrario decidió conservar «[...] *como única especialidad frente al sistema común en materia de legitimación para recurrir la llamada acción pública, ya introducida por la Ley del Suelo, si bien se puntualiza el plazo dentro del cual puede ser ejercitada.*»

De esta manera, la acción pública pasó al artículo 235 del texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril y posteriormente al artículo 304 del texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, sin resultar afectada por la STC 61/1997, de 20 de marzo. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, mantuvo expresamente la vigencia del citado artículo 304 en su disposición derogatoria.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en su artículo 4 consignó la acción popular como uno de los derechos de los ciudadanos, tanto para hacer respetar las determinaciones de la ordenación urbanística como en lo que respecta a las determinaciones resultantes de la evaluación ambiental de acuerdo con su normativa reguladora, pero no procedió a su regulación, sino que mantuvo la vigencia del citado artículo 304 del texto refundido de 1992.

---

<sup>9</sup> El artículo recuerda la preocupación del entonces Ministro de la Gobernación y famoso civilista Blas Pérez González en cuanto las nuevas medidas urbanísticas suponían cuestionar la propiedad privada en su concepción clásica. No deja de ser significativo que el discurso del ministro al presentar el proyecto de ley ante las Cortes Españolas, pese a hacer un resumen serio y fundado de la ley, no contenga ninguna referencia a la acción pública. Vid. Pérez González (1956).

<sup>10</sup> Cfr. Gonzalez Pérez (1999, pág. 223).

Surge así un nuevo elemento a tener en cuenta al analizar la acción pública urbanística como es su aplicación en el campo de la protección del medio ambiente que la legislación urbanística concreta en las actuaciones de evaluación ambiental.

Actualmente, el artículo 62 del Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU) dispone que:

*«1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.*

*2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.»*

Además, la acción pública pasa a integrar el estatuto básico del ciudadano al contener el artículo 5 del TRLSRU los derechos del ciudadano al amparo del artículo 149.1. 1ª de la Constitución y contemplar en su apartado f) como uno de esos derechos el:

*«Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.»*

Por tanto, desde la Ley del Suelo de 2007, la acción pública urbanística forma parte de los derechos básicos de la ciudadanía en la materia, atribuyendo así el Estado a esta acción una doble función. De un lado, estamos ante una figura procesal y, por ello, de competencia estatal y, de otro, el Estado considera la acción pública como un derecho que ha de atribuirse por igual a todos los ciudadanos con independencia de la Comunidad Autónoma en la que residan y ese derecho no solo tiene trascendencia procesal, sino administrativa, por lo que se limita la competencia autonómica, tal y como indicaremos posteriormente.

### **3.- La acción pública medioambiental: sus efectos en el Urbanismo**

El Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 y ratificado por España el 15 de diciembre de 2004 contempla los tres aspectos indicados en su título, pero, de ellos, el peor regulado es, sin duda alguna, el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

No obstante, de su enrevesado artículo 9 se puede deducir la posibilidad de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos exigidos por el derecho interno a recurrir ante los

tribunales de justicia, toda vez que se establece que tienen un interés «suficiente» y que «se considerará igualmente que esas organizaciones tienen derechos que podrían ser lesionados [...]».

La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, transpone al derecho español la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo y la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo y supone la incorporación al derecho español de lo establecido en el Convenio de Aarhus (en adelante, Ley 27/2006).

Su artículo 22 contempla una acción popular en asuntos medioambientales tal y como aparecen enumerados en su artículo 18. La acción puede ejercitarse tanto en vía administrativa como en la jurisdicción contencioso-administrativa, pero con algunas limitaciones.

En primer lugar, se excluyen los actos y omisiones imputables a las autoridades públicas enumeradas en el artículo 2.4.2, que se refiere a la consideración como tales (a los efectos del derecho de acceso a la información ambiental) de las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las autoridades públicas del artículo 2.4.1<sup>11</sup>.

Igualmente, otra peculiaridad de la Ley 27/2006 es su concepción limitada de la acción popular. La concepción normal de la acción popular atribuye la legitimación a cualquier persona o, en palabras de la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2016 (Rec. 2542/2015)<sup>12</sup>:

*«La acción pública legitima a quien ostenta un mero interés por la salvaguardia del ordenamiento jurídico, de forma tal que le permite -nada más conocer la existencia de una vulneración del ordenamiento jurídico- traerla (uti cives) a conocimiento del juez para obtener la restauración del orden vulnerado. Es obvio que en un ordenamiento que se fundase en una apreciación tan amplia del interés legitimador para el caso concreto ("legitimatío ad causam") el concepto mismo de legitimación carecería de significado práctico, porque se llegaría a confundir con el concepto de*

<sup>11</sup> La retorcida redacción del precepto solo puede referirse a entidades privadas que ejerzan funciones o servicios públicos como son los contratistas y concesionarios.

<sup>12</sup> Sentencia que inadmite por falta de legitimación el recurso de una asociación judicial contra el acuerdo de declaración de situación de servicios especiales de una magistrada por su nombramiento como directora general de los servicios jurídicos del Ayuntamiento de Madrid.

*capacidad procesal ("legitimatio ad processum"). No es el caso de nuestra LRJCA. Por eso repite la jurisprudencia que el mero interés por la legalidad, propio de los casos de acción popular, no es normalmente interés legitimador en el proceso contencioso-administrativo. (Sentencia del Pleno de la Sala de 9 de julio de 2013 ya citada).»*

Por el contrario, y frente a ese concepto de acción pública, la Ley 27/2006 configura una acción semipública puesto que en el artículo 22 atribuye la «legitimación» para el ejercicio de esa acción a:

*«[...] cualesquiera personas jurídicas sin ánimo de lucro<sup>13</sup> que acrediten el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

*a) Que tengan entre los fines acreditados en sus estatutos la protección del medio ambiente en general o la de alguno de sus elementos en particular.*

*b) Que se hubieran constituido legalmente al menos dos años antes del ejercicio de la acción y que vengán ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.*

*c) Que según sus estatutos desarrollen su actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación, o en su caso, omisión administrativa.»*

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro que reúnan estos requisitos tendrán asimismo derecho a la asistencia jurídica gratuita conforme con lo dispuesto en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

Se contempla así una acción pública a favor de personas jurídicas sin ánimo de lucro que, concebida para el ámbito medioambiental, resulta también de aplicación al Urbanismo puesto que el artículo 22 contempla esa acción pública para los supuestos enumerados en el artículo 18 de la Ley 27/2006 cuyo apartado e) se refiere expresamente a la «Ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos».

Existe de esta forma un cierto solapamiento entre la acción pública de la Ley 27/2006 y la del TRLSRU. Mientras que la acción popular urbanística es genérica y se concede a todas las personas privadas y también se concedía a las públicas<sup>14</sup>, la acción popular

<sup>13</sup> La **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 8 de marzo de 2011 (RC 260/2011)** inadmite un recurso interpuesto por una persona privada contra una Ordenanza de Protección contra la Contaminación Acústica y Térmica al no ser aplicable el artículo 22 de la Ley 27/2006. En términos semejantes la **Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de mayo de 2007 (RC 8001/2003)** que cita la Ley 27/2006 pese a que temporalmente no era aplicable para subrayar la falta de legitimación incluso al amparo de esa norma legal.

<sup>14</sup> A este respecto ha de indicarse que la jurisprudencia reconocía a las Administraciones públicas la posibilidad de ejercer la acción pública como por ejemplo recoge la **Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 2001 (Rec. 43/2000)** que permite la acción popular de una entidad local contra un Acuerdo del Consejo de Ministros. Sin embargo, la reciente **Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de junio de 2025 (RC 5738/2023)** efectúa un *overruling* de su anterior doctrina al negar que un ayuntamiento pueda utilizar la acción popular para el ejercicio de la acción pública urbanística frente a la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico. Considera la Sala que la legitimación de las entidades locales se contempla en el artículo 19 a) y e) de LJCA, en tanto que la acción popular solo puede ejercitarse en los casos establecidos en las leyes sin que

medioambiental tiene como inconveniente que se limita solo a personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos que establece el artículo 22 pero tiene la innegable ventaja de que va acompañada del beneficio de justicia gratuita.

La jurisprudencia ha reconocido la especificidad de esta acción pública medioambiental y así la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2016 (RC 2572/2014) reconoce que:

*«Se observa sin dificultad que esta acción popular no es la acción pública que admiten algunos sectores de nuestro ordenamiento jurídico. Como hemos dicho en sentencia de 7 de junio de 2013 (Rec. cas. núm.1542/2010), “La acción pública que reconoce la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, es una acción pública peculiar, porque tiene unos límites hasta ahora desconocidos en el ejercicio de la acción pública. Baste señalar que su ejercicio depende de la concurrencia de una serie de requisitos, entre los que destaca, por lo que hace al caso, que la acción se habrá de ejercitarse, en todo caso, por asociaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente, sin que el ejercicio de esta acción se reconozca a las personas físicas.”»*

En todo caso, la existencia de dos regulaciones tan próximas en el objeto regulado es una fuente evidente de problemas. Para determinar la normativa aplicable habrá de estarse tanto al objeto del proceso como a la invocación que de la norma haga la parte actora. Es decir, si una sociedad mercantil se plantea impugnar la aprobación de un plan urbanístico tendrá que invocar el TRLSRU si no quiere que se inadmita su recurso, pero si lo hace una organización ecologista invocará la Ley 27/2006 si cumple los laxos requisitos del artículo 22.

Además, la legitimación al amparo de la acción popular en materia de medio ambiente de la Ley 27/2006 sólo permitirá invocar cuestiones y motivos de nulidad relativos a la materia medioambiental. Por ello, si se alegan cuestiones ajenas, aunque no sea causa de inadmisión, sí deberán ser desestimados los motivos de nulidad ajenos al medio ambiente, tal y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2018 (Rec. 4464/2015), cuando recoge que:

*«Ahora bien, tal reconocimiento de la legitimación para recurrir (legitimación ad processum) no significa que la recurrente puede suscitar cuestiones ni aducir motivos de nulidad ajenos al ámbito medioambiental al que se circunscribe aquella legitimación. Por tanto, y aun no concurriendo causa para la inadmisión del recurso,*

---

exista ley alguna que conceda la acción popular urbanística a las entidades locales, por lo que casa la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Ahora bien, la Sala gallega ha dictado la reciente **Sentencia de 18 de septiembre de 2025 (Rec. 4339/2024)** en la que admite la legitimación de un ayuntamiento (el mismo de la sentencia del Tribunal Supremo) para impugnar una autorización ambiental integrada, no sobre la base de la acción popular sino mediante una interpretación extensiva de la «legitimación ambiental» al estar las instalaciones autorizadas cercanas a su término municipal.



*habrán de ser desestimados aquellos motivos de anulación basados en la vulneración de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, de la Orden IET/1045/2014, por venir referidos a cuestiones que no están comprendidas en el ámbito de la legitimación resultante de lo dispuesto en los artículos 18, 22 y 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, y dado que la recurrente tampoco ha justificado debidamente la imbricación de esas vulneraciones que alega de la normativa del sector eléctrico con la materia medioambiental que constituye su título de legitimación.»*

Sin embargo, tratándose de la acción popular urbanística, la jurisprudencia viene indicado que la legitimación derivada de esta acción se concede en función del acto impugnado y con independencia de los motivos de ilegalidad invocados, por lo que no cabe alegar falta de legitimación si la demanda se basa en motivos formales y no sustantivos - Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 21 de julio de 2025 (Rec. 51/2023)-:

*«Y así no está de más recordar que la acción pública en Urbanismo se introduce en nuestro ordenamiento jurídico en la ley del suelo de 1956 y actualmente se recoge en el artículo 62 del RDLeg 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Tiene como fin asegurar una protección adecuada de la legalidad urbanística, permitiendo que cualquier persona física o jurídica pueda exigir ante los órganos administrativos y los de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que se cumpla la legislación urbanística y los instrumentos de planeamiento.*

*En el presente caso la parte actora es una entidad vecinal, que como tal ejerce la acción pública prevista en el citado artículo 62, y en ejercicio de dicha acción puede hacer valer frente al acuerdo que aprueba el instrumento de ordenación urbanística que es el Plan General Estructural de Castellón, cuantos motivos, formales y materiales, considere que, a su juicio, pueden determinar la nulidad del mismo, con independencia de la normativa que se entienda vulnerada, pues la legitimación activa viene determinada por el acto impugnado y no por los motivos de nulidad del mismo invocados.»*

#### **4.- Acción popular estatal y acción popular autonómica**

Como se ha expuesto, los actuales artículos 5 f) y 62 del TRLSRU de 2015 contemplan la acción pública para exigir el cumplimiento de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

La disposición final 2ª.4 del TRLSRU atribuye a dichos preceptos carácter básico al amparo de la competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal del artículo 149.1. 6ª CE.

Del mismo modo, la disposición final 3ª de la Ley 27/2006 establece que los artículos 20 a 23 se dictan al amparo del artículo 149.1. 18.ª de la CE (procedimiento administrativo común) en lo relativo a recursos en vía administrativa y en lo relativo a recursos en vía contencioso-administrativa al amparo del artículo 149.1. 6.ª de la CE (legislación procesal).

Se plantea, por tanto, si las Comunidades Autónomas pueden regular la acción popular, al menos en lo que se refiere al procedimiento administrativo. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido una línea clara, aunque con algunos renglones un tanto torcidos.

Sobre la acción pública y su posible regulación por las Comunidades Autónomas, ha considerado que no tienen competencia para su regulación en el ámbito jurisdiccional, tal y como resulta de las SSTC 80/2018, de 5 de julio (FJ 5) y 97/2018, de 19 de septiembre (FJ 6).

La STC 80/2018 se refiere a la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, en la que se establece la acción pública para exigir «ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes el cumplimiento de la normativa en materia de vivienda.» La STC considera que se excede de la competencia sobre especialidades derivadas del derecho sustantivo autonómico (SSTC 47/2004 y 2/2018) que en ningún caso permite innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen:

*«Aplicando esa doctrina al enjuiciamiento de la norma impugnada en el presente proceso constitucional, debemos señalar, en primer lugar, que el derecho sustantivo autonómico viene conformado en el presente caso por las normas en materia de vivienda recogidas en la propia Ley 2/2017. En segundo término, hemos de destacar, también, que el precepto autonómico no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción popular. Y, por último, en tercer lugar, esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la Comunidad Autónoma. La representación procesal del Gobierno de la Generalitat no ha ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal en este ámbito, con respecto a las normas procesales generales. Esa necesidad tampoco se deduce de la propia Ley 2/2017, por lo que, en definitiva, la norma impugnada no puede considerarse amparada en la competencia autonómica en materia procesal.»*

La STC 80/2018 solo declara la inconstitucionalidad del inciso «y jurisdiccionales» porque el Abogado del Estado solo había recurrido ese inciso.

En la STC 97/2018, de 19 de septiembre, se aborda también la acción pública en los procedimientos administrativos y considera que es constitucional ya que el País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de vivienda.



Ello habilita a implantar una acción pública administrativa que no vulnera el artículo 149.1. 18ª CE ya que no tiene carácter general respecto a todos los procedimientos administrativos sino solo en los relativos a la vivienda y por tanto le permite regular en materia de procedimiento administrativo respetando las reglas de procedimiento de la legislación del Estado (STC 33/2018, de 12 de abril).

Ahora bien, esa legitimación en el ámbito administrativo no supone que se conceda en la jurisdicción contencioso-administrativa:

*«La circunstancia de que ciudadanos no singularmente afectados ni vinculados al objeto del procedimiento puedan hacer valer la normativa sobre vivienda ante las autoridades administrativas del País Vasco tampoco menoscaba la competencia estatal en materia de legislación procesal (art. 149.1.6 CE). Que alguien tenga atribuida legitimación para intervenir o recurrir en la vía administrativa no implica necesariamente que tenga legitimación para hacer lo propio ante los tribunales. Quien haya ejercido la acción popular administrativa prevista en el controvertido artículo 6.1 tendrá legitimación para interponer recurso contencioso-administrativo solo si cumple los requisitos que ha regulado el Estado al amparo del artículo 149.1.6 CE.*

*El artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, condiciona la legitimación a la concurrencia de un interés personal en el recurso, esto es, la afectación de derechos o intereses propios [letra a)]. Entre los supuestos especiales o extraordinarios de legitimación existe la "acción popular" ante los tribunales, pero solo "en los casos expresamente previstos por las Leyes" [letra h)]. De modo que, al atribuir la acción pública administrativa, el precepto controvertido permite que un ciudadano cualquiera, por el solo hecho de serlo, haga valer la Ley vasca 3/2015 y su desarrollo normativo ante las Administraciones públicas, pero no ante los jueces y tribunales. En el ejercicio de la competencia atribuida en el artículo 149.1.6 CE, la Ley 29/1998 ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley estatal la haya previsto específicamente.»*

En este punto la argumentación de la sentencia es un tanto sorprendente. Es reiteradísima la jurisprudencia que viene estableciendo que, si se reconoce la legitimación en vía administrativa, no cabe que posteriormente se niegue en el recurso contencioso-administrativo. De otro lado, si se concede legitimación en el procedimiento administrativo, ¿no supondría ello *per se* un interés legítimo a la hora de recurrir la resolución administrativa denegatoria de lo solicitado?

La cuestión se plantea de nuevo en la STC 15/2021, de 28 de enero, a propósito de la Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco y a raíz de una cuestión de inconstitucionalidad del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de la acción pública en el ámbito jurisdiccional con los argumentos de las sentencias anteriores, es decir:

*«(i) en primer lugar, el derecho sustantivo autonómico viene conformado en el presente caso por las normas en materia medioambiental recogidas en la propia Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco; (ii) el precepto autonómico no introduce propiamente una especialidad, sino que modifica, ampliándola, una categoría jurídica relevante en el ámbito procesal y, por tanto, regulada por el derecho procesal general, como es el ejercicio de la acción pública o acción popular; y (iii) por último, esa ampliación no se conecta de forma directa con una peculiaridad del derecho sustantivo de la comunidad autónoma. Ni el Parlamento ni el Gobierno Vasco han ofrecido justificación alguna de la eventual necesidad de una especialidad procesal, en conexión con el derecho sustantivo autonómico. Esa necesidad tampoco se deduce de la propia Ley 3/1998, cuyo preámbulo se limita a anunciar que se reconoce "el derecho a la acción pública para exigir su cumplimiento".*

*Por consiguiente, al igual que razonamos en las citadas SSTC 80/2018 y 97/2018 respecto de la acción pública judicial regulada en distintas leyes autonómicas sobre vivienda, la previsión del art. 3.4, último inciso, de la Ley ambiental vasca no puede considerarse una "especialidad procesal" autonómica en el sentido del art. 149.1.6 CE.»*

La sentencia rechaza dos argumentos de defensa esgrimidos por el Gobierno y el Parlamento vascos:

- Que diversas leyes medioambientales autonómicas han introducido una acción pública jurisdiccional (entre ellas, el artículo 20 de la Ley 7/1990, de 28 de junio, de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad Autónoma de Madrid).

El Tribunal Constitucional recuerda que *«cualquier consideración sobre la falta de impugnación de disposiciones o actuaciones previas de contenido idéntico o similar al del objeto del proceso resulta completamente irrelevante en el ejercicio de nuestra jurisdicción»*.

- El Gobierno Vasco consideraba que el artículo 149.1. 6ª CE debería limitarse a la legitimación *ad processum* en tanto que la legitimación *ad causam* podría conferirse por la legislación sectorial.

Según la sentencia del Tribunal Constitucional: *«La doctrina constitucional, sintetizada anteriormente, ha incardinado las reglas sobre legitimación, no solo ad procesum, sino también ad causam, en el ámbito del art. 149.1.6 CE, con preferencia sobre los títulos competenciales sectoriales. Por tanto, la distinción indicada carece de trascendencia para nuestro enjuiciamiento.»*

La acción pública judicial contemplada en la norma vasca cumpliría lo exigido por normas internacionales como el Convenio de Aarhus y la normativa europea (Directivas 2003/4/CE, de 28 de enero, y 2003/35/CE, de 26 de mayo).

A este respecto, el Tribunal Constitucional recuerda su doctrina consolidada en cuanto a que la transposición del derecho europeo o de normas internacionales debe hacerse en todo caso con pleno respeto al marco competencial establecido en la Constitución (vid SSTC 252/1988, 96/2002, 54/2015)<sup>15</sup>.

Por tanto:

*«[...]no cabe esgrimir el Convenio de Aarhus ni el Derecho de la Unión para aprobar una norma de naturaleza procesal en contravención del orden constitucional de distribución de competencias. La incorporación al derecho interno de las reglas internacionales y comunitarias sobre acceso a la justicia en materia medioambiental debe tener lugar con respeto a dicha distribución, sin invadir el ámbito competencial ajeno [por todas, SSTC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 2, y 87/2019, de 20 de junio, FJ 6 b)].»*

Por todo ello:

*«En suma, solo el Estado, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.6 CE, puede determinar los supuestos de legitimación para accionar en vía judicial, ya sea por el título general del «derecho o interés legítimo», ya sea por los títulos especiales, entre los que se encuentra la acción popular, respecto de la cual ya advertimos que «la Ley 29/1998 [art. 19 h)] ha optado por excluir la acción popular jurisdiccional, salvo que una ley estatal la haya previsto específicamente» (STC 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 6).»*

Aunque el Estado haya regulado la acción pública en materia medioambiental en la Ley 27/2006:

*«[...] la extralimitación competencial apreciada es de origen y no deriva de que el Estado haya aprobado reglas específicas de legitimación procesal en materia medioambiental ni de la mayor o menor coincidencia de la norma autonómica con tales reglas, ya que, como hemos recordado recientemente, «un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado» [STC 65/2020, FJ 8 D) a)].*

*Por todo lo expuesto, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «como jurisdiccional» del art. 3.4 de la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco, por invadir el ámbito competencial reservado al Estado en el art. 149.1.6 CE.»*

---

<sup>15</sup> Criterio también asumido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencias de 11 de febrero de 1971, As. 39/707, Norddeutsches y 15 de diciembre de 1971, As. 41 a 44/70, International Fruit Company). Esta es asimismo la postura de nuestro Tribunal Constitucional en las SSTC 252/1988, de 20 de diciembre; 64/1991, de 22 de marzo, y 76/1991, de 11 de abril.

A raíz de esta sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictó la Sentencia de 29 de marzo de 2021 (RA 821/2016) en la que inadmitió el recurso ya que consideraba que la demandante solo invocaba la acción pública medioambiental puesto que, como expuso en el auto de planteamiento de la cuestión, la actora no discutía la ubicación de una planta de residuos sino el alcance y vigencia de la autorización ambiental sin incluir cuestiones urbanísticas. Por ello, al ser inconstitucional la regulación de la ley vasca, solo era aplicable la Ley 27/2006 sin que la asociación demandante cumpliera los requisitos del artículo 22, por lo que carecía de legitimación.

Sin embargo, en nuevo giro de guión, se ha estimado por el Tribunal Constitucional el recurso de amparo interpuesto contra esa sentencia y la reciente STC 69/2025, de 24 de marzo, otorga el amparo a la asociación recurrente al entender que:

*«[...] este mismo título de legitimación<sup>16</sup> ha de extenderse también a casos como el presente en el que los vecinos deciden asociarse para impugnar de forma colectiva una disposición general o un acto administrativo de efectos ambientales localizados precisamente en el área geográfica en que se hallan ubicados sus respectivos domicilios. Sin duda defienden con ello un interés específico, una ventaja o utilidad pública como residentes en la zona, que va más allá del interés público o general que se atribuye a la acción colectiva para la defensa del cumplimiento de la legalidad medioambiental vigente.*

*La sentencia ahora impugnada no dedica, a pesar de ello, consideración alguna al hecho de que la asociación recurrente no invoca de forma expresa la salud ambiental de todos los ciudadanos, sino tan solo la concreta y específica de los asociados residentes en las inmediaciones de la incineradora proyectada que incluye, pero va más allá, de aquel interés colectivo, público o general, propio de la acción pública medioambiental, común a toda la ciudadanía sin perjuicio de su lugar concreto de residencia.»*

Se comprueba así la dificultad de encajar la acción popular en el marco constitucional de distribución de competencias ya que la competencial estatal en materia de legislación procesal acaba primando sobre las competencias sectoriales autonómicas (vivienda, Urbanismo, medio ambiente) a lo que se suma el excesivo casuismo a la hora de valorar la existencia de un interés legítimo, especialmente cuando son intereses colectivos o difusos.

Por tanto, la regulación por las Comunidades Autónomas de la acción pública en materia urbanística debe partir de estas premisas, lo que determina la inconstitucionalidad de cualquier normativa reguladora de la acción pública ante los tribunales de justicia de acuerdo por vulneración de la competencia estatal del artículo 149.1. 6ª CE.

---

<sup>16</sup> Se refiere a la **STC 252/2000, de 30 de octubre**, que admitió el interés legítimo de una asociación de vecinos constituida para denunciar los problemas que aquejaban al servicio público de saneamiento de aguas, reconociendo su legitimación activa para impugnar la exigencia y el pago de precio público por el alcantarillado que debía dar servicio a una urbanización o barriada y al que quedaba obligado cada vecino a título individual.

La regulación de la acción pública ante las Administraciones podría ser objeto en teoría de regulación por la Comunidades Autónomas ya que el Urbanismo ha sido asumido por todas ellas como competencia exclusiva. De hecho, numerosas leyes urbanísticas contemplan la legislación urbanística, así:

- Artículo 287 Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria.
- Artículo 8.2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.
- Artículo 19 texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón aprobado por Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio.
- Artículo 12 texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña aprobado por Decreto-Legislativo 1/2010, de 3 de agosto.
- Artículo 14 Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears.
- Artículo 150 Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
- Artículo 13 Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.
- Artículo 8.1 e) texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha aprobado por Decreto-Legislativo 1/2023, de 3 de agosto.
- Artículo 10 Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.
- Artículo 6.1 c) Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

En general, estas regulaciones autonómicas se limitan a reconocer la acción pública tanto en vía administrativa como jurisdiccional y a establecer plazos para su ejercicio en los casos de actuaciones ilegales en línea con lo contemplado en el artículo 62.2 del TRLSRU.

En el caso de la Ley 7/2021, de Andalucía, se contemplan como límites para su ejercicio el abuso de derecho y el fraude de ley, ya previstos en el precitado artículo 11.2 LOPJ y en los artículos 6.4 y 7 del Código Civil.

De esta forma, la normativa autonómica no puede regular la acción pública jurisdiccional y mucho menos limitarla o condicionarla. En el ámbito administrativo, si bien en teoría podría contemplarla al ser competencia exclusiva autonómica, no parece que, dado lo establecido con carácter básico en el artículo 62 del TRLSRU, pueda eliminarla o reducir su ámbito de aplicación. Resulta evidente que los límites de la normativa andaluza son completamente genéricos y responden a principios generales del derecho ya positivizados en normas estatales que, además, son objeto de interpretación restrictiva por la jurisprudencia –Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de mayo de 2016 (Rec. 13/2015)-.

Sí podría admitirse algún tipo de aclaración/coordiación en materia de plazos para el restablecimiento de la legalidad en materia urbanística en vía administrativa pero siempre dentro del parámetro del artículo 62.2 del TRLSRU.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2004 (RC 2537/2002) considera que:

*«el espíritu y finalidad de la norma es incentivar la defensa del régimen urbanístico, propiciando su observancia, lo que no abona la sujeción del ejercicio de la acción pública de que se trata a cortapisa, límite u obstáculo que no imponga la norma que la regula o que no derive del resto del ordenamiento jurídico.»*

Por ello no parece posible que en la legislación autonómica se regule de una manera restrictiva el ejercicio de la acción pública administrativa ni mucho menos el de la jurisdiccional.

5.- La necesidad de una reforma. Las iniciativas legislativas que no llegan a culminar

Ya en 1991 Tomás Ramón Fernández (1991)<sup>17</sup>, al exponer en su obra clásica de derecho urbanístico la regulación de la acción pública, indicaba que:

*«El sistema produjo unos resultados muy modestos, pues salvedad hecha de las Corporaciones profesionales (los Colegios de Arquitectos, fundamentalmente), nadie que no tenga un interés real en un asunto afronta los gastos de un proceso por simple sentido cívico. No han sido infrecuentes por ello los abusos, bajo la forma de recursos promovidos por razones éticamente dudosas, cuando no sencillamente inconfesables.»*

No obstante, entendía que el recurso no podía ser despreciado ya que permitía evitar que fracasasen por falta de legitimación recursos contra actuaciones irregulares, destacando la ampliación del plazo de ejercicio que había efectuado la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, permitiendo el ejercicio de la acción durante el plazo de ejecución de las obras y un año más, entendiendo que se trataba de un plazo que aseguraba «sin problemas» el conocimiento de la obra ilegal<sup>18</sup>.

En la vigesimoséptima edición de esa obra (2023), resulta mucho más crítico con la acción pública<sup>19</sup>:

*«El balance de las seis décadas transcurridas desde su introducción no es, ni mucho menos, brillante y, si algo aconseja es, precisamente, su supresión, con la que realmente no se perdería nada, ya que la doctrina jurisprudencial sobre la*

---

<sup>17</sup> Págs. 270-271.

<sup>18</sup> La ampliación del plazo «hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística» aparece en el artículo 304 del Texto Refundido de 1992.

<sup>19</sup> Fernández, T.R. (2023, págs. 221-223).



*legitimación para recurrir es hoy notoriamente más amplia que en 1956, y se cerraría el paso a la proliferación de recursos abusivos por los “profesionales de la acción pública”, que desde hace años campan por sus respetos en las grandes ciudades.»*

Al exponer el plazo para el ejercicio recuerda que el plazo de un año desde la terminación de las obras fue ampliado a cuatro por el Real Decreto-ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana, en cuanto se fijó en ese plazo el del ejercicio de medidas de protección de la legalidad urbanística. Esta ampliación es considerada por este autor como «generosa»<sup>20</sup> y considera que debe aplicarse conforme el artículo 3.1 del Código Civil, citando la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 2000 (RC 6447/1995) que casó la sentencia recurrida<sup>21</sup> y rechazó la aplicación de ese plazo de cuatro años al estar acreditado que la persona que ejercía la acción pública había tenido acceso al expediente y conocido la licencia concedida, por lo que:

*«[...] frente a ello no pueden traerse a colación los plazos para el ejercicio de la acción pública en materia de Urbanismo (artículo 304-2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992, precepto no afectado de inconstitucionalidad, en relación con los artículos 184 y siguientes del Texto Refundido de 9 de abril de 1976), por la razón de que esos plazos están establecidos para el caso de que el impugnante no conociera debidamente la licencia, pues en otro caso está sometida al régimen general de impugnación, que es lo que ocurre en el presente caso.»*

Entre ambas ediciones del citado Manual y a propósito de la compleja situación jurídica que originó la anulación judicial del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997, este autor exponía que<sup>22</sup>:

*«Dejando esto a un lado, que es ya una simple anécdota, la pregunta que cualquier persona sensata se hace inevitablemente al contemplar estos quince años de incertidumbre —y para muchos, por supuesto, de angustia— es ¿por qué no se requirió al Ayuntamiento de Madrid una justificación más precisa, si es que la tenía? Eso podía haberse hecho al dar sus primeros pasos el recurso interpuesto contra el Plan General de 1997 y en un mes hubiera podido tenerse una respuesta del Ayuntamiento, que hubiera podido aportar una justificación más convincente o no.*

---

<sup>20</sup> En la Comunidad de Madrid el plazo es de seis años y de quince en suelo no urbanizable de protección pero si se trata de actuaciones en viales, zonas verdes o dominio público no hay plazo de caducidad de acuerdo con los artículos 195.1 y 200 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid tras la reforma operada por la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio. Estos plazos, que pueden entenderse en el contexto de la actuación de disciplina urbanística de las Administraciones públicas, favorecen el abuso en el ejercicio de la acción pública urbanística, lo que se agrava por su calificación jurisprudencial como plazo de caducidad; así, **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 3 de junio de 2025 (RA 635/2024)**.

<sup>21</sup> El recurso contencioso se interpuso en 1995 y durante cinco años la edificación con licencia se vio sometida a la incertidumbre del recurso interpuesto al amparo de la acción pública, concluyendo con la citada sentencia del Tribunal Supremo que no impuso a la demandante ni las costas de la instancia ni las del recurso de casación.

<sup>22</sup> FERNÁNDEZ T.R. (2017, pág. 152).

*En el primer caso, el vicio hubiera quedado subsanado con beneficio para todos y, en primer término, para el propio interés general; en el segundo, se hubiera perdido ciertamente un mes, que realmente no es nada tal como están las cosas, pero el recurrente, que denunció el vicio, y el Tribunal, que finalmente declaró la nulidad del Plan, se hubieran cargado de razón. En ambos casos se hubiera evitado el penoso y aun patético viacrucis de quince años, alimentado y explotado por profesionales de la acción pública que disparaban contra todo lo que se movía con todas las posibilidades de derribarlo porque todo, absolutamente todo, lo que trae causa de un plan declarado nulo es también nulo.»*

Al analizar diversos problemas del Urbanismo en los tribunales de justicia, Fernández Valverde (2022)<sup>23</sup> alude a «las dudas sobre la acción pública», reconociendo que:

*«Sin duda, las experiencias de la aplicación de la abierta normativa reguladora de la acción urbanística no habían sido buenas. Reiteradas impugnaciones de Planes Generales de Urbanismo, como aconteció con el de Madrid, o incidencias en los procedimientos de ejecución de sentencias, en ocasiones camuflados bajo el manto de la mediación, pusieron de manifiesto que los principios de buena fe y de proscripción del abuso de derecho no se ponían de manifiesto en el ejercicio de la acción pública urbanística. Por el contrario, se sospechaba de ese ejercicio no pretendía defender la legalidad urbanística, sino percibir contrapartidas económicas*

*Es posible que la doctrina del Tribunal Supremo haya sido muy amplia y permisiva.»*

El autor cita tres supuestos concretos. En primer lugar, la posibilidad reconocida por la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2005 (RC 2492/2003) que admitió la personación en ejecución de sentencia de personas que no habían sido las partes iniciales en la fase declarativa. El segundo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 2010 (RC 3648/2008) que admitió la personación en la ejecución de una organización ecologista al amparo de la acción popular urbanística, ya que:

*«Pues bien, una vez que esta Sala viene reconociendo a las personas afectadas la posibilidad de personarse en la ejecución cuando no han sido parte en el recurso contencioso administrativo (sentencia de 7 de junio de 2005 citada y dictada en el recurso de casación nº 2492/2003), y reconocida también la acción pública en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico para la protección de la legalidad tanto como legitimación para interponer el recurso contencioso administrativo (sentencia de 7 de febrero de 2000 dictada en el recurso de casación nº 5187/1994), como para personarse en la ejecución (sentencia de 26 de enero de 2005 dictada en el recurso de casación nº 6867/2001), resulta forzoso concluir que la asociación recurrente*

---

<sup>23</sup> Págs. 44 a 49.



*puede personarse en la ejecución para ejercitar las acciones tendentes únicamente al exacto cumplimiento de la sentencia.»*

El tercero sería el reconocimiento de la acción popular urbanística a los extranjeros por la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 2015 (RC 3194/2014), según la cual:

*«El art. 125 CE, por su parte, afirma que «los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales»*

*La LOPJ no añade nada, a diferencia del art. 19 LOPJ que determina que «los ciudadanos españoles podrán ejercer la acción pública».*

*Acudiendo a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, reguladora de los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración Social, destaca la falta de pronunciamiento expreso sobre la admisión del ejercicio de la acción pública contencioso-administrativa por parte de extranjeros, si bien su art. 3.1 establece, sin restricciones adicionales que « los extranjeros gozarán en España de los derechos y libertades reconocidos en el Título I CE en los términos establecidos en los Tratados internacionales, en esta Ley y en las que regulen el ejercicio de cada uno de ellos ».*

*De lo hasta aquí expuesto puede concluirse que ningún límite se deriva de nuestra legislación a la posibilidad de ejercicio de la acción pública en materia de Urbanismo, de los extranjeros que, como la Sra. Blanca es titular de un permiso indefinido de residencia y trabajo.»*

Por ello, el autor considera «*imprescindible*» la actuación del legislador estatal en línea con lo ya recogido en la Ley 27/2006 y la proposición de ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística que se presentó en la XII Legislatura y que decayó como consecuencia de la disolución de las Cámaras en 2019.

Parejo Alfonso (2025), al analizar alguna de las propuestas legislativas a las que posteriormente nos referiremos, destaca la necesidad de reformar el plazo para el ejercicio de la acción pública urbanística que ha suscitado enormes problemas y que motivó la redacción del artículo 108.3 de la LJCA por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, en relación con las demoliciones de inmuebles y su afectación a terceros de buena fe, redacción que, a su vez, ha generado múltiples cuestiones que han tenido que ser resueltas por el Tribunal Supremo.

La necesidad de establecer unos límites al ejercicio de la acción popular se aprecia también en la monografía sobre la acción popular de Rego Blanco (2005) que estudia el ejercicio abusivo de la acción popular, analizando la jurisprudencia (escasa) que ha reconocido que se ejercitaba con fines espurios como la más frecuente que no llega a aplicar tales límites.

Una postura contraria es la de Segura Grau (2025) que considera que en el Urbanismo hay una ineficacia de la Administración, especialmente la local, en el ámbito urbanístico que hace necesario el mantenimiento de la acción pública urbanística, sin comprender este autor los intentos de limitarla o incluso eliminarla.

Si bien es cierto que la actuación administrativa en esta materia es manifiestamente mejorable, en el caso de la Administración local suele producirse como consecuencia de falta de medios materiales y personales. En estos casos, cuando la Administración autonómica procede a actuar en sustitución de la local, se ve abocada a procedimientos que son verdaderas carreras de obstáculos con alegación de vulneración de derechos fundamentales (domicilio), ausencia de colaboración con la inspección urbanística, errores en la información catastral y registral, etc. Al final desembocan en el correspondiente contencioso en el que se adopta la suspensión y, finalmente, aunque se dicte sentencia, se promueven nuevos recursos contra la ejecución, especialmente cuando conlleva la necesidad de entrada en domicilio con el lanzamiento de sus ocupantes (a menudo menores vulnerables) o la demolición que, además, se tiene que realizar de forma sustitutoria por la Administración con escasas posibilidades de recuperar el coste de la misma. Con este panorama resulta difícil exigir eficacia y rapidez a la Administración.

No obstante, a día de hoy, las únicas prevenciones que establece la normativa respecto del ejercicio de la acción popular son las referencias genéricas del artículo 11 de la LOPJ a la buena fe procesal y el rechazo de las peticiones que se formulen con manifiesto abuso de derecho o entrañen fraude de ley o procesal. La dificultad el abuso o el fraude se acrecienta toda vez que la jurisprudencia considera irrelevantes las causas que hayan inducido a quien ejercita la acción, incluso aunque sea una represalia por actuaciones anteriores, como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 2002 (RC 8961/1997).

Muestra de ello es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de marzo de 2025 (RA 669/2023) cuando frente a una alegación de abuso en el ejercicio de la acción popular afirma que:

*«Nada de todo ello está presente en el concreto supuesto que nos ocupa: ni está acreditada extralimitación alguna en el ejercicio de su derecho por los recurrentes ni está acreditado que su intención o propósito sea sólo el de causar daño a otro sin que resulte provecho para el agente. Menos aún que, como asevera gratuitamente la Administración municipal apelante en su escrito de recurso, el ejercicio de la acción tenga por finalidad nada menos que evitar que otros procedan a ejercer derechos reconocidos, incluso, por sentencia, debiendo recordarse, como hace la Sentencia que ha quedado parcialmente transcrita, que no actúa abusivamente quien utiliza su derecho respondiendo al mismo criterio finalista que el que inspira a la norma legal atributiva de él.»*

Es más, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Las Palmas) de 27 de mayo de 2020 (RA 275/2018) prácticamente se viene a considerar el fraude de ley o el abuso de derecho como una especie de «*supuesto de laboratorio*» al indicar que:

*«[...]La Asociación, dedicada a esta actividad fiscalizadora, tiene pleno derecho a personarse e intervenir en este procedimiento, y la alegación de la utilización torcida de esa actividad puede ser cierta (se constata diariamente en la personación de entes asociativos o incluso partidos políticos en procedimientos contencioso-administrativos y hasta en causas penales) pero ni siquiera la instrumentalización de estas personaciones con fines de desgaste de adversarios o de intereses económicos, partidistas o sociales se puede impedir el ejercicio de ese derecho, ni siquiera utilizando las instituciones clásicas de la buena fe (art. 7.1 CCiv) que es la aquí alzada, o la más específica del abuso del derecho del art. 6.4 del mismo Cuerpo Legal, salvo casos claros y extremos, en los que esta utilización puede rebasar los límites de esta última figura jurídica (sobrepasar manifiestamente el uso normal del derecho con daño para tercero) o, acaso, el fraude de Ley del art. 7.2, que es otra de las manifestaciones concretas del principio de buena fe del art. 7.1. Al respecto, es ilustrativa la doctrina sobre el abuso del derecho expresada en la STS, I, de 20-7-11. Es relevante también la doctrina sentada en la STS III de 22-1-98, en un caso similar, pero aún más llamativo que el presente, pues reconociéndose la existencia de un interés económico ("la rivalidad comercial") que afloró en el procedimiento, aun así, reconoció el derecho a personarse en el expediente contencioso-administrativo en materia urbanística»*

La sentencia considera que estos mecanismos (abuso de derecho/mala fe) pueden dejarse abiertos para «*algún caso futuro*». Por el contrario, atribuye el abuso al:

*«[...] Ayuntamiento, que insiste y persiste en su pertinaz oposición a la actuación fiscalizadora de esta Asociación, utilizando todos los instrumentos procesales que encuentra a su alcance (aquí, este recurso de apelación) para impedir el ejercicio de este derecho»*

Concluye considerando que la apreciación de la mala fe o el abuso del derecho es una «*posibilidad remota*».

Se aprecia así que la invocación ante el ejercicio de la acción pública de los límites del artículo 11 LOPJ es una suerte de brindis al sol.

En la XV Legislatura la necesidad de la reforma es patente y goza de un amplio consenso, pero la convulsa situación política ha dado lugar a varias iniciativas legislativas similares si bien al ser propuestas por fuerzas políticas distintas, en cierto modo, se obstaculizan las unas a la otras.

Comenzó el Gobierno mediante un proyecto de ley<sup>24</sup> por el que se modificaba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que fue presentado el 27 de marzo de 2024, siendo retirado por falta de apoyos parlamentarios el 28 de mayo de 2024.

Ese proyecto de ley fue recuperado y presentado por el Grupo Vasco (EAJ-PNV) como proposición de ley<sup>25</sup> el 13 de junio de 2024, siendo rechazado en votación plenaria el 25 de febrero de 2025.

Tanto la proposición como el proyecto reproducen sustancialmente los intentos anteriores de reforma y contemplan la acción pública urbanística tanto en el plano administrativo como jurisdiccional. Se remiten a los títulos competenciales del TRLSRU, pero en la exposición de motivos citan expresamente el artículo 149.1. 1ª y el 149.118ª CE, así como la STC 61/1997.

Además, en relación con el «ejercicio de la acción administrativa» afirman que:

*«Dentro de las competencias reservadas al Estado para establecer las normas de procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18.ª de la Constitución española, destaca la previsión de mínimos en el ejercicio de la acción administrativa, aunque ésta se refiera a procedimientos especiales, como podrían ser los relacionados con la ordenación territorial y urbanística, que han puesto de manifiesto varias sentencias del Tribunal Constitucional, y muy especialmente la número 33/2018, de 12 de abril. Tanto en ella, como en otras anteriores y posteriores, recopiladas por la STC 37/2021, de 18 de febrero, se hacen referencias a previsiones estatales que afectan a normas procedimentales comunes que incluyen, entre otros, el señalamiento de requisitos de validez y eficacia de la actuación administrativa.»*

Por tanto, el legislador estatal considera que la regulación de la acción pública en ambos campos (administrativo y judicial) es competencia suya y ciertamente una regulación coherente exige contemplar ambos supuestos. La redacción propuesta es la siguiente:

*«Artículo 62. Acción pública.*

*1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. El ejercicio de esta acción:*

*a) No podrá ser contrario a la buena fe, constituir un abuso de derecho o pretender el reconocimiento o restablecimiento de una situación jurídica individualizada.*

<sup>24</sup> BOCG. Congreso de los Diputados Núm. A-19-1 de 05/04/2024

<sup>25</sup> BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-128-1 de 21/06/2024

*b) No atribuirá la consideración de parte interesada a los efectos previstos por la legislación de procedimiento administrativo común, o contencioso-administrativa, en los recursos, procedimientos o reclamaciones que no hayan tenido causa o inicio derivado del ejercicio concreto de dicha acción.*

*2. Cuando la acción pública se ejercite frente a instrumentos de ordenación territorial y urbanística versará únicamente sobre los aspectos materiales o sustantivos de estos, salvo que se aduzcan vicios formales o de procedimiento que tengan una relevancia e influencia significativas sobre aquellos otros. Corresponderá a quien ejercite dicha acción acreditar de manera suficiente tal relevancia e influencia.*

*3. El desistimiento en vía administrativa o contencioso-administrativa de la acción pública regulada en este artículo no podrá conllevar contrapartidas económicas en favor del recurrente. Esta interdicción se extiende al momento procesal de ejecución de la correspondiente sentencia.*

*4. Cuando el ejercicio de la acción pública esté motivado por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de estas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.»*

Rechazada esta proposición de ley en el Congreso de los Diputados, continúa la tramitación de otra proposición de ley presentada en el Senado por el Grupo Parlamentario Popular con el título de Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para la seguridad jurídica de la ordenación territorial y urbanística, el impulso del desarrollo urbano y la vivienda<sup>26</sup>.

Resulta interesante comparar ambas redacciones<sup>27</sup>:

«Artículo 62. Acción pública.

*1. Los actos e inactividad de las autoridades y los órganos administrativos que vulneren la legislación o los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, podrán impugnarse, además de por quienes estén legitimados para ello según la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, por personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan los requisitos siguientes<sup>28</sup>:*

*a) Tener, entre los fines acreditados en sus estatutos, la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y el Urbanismo y desarrollar su*

<sup>26</sup> BOCG. Senado Núm. 214 de 13/02/2025.

<sup>27</sup> Resaltamos las diferencias más notables.

<sup>28</sup> Se asimila así a la acción pública medioambiental de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. «Acción pública peculiar» según la **Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2016 (RC 2572/2014)**.

actividad en un ámbito territorial que resulte afectado por la actuación o inactividad administrativa.

b) Haberse constituido legalmente, al menos, dos años antes del ejercicio de la acción y, durante ese tiempo, haber venido ejerciendo de modo activo las actividades necesarias para alcanzar los fines previstos en sus estatutos.

2. El ejercicio de la acción pública versará únicamente sobre los aspectos materiales del instrumento objeto de la acción, y no podrá ser contrario a la buena fe, ni constituir un abuso de derecho. El cumplimiento de estos requisitos se dilucidará con carácter previo al examen del fondo del asunto y conllevará la inadmisión a trámite de la acción pública en caso de apreciarse su incumplimiento.

Igualmente, el ejercicio de esta acción no atribuirá la consideración de parte interesada a los efectos previstos por la legislación de procedimiento administrativo común o contencioso administrativa en los recursos, procedimientos o reclamaciones que no hayan tenido causa o inicio derivado del ejercicio concreto de dicha acción. En particular, no conferirá la condición de parte a efectos de instar la ejecución de sentencias por la mera personación de la misma.

3. El desistimiento o cualquier transacción en vía administrativa o contencioso-administrativa de la acción pública regulada en este artículo no podrá conllevar contrapartidas económicas de ninguna naturaleza, ni siquiera relativa al pago de costas, en favor del recurrente. Esta interdicción se extiende al momento procesal de ejecución de la correspondiente sentencia.

4. Cuando el ejercicio de la acción pública esté motivado por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de estas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.»

Sin entrar en que lo más probable es que esta iniciativa legislativa no prospere en su tramitación en el Congreso de los Diputados, la misma tiene algunas notas positivas y otras no tanto.

En primer lugar, considero adecuado limitar el ejercicio de la acción pública urbanística a las personas sin ánimo de lucro en los términos que se recogen en la Ley 27/2006. No tiene sentido que en materia medioambiental se reconozca una acción popular en términos más estrictos que en materia urbanística -que no deja de ser materia medioambiental- ya que el suelo es un recurso natural, importante, sí, pero no más que las aguas continentales o la atmósfera.

Sin embargo, la referencia a la inactividad es llamativa. La acción popular sin entrar en debates un tanto inútiles sobre si es o no un derecho, es una forma de legitimación que el legislador establece para permitir el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa a quienes no tendrían legitimación por los cauces normales de la titularidad de un derecho subjetivo o un interés legítimo. Por ello, establecida esa legitimación, las demás cuestiones



deberían atenerse a lo establecido en la LJCA y el objeto del proceso está perfectamente definido en dicha ley. Por ello, la referencia a la inactividad solo puede plantear problemas ya que podría parecer que se excluye la vía de hecho<sup>29</sup>. Además, debe destacarse que ya existe una sentencia al respecto como es la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2008 (RC 5550/2006), si bien actualmente se han admitido dos recursos de casación sobre esta cuestión mediante los Autos del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2025 (RC 2110/2024) y 30 de abril de 2025 (RC 6814/2024).

Segura Grau (2025)<sup>30</sup> critica la limitación a las personas jurídicas sin ánimo de lucro ya que traería una restricción selectiva del ejercicio de la acción popular que se centraría en grandes proyectos o instrumentos de planeamiento. Sin embargo, lo cierto es que, tratándose de licencias o de cuestiones de menor importancia, lo habitual es que los recurrentes tengan algún tipo de interés.

La crisis de la acción popular no solo ha surgido en el ámbito urbanístico, sino que también se ha planteado, con un carácter mucho más político, en el ámbito penal.

A raíz del frecuente ejercicio de la acción penal popular en el ámbito de la política se ha cuestionado la oportunidad de su ejercicio y así se ha presentado una Proposición de Ley Orgánica de garantía y protección de los derechos fundamentales frente al acoso derivado de acciones judiciales abusivas por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados<sup>31</sup> en la que se pretende limitar tanto el ámbito subjetivo del ejercicio de la acción popular penal<sup>32</sup> como su ámbito objetivo al permitir solo la acción popular respecto de determinados delitos<sup>33</sup> y se exige para su ejercicio un «*vínculo concreto, relevante y suficiente con el interés público tutelado en el proceso penal correspondiente.*»

El texto de la proposición resulta muy cuestionable y ha generado el rechazo de instituciones como el Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid<sup>34</sup> que destaca sus notables diferencias de fondo y forma con la Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («*demandas estratégicas contra la participación pública*»).

---

<sup>29</sup> Así cuando el precepto habla de actos, ¿se refiere a actos administrativos o al sentido de acto material?, ¿quedarían excluidas las disposiciones generales? La buena técnica legislativa es la que evita problemas interpretativos.

<sup>30</sup> Pág. 821.

<sup>31</sup> BOCG (Congreso) Serie B, 22 de enero de 2025, núm.170-1.

<sup>32</sup> Se impide su ejercicio, entre otros, a las Administraciones públicas, entidades del sector público, partidos políticos y asociaciones y fundaciones «*vinculadas*» con ellos. El problema es determinar si esa vinculación ha de ser únicamente de naturaleza jurídica o ideológica.

<sup>33</sup> Por ejemplo, respecto de la prevaricación dolosa judicial pero no así de la administrativa.

<sup>34</sup> <https://web.icam.es/el-icam-expresa-su-preocupacion-ante-la-proposicion-de-ley-que-reforma-la-accion-popular-publicada-hoy-en-el-boletin-de-las-cortes-generales/>

En el mismo sentido, se ha de destacar el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal<sup>35</sup>, cuya exposición de motivos alude expresamente al «uso distorsionado» que se ha hecho de esta figura citando expresamente su utilización por parte de los entes públicos y la conveniencia de limitar su uso a determinados delitos con especial repercusión social, debiendo acreditar quien pretenda ejercer la acción un vínculo concreto, relevante y suficiente con el interés público tutelado que deberá mantenerse durante todo el proceso. Cuando ni el Ministerio Fiscal ni la víctima ejerciten la acción penal, aunque existan acusaciones populares personadas que hayan presentado escrito de acusación procederá el sobreseimiento si el delito del que se trata protege exclusivamente bienes jurídicos individuales.

En concreto, se afirma textualmente:

*«La acción popular ha de tener límites subjetivos inherentes a su fundamento participativo. Frente al uso distorsionado que se ha hecho de ella, ninguna persona jurídica pública debe acudir a este instrumento convirtiéndose ad hoc en una especie de Ministerio Fiscal paralelo o alternativo. El deber de la autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias, tiene noticia de un delito, es el de poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal<sup>36</sup>. Esta opción cohonesta plenamente con la jurisprudencia constitucional que hace depender la legitimación activa de los entes públicos en el proceso penal de la existencia de un concreto precepto habilitante. No ha de existir tal habilitación en la nueva regulación.»*

Se muestra así que existe una preocupación por el uso abusivo de la acción popular, aunque en el ámbito penal debe ponerse en relación con dos parámetros. De un lado, su uso como medio de lucha política partidista y, de otro, la dependencia actual del Ministerio Fiscal respecto del Gobierno de la Nación tanto por el nombramiento del Fiscal General del Estado por el Gobierno que establece el artículo 124 de la CE como por los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica que rigen la actuación del Ministerio Fiscal conforme el artículo 2 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

## **6.- Conclusiones y opiniones de lege ferenda**

Con independencia de si el artículo 125 de la CE constitucionaliza o no la acción popular en la jurisdicción penal y la extensión de esa constitucionalización, resulta evidente que la acción popular penal cumple una función esencial en un sistema en el que el

---

<sup>35</sup><https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/210126%20ANTEPROYECTO%20LECRIM%202020%20INFORMACION%20PUBLICA%20%281%29.pdf>

En la fecha de cierre de este artículo, todavía no ha sido publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de octubre.

<sup>36</sup> El deber de denuncia corresponde a todo el que presenciare la perpetración de un delito público conforme el artículo 259 de la LECRIM y el artículo 526 del Anteproyecto de LECRIM.



Ministerio Fiscal actúa de acuerdo con el principio jerárquico y el Fiscal General es designado por el Gobierno.

Por ello, el que cualquier ciudadano pueda ejercer la acción penal es necesario para asegurar la persecución de los delitos como se puso de manifiesto en procesos complejos como los de la colza o de terrorismo, si bien no ha dejado de plantear problemas, especialmente en los últimos años con la creciente judicialización de la vida política.

Por el contrario, en el ámbito urbanístico, la acción popular se ha cuestionado, ya que han existido múltiples casos en los que se ha utilizado la acción como un mecanismo para obtener beneficios económicos.

De esta forma, la persona que ejercía la acción popular terminaba aceptando la terminación del proceso, antes o después de una sentencia a su favor sin que el control atribuido al Ministerio Fiscal respecto del desistimiento tenga virtualidad práctica alguna.

En realidad, un gran número de supuestos de ejercicio de la acción popular urbanística no se deben a un supuesto interés de la ciudadanía en asegurar el cumplimiento de la normativa que afecta al uso del suelo y que conforma la ordenación de los núcleos de población en los que habitamos, sino que suelen responder a motivos menos nobles tales como obstaculizar proyectos urbanísticos que creen que pueden hacer perder valor a sus inmuebles o utilizar la acción como un mecanismo de proyección profesional o político.

Sin duda, muchas de esas demandas acaban siendo desestimadas, pero entorpecen el desarrollo urbanístico, perjudican la financiación de proyectos por el simple hecho de la publicidad mediática que suelen tener y el exagerado plazo para interponer la acción que otorga un amplio margen para presionar con la amenaza de interponer un recurso.

De otro lado, la legislación medioambiental que engloba el uso del suelo contempla una acción pública más limitada que queda reservada a organizaciones sin ánimo de lucro.

No tiene sentido que ejercer la acción pública en materia de contaminación atmosférica tenga mayores requisitos que la impugnación de una licencia de obra. Si entendemos que el Urbanismo forma parte del medio ambiente, lo lógico sería unificar ambas acciones públicas.

Ello no quiere decir que se eliminen todos los problemas y los órganos judiciales deberían ser más estrictos con los supuestos de indicios racionales de mala fe, fraude de ley o abuso de derecho. Por ejemplo, no parece muy adecuado que una asociación medioambiental *-a priori*, sin ánimo de lucro- tenga el mismo domicilio social que el bufete de abogados que la defiende o que, al amparo de la acción pública, una empresa impugne la resolución de un convenio de planeamiento suscrito entre dos Administraciones porque se desvanece la posibilidad de recalificación de unos terrenos de su propiedad o sobre los que tenía opciones de compra. Ambos ejemplos son reales.

Las críticas que consideran que esta regulación limitaría el ejercicio de la acción popular a grandes operaciones urbanísticas o a instrumentos de planeamiento han de ser

relativizadas. La existencia de construcciones en suelo no urbanizable puede ser perfectamente objeto de acción popular por organizaciones ecologistas y, cuando se trata de cuestiones urbanísticas de escasa entidad, lo lógico es que sean objeto de recurso por vecinos y otros legitimados con arreglo a las reglas generales. Es más, la práctica nos muestra que la acción popular se ejercita en una gran mayoría de casos en actuaciones mediáticas, especialmente en la aprobación de instrumentos de planeamiento.

La jurisprudencia se ha mostrado excesivamente cautelosa a la hora de apreciar la posible mala fe, fraude o abuso del derecho en el ejercicio de la acción pública urbanística y ha generado una perversión de la institución que, como se ha expuesto, algún magistrado ya considera que puede haber sido un error.

Otro aspecto a tener en cuenta al analizar el ejercicio/abuso de la acción popular es la regulación de los efectos económicos del proceso. En el sistema actual, la acción popular urbanística no tiene ninguna particularidad en tanto que la legitimación de la Ley 27/2006 supone que la actora tiene el beneficio de justicia gratuita lo que implica la ausencia de costes, tanto en lo que se refiere a la defensa y representación gratuitas como a la asistencia pericial gratuita.

Además, resulta especialmente importante que el beneficio de justicia gratuita supone que la condena en costas *ex* artículo 139 de la LJCA queda mediatizada por lo establecido en el artículo 36 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. En teoría, la justicia gratuita no exime de pagar las costas del proceso si el beneficiario viene a mejor fortuna, pero lo cierto es que las organizaciones sin ánimo de lucro por su naturaleza no lucrativa nunca tienen una mejor fortuna. Por ello el Auto del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2019 (Rec. 42/2017) deja sin efectos las tasaciones de costas practicadas en contra de una organización medioambiental.

Se produce así una notable desigualdad de armas, ya que mientras el actor popular medioambiental saldrá indemne de un proceso que pierda ya que no puede ser condenado en costas, las demás partes sí pueden ser condenadas en costas y, de ganar el proceso, tendrán que pagar su abogado, procurador y peritos.

Hay que recordar que el derecho europeo cuando contempla el acceso a la justicia medioambiental no impone la gratuidad del proceso, sino que establece que los procedimientos han de ser «rápidos y gratuitos o poco costosos». Por ello, y puesto que la regulación de las costas procesales es una cuestión abierta tras la proscripción por motivos de competencia de las tablas de honorarios aprobadas por los Colegios de Abogados, cabe perfectamente establecer una regulación legal de las costas que establezca especialidades en la justicia medioambiental evitando el «*gratis total*» de la actual regulación.

Ello conllevaría un mayor rigor en la utilización de la acción popular ya que las entidades que ostentan esa acción analizarían adecuadamente la viabilidad jurídica del proceso.

Por todo ello, consideramos que la acción pública debe ser objeto de una reconsideración en los términos en los que se mueven las iniciativas legislativas a las que hemos aludido y también sería adecuado replantearse los efectos económicos del proceso en estos casos para evitar fomentar acciones públicas con escasa viabilidad y que se interponen por la ausencia de consecuencias negativas en caso de desestimación.

## Bibliografía

Baño León, José María (2023), «La acción popular urbanística: origen y crítica de una figura controvertida», *Revista Española de Derecho Urbanístico*, núm. 226.

Bidagor Lasarte, Pedro (1996), «Circunstancias históricas en la gestación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956», *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, núms. 107-108, págs. 91-100.

Coscolluela Montaner, Luis Manuel (1973), «Acción Pública en materia urbanística», *Revista de Administración Pública*, núm. 71.

Fernández de Velasco, Recaredo (1920), «La “acción popular” en el Derecho Administrativo», Reus, Madrid.

Fernández, Tomás Ramón (1991), «Manual de Derecho Urbanístico», Abella, Madrid.

Fernández, Tomás Ramón (2017), «El contencioso urbanístico y su necesaria reforma», *Revista de Administración Pública*, núm. 203.

Fernández, Tomás Ramón (2023), «Manual de Derecho Urbanístico», Civitas, Cizur Menor (Navarra).

Fernández Valverde, Rafael (2022), «Urbanismo Judicial. Jurisprudencia para la ciudad del futuro», Fundación Arquia, Madrid.

González Pérez, Jesús (1956), «El proceso administrativo en la Ley del Suelo», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 88.

Gonzalez Pérez, Jesús (1999), «Evolución de la legislación contencioso-administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 150.

Olea Godoy, Wescenlao Francisco (2007), «La acción pública en el proceso contencioso-administrativo», *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 144.

Parejo Alfonso, Luciano (2025), «La modificación, pretendidamente en aras de la seguridad jurídica, del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, ¿llegará esta vez a término?», *Práctica Urbanística*, núm. 192.

Pérez González, Blas (1956), «Discurso del Ministro de la Gobernación», *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 88, págs. 461-483

Rego Blanco, María Dolores (2005), «*La acción popular en el Derecho Administrativo y en especial, en el Urbanístico*», Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, págs. 370-392.

Segura Grau, José María (2025), «La acción pública en Urbanismo. Extensión y límites», en «*75 aspectos esenciales del procedimiento administrativo. Diez años de vigencia de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común*», Chaves García, J.R., y Prendes Valle, M. (Coords.), Bosch, Las Rozas (Madrid).

Sosa Wagner, Francisco (2009), «*Juristas en la Segunda República. 1. Los iuspublicistas*», Marcial Pons, Madrid.

## EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONVENIOS: DIEZ AÑOS DESPUÉS <sup>37</sup>

**Fernando Luque Regueiro**

Letrado-Jefe de la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos  
Constitucionales y Estudios de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid

### Resumen/Abstract

El presente artículo propone, sin ánimo totalizador, un repaso al régimen jurídico de los convenios, diez años después de su nacimiento en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. Se pretendió establecer, por primera vez, un completo sistema que solventara las deficiencias, puestas de manifiesto por el Tribunal de Cuentas, consecuencia de su regulación parcial, parca y dispersa. Aprovechamos este aniversario para recordar los principales problemas interpretativos que se han suscitado durante estos años y la hermenéutica empleada en su resolución. También incidiremos en alguna cuestión pendiente de resolver, como la ausencia de mecanismos que coadyuven a la libre concurrencia que debiera instilar la celebración de los convenios.

This article, without any intention of being comprehensive, offers a review of the legal framework for collective bargaining agreements, ten years after their birth in the Public Sector Legal Regime Act. The aim was to establish, for the first time, a complete system to address the shortcomings highlighted by the Court of Auditors, resulting from its partial, limited, and dispersed regulation. We take advantage of this anniversary to recall the main interpretative problems that have arisen over the years and the interpretations employed to resolve them. We will also address some outstanding issues, such as the lack of mechanisms to promote the free competition that the conclusion bargaining agreements should foster.

### Palabras clave/Keywords

Convenios, Contratos, *Conveniendi causa*, Plazos, Adaptación tardía, Subvenciones nominativas, Revisión de oficio, Competencia

Agreements, Contracts, *Conveniendi causa*, Dead lines, Late adaptation, Nominative subsidies, Ex officio review, Competence

### Sumario

1.- Consideraciones previas. 2.- Antecedentes legislativos. 3.- Naturaleza jurídica y definición del convenio. 4.- El objeto de los convenios. 5.- El plazo de los convenios en la

---

<sup>37</sup> Recibido el 20 de octubre. Autorizado el 6 de noviembre.

LRJSP. 6.- Convenios con un plazo mayor al previsto en la LRJSP. 7.- Los convenios instrumentales de las subvenciones nominativas. ¿Antinomia entre los apartados 7 y 9 del artículo 48 de la LRJSP? 8.- La revisión de oficio de los convenios. 9.- La distracción de la libre concurrencia. Asignatura pendiente. Bibliografía.

## 1. Consideraciones previas

La celebración del décimo aniversario de la instauración del actual régimen jurídico de los convenios puede resultar propicia para entreverar las cuestiones más relevantes que su aplicación ha planteado, los principales dilemas interpretativos originados y la forma en los que han sido resueltos.

Para un mejor entendimiento del sistema actual, es inevitable retrotraernos a los orígenes de la regulación vigente, para remedar después las novedades introducidas por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), así como los puntos que aún hoy siguen siendo controvertidos.

Como es sabido, el convenio es un campo difuso que se diluye muy habitualmente en el terreno propio de los contratos o el de las subvenciones. De ahí la importancia de vindicar un régimen escrupulosamente aquilatado que permita definir los márgenes de cada una de estas figuras, evitando las constantes invasiones de esos linderos, denunciadas desde distintos foros. No en vano, la doctrina especializada llegó a afirmar que los convenios “*se han utilizado como una vía cómoda para lograr determinados fines radicalmente distintos de lo que debía ser su espíritu y finalidad. Así los convenios se utilizaban para conceder subvenciones, obtener prestaciones de servicios a cambio de una contraprestación económicas, incluso en ocasiones se ha pretendido utilizar la vía convencional para adquirir bienes*”.<sup>38</sup>

Finalmente, haremos un examen crítico de la principal carencia del régimen jurídico instaurado: la inexistencia de unas mínimas garantías de publicidad previa y de criterios tasados de negociación, que beneficien al principio de libre concurrencia, omisiones que constituyen un poderoso baldón, con posible falseamiento de la competencia, y que el legislador, desconocemos sus razones, no acaba de atajar.

## 2. Antecedentes legislativos

Los precedentes remotos de la regulación jurídica de los convenios, como señala Pascual García (2016), se sitúan, ya lejanamente, en la modificación del texto articulado de la Ley de Contratos del Estado de 1965, introducida en el año 1973, cuando se hizo referencia, por primera vez, a la figura del convenio, en su doble vertiente de convenio de colaboración y convenio de cooperación, con el ánimo de excluirlos del ámbito de aplicación de la normativa de contratación pública.

Además de la referida exclusión, se auspiciaban tres previsiones que pretendían reconducir el convenio a unas mínimas garantías. La primera de ellas hacía referencia a la

---

<sup>38</sup> YÁÑEZ DÍAZ (2014, pág.36).

ineluctable autorización del Gobierno para la celebración del convenio, lo que implicaba un indudable control de oportunidad, que atestiguaba, además, cierta excepcionalidad en su empleo. La segunda, de suma relevancia, disponía un régimen jurídico subsidiario, de suerte que se les aplicarían supletoriamente *“las reglas sobre preparación, adjudicación y efectos del contrato de gestión de servicios públicos”*, lo que lo alejaba de su libre concertación. La tercera prevención, que ha permanecido hasta nuestros días, reclamaba la aplicación de los principios de la ley de contratos para resolver las dudas y lagunas que pudieran suscitarse en la ejecución del convenio.

Sin embargo, tal y como nos ilustra Bauzá Martorell (2018), la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, en su artículo 12, abandonó las dos primeras cautelas –sin que exista la más mínima explicación en su exposición de motivos–, lo que propició la desaparición del mínimo régimen jurídico de los convenios existente y, paralelamente, la apertura a una máxima libertad, por no decir arbitrariedad, en el pacto de convenios con entidades previamente elegidas por la Administración sin sujeción a criterio alguno de concurrencia. Tras la caída en desgracia de esta vigorosa caución no ha vuelto a retomarse en nuestro ordenamiento jurídico.

A partir de dicho hito, las sucesivas versiones de la legislación contractual han mantenido la referencia constante a los convenios, pero con el único propósito de exonerarlos de la aplicación de dicha normativa, conservando exclusivamente la aplicación supletoria de los principios de la ley de contratos para resolver las dudas y lagunas que pudieran concitarse.

Desde esta primera perspectiva, el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSPP), vigente en el alumbramiento de la LRJSP, concentraba la referencia a los convenios en su artículo 4.1, letras c) (convenios de colaboración entre Administraciones Públicas) y d) (convenios con personas sujetas al derecho privado), que los listaba entre los negocios jurídicos excluidos de su ámbito de aplicación, siempre que su naturaleza u objeto no fuera coincidente con el de los contratos.

La ulterior Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), introduce algunas matizaciones en la delimitación de estas exclusiones y, por ende, en la demarcación del binomio contrato/convenio, porque no toma ya por referencia la naturaleza u objeto del instrumento, sino su contenido, lo que nos parece más acertado, al tratarse de un elemento más amplio que el objeto, que se alza en el verdadero determinante de su carácter oneroso o no, sobre lo que volveremos más adelante. Algún autor, empero, propende una identificación entre contenido y objeto para lograr una mejor y loable coordinación entre la LRJSP y la LCSP<sup>39</sup>. Esta última incide también en ciertas notas definitorias de los

---

<sup>39</sup> En este sentido, Sibina Vidal (2022, págs.136 y 137): «Debe destacarse que en la LCSP 2007 y en el TRLCSPP la regulación de los convenios suscritos con privados (artículo 4.1.d) sí que utilizaba la expresión objeto: “Los convenios que, con arreglo a las normas específicas que los regulan, celebre la Administración con personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, siempre que su objeto no esté comprendido en el de los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales” (las cursivas son nuestras) y del artículo 47.1 de la LRJSP permite interpretar que el término “contenido” del contrato debe identificarse con su objeto. Esta interpretación ha sido descrita como la más coherente con la lógica sistemática en la que se integra esta



convenios interadministrativos, al enfatizar los objetivos comunes y el necesario interés público subyacente<sup>40</sup>, como notas imprescindibles de dicha tipología convencional.

Ambas leyes de contratos, sin embargo, seguían siendo coincidentes en el establecimiento de la regla supletoria comentada, según la cual los contratos, negocios y relaciones jurídicas excluidas se regulan por sus normas especiales, *“aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse”*. Se trata de un sistema de fuentes en el que predomina, en primer término, la normativa especial que lo regule, y subsidiariamente, los principios de la normativa contractual para resolver las dudas y lagunas que no pudieran colmarse con la mencionada normativa especial. Se ha dicho<sup>41</sup> que esta normativa especial se constituye en la auténtica habilitante de la concertación de los convenios con sujetos privados, negando tal consideración a la regulación general de la actual LRJSP, lo que implicaría que, sin dicha normativa especial, los convenios carecerían de suficiente cobertura legal.

Por otro lado, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), aludía a los convenios en sus artículos 6, 7.4 y en la disposición adicional decimotercera, referidos exclusivamente a determinados convenios interadministrativos<sup>42</sup>, limitándose esta última disposición a establecer la competencia para la firma de los convenios y la necesidad de un informe previo del ministerio o ministerios afectados<sup>43</sup>.

---

*norma, ya que –como se ha detallado supra– el artículo 47 de la LRJSP utiliza el objeto como criterio para diferenciar los convenios de los contratos (al afirmar: “Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos”). Esta tesis parte de que la LCSP y la LRJSP están coordinadas, de modo que los convenios excluidos del artículo 47.1 de la LRJSP (los que tienen por objeto prestaciones propias de los contratos) son precisamente los que están incluidos en el ámbito de aplicación de la LCSP por no cumplir con los requisitos que establece el artículo 6.1 de la LCSP para excluirlos».*

<sup>40</sup> El artículo 6.1 de la LCSP, referido a los convenios interadministrativos, sujeta la referida exclusión al cumplimiento de determinadas condiciones, destacando, en lo que aquí interesa, *“que el convenio establezca o desarrolle una cooperación entre las entidades participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos que tienen en común”; y “que el desarrollo de la cooperación se guíe únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público”*.

<sup>41</sup> Bauzá Martorell (2018).

<sup>42</sup> Efectivamente, el artículo 6 regulaba los convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de aquella, con los órganos correspondientes de las administraciones de las comunidades autónomas, mientras que el artículo 7 preveía la celebración de convenios de colaboración como complemento de los acuerdos aprobatorios de los planes y programas conjuntos de actuación entre la Administración General del Estado y la Administración de las comunidades autónomas, para el logro de objetivos comunes en materias en las que ostentaran competencias concurrentes. Finalmente, el artículo 9 determinaba la aplicación preferente de la legislación básica de régimen local si uno de los sujetos intervinientes en el convenio era una entidad local, aplicándose sólo supletoriamente la LRJPAC.

<sup>43</sup> Dicha disposición fue añadida por la posterior Ley 4/1999, de 13 de enero, y prevenía un desarrollo reglamentario que nunca se produjo con carácter general: *“en el ámbito de la Administración General del Estado, los titulares de los Departamentos ministeriales y los Presidentes o Directores de los organismos públicos vinculados o dependientes, podrán celebrar los convenios previstos en el artículo 6, dentro de las facultades que les otorga la normativa presupuestaria y previo cumplimiento de los trámites establecidos, entre los que se incluirá necesariamente el informe del Ministerio o Ministerios afectados. El régimen de suscripción de los mismos y, en su caso, de su autorización, así como los aspectos procedimentales o formales relacionados con los mismos, se ajustará al procedimiento que reglamentariamente se establezca”*.



Las deficiencias imputables a la ausencia de un marco legal completo del convenio, musitadas por la doctrina más autorizada<sup>44</sup>, se hacen expresas en la célebre moción del Tribunal de Cuentas, de 30 de noviembre de 2010, bajo el significativo título *“sobre la necesidad de establecer un adecuado marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las administraciones públicas”*, que cobró forma en la Resolución de 18 de diciembre de 2012, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

La conocida moción tiene su origen en los preocupantes resultados apuntados en distintos informes fiscalizadores, que atestiguaban la instrumentación de auténticos contratos o subvenciones al abrigo del convenio, eludiendo así las normativas respectivas de necesaria aplicación<sup>45</sup>. Al tiempo, se denunciaban importantes carencias en los convenios analizados, como la inexistencia de una normativa especial rectora del convenio, a pesar de que así lo requería la legislación contractual<sup>46</sup>, y lo sigue exigiendo, como hemos reseñado; la ausencia de la publicidad necesaria para promover la concurrencia<sup>47</sup>; la indefinición del objeto del convenio y de las actividades a realizar<sup>48</sup>; la ausencia de las necesarias memorias económicas que permitieran conocer los criterios utilizados para fijar las aportaciones

---

<sup>44</sup> Pascual García (2009), y posteriormente en el cap. 3 de la obra en colaboración *La contratación en el Sector público tras la Ley 30/2007, de 30 de octubre*, Editorial Comares.

<sup>45</sup> En el apartado II.2 de la referida moción se apuntaba, en este sentido: *“Bajo la apariencia formal de convenios de colaboración se han tramitado auténticos contratos administrativos, eludiéndose así la aplicación de la legislación contractual.*

*En ocasiones los convenios de colaboración constituyeron, «de facto», subvenciones públicas, otorgadas sin atenerse a lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) y normativa de desarrollo, y, en particular, al procedimiento de concesión. Otras veces la naturaleza subvencional ha resultado cuestionable, por la omisión de una cláusula que concrete a qué sujeto corresponde la titularidad de los resultados, lo que, además de la deficiencia que supone en el plano estrictamente convencional, genera inseguridad en el plano presupuestario ya que es determinante de que el gasto tenga naturaleza de gasto real o de transferencia”.*

<sup>46</sup> *“Los convenios, por regla general, se celebran sin una norma habilitante específica, es decir, sin la previa aprobación de «las normas específicas que los regulan», a que se refería el art. 3.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) —en la actualidad, art. 4.1 d) de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)— o de una disposición que prevea su «alcance, efectos y régimen jurídico» a que se refiere la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) (art. 88.1)”.*

<sup>47</sup> *“Por regla general, no se realizan actuaciones tendentes a dar publicidad o a promover la concurrencia de sujetos distintos de aquellos con los que los convenios se suscriben, por lo que no puede decirse que se hayan aplicado, como es obligado, estos principios que rigen en la contratación pública, y que son de obligada aplicación en la actividad convencional (art. 3.2 TRLCAP y art. 4.2 LCSP), sin perjuicio de que en algunos de ellos puedan concurrir circunstancias que justifiquen la elección directa del otro suscriptor”.*

<sup>48</sup> *“En líneas generales, es escasa la especificación del objeto de los convenios y, a veces, también resulta excesivamente genérica la descripción de las actividades a realizar, careciendo del nivel de concreción suficiente para determinar con precisión su verdadero alcance o la adecuación a su valor de la financiación que aporta la Administración”.*

económicas de las partes intervinientes<sup>49</sup>, y finalmente, las deficiencias en sede de justificación de los resultados de la ejecución del convenio<sup>50</sup>.

Todo ello concitó la realización, por parte el Tribunal de Cuentas, de un estudio sobre la necesidad de adensar y completar la dispersa y exigua regulación jurídica del convenio, con la reivindicación de un marco legal pleno, fructificando finalmente en la meritada moción, acogida por el Congreso de los Diputados<sup>51</sup>, y que se alza en la semilla de la regulación que hoy nos procura el Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP.

### 3. Naturaleza jurídica y definición del convenio.

El Tribunal de Cuentas, en la referida moción, sostenía que el convenio se caracterizaba por la existencia de un acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos entre los sujetos que convienen, consecuencias que, por tanto, no proceden de uno solo de ellos, sino de todos.

Sabedor de que la definición propuesta conllevaba una nota común con el contrato, se advertía que en el convenio cada sujeto asume, junto al otro u otros con los que se formaliza el acuerdo de voluntades, una obligación de dar o de hacer, pero sin que tuviera por causa *“la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte”*, lo que es propio de los contratos onerosos (art. 1274 CC), y de lo que derivaría su obligatoria sujeción a la legislación contractual (artículo 2 del TRLCSP y de la LCSP). La nota distintiva, según el Tribunal de Cuentas, se halla en la causa de la aportación, que en el convenio sería la consecución de un fin común a los sujetos que convienen, y como quiera que, al menos uno de ellos, ha de ser una Administración pública, dicho fin habría de ser de interés público.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia 626/2025, de 26 de mayo (RC. 6456/2022), al socaire de discernir sobre la viabilidad de la revisión de oficio de los convenios interadministrativos, escruta las diferencias entre el convenio y los actos o disposiciones administrativas. Se contrapone el acto administrativo, como producto unilateral derivado del

---

<sup>49</sup> *“En otros casos, no constan en los expedientes los criterios para determinar la cifra de la cantidad a aportar por la Administración. No es infrecuente, a partir de los datos contenidos en los expedientes, desconocer por qué se fija una determinada aportación y no otra superior o inferior, lo que reviste especial importancia, al no existir una pluralidad de ofertas que permitan la depuración del precio o, en su caso, del coste de la actividad”*.

<sup>50</sup> *“En relación con la ejecución de lo convenido se aprecia, entre otros extremos: a) La falta de constancia expresa del cumplimiento de los compromisos que asume la Administración, excepto en lo que atañe a la aportación financiera; b) La frecuente justificación del gasto, excepto en los convenios destinados a canalizar subvenciones, mediante la presentación, por el sujeto privado, de la factura por el importe de la aportación financiera a cargo de la Administración, pero no de los gastos en que se ha incurrido. Esta forma de justificar, cuando no se parte de una estimación rigurosa del costo de la actividad, no ofrece garantías de un correcto empleo de los fondos”*.

<sup>51</sup> En la que *“se insta al Gobierno a que: “1. Promueva la elaboración y aprobación de un marco jurídico sustantivo y de procedimiento que complete y sistematice el vigente marco legal de los convenios de colaboración, tanto los que se suscriben entre Administraciones o entidades públicas como los que se suscriben con administrados, que formule su concepto diferenciándolo de figuras afines, y que precise sus ámbitos subjetivo y objetivo, así como los extremos que se han de comprender en su contenido.*

*2. En el ámbito de sus respectivas competencias, estudie y analice para realizar, en su caso, las modificaciones normativas que sean necesarias de acuerdo con las propuestas 1.ª, 2.ª, 3.ª, 15.ª y 16.ª presentadas por el Tribunal de Cuentas, intentando armonizar con los criterios expresados en el resto las propuestas”*.

ejercicio de una potestad administrativa, frente al convenio, en cuanto negocio bilateral o multilateral basado en la voluntariedad de las partes<sup>52</sup>. También distingue convenio y contrato sobre las ideas expuestas en la precedente Sentencia del Tribunal Supremo 1245/2021, de 19 de octubre (RC. 2471/2019), en la que, referida también a los convenios interadministrativos, se dice que participan de la naturaleza de negocios jurídicos, basados en la bilateralidad, de la que resulta la igualdad de las partes. Se acerca, por tanto, a la naturaleza propia de los contratos, pero exenta de los poderes exorbitantes resultantes de la legislación de contratos públicos, precisamente por la igualdad que rige entre los intervinientes en el convenio<sup>53</sup>. Se atisban, en verdad, las consecuencias o disímil régimen jurídico derivado de la previa calificación como contrato o convenio, de modo que sólo en el primer caso anidan las prerrogativas anudadas a la posición de privilegio que ostentan las Administraciones en la contratación pública, pero se vadea, en definitiva, el análisis de cuáles han de ser los criterios que deben actuar como *prius* en la calificación del instrumento en cuestión. Sobre las diferencias entre el contrato y el convenio volveremos posteriormente.

La definición legal conceptúa los convenios como *“los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”* (artículo 47.1 de la LRJSP), pero esta definición se completa con las exclusiones que la propia norma dispone, dotándola de mayor concreción a través de esta delimitación negativa.

Se excluyen, en primer lugar, los denominados protocolos generales, considerados como aquellas declaraciones de intención, de contenido general o que expresan la voluntad de las administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles (artículo 47.1

---

<sup>52</sup> “(...) En este sentido, es evidente que un convenio interadministrativo no supone una disposición administrativa de carácter general ni, fundamentalmente, un acto administrativo. Así, y aunque el concepto de acto administrativo se haya ido desdibujando en nuestro Ordenamiento jurídico, tanto desde una perspectiva objetiva como subjetiva, respecto a sus conceptualizaciones más tradicionales, podemos concluir que los actos administrativos presentan un carácter esencialmente unilateral, son declaraciones unilaterales de voluntad que se realizan en el ejercicio de una potestad administrativa por parte de aquellos entes, entidades su organismos que la tienen legalmente reconocida; mientras que los convenios constituyen, necesariamente, un negocio jurídico de carácter bilateral o multilateral, en el que, para su conformación, van a concurrir varias voluntades (...).” (FJ 6).

<sup>53</sup> “(...) Como ya dijimos en nuestra STS n° 1245/2021, de 19 de octubre de 2021 (Rec. 2471/2019) “los convenios entre Administraciones públicas participan de la naturaleza de negocios jurídicos, basados en la bilateralidad pero también y por ello, en la igualdad de las partes. Gozan de una naturaleza que los asimila a los contratos, pero precisamente por las peculiaridades de ambas partes, de esa igualdad, quedan expresamente excluidos de la normativa sobre los contratos celebrados por las Administraciones públicas (...). Efectivamente, a diferencia de los contratos públicos en los que la Administración ocupa una posición de privilegio por razón de los intereses públicos subyacentes al contrato que solo a ella corresponde tutelar, lo que implica el posible ejercicio de determinadas prerrogativas no reconocidas a las partes contratantes en los contratos privados, en los convenios entre Administraciones ambas partes representan intereses públicos no subordinados entre sí, lo que impide la adopción de decisiones unilaterales, máxime cuando son de gran intensidad como lo es la revisión de oficio, de la que derivaría la nulidad del propio convenio, sin participación de la otra Administración (...).” (FJ 6).

párrafo segundo de la LRJSP), lo que implica, *sensu contrario*, que los convenios han de contener éstos últimos para poder ser calificados como tales.

Quedó en el aire la clasificación que distinguía entre convenios marco y convenios de desarrollo o ejecutivos<sup>54</sup>, entendiendo por aquellos los que delimitaban cauces procedimentales y materias genéricas de actuación, incluso plazos para la suscripción de los futuros convenios ejecutivos. Hubiera sido deseable un pronunciamiento expreso sobre si los antiguos convenios marco podían subsumirse en la actual categoría de protocolos generales. A nuestro juicio, la mera estipulación de determinadas fórmulas para la concertación futura, así como la fijación de plazos determinados para su consecución suponen también una suerte de compromiso concreto y temporal exigible, aun cuando sustantivamente se mantuviera su imprecisión y, desde ese punto de vista, se acercarían más a la figura del convenio que a la de los protocolos generales.

Una segunda exclusión hace referencia a los convenios entre comunidades autónomas. Debe advertirse que el anteproyecto de la LRJSP incluía implícitamente tales instrumentos en su ámbito de aplicación a la vista de la genérica redacción empleada, que aludía a los "*convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas*", lo que, sin embargo, excedía de los límites que circundan la normativa básica estatal en la materia. Así lo advirtió certeramente el Consejo de Estado, en su informe 274/2015, de 29 de marzo<sup>55</sup>, ya que el artículo 145.2 de la Constitución guarda una reserva de regulación y remisión a lo que se contemple en los respectivos Estatutos de Autonomía<sup>56</sup>, por lo que

---

<sup>54</sup> El Acuerdo de 16 de octubre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban criterios de coordinación de la actividad convencional de la Comunidad de Madrid (derogado por el Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid), al tratar la tipología de los convenios de colaboración hacía esta distinción, en su apartado 3.3: "Los convenios administrativos se denominarán convenio general o convenio marco cuando tengan por objeto la fijación de un marco genérico de colaboración cuya efectividad requiera la formalización de convenios de desarrollo; y convenios específicos los que en desarrollo de los anteriores determinen los compromisos concretos que adquieran las partes".

<sup>55</sup> "A la vista de las consideraciones realizadas, el régimen jurídico básico de los convenios de colaboración contenido en el anteproyecto puede considerarse amparado en la competencia estatal básica sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas del artículo 149.1.18ª de la Constitución, salvo un concreto aspecto, que es el relativo a los convenios entre Comunidades Autónomas. El artículo 23.1.a) del anteproyecto incluye dentro de su ámbito de aplicación los "convenios interadministrativos firmados entre dos o más Administraciones Públicas". La generalidad de los términos con que este precepto está formulado da cabida a los convenios entre Comunidades Autónomas. Sin embargo, el artículo 145.2 de la Constitución reserva la regulación de estos convenios a las normas estatutarias de las Comunidades Autónomas: "Los Estatutos podrán prever -dice este precepto constitucional- los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales". A la vista de esta previsión, los convenios entre Comunidades Autónomas deben excluirse expresamente de la regulación básica contenida en el anteproyecto". (C.J.IV).

<sup>56</sup> El artículo 31.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid le dispensa su regulación en los siguientes términos: "La Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en especial con las limítrofes para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el

finalmente se les excluyó del ámbito de aplicación de la LRJSP, a pesar de que responden, indudablemente, a la definición de convenios.

En el artículo posterior (artículo 48.9) se prevé una tercera exclusión, atinente a las encomiendas de gestión y a los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos. Desconocemos los motivos por los que dicha proposición no figura en el artículo 47, junto al resto de exclusiones, con indudable merma sistemática. Ciertamente es que el Consejo de Estado, en el meritado informe, no precisaba indicación alguna al respecto. Lo que sí reparó el alto órgano consultivo fue la redacción inicialmente prevista en el anteproyecto de la LRJSP, que vaticinaba un reenvío a la regulación que de estas figuras prevenía la LPAC, siempre que terminaran mediante convenio. Tal objeción, a juicio del Consejo de Estado<sup>57</sup>, se justificaba en que el resultado de las encomiendas y de los acuerdos transaccionales finalizaban necesariamente a través de un convenio, por lo que la matización del anteproyecto perdía sentido, en primer término, y porque se consideraba más adecuada su exclusión expresa del régimen de convenios, en lugar de su remisión a la LPAC.

Las razones que respaldan estas exclusiones se hallan, a nuestro entender, en que en dichas figuras no convergen todos los elementos configuradores de los convenios. Las encomiendas de gestión enlazan con las técnicas de auto-organización administrativa, a la que puede acudir para el ejercicio de competencias propias por “razones de eficacia” o “cuando no se posean los medios técnicos idóneos para su desempeño”, motivos alternativos que algún autor redujo “en el fondo a una sola razón, la eficacia, especificada en un caso concreto”<sup>58</sup>, despojándose, por tanto, de la nota del fin común propia del convenio.

---

*trámite previsto en el apartado siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubiese manifestado reparos al Convenio, entrará en vigor”.*

<sup>57</sup> “El artículo 22.9 del anteproyecto debería ser reformulado. Este precepto establece que “las encomiendas de gestión y los acuerdos de terminación convencional a los que se refiere la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se formalicen mediante un convenio, se regirán por lo dispuesto en esa Ley”. La regulación proyectada parece traer causa del contenido de la moción remitida por el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales con fecha 30 de noviembre de 2010, en la que, con ocasión del análisis de la repercusión económico-financiera de la actividad convencional de la Administración, se puso de relieve la importancia de distinguir entre los convenios de colaboración y otro tipo de acuerdos, como aquellos en cuya virtud una Administración encarga a otra la realización de una determinada actividad -encomienda de gestión- o se pacta la finalización de un procedimiento administrativo -convenio transaccional-. Sin embargo, la redacción del precepto en cuestión no es afortunada; en primer lugar, porque da a entender que no todas las encomiendas de gestión y acuerdos de terminación convencional se formalizan mediante convenio, cuando, en realidad, éste siempre existe en tales casos, y, en segundo término, porque, en lugar de remitir la regulación de las encomiendas de gestión y los acuerdos de terminación convencional a lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Administrativo Común, debería exceptuar a tales figuras de la aplicación del régimen de los convenios de colaboración contenido en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público. De este modo, el artículo 22.9 quedaría formulado de forma más precisa en los siguientes o similares términos: “Las normas del presente capítulo no serán de aplicación a las encomiendas de gestión y los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos”. (C.J.IV).

<sup>58</sup> Sardina Páramo (1993, pág.46).



Igual acontece con los encargos a medios propios (aunque no estén mencionados en la LRJSP en sede de convenios, omisión comprensible porque no se instrumentan por este cauce) ya que actúan como un mandato o instrucción de una entidad sobre otra, que depende de aquella, frente a la voluntariedad de la relación convencional, a lo que debe sumarse que, como es sabido, a su través se realizan las prestaciones propias de los contratos, ya excluidos por mor del artículo 47.1.

En el caso de los acuerdos de terminación convencional, el motivo de exclusión se debe a que el convenio de la LRJSP no encaja con la funcionalidad específica de aquellos, que se reduce a la sustitución del acto unilateral de finalización del procedimiento.

La principal y más importante excepción, sin embargo, es la referida a aquellos acuerdos que tienen por objeto prestaciones propias de los contratos, lo que exige su análisis pormenorizado en el siguiente epígrafe.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 2.1 del Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid (Decreto 48/2019), contiene una definición similar del convenio, y se listan idénticas exclusiones en su apartado 2, con mención expresa, en este caso, a los encargos a medios propios. Llama la atención, por reiterativa, la exclusión expresa realizada a los convenios expropiatorios, porque, en verdad, se englobarían en la categoría más genérica de acuerdos de terminación convencional de procedimientos administrativos, que ya aparece mencionada en el listado de exclusiones. Por el contrario, no se alude en dicho precepto a la exclusión derivada de la naturaleza o del objeto propios de los contratos<sup>59</sup>, descuido que debe entenderse suplido, no obstante, por la exclusión inserta en la legislación básica.

#### 4. El objeto de los convenios.

Son varias las referencias que la LRJSP<sup>60</sup> realiza al objeto de los convenios. Ya hemos apuntado la que efectúa en sentido negativo el artículo 47.1 cuando alude a las prestaciones propias de los contratos, pero en sentido positivo se alzan los artículos 49 y 51,

---

<sup>59</sup> Sólo se menciona indirectamente esta exclusión en la regulación de la memoria justificativa que debe constar en el expediente administrativo (artículo 5), cuando señala que aquella contendrá, al menos, entre otros extremos, la *“justificación del carácter no contractual del objeto y actividades del convenio o de la naturaleza no contractual del negocio jurídico subyacente”*.

<sup>60</sup> *“Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos”* (artículo 47.1) *“Asimismo, cuando el convenio tenga por objeto la delegación de competencias en una Entidad Local, deberá cumplir con lo dispuesto en Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local”* (artículo 48.7).

*“Los convenios a los que se refiere el apartado 1 del artículo anterior deberán incluir, al menos, las siguientes materias: a) Objeto del convenio y actuaciones a realizar por cada sujeto para su cumplimiento, indicando, en su caso, la titularidad de los resultados obtenidos”* (artículo 49).

*“Los convenios se extinguen por el cumplimiento de las actuaciones que constituyen su objeto o por incurrir en causa de resolución”* (artículo 51).

*“En el supuesto de convenios de los que deriven compromisos financieros, se entenderán cumplidos cuando su objeto se haya realizado en los términos y a satisfacción de ambas partes, de acuerdo con sus respectivas competencias...”* (artículo 52).



que parecen identificar el objeto convencional con las “actuaciones” a las que se comprometen las partes suscriptoras.

Urge recordar que el artículo 1271 del Código civil define el objeto de los contratos de forma amplia como “*las cosas que no estén fuera del comercio de los hombres y servicios que no sean contrarios a las leyes y a las buenas costumbres*”. Idéntica largura se halla en la LCSP, en la que se definen los distintos contratos típicos en función de sus respectivos objetos, a los que deben sumarse los objetos imbricados tanto en los contratos administrativos atípicos como en los contratos privados del sector público.

Ello determina, como bien advierte la doctrina más autorizada<sup>61</sup>, que no pueda interpretarse el artículo 47.1 de la LRJSP en su misma literalidad, puesto que haría inviable prácticamente la concertación de cualquier convenio en la medida en que la mayoría de ellos transitan sobre prestaciones coincidentes con las de los contratos. Se hace necesario, por tanto, ahondar en algo más que no sea el puro objeto si se quiere conseguir un acotado deslinde entre ambas figuras, a pesar de lo que han apuntado reiteradamente diversas juntas consultivas de contratación, que siguen trazando la distinción en función del objeto<sup>62</sup>.

Pascual García apunta a su distinta naturaleza jurídica al socaire de la mención que se hacía de ésta en el ya derogado TRLCSP, cuando excluía de su ámbito los convenios interadministrativos que «*por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley*» (artículo 4.1 c). Se repara en que esta exclusión no menciona al objeto, lo que significaba, en realidad y a su juicio, que “*no cabe formalizar un convenio, allí donde quepa la formalización de una relación contractual*”<sup>63</sup>. Ciertamente, la vigente LCSP omite cualquier referencia a la “naturaleza” u “objeto”, identificando el eje delimitador de las figuras en el “contenido”.

---

<sup>61</sup> Pascual García (2016).

<sup>62</sup> Traemos a colación a estos efectos el Informe 3/2024, de 11 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias, con cita de informes de otras juntas consultivas de contratación (informe 5/2015, de 12 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón; informe 4/2021, de 18 de junio, de la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; informe 5/2008, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana; informe 13/2014, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña; Informe 70/99, de 11 de abril de 2000, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado). Aquel informe se centra precisamente “*en determinar el régimen jurídico de los convenios y su delimitación con los contratos públicos, tarea que, desde cualquier punto de vista, normativo y práctico, no ha sido sencilla a lo largo de estos años, dado que no es infrecuente que una relación estrictamente contractual se enmascare tras de un convenio de colaboración para eludir los principios de concurrencia competitiva*”. Ahora bien, asume una tesis puramente objetivista, señalando que “*la diferencia entre ambas figuras es objetiva, dado que el convenio no puede englobar prestaciones propias del contrato. Dependiendo del objeto se estará ante un convenio o ante un contrato*”, sin reparar expresamente en la relevancia de la onerosidad -a pesar que se cita el artículo 2 de la LCSP- ni aludir en ningún momento a la causa del negocio jurídico.

<sup>63</sup> Pascual García (2016, pág.169).

En cualquier caso, para desentrañar la auténtica naturaleza jurídica de las figuras confrontadas ha de acudirse a alguna nota definitoria y exclusiva del contrato, lo que exige apelar al artículo 2 del TRLCSP o a su equivalente en la vigente LCSP, de idéntico tenor.

Verdaderamente, estos preceptos definen los contratos como aquellos que son onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en el artículo 3<sup>64</sup>. Lo decisivo y representativo del contrato del sector público es la onerosidad, lo que conduce a discernir la causa del negocio jurídico.

Si estamos en presencia de una “*solvendi causa*”, en el sentido del artículo 1274 del Código civil, “*la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte*”, debemos situarnos indudablemente en el ámbito contractual, que no convencional. En otro caso, transitaríamos en el campo abonado a los convenios<sup>65</sup>. Matiza Pascual García<sup>66</sup> que ello no significa que los convenios carezcan de causa -consciente de que nuestro sistema negocial es eminentemente causalista- sino que ésta es distinta de la “*solvendi causa*”, denominándola “*conveniendi causa*”, como aquella que tiende a la consecución de un fin común y sin onerosidad.

En conclusión, a pesar de la literalidad del artículo 47.1 de la LRJSP, los convenios pueden tener por objeto prestaciones características de los contratos, pero en ningún caso pueden acoger la onerosidad que constituye la causa de los contratos del sector público, en el sentido definido en el precitado artículo 1274. Ahora bien, y siendo así teóricamente, no podemos desconocer las dificultades para la identificación de la causa en la *praxis*, por cuanto, a pesar de los esfuerzos realizados doctrinalmente en objetivarla, queda siempre un hálito de subjetividad, que atiende a algo eminentemente psicológico, como el fin que impulsa a la parte a realizar el negocio jurídico<sup>67</sup>, siempre de compleja o imposible prueba.

---

<sup>64</sup> El mismo precepto conceptúa también como contratos los que sean subvencionados por los entes, organismos y entidades del sector público que celebren otras personas físicas o jurídicas en los supuestos previstos en el artículo 23.

<sup>65</sup> En este sentido Bauzá Martorell (2018): “*Sea como fuere en el convenio anida un acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos entre los sujetos intervinientes, una obligación de dar o hacer, –hasta aquí coincide con la naturaleza contractual- si bien dicha obligación no tiene por causa “la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra parte” (art. 1274 CC), lo que lo situaría en el ámbito de los contratos onerosos sujetos a la LCSP. La causa de la aportación será la consecución de un fin común a los sujetos que convienen, que siempre será un fin de interés general porque en caso contrario no participaría la Administración. A este fin común concurren Administración y particular desde un escenario de mera colaboración por el contrario de la satisfacción de necesidades clientelares de la Administración o gestión de servicios públicos propios de los contratos*”

<sup>66</sup> “*Las prestaciones o actuaciones del convenio serán, en suma, prestaciones sin contraprestación, aunque no sin causa. Sólo las prestaciones onerosas, coincidentes con las contractuales, que se hacen solvendi causa, excluyen la figura del convenio; pero no las que, coincidentes materialmente o no con las contractuales, se hacen conveniendi causa (esto es en aras de la consecución de un fin común y sin onerosidad)*”.

<sup>67</sup> O’Callaghan Muñoz, (2008 a, págs. 258 y 259). El eminente Catedrático explica las distintas concepciones convocadas en la teoría causalista, distinguiendo la subjetiva, objetiva y unitaria. Reconoce que nuestro Código civil y jurisprudencia siguen la concepción objetivista, de modo que cada negocio jurídico tiene su causa. Según el artículo 1274 coexisten tres causas genéricas, correspondientes a los contratos onerosos, gratuitos y remuneratorios, respectivamente. También aclara que debe distinguirse la causa de “*los móviles subjetivos que persiguen las partes*”.

## 5. El plazo de los convenios en la LRJSP.

La principal novedad en materia de convenios vino dada por la limitación de su vigencia. Concluía así la indeseable práctica administrativa de suscribir convenios con vigencia indefinida o la del establecimiento de prórrogas tácitas que conllevaban, en definitiva, idéntica indefinición, todo ello tan alejado de las limitaciones temporales que acuciaron siempre a su figura más cercana, los contratos del sector público.

En consecuencia, a partir de la entrada en vigor de la LRJSP los convenios sólo podían alcanzar una vigencia inicial máxima de cuatro años, con la posibilidad de prorrogarlos hasta otros cuatro años más, según su artículo 49.h).1º. Cabe precisar que la redacción inicial de su anteproyecto preveía un plazo extraordinario de cincuenta años, que fue tímidamente criticado por el Consejo de Estado<sup>68</sup>, y que finalmente decayó en su versión definitiva. Ciertamente se añadió una salvedad según la cual normativamente se podría establecer una vigencia mayor para determinados convenios, posibilidad que, como veremos más adelante, fue ejercitada en la Comunidad de Madrid.

Estas limitaciones plantearon no pocos problemas en los convenios suscritos con anterioridad a la entrada en vigor de la LRJSP, muchos de los cuales no contaban con una vigencia determinada, o la estipulada excedía de dichos límites temporales, lo que exigía reiniciar nuevas negociaciones, no siempre convenientes o eficaces. Su adaptación a los nuevos contornos temporales y al resto del régimen jurídico de los convenios era obligatoria, y para ello se establecieron unas reglas transitorias en la disposición adicional octava<sup>69</sup>, cuya redacción no fue todo lo precisa que hubiera sido pertinente, dando lugar a diversas interpretaciones doctrinales.

La referida disposición parecía establecer una regla general, aplicable a los convenios de duración determinada, para cuya adaptación se establecía un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la LRJSP, plazo que vencía el 2 de octubre de 2019; y encaraba también una regla especial, atinente a los convenios de vigencia indefinida o con estipulación de prórrogas tácitas, en cuyo caso, la adaptación, en cuanto al plazo, era automática, *ope legis*,

---

<sup>68</sup> El Dictamen 274/2015, de 29 de abril, emitido sobre el anteproyecto de la LRJSP, decía: “*el artículo 24 del anteproyecto versa sobre el contenido de los convenios, que se disciplina con más detalle que en la regulación actual. Merece particular atención su apartado h), relativo al plazo de vigencia, que, tras constreñir inicialmente la duración de todos los convenios a un plazo máximo de cuatro años, permite su prórroga hasta cuatro años más, y finalmente, aunque con carácter excepcional, contempla la posibilidad de sostener su vigencia hasta un total de cincuenta años. Sería conveniente reconsiderar la redacción prevista y establecer un margen temporal alternativo más equilibrado*” (CJ IV).

<sup>69</sup> “*Todos los convenios vigentes suscritos por cualquier Administración Pública o cualquiera de sus organismos o entidades vinculados o dependientes deberán adaptarse a lo aquí previsto en el plazo de tres años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.*

*No obstante, esta adaptación será automática, en lo que se refiere al plazo de vigencia del convenio, por aplicación directa de las reglas previstas en el artículo 49.h).1.º para los convenios que no tuvieran determinado un plazo de vigencia o, existiendo, tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido en el momento de la entrada en vigor de esta Ley. En estos casos el plazo de vigencia del convenio será de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la presente Ley”.*

sin necesidad de modificación formal del convenio, con efectos desde la entrada en vigor de la LRJSP, esto es, el 2 de octubre de 2016.

Como decimos, este último escenario no fue una cuestión pacífica y se mantuvieron dos hermenéuticas contrapuestas. Unos<sup>70</sup> defendieron lo que se denominó la interpretación dual de la referida disposición, que proponía el régimen de adaptación que acabamos de desbrozar, de modo que los convenios pretéritos sin vigencia definida o con prórrogas tácitas tendrían fijada una duración *ex lege* de 4 años a contar desde la entrada en vigor de la LRJSP, postura sustentada también en el informe 65/2017, de 30 de octubre, del Consejo Consultivo de La Rioja<sup>71</sup>, que pareció ser confirmada por el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 132/2018, de 13 de diciembre<sup>72</sup>.

Otros, sin embargo, apelaron a la interpretación secuencial<sup>73</sup> de la disposición transitoria, proponiendo una solución distinta, pues consideraban que estábamos en

---

<sup>70</sup> Defiende esta interpretación dual Toscano Gil (2017, pág. 6): “La obligación de adaptar los convenios administrativos preexistentes a la nueva regulación, se contempla de forma específica en la Disposición adicional 8ª de la LRJSP, en cuyo primer párrafo se establece un plazo de adaptación de tres años, a contar desde la entrada en vigor de la Ley. Por tanto, el plazo terminaría el 2 de octubre de 2019. No obstante, la Ley establece una excepción, en el segundo párrafo de la misma Disposición, en el que se prevé un supuesto de adaptación automática, que no requiere de modificación del convenio, puesto que opera directamente por ley, y que no está sujeto a más plazo que el de entrada en vigor de la propia Ley, aplicándose por tanto desde el mismo 2 de octubre de 2016”.

<sup>71</sup> Dicho informe, en su F.D.4 -punto 5- señala lo siguiente: “la adaptación de los convenios administrativos vigentes a la entrada en vigor de la LSP’15, debe llevarse a cabo (de conformidad con lo preceptuado en su Disposición Adicional Octava), en el plazo de tres años, a contar desde la entrada en vigor de la propia Ley, es decir, antes del 2 de octubre de 2019, a excepción del supuesto de adaptación automática, que opera directamente sin exigir la modificación del convenio, y que no está sujeto a más plazo que el de entrada en vigor de la LSP’15 (desde el 2 de octubre de 2016). Tal adaptación automática se establece para el plazo de vigencia de los convenios, de tal modo que, si éste, o su posible prórroga, cuando entró en vigor la Ley, fueran indefinidos, ahora habrá que entender, por aplicación directa y casi inmediata del artículo 49.h).1º de la LSP’15, que este plazo es de cuatro años”.

<sup>72</sup> “Ciertamente, la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo, impone el plazo de cuatro años a los convenios suscritos antes de la entrada en vigor de la Ley cuya duración no estuviera determinada. Se trata, no obstante, de una norma de Derecho transitorio vinculada a la competencia estatal para regular “el ámbito temporal de aplicación” del nuevo régimen básico [STC 49/2018, de 10 de mayo, FJ 7 b)]. A su vez, conforme a la disposición final decimioctava, el nuevo régimen de los convenios administrativos “entrará en vigor al año” de la publicación de la Ley en el “Boletín Oficial del Estado”. De modo que las Comunidades Autónomas y los entes locales han contado con un año para establecer normativamente plazos de vigencia superiores o inferiores al cuatrienal establecido por el Estado, así como para ajustar a los mismos la duración de los convenios administrativos previamente suscritos.

En fin, para el caso de que los firmantes prevean la prórroga del convenio, el punto 2 del artículo 49 h) establece igualmente el tope de los cuatro años. La restricción se aplica directamente, sin que las Comunidades Autónomas puedan aumentar el plazo máximo mediante norma legal o reglamentaria. En consonancia con esta regla, la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo, impone el plazo cuatrienal a los convenios suscritos antes de la entrada en vigor de la Ley que “tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido”. El legislador estatal ha previsto de este modo, respecto de la prórroga de los convenios administrativos, la regla tradicional del Derecho presupuestario español, igualmente recogida en el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, según hemos visto”. (F.J.7)

<sup>73</sup> En este sentido, Jiménez Asensio (2018, pág. 5). El citado autor señala que la interpretación dual “conduciría a un resultado de dudoso sustento jurídico –por arbitrario–, pues se estaría privando a determinados convenios (indefinidos o con prórroga tácita indefinida) de la prórroga de cuatro años -art.49.h).2º-, a diferencia del resto de convenios (los de duración determinada), respecto de los cuales sí se les permitiría, en ese mismo

presencia de una regla subsidiaria, que no excepcional, que sólo cobraría virtualidad en el caso de que tales convenios no se hubieran adaptado en el plazo de tres años indicado en la referida disposición adicional octava.

Al margen de lo anterior, se suscitaron también ciertas dudas sobre la adaptación de los convenios con vigencia determinada. Dichas incertidumbres versaban sobre las consecuencias de la no adaptación de tales instrumentos en el plazo de tres años apuntado, sobre la viabilidad de la adaptación tardía de los mismos (más allá de los tres años) y hasta cuando podía ser dable, en su caso, esa adaptación tardía.

El problema interpretativo subyacente partía de una premisa, y es que la disposición adicional octava no contemplaba expresamente cuáles eran las implicaciones derivadas del incumplimiento de la obligación de adaptación de los convenios en el plazo de tres años allí previsto. Se trataba, por tanto, de una norma jurídica incompleta. Se disponía un mandato legal -de adaptación de todos los convenios en el plazo de tres años desde la entrada en vigor-, pero sin que la proposición dispusiera, de manera expresa, efecto alguno para el caso de inadaptación en dicho plazo, lo que dificultaba indudablemente la labor aplicativa del operador jurídico. Omitía lo que se denominaba, en la teoría general del derecho, la eficacia extraordinaria de la norma<sup>74</sup>, esto es, la reacción jurídica frente al incumplimiento del mandato legal -el incumplimiento del deber de adaptación, en el caso analizado-<sup>75</sup>.

---

proceso de adaptación, acuñar el plazo máximo de cuatro años -art.49.h).1º-, más el plazo máximo de prórroga de otros 4 años -art.49.h).2º-.

<sup>74</sup> O'Callaghan Muñoz (2008 b, pág. 74). Al estudiar la estructura de la norma jurídica distingue dos partes: el supuesto de hecho, como situación fáctica que contempla la norma; y la consecuencia jurídica o eficacia jurídica, como determinación del alcance y límites del mandato impuesto por la norma. A su vez, diferencia “la eficacia ordinaria, en caso de cumplimiento, y la eficacia extraordinaria, en el supuesto de incumplimiento”.

<sup>75</sup> Puede añadirse lo que se expuso en el informe de 16 de julio de 2019, de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en el que se rebatía la tesis planteada por la Secretaría General Técnica de la entonces Vicepresidencia, Consejería de Presidencia, y Portavocía del Gobierno, en cuyo escrito de petición de aquel informe, se posicionaba en favor de la extinción de los convenios de duración determinada si no se acometía la adaptación en el plazo de tres años a la que obligaba la disposición adicional octava, párrafo primero, y tal conclusión decía ampararse en la Sentencia del Tribunal Constitucional 33/2019, de 14 de marzo (fundamento de derecho cuarto). Sin embargo, el precitado informe 303/2019 descartó que la referida sentencia permitiera sustentar la consecuencia jurídica indicada -la extinción de los convenios-. Lo argumentaba en los siguientes términos: “Sin embargo, a nuestro juicio, una interpretación de la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en la sentencia transcrita no permite aseverar que el efecto que anuda la Disposición Adicional octava de la Ley 40/2015 a la falta de adaptación de los convenios vigentes implique ipso iure la supresión de los mismos en el supuesto de que, llegado el 2 de octubre de 2019, no hubieran sido objeto de la pertinente adaptación. En particular, lo que dicha Sentencia reconoce es la competencia del Estado para ordenar la supresión o la disolución de aquellas estructuras o instrumentos administrativos que no se adapten a la legislación básica y para ello se remite al criterio sostenido en resoluciones precedentes. Así, a título meramente ejemplificativo, la sentencia alude, entre otros supuestos, a la Disposición Adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en la que se contemplaba la obligación de adaptar los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación a que aquella se refería, con indicación de que de no producirse dicha adaptación antes del 31 de diciembre de 2014 quedarían sin efecto. Sin embargo, dicho criterio no parece trasladable al supuesto planteado en la consulta, puesto que, pese a que el legislador estatal goza de competencia –según el criterio recogido en la Sentencia del Tribunal Constitucional 33/2019, de 14 de marzo- para ordenar la supresión de los instrumentos que no se acomoden a la normativa básica en un determinado plazo, en la Disposición Adicional octava de la Ley 40/2015, no se ha establecido que la falta de adaptación, en el plazo señalado, de los convenios vigentes a que



La ausencia de norma expresa sobre tal aspecto generaba una serie interrogantes, cuya solución tenía que encontrarse en aquella que contara con mayor lógica jurídica.

Podía argumentarse que, comoquiera que el párrafo primero de la disposición adicional octava no disponía expresamente la pérdida de vigencia de los convenios de duración determinada no adaptados en plazo, su vigencia permanecería incólume - siendo posible su adaptación tardía en cualquier momento-. Sin embargo, tal solución se antojaba irrespetuosa con el espíritu que presidía el nuevo régimen legal de los convenios, que postulaba, sin duda ninguna, la limitación temporal de los mismos, futuros y pasados. Pero tampoco parecía acertado concluir la pérdida inmediata de vigencia de los convenios de duración determinada no adaptados en el plazo de tres años<sup>76</sup>,

---

*se refiere el párrafo primero implique que los mismos deban dejar de producir efectos de manera automática”.* (C.J.2).

Planteada, pues, la ausencia de un pronunciamiento expreso por parte del Tribunal Constitucional sobre la consecuencia jurídica objeto de análisis, el informe de 16 de julio de 2019 prosiguió su *excursus* proponiendo al órgano consultante dos posibles interpretaciones de la meritada disposición adicional, y finalizaba enfatizando el deber legal de adaptación de los convenios. Así se expresaba: “*Por tanto, si el legislador no ha determinado en la Disposición Adicional octava de la Ley 40/2015 que los convenios que no hubiesen sido adaptados en el plazo concedido deban quedar sin efecto, no puede deducirse dicha consecuencia, ya que cuando la voluntad del legislador ha sido la de contemplar la extinción lo ha señalado expresamente. (...)*

*(...) Sin perjuicio de lo expuesto, debe reconocerse que el espíritu de la propia Disposición Adicional octava de la Ley 40/2015, podría amparar, igualmente, en aras a evitar que perduren en el tiempo convenios que no se acomoden a la normativa contemplada en la indicada Ley 40/2015, la interpretación de que la falta de adaptación en el plazo concedido debiera conducir a la pérdida de vigencia de dichos convenios. Ahora bien, con independencia de cuál sea la interpretación sostenida, debe tenerse en cuenta la obligación de la Administración de actuar con sujeción a la Ley, a que se refiere el artículo 103 de la Constitución Española que declara que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Más específicamente, el artículo 37, apartado 2, de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid dispone, con relación a la Administración de la Comunidad de Madrid, que “su actuación, al servicio de los intereses generales de la Comunidad de Madrid, se atenderá a los principios de objetividad, publicidad, celeridad, eficacia, economía, descentralización, desconcentración, coordinación y participación, con sometimiento a la Ley y al Derecho, conforme a lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución y a la Ley de Procedimiento Administrativo”. En consecuencia, el contenido de los convenios vigentes a la entrada en vigor de la Ley 40/2015 debe ser adaptado a la misma en el plazo máximo de tres años a contar desde su entrada en vigor, a fin de cumplir el mandato establecido en la Disposición Adicional octava de dicha norma, así como los preceptos constitucionales y estatutarios que obligan a la Comunidad de Madrid a actuar con sometimiento pleno a la Ley”. (C.J.2).*

<sup>76</sup> Criterio que, sin embargo, era sostenido en un informe de la Abogacía del Estado, de 17 de septiembre de 2019 (pág.7): “*la falta de adaptación de los convenios administrativos preexistentes a la LRJSP al contenido de este contenido legal, en el plazo previsto en su disposición adicional octava, apartado 1, párrafo primero, determina la extinción de dichos convenios*”. No compartimos dicha tesis, pues en su argumentación no se introduce el elemento que comentamos –la omisión legal de la eficacia extraordinaria del mandato contenido–, como cuestión que, en nuestra opinión, adquiere una fundamental trascendencia en la exégesis de la norma.



ya que, como decimos, este desenlace no estaba previsto por la norma. Si el legislador hubiera querido tal contundente resultado, parecía lógico que lo hubiera previsto así, como había hecho en precedentes ocasiones<sup>77</sup>.

En consecuencia, había de convenirse que el mandato legal de adaptación no podía desaparecer, sino que debía persistir, una vez vencido el referido plazo de los tres años. Debía repararse también en el hecho de que la adaptación tardía no estaba prohibida por la disposición adicional comentada. En apoyo de esta tesis, se podían remedar dos ámbitos en los que precisamente se reconoce la persistencia de determinados deberes de la Administración o del Gobierno, aún vencido el plazo previamente establecido para su cumplimiento. Así, en el marco del procedimiento administrativo, la obligación legal de dictar resolución expresa y notificarla que pesa sobre la Administración y que no desaparece cuando transcurren los plazos legalmente establecidos para ello<sup>78</sup>, o la doctrina que permite el desarrollo reglamentario fuera del plazo al que obliga expresamente una determinada ley<sup>79</sup>.

Sentado lo anterior, no cabía negar, pues, la posibilidad de que los convenios de duración determinada podían adaptarse más allá del plazo de tres años, aun con una importante limitación, que debía cohonestarse con el hecho de que se había incumplido el plazo de adaptación impuesto legalmente. Dicha limitación vendría dada por la determinación del *dies a quo* del plazo de vigencia de 4 años -artículo 49.h).1º-, plazo que resultaría de aplicación al convenio por mor de la adaptación, de modo que el inicio del cómputo de dicho plazo debía fijarse irremediabilmente, no en la fecha concreta de adaptación tardía, sino en el 2 de octubre de 2019, por ser ésta la fecha en la que expiraba el mandato de adaptación.

En esa limitación anidaban dos motivos fundamentales: primero, porque, de no ser así, se estaría extendiendo sin cobertura legal la limitación temporal máxima que para los

---

<sup>77</sup> Véanse, a título de ejemplo los siguiente supuestos: la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: “*Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto*”. La Disposición Transitoria Undécima del mismo texto legal: “*En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las mancomunidades de municipios deberán de adaptar sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para no incurrir en causa de disolución*”.

<sup>78</sup> En los términos que disponen los artículos 21 y 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>79</sup> Así lo apuntan, entre otros, los dictámenes 487/2018, de 15 de noviembre, o el 274/2019, de 27 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. El Dictamen 89/2017, de 23 de febrero, de este mismo órgano consultivo llega a afirmar incluso que “*sobrepasado el plazo para el desarrollo reglamentario de la Ley (...), no se elimina el deber de desarrollo reglamentario sino que, en realidad, lo hace más urgente*”. (C.J.4).

convenios pretéritos se infería de la propia disposición adicional. En efecto, esa limitación los acotaba a una vigencia inicial máxima de 4 años desde la fecha de adaptación, pero siempre y cuando esta adaptación hubiera tenido lugar dentro de los 3 fijados legalmente. Y dicho plazo vencía el 2 de octubre de 2019. Por tanto, la interpretación sistemática de los preceptos que estaban en juego permitía concluir que la vigencia de los convenios de duración determinada, suscritos con anterioridad a la entrada en vigor la LRJSP, no cabía extenderlos más allá del 2 de octubre de 2023, como máximo –salvo que se acordara una prórroga-, por lo que no era posible ampliar ese umbral temporal por la vía de la adaptación tardía, porque supondría defraudar la finalidad legal indicada. Por esta razón, resultaba imprescindible concluir que ese *dies a quo* tenía que coincidir indefectiblemente con el término final del plazo legal de adaptación de tres años - el 2 de octubre de 2019-.

Y, en segundo lugar, porque si ese *dies a quo* se computara desde la fecha concreta de la eventual adaptación tardía, estos convenios se encontrarían en mejor situación que los convenios respecto de los que sí se hubiera cumplido el deber legal de adaptación en plazo. Esto es, los adaptados tardíamente tendrían un término final de vigencia más lejano que los adaptados dentro del plazo legal. Y tal escenario carecería de cualquier lógica jurídica, pues difícilmente cabría sostener que la ley pudiera premiar de esta manera el incumplimiento del deber de adaptación en plazo, impuesto por la misma ley.

Esta interpretación, en definitiva, permitía mantener una vigencia limitada de los convenios adaptados tardíamente, evitando la extinción de los mismos con ocasión del vencimiento del plazo legalmente impuesto para su adaptación, sobre la base de que esa extinción no se había dispuesto expresamente por la ley<sup>80</sup>.

## 6. Convenios con un plazo mayor al previsto en la LRJSP.

Ya sabemos que el artículo 49.h).1º de la LRJSP obliga a la determinación del plazo de vigencia de los convenios que, como regla general, no podrá ser superior a cuatro años, pero ampara igualmente una excepción, de suerte que normativamente se puede prever un plazo superior. El legislador abre así la opción a la previsión normativa de un plazo mayor de vigencia inicial de los convenios. Debe significarse en este punto, que el artículo 24 h). 3º del anteproyecto de la LRJSP contemplaba, con carácter excepcional, que el plazo de vigencia pudiera ser superior a los cuatro años, sin exceder de cincuenta, “*cuando sea imprescindible para la consecución del objeto del convenio y así quede justificado en el mismo*”. Sin embargo, tal redacción se descartó en el proyecto sometido a tramitación parlamentaria, quedando finalmente el escueto inciso que acabamos de resaltar.

---

<sup>80</sup> Estas tesis fueron defendidas y argumentadas en el Informe 167/2019, de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, de 25 de noviembre de 2019.

Por otro lado, la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2018, de 13 de diciembre, en su fundamento de derecho séptimo, afrontó la cuestión que planteamos, estableciendo que el límite temporal de la vigencia inicial de los convenios previsto en el artículo 49.h).1º es subsidiario, por cuanto se puede establecer un plazo distinto mediante la correspondiente disposición legal o reglamentaria, estatal o autonómica<sup>81</sup>.

Cabe precisar, *prima facie*, que la propia literalidad del precepto no habilita para que la norma especial establezca una vigencia indefinida para determinados convenios, bajo el entendido de que así se alcanza un plazo mayor al de cuatro años. Lo impide la necesidad de determinación de la vigencia de cualquier convenio, como tuvo oportunidad de recordar el precitado informe 65/2017, del Consejo Consultivo de La Rioja, de 30 de octubre<sup>82</sup>.

Por otro lado, la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional concluyó que “*el legislador estatal, a la vez que permite a la normativa autonómica o local fijar discrecionalmente la duración del convenio administrativo, le impide hacer lo propio*”.

---

<sup>81</sup> “El artículo 49 h) y la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo, no impiden la adaptación del periodo de vigencia de los convenios a las concretas necesidades de las Administraciones involucradas. El punto 1 dispone que la duración del convenio «no podrá ser superior a los cuatro años», pero precisa de inmediato que podrá preverse «normativamente un plazo superior». El tope temporal es pues subsidiario; rige en defecto de previsión legal o reglamentaria que disponga otra cosa. Las Comunidades Autónomas pueden establecer plazos superiores mediante normas legales o reglamentarias, adoptadas en ejercicio de sus competencias sectoriales o de desarrollo de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. También, los entes locales mediante ordenanzas locales en el ámbito de sus competencias. Más aun, a la vista del tenor y finalidad del precepto, la legislación autonómica y las ordenanzas locales pueden incluso fijar plazo menor, esto es, obligar a las partes del convenio administrativo a acordar una duración inferior a los cuatro años. Para el legislador básico lo relevante es que la duración del convenio esté siempre determinada y que la acuerden las partes sin superar un plazo normativamente establecido”. (F.J.7).

<sup>82</sup> “En cuanto a la duración de los convenios administrativos, las diferencias existentes entre la nueva regulación, introducida por la LSP’15, y la establecida en el art. 6.1.f) LPAC’92 (en función del cual el plazo de vigencia del convenio debía ser parte del contenido del clausulado del mismo, posibilitando su prórroga, si así lo acordaban las partes), es clara, pues ahora el Legislador muestra una decidida determinación en limitar la duración del convenio. En la LSP’15 la cuestión relativa a la vigencia del convenio se regula como un aspecto que, obligatoriamente, ha de contemplar el contenido de su clausulado, partiendo de la regla principal de que los convenios administrativos deberán ser, en todo caso, de duración determinada. En consecuencia, no es posible suscribir convenios con plazo indefinido. El convenio ha de tener siempre una duración predeterminada en sus estipulaciones, y tal periodo no puede ser superior a cuatro años, salvo que normativamente (es decir, mediante ley o reglamento) se haya establecido una duración mayor, la cual siempre deberá ser también determinada”. (C.J.4).

respecto de la duración de la eventual prórroga”<sup>83</sup>, criterio del que difirió el voto particular formulado<sup>84</sup>.

Es menester recordar la interpretación que, de la referida excepción, realizó la Abogacía del Estado en distintos informes<sup>85</sup>, confirmada por otro posterior, de 11 de diciembre de 2017<sup>86</sup>. En todos ellos se postulaba una interpretación amplia de la excepción porque -así se argumentaba-, de seguirse un criterio restrictivo, quedaría ineficaz la excepción, y reducida la salvedad del artículo 49. h).1º a “*un precepto completamente írrito y superfluo*”, y ello porque previamente se había contrastado que la normativa sectorial no solía prever excepción alguna -cuestión lógica, porque con anterioridad los convenios no tenían limitación temporal-. Por tanto, se consideraba que no era necesaria una previsión

---

<sup>83</sup> Lo sustenta bajo la siguiente argumentación: “*En fin, para el caso de que los firmantes prevean la prórroga del convenio, el punto 2 del artículo 49 h) establece igualmente el tope de los cuatro años. La restricción se aplica directamente, sin que las Comunidades Autónomas puedan aumentar el plazo máximo mediante norma legal o reglamentaria. En consonancia con esta regla, la disposición adicional octava, apartado 1, párrafo segundo, impone el plazo cuatrienal a los convenios suscritos antes de la entrada en vigor de la Ley que «tuvieran establecida una prórroga tácita por tiempo indefinido». El legislador estatal ha previsto de este modo, respecto de la prórroga de los convenios administrativos, la regla tradicional del Derecho presupuestario español, igualmente recogida en el texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, según hemos visto.*

*Esta previsión cristaliza una opción político-legislativa que imposibilita las prórrogas superiores. Sin embargo, hay que tener en cuenta, de una parte, que se trata de una previsión estrechamente vinculada al ciclo político y al acervo presupuestario español que racionaliza el gasto público y facilita el control económico-financiero, sin imposibilitar la regulación y la utilización del convenio como instrumento para atender necesidades duraderas o permanentes. Y de otro lado, no ha de olvidarse que, mediante una norma legal o reglamentaria, las Comunidades Autónomas pueden regular plazos de duración de los convenios tan largos como quieran [art. 49 h).1]. La prohibición de prórrogas por tiempo superior a los cuatro años se configura, pues, como una norma encaminada a completar el ciclo temporal del convenio suscrito sin que, en realidad, llegue a impedir el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, desde el momento mismo en que la duración de los convenios puede ser la que estas estimen conveniente y, en consecuencia, dispondrán de discrecionalidad para adaptar el período inicial de vigencia a la consecución de los fines que hayan establecido en la suscripción de los convenios, alargando o reduciendo su marco temporal de duración. El legislador estatal, a la vez que permite a la normativa autonómica o local fijar discrecionalmente la duración del convenio administrativo, le impide hacer lo propio respecto de la duración de la eventual prórroga. Ello es plenamente coherente con el sentido mismo de la prórroga convencional. Esta, por su propia naturaleza, carece de vocación de generalidad. Resulta aplicable únicamente en los concretos supuestos en que no haya sido posible la ejecución definitiva del convenio. Por eso, desde la perspectiva de la autonomía organizativa y las competencias de las Comunidades Autónomas, lo más relevante es que el legislador autonómico pueda regular libremente la duración de los convenios administrativos sin más límite que la exigencia de determinación.”. (F.J.7).*

<sup>84</sup> Discrepancia manifestada por la magistrada Doña María Luis Balaguer Callejón: “*no puedo estar de acuerdo con este razonamiento, pues, ante todo, no es coherente que se oponga el límite de los gastos plurianuales para fijar un plazo máximo de cuatro años de duración inicial a los convenios, pero se permita que, como excepción, las Comunidades Autónomas puedan establecer legal o reglamentariamente un plazo superior en cuanto a la duración inicial del convenio, sin que se contemple igual reserva para el supuesto de las prórrogas, respecto de las cuales no se alcanza a comprender qué peculiaridad concurre para que sean objeto de una norma más rígida en cuanto a su duración*”.

<sup>85</sup> Informe de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de 7 de noviembre de 2016, y posteriormente, en informe de 9 de diciembre de 2017, de la misma Subdirección General.

<sup>86</sup> Informe emitido por D.ª María Curto Izquierdo, Abogada del Estado en la Subdirección General de los Servicios Consultivos.

normativa formal y expresa que excepcionara el plazo de los cuatro años, siempre y cuando, del espíritu normativo se pudiera deducir una voluntad del legislador, con arreglo a criterios lógico-jurídicos, propicia a la posibilidad de suscribir convenios de duración superior<sup>87</sup>.

En los supuestos analizados en el reseñado informe de 11 de diciembre de 2017, referidos a los convenios de ejecución y financiación y a los convenios de explotación de infraestructuras hidráulicas, en el marco del régimen jurídico de aguas, se apreciaba que de dicho entorno normativo cabía colegir la voluntad legislativa favorable al establecimiento de convenios de mayor duración, en atención al alto coste económico de la ejecución de infraestructuras hidráulicas y a la obligación de recuperación de los costes<sup>88</sup>.

Ello no obstante, el mismo informe de la Abogacía del Estado, sabedor, quizá, de lo arrojado de su tesis<sup>89</sup> y de la inseguridad jurídica que ocasionaba, advirtió sobre la

---

<sup>87</sup> Así se explicaba en el informe de 9 de diciembre de 2017, transcrito en el informe de 11 de diciembre de 2017: *“No pudiendo resolverse la cuestión que se examina por los debates parlamentarios, debe indicarse, como punto de partida para su adecuada solución, que en las distintas normativas sectoriales o no existe ninguna previsión que establezca que los convenios que pueden concertarse tengan una duración superior a cuatro años o, al menos, es excepcional; en realidad, en las diferentes normativas sectoriales sólo se hace referencia, como mucho, a la articulación o instrumentación de la acción administrativa mediante convenios entre distintas Administraciones Públicas o entre éstas y personas o entidades privadas, pero sin llegar al extremo de pensar su concreta duración. Así las cosas, de seguirse un criterio restrictivo –previsión normativa formal y expresa de que el convenio tenga o pueda tener una duración superior a cuatro años– resultaría completamente ineficaz la excepción que establece el inciso final del artículo 49.h).1.º de la LRJSP, quedando reducida esa excepción a un precepto completamente írrito y superfluo. Es por ello por lo que, en consonancia con la eficacia que ha de reconocerse a toda norma jurídica, y por más que una norma que establece una excepción deba ser interpretada restrictivamente, lo coherente y razonable es entender que, a los efectos de la regla de excepción que establece el artículo 49.h).1.º de la LRJSP en su inciso final, es suficiente que la normativa sectorial que en cada caso deba aplicarse se deduzca, con arreglo a criterios lógico-jurídicos, la posibilidad de que se suscriban convenios con duración a cuatro años”*. (C.J.III).

<sup>88</sup> El referido informe lo motivaba de la siguiente manera: *“partiendo de la premisa de que en la actualidad no existe ninguna norma en sentido técnico-jurídico que establezca de forma expresa cuál ha de ser el plazo de los convenios que celebren las sociedades de aguas, el informe considera que el espíritu de la LA (en particular, de los artículos 46.5, 111. bis. 1 y 3, 124.4, 125.1, 131.4 y 132.2), completado en su interpretación por el artículo 64 del Real Decreto 1/2016, de 8 de enero, por el artículo 9 de la Directiva Marco del Agua, por el CGD suscrito con el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, y por la Instrucción para la elaboración y tramitación de Informes de viabilidad previstos en el artículo 46.5 de la LA, permite concluir que los convenios para la construcción y la financiación de obras hidráulicas ejecutadas por ACUAES pueden tener una duración superior a cuatro años por existir el suficiente amparo normativo para considerar aplicable la excepción prevista en el artículo 49.h).1.º de la LRJSP*.

*De los citados preceptos normativos e instrumentos de desarrollo se desprende que la voluntad del legislador es que, dado el alto coste económico de la ejecución de infraestructuras hidráulicas de interés general y de la obligación impuesta por la normativa europea de recuperar dichos costes del usuario, debe realizarse un cuidadoso análisis económico-financiero de la obra con previsiones a largo plazo, y, en la medida en que dicha recuperación de costes se refleja en los convenios, está justificado que éstos tengan un plazo de duración superior a cuatro años. Además, estos amplios plazos resultan acordes con la sostenibilidad de las cuentas de los usuarios, que no podrían atender los altos costes de la ejecución de este tipo de infraestructuras si se limita la vigencia del convenio a cuatro años”*. (C.J.III).

<sup>89</sup> Convengamos en que se contrariaba, al menos en principio, la tradicional máxima según la cual las reglas excepcionales han de ser objeto de una interpretación estricta.



conveniencia de que normativamente se previeran de manera expresa esos plazos más amplios.<sup>90</sup>

En la órbita de la Comunidad de Madrid también se hizo valer la salvedad normativa en relación con los convenios singulares sanitarios, si bien, de manera canónica, se establecieron de manera expresa esos mayores plazos<sup>91</sup>. A estos efectos se introdujo una

---

<sup>90</sup> Efectivamente, el informe de 11 de diciembre de 2017 formula una quinta conclusión con el siguiente tenor: *“Para mayor seguridad jurídica sería conveniente que se dictaran disposiciones normativas que establezcan expresamente que los convenios de ejecución y financiación y los convenios de explotación de infraestructuras hidráulicas pueden tener una duración superior a cuatro años”*.

<sup>91</sup> Ciertamente es que se formuló una consulta potestativa a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde la Consejería de Sanidad, en la que se mantenía que, con base en el artículo 67.2 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, del cual, al referirse al contenido de los convenios singulares sanitarios, y al disponerse que estos debían establecer *“los derechos y obligaciones recíprocas en cuanto a su duración”*, podía inferirse la existencia de una excepción explícita al plazo ordinario de los convenios, y que por tanto, no era necesario establecer esta salvedad de manera expresa en norma alguna. Frente a ello, el Informe de 17 de febrero de 2020, la Abogacía General repuso lo contrario, bajo la siguiente argumentación: *“(…) procede indicar que para la adecuada resolución de esta cuestión se hace insoslayable atender, prima facie, al contexto normativo histórico en el que se dictó el artículo 67 de la LGS. Así, debe recordarse que la LGS se promulgó en un momento en el que todavía estaban vigentes la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, y el Texto Refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, aprobado por Decreto de 26 de julio de 1957.*

*En dicho panorama normativo no existía ni siquiera una indiciaria regulación de los Convenios, por lo que se hacía ineludible que el artículo 67, en su párrafo segundo, introdujera una suerte de contenido mínimo de los Convenios allí regulados en el ánimo de dotarlos de cierta homogeneidad y completud.*

*Dicho contenido mínimo comprende el plazo de duración del Convenio, pero nótese que el artículo 67.2 no establece un plazo de vigencia determinado, ni máximo ni mínimo, sino que difiere su concreción a un momento posterior en función de lo que se pacte por las partes.*

*Puede decirse, por tanto, que el artículo 67.2 cumple el mismo propósito al que después obedeció el artículo 6.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, que, recordemos, por primera vez regula, con carácter general, el contenido mínimo de los que entonces se denominaron Convenios de Colaboración. Y en lo que aquí interesa, se reproduce el mismo sistema empleado en el artículo 67.2 en cuanto a la fijación del plazo de vigencia, de modo que también se deja a la libertad de las partes el pacto sobre el plazo, sin que normativamente se establezca de manera inmediata limitación temporal alguna.*

*Sin embargo, la LRJSP cambia el diseño del sistema, de manera que es la propia Ley –a través del artículo 49.h).1º– la que delimita de forma directa y clara los contornos temporales a los que deben someterse inexorablemente todos los Convenios –imponiendo ope legis una vigencia mínima inicial máxima de 4 años–, y con la única excepción de que “normativamente se prevea un plazo superior”.*

*Por tanto, la excepción legal vindica una norma que establezca un plazo superior a 4 años. Tal excepción legal, y adviértase el matiz, no remite a una norma que de manera mediata deje libertad a las partes para fijar un plazo mayor, sino que reclama una norma que de forma directa prevea ese plazo más amplio. No cabe, a juicio de la Abogacía General, hacer una interpretación distinta como la que se sugiere en la Consulta, pues ello supondría una contravención de la literalidad de la excepción legal, desatendiendo el brocardo latino “in claris non fit interpretatio”, y el axioma jurídico en cuya virtud las normas excepcionales ha de ser objeto de interpretación estricta y no extensiva –exceptio est strictissima interpretationis–.*

*Por otro lado, como ya hemos apuntado, la Consulta vierte un segundo argumento para sostener su parecer, invocando que el artículo 67 de la LGS no ha sido derogado por la LRJSP, ni por ninguna Ley posterior. Tal extremo, sin embargo, no es cuestionado por la Abogacía General, más al contrario, convenimos que, en efecto, aquel precepto continúa vigente. Ahora bien, la aplicación del artículo 67 de la LGS no puede hacerse de manera aislada ni asistemática, como parece mantener la Consulta, sino que dicha aplicación ha de tener en necesaria consideración el nuevo régimen jurídico de los Convenios previsto en la LRJSP, que inexorablemente le afecta y, en particular, ha mostrado una especial preocupación por la extensión temporal*



modificación del artículo 2 del Decreto 48/2019<sup>92</sup> mediante el Decreto 5/2021, de 27 de enero<sup>93</sup>, cuya exposición de motivos justificaba esta ampliación de plazos en varias razones.

Se señalaba que tales convenios carecían de regulación propia en la Comunidad de Madrid; se apuntaba la eventual necesidad de amortización de inversiones en un plazo superior a los cuatro años; si bien la razón principal a la que se apelaba se circunscribía -así se explica- a que la planificación de la red hospitalaria única de utilización pública de la Comunidad de Madrid supera el horizonte temporal a los cuatro años y se advertía que los hospitales integrados en esa red mediante convenios singulares son hospitales privados que, una vez extinguido el convenio, salen de la red y puede resultar muy difícil encontrar una alternativa eficiente, o cuando menos, hacerlo en el plazo de cuatro años<sup>94</sup>.

Debe significarse que el proyecto de decreto que propendía la modificación referida no tuvo una positiva acogida en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, cuyo informe 582/2020, de 22 de diciembre, lo cuestionó desde distintos puntos de vista. En primer lugar, consideró que el proyecto incurría en un exceso de lo que es consustancial en una norma modificativa, y que padecía un desajuste competencial<sup>95</sup>, en la medida que la

---

*de los mismos, prevención reflejada en el meritado artículo 49.h).1º. Por tanto, dicho artículo 49.h).1º ha de servir simultáneamente de cobertura y limitación a todos los Convenios, incluidos los celebrados al amparo del artículo 67 de la LGS.*

*En definitiva, no cabe la celebración de Convenios singulares de vinculación al margen de las cautelas temporales que emanan del artículo 49. h).1º de la LRJSP, y es precisamente esta razón la que hace que cobre especial interés la eventual regulación autonómica de un plazo superior de vigencia aplicable a esos Convenios” (C.J.III).*

<sup>92</sup> En concreto, se añadía un apartado 5 a dicho precepto con el siguiente tenor: “los convenios singulares que se celebren por la Comunidad de Madrid para la vinculación de hospitales generales del sector privado al sistema público de salud se regularán por lo previsto en la legislación sanitaria estatal o autonómica aplicable en lo que respecta a los derechos y obligaciones de las partes, siéndoles de aplicación el presente Decreto en cuanto no se oponga a la regulación específica en la materia. La duración de esos convenios se fijará en cada caso en función de las circunstancias que concurran, en especial en relación con las capacidades y planificación de la Red Sanitaria Única de Utilización Pública y las necesidades asistenciales que se pretendan satisfacer, las cuales deberán justificarse suficientemente en el expediente de cada convenio, sin que en ningún caso pueda ser superior a 30 años, incluyendo las posibles prórrogas”.

<sup>93</sup> Decreto 5/2021, de 27 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid.

<sup>94</sup> En relación con este último extremo se exponen las siguientes aclaraciones: “el artículo 66 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, prevé este tipo de convenios para los hospitales generales del sector privado que lo soliciten. Eso determina que, extinguido el convenio, el hospital privado saldría de la red pública. No se produciría una reversión de la instalación y sus medios a la Administración, como ocurriría con un hospital de la red pública gestionado indirectamente a través de una concesión. Mantener el plazo máximo de cuatro años, incluso de ocho con prórroga (que dependería de la voluntad de la contraparte privada), perjudicaría seriamente la planificación de la red única de utilización pública, que lógicamente se hace con un horizonte temporal superior a los cuatro años. Haría prácticamente imposible vincular a esa red un hospital con una alta capacidad, porque habría que tener prevista una alternativa viable a cuatro años. Teniendo en cuenta que la vinculación incorpora a la red hospitales preexistentes, que pueden estar en zonas totalmente consolidadas por la urbanización, donde puede no existir suelo dotacional disponible para uso hospitalario, ni otros hospitales privados vinculables, esa alternativa puede ser extremadamente difícil de configurar.”

<sup>95</sup> “(...) la modificación analizada excede de lo que es propio de una norma modificativa, ya que siquiera encuentra cobertura al amparo de los mismos títulos de competencias que sirvieron de base para dictar el Decreto 48/2019 (los artículos 26, apartados 1.1 y 1.3 y 27.2 del Estatuto de Autonomía, que habilitan el

competencia ejercida afectaba a la sanidad, por lo que lo adecuado -así se apuntaba- hubiera sido la aprobación de una normativa especial sanitaria para la regulación de esos convenios, bastando con su mera exclusión del ámbito de aplicación del Decreto 48/2019. Se estimaba un exceso competencial y una incoherencia jurídica disponer esa exclusión y regular al tiempo, en esa misma norma, su plazo máximo de vigencia. Se calificó tal consideración como esencial, quizá de manera excesivamente rigurosa, porque, en realidad, su observación aconsejaba, a lo sumo, una mejora de mera técnica normativa, en el sentido de que parecía resultar preferible una regulación independiente de este tipo de convenios y, cuando previamente se había reconocido la competencia de la Comunidad de Madrid en materia sanitaria, y recuérdese que la propuesta de decreto emanó de la Consejería de Sanidad.

Se criticaba igualmente el hecho de que el plazo máximo de treinta años coincidiera con el periodo de vigencia estipulado en el ya existente convenio singular con la Fundación Jiménez Díaz, lo que a su juicio, contrariaba la nota de la generalidad que debe subyacer en cualquier disposición reglamentaria; incluso se llegó a afirmar que se trataba de una modificación realizada a medida, con vistas a dicho específico convenio<sup>96</sup>, aseveración que presumimos venía conectada a la eficacia retroactiva que pretendía procurarse a la modificación proyectada. Esta severa crítica se nos antoja también desmesurada, por cuanto, incluso si así fuere, no perjudicaba en modo alguno a la vocación de generalidad de la proposición jurídica, pues sería igualmente aplicable a cualquier otro convenio sanitario preexistente o futuro.

Tampoco nos parece suficientemente acotada la consideración esencial que el mencionado dictamen realizaba a la disposición transitoria incluida en el texto, mediante la cual se establecía la aplicación retroactiva del plazo máximo de los treinta años a los

---

*desarrollo autonómico de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, que el Estado regula al amparo del artículo 149.1.18 CE), que son los que enuncia su parte expositiva.*

*Por el contrario, la competencia autonómica madrileña para planificar y organizar su Servicio de Salud- y así regular el instrumento de los convenios sanitarios-, que es la que permite determinar un aspecto tan relevante como el plazo máximo de duración de los convenios sanitarios, descansa en las previsiones del artículo 148.1.21 CE y en las de los artículos 27.4 y 27.5 de su Estatuto de Autonomía, dentro del marco de lo establecido en el artículo 149.1.16 CE. En prueba de ello, la Memoria y la propia parte expositiva de la propuesta, en justificación de este extremo apela a razonamientos de planificación sanitaria y no a otros, de organización de la actividad administrativa general. Así, señala: "...La razón fundamental es que la red hospitalaria única de utilización pública de la Comunidad de Madrid se planifica con un horizonte temporal muy superior a los cuatro años y que los hospitales integrados en esa red mediante convenios singulares son hospitales privados que, una vez extinguido el convenio salen de la red y puede resultar muy difícil encontrar una alternativa eficiente, o cuando menos hacerlo en el plazo de cuatro años". En definitiva y, por ello, la cuestión hubiera merecido un análisis más completo, a través de la oportuna introducción de una modificación en la específica normativa autonómica sanitaria o de la elaboración de una norma que se ocupara específicamente de ello, materializando el desarrollo de las competencias correspondientes. A mayor abundamiento, siquiera resulta coherente desde un punto de vista lógico, afirmar -como hace la propuesta-, que la especialidad de este tipo de convenios avoca a su regulación por su normativa especial y a la exclusión del régimen establecido en el Decreto que se modifica y proceder, inmediatamente y en el propio decreto, a introducir un elemento esencial determinante del negocio jurídico, como es el plazo de vigencia". (C.J.4).*

<sup>96</sup> *"(...) tampoco se razona en el expediente la ampliación del plazo a 30 años, que no encuentra más justificación que la evidencia de que coincide con el estipulado en el vigente Convenio FJD, lo que además nos llevaría a cuestionar la propuesta desde otro punto de vista, ya que, por definición, toda disposición normativa debe ser llamada a regir situaciones generales y, que en este caso, resulta elaborada a medida, para atender una situación concreta y tan claramente identificable". (C.J.4).*

convenios preexistentes a su entrada en vigor, pues lejos de valorar los parámetros constitucionales limitativos de la retroactividad de cualquier norma, como hubiera sido procedente -y como hiciera la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, en un previo informe 178/2020, de 22 de octubre de 2020<sup>97</sup>, emitido sobre este mismo asunto-, aquél se limitaba a concatenar en este punto el reparo previamente expuesto sobre la perentoriedad de una regulación autónoma de estos convenios singulares, sin ofrecer, empero, un tratamiento jurídico independiente de la cuestión puramente transitoria.

---

<sup>97</sup> Dicho informe, retomando lo ya expuesto, en el precitado informe de 17 de febrero de 2020, de la misma Abogacía General de la Comunidad de Madrid, señalaba lo siguiente: *“debe recordarse la doctrina constitucional sobre la irretroactividad de las normas jurídicas, siendo muy ilustrativa la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 10 de mayo de 2018:*

*“4. La primera de las dudas constitucionales que plantea el órgano judicial se refiere a la pretendida vulneración del principio de irretroactividad de disposición restrictiva de un derecho ya consolidado (art. 9.3 CE).*

*En la STC 49/2015, de 5 de marzo, FJ 4, sintetizamos así nuestra doctrina sobre el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales:*

*“a) Es doctrina reiterada de este Tribunal la de que el principio de irretroactividad de las leyes consagrado en el art. 9.3 CE ‘no es un principio general, sino que está referido exclusivamente a las leyes ex post facto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales (SSTC 27/1981, 6/1983, y 150/1990)’ (STC 173/1996, de 31 de octubre, FJ 3).*

*Fuera de estos dos ámbitos, nada impide constitucionalmente al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere oportuno, entre otras razones porque la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico, lo que resulta inadmisibles —ello, obviamente, sin perjuicio del debido respeto a otros principios consagrados en el art. 9.3 CE— (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 17; 99/1987, de 11 de junio, FJ 6).*

*b) La expresión ‘restricción de derechos individuales’ del art. 9.3 CE ha de equipararse a la idea de sanción, por lo cual el límite de dicho artículo hay que considerar que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas (del título I de la Constitución) o en la esfera general de protección de la persona (SSTC 104/2000, de 13 de abril, FJ 6; 131/2001, de 7 de junio, FJ 5; 112/2006, de 5 de abril, FJ 17; 89/2009, de 20 de abril, FJ 4; 90/2009, de 20 de abril, FJ 4, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 10)” (el énfasis es añadido).*

*Como puede observarse, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional delimita la esfera propia de la irretroactividad, circunscribiéndola a las normas sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, y confirmando que al margen de dichos ámbitos no hay obstáculo alguno que impida dotar a la norma jurídica del grado de retroactividad que se considere oportuno. Siendo así, no se aprecia por esta Abogacía General óbice alguno para que una eventual norma que regule los plazos de vigencia de los Convenios singulares de vinculación se aplique a los Convenios preexistentes, por cuanto no se trataría de una norma de índole sancionadora ni quedarían restringidos derechos individuales.*

*Por otro lado, como ya hemos reseñado, la Consulta expone que “esa norma podría tener rango reglamentario, habida cuenta de que no es necesario en nuestro sistema que la norma de desarrollo estatal de una ley básica tenga rango legal, y no existe en la legislación de la Comunidad Autónoma una norma legal sobre esta cuestión”. Desde la perspectiva de la retroactividad de la norma ninguna tacha puede oponerse según la Jurisprudencia antes citada, y lo mismo puede predicarse desde un punto de vista puramente formal”. Con base en la doctrina sentada por esta Abogacía General en el informe que acaba de transcribirse, la aplicación retroactiva de las previsiones del Decreto proyectado a los convenios singulares preexistentes celebrados para la vinculación de hospitales generales del sector privado al sistema público de salud debe considerarse ajustada a Derecho, puesto que el meritado Proyecto no participa de la naturaleza de una norma sancionadora, ni restrictiva de derechos individuales”. (C.J.4).*

## 7. Los convenios instrumentales de las subvenciones nominativas. ¿Antinomia entre los apartados 7 y 9 del artículo 48 de la LRJSP?

La Abogacía del Estado<sup>98</sup>, en su informe de 3 de abril de 2017, apreció la existencia de una antinomia entre los apartados 7 y 9 del artículo 48 de la LRJSP. El primero dispone que los convenios que instrumenten una subvención deben cumplir con lo previsto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) y en la normativa autonómica de desarrollo, y el segundo excluye de la aplicación de la LRJSP a los acuerdos de terminación convencional de los procedimientos administrativos, carácter que parecen merecer aquellos convenios. Explicamos a continuación las razones que se arguyeron para llegar a esa conclusión, así como la primacía propuesta por la Abogacía del Estado.

Se dilucidó primariamente si la figura del convenio canalizador de tales subvenciones era subsumible en el concepto legal de convenio (artículo 47.1 de la LRJSP), afirmándose que, efectivamente, tiene su natural y adecuado encaje en dicha definición, pues constituyen el medio por el cual la Administración otorgante y el sujeto beneficiario persiguen y satisfacen el fin común que cabe identificar con la realización de la actividad propia de este último: la Administración concedente de la subvención tiene interés en fomentar dicha actividad y por esta razón decide financiarla a través de la concesión de una ayuda pública, en tanto que el beneficiario tiene asimismo interés en desarrollar esa actividad en cuanto propia. Por otra parte, el compromiso de entregar la subvención y los que, como contrapartida, asumirá el beneficiario -principalmente, la realización de la actividad y su justificación- no constituyen meras declaraciones de intención de contenido general, sino obligaciones jurídicas concretas y exigibles, lo que es característico de los convenios.

En segundo lugar, se asintió que no podía entenderse como óbice suficiente para frustrar la aseveración anterior el posible incumplimiento por estas subvenciones de los requisitos cumulativos previstos en el artículo 48.3<sup>99</sup> (mejora de la eficiencia de la gestión pública y la utilización conjunta de medios y servicios públicos). El hecho de que las subvenciones no contribuyan necesariamente a mejorar aquella eficiencia de la gestión pública o que no concurra esa utilización pública conjunta –como sucede en todos los casos en que el beneficiario es un sujeto de derecho privado– no impide *a priori* que el convenio que las instrumente esté sometido a la LRJSP<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> Firmado por el entonces Abogado General del Estado, D. Eugenio López Álvarez.

<sup>99</sup> No cabe dudar del cumplimiento del requisito referido a la “*realización de actividades de utilidad pública*”, puesto que las subvenciones tienen por objeto “*el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública*” (artículo 2 de la LGS).

<sup>100</sup> Ello se fundaba en dos argumentos. El primero aludía a que también son verdaderos convenios sometidos a la LRJSP los que suscribe una Administración pública u organismo o entidad de derecho público con un sujeto de derecho privado; a estos convenios se refiere en particular el artículo 47.2. c) del repetido texto legal. Pues bien, un sujeto de derecho privado no es titular de medios y servicios públicos, por lo que el convenio que con él suscriba una Administración pública difícilmente podrá tener por finalidad la de “*mejorar la eficiencia de la gestión pública*” o, más exactamente, la de “*facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos*”, finalidades ambas que expresamente enuncia el artículo 48.3 y que claramente están refiriéndose a los convenios interadministrativos en los que cada parte firmante, por su condición de administración pública, es titular de medios y servicios públicos propios cuya gestión eficiente puede tener interés en mejorar o cuyo uso podrá permitir a la otra.

Convocaría esta misma conclusión la propia sistemática del artículo 48 de la LRJSP, que, bajo la rúbrica “*requisitos de validez y eficacia*” enuncia los elementos constitutivos del negocio jurídico convencional, distinguiendo los elementos subjetivos -quiénes pueden suscribir los convenios y quiénes, en su nombre, son competentes para celebrarlos (apartados 1 y 2)-; los elementos objetivos -cuáles son los fines que con su suscripción han de perseguirse y los condicionantes legales y económicos (compromisos de aportaciones financieras) a que han de someterse (apartados 3, 4, 5, 6 y 7)- y los elementos formales -cómo se perfeccionan y adquieren eficacia (apartado 8)-. Dado que la alusión a los convenios que canalizan subvenciones nominativas se halla en este mismo precepto, dedicado, como decimos, a los “*requisitos de validez y eficacia*” de los convenios, lógico es concluir que aquellos estén sujetos a la LRJSP, debiéndose entender la remisión que se hace a la LGS, como un segundo grupo normativo que también sería de aplicación en esos casos<sup>101</sup>. Por tanto, se aplicarían, al tiempo, la normativa de convenios de la LRJSP y la de las subvenciones.

En este punto concreto el informe comentado ofreció un relevante giro, al plantearse que los convenios que instrumentan subvenciones nominativas participan de la naturaleza propia de los acuerdos de terminación convencional del procedimiento administrativo, lo que, de ser así, determinaría desechar el régimen jurídico de la LRJSP por mandato del artículo 48.9, que los excluye expresamente. En este sentido se apeló al artículo 65.3 del

---

El segundo argumento se basaba en que pueden existir y existen de hecho convenios que no incluyen compromisos de tipo financiero a cargo de ninguna de las partes firmantes y que, por tanto, no tienen un contenido que permita afirmar que cumplen con las exigencias impuestas por la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, sin que por ello dejen de ser auténticos convenios sometidos a la LRJSP, siempre que contribuyan a la realización de actividades de utilidad pública.

<sup>101</sup> El meritado informe de la Abogacía del Estado decía: “*Resulta así que, en la estructura del precepto dedicado a los requisitos de validez y eficacia de los convenios que regula la propia LRJSP e incluidos, por tanto, en su ámbito de aplicación (no tendría sentido alguno que este texto legal regulase los requisitos de validez y eficacia de convenios no sometidos al mismo), la remisión que se hace a la LGS cuando se mencionan los convenios que instrumentan subvenciones adquiere pleno sentido si se entiende que la alusión a estos convenios se debe a que están sometidos a la LRJSP: puesto que estos convenios están sometidos a la LRJSP, lógico es que este texto legal aluda a ellos al regular los requisitos que para la validez y eficacia de los convenios establece, tratándose, en el caso de los convenios por los que se instrumentan subvenciones, de un requisito objetivo, cual es el de que han de respetar no sólo la regulación general sobre convenios, sino también, la regulación específica en materia de subvenciones.*

*Lo coherente con ello es, pues, entender que todo instrumento convencional que no posea la naturaleza de encomienda de gestión o de acuerdo de terminación convencional, es decir, que no esté mencionado en el apartado 9 del artículo 48, sí está sujeto a las normas del Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP, cuando, además, tenga encaje en la definición de convenio que establece el artículo 47, circunstancia esta última que, como se ha razonado, sucede en el caso de los convenios que canalizan subvenciones.*

*Dicho en otros términos, a la vista del significado del artículo 48 y de la forma en que este precepto está estructurado (se regulan, en primer término, los requisitos de validez y eficacia de los convenios –apartados 1 a 8– y, en segundo término y tras ello, se determinan los supuestos de exclusión del ámbito de aplicación de la Ley –apartado 9–), carecería de sentido que un convenio supuestamente excluido de la aplicación de la LRJSP (convenio de instrumentación de una subvención nominativa) sea mencionado entre los apartados que regulan los requisitos de validez y eficacia de los convenios sometidos a dicho texto legal”. (C.J.3).*



Reglamento General de Subvenciones<sup>102</sup>, que regula el procedimiento de concesión de las subvenciones nominativas, disponiendo que se trata de un verdadero procedimiento administrativo que termina con una resolución de concesión o por convenio. Se consideró que, aún sin existir unanimidad en la auténtica naturaleza de la terminación convencional de los procedimientos administrativos<sup>103</sup>, y aun considerando que el artículo 86 de la LPAC, que la regula, no es lo suficientemente explícito<sup>104</sup>, parece claro que ha de entenderse por tal todo acuerdo que sustituye el normal pronunciamiento unilateral de resolución de un procedimiento administrativo, por lo que no existe dificultad para sostener que uno de los supuestos englobados en el referido artículo 86 es el convenio que instrumenta las subvenciones nominativas, a cuyo través se finaliza el procedimiento administrativo que las concierne<sup>105</sup>.

<sup>102</sup> Aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

<sup>103</sup> Sobre estas cuestiones puede leerse a Brufau Curiel (2022, págs. 2 y ss). El referido autor compendia las distintas teorías sobre la naturaleza de la terminación convencional de los procedimientos administrativos, pasando por las posiciones unilateralistas, en las que se tiene en cuenta sobremanera que se trata de una finalización alternativa del procedimiento; las tesis contractualistas, según las cuales se manifiesta como una especie del género contrato, y aquellas otras posiciones sincréticas, de las que resulta partidario el propio autor: *“sigo la opinión de que la norma del art. 86 de la LPAC posee elementos que participan de ambas naturalezas, pues como se ha dicho «encajan sin problemas en el género de contrato los convenios finalizadores del procedimiento. Y ello porque parece razonable entender que, si mediante una resolución se crea, extingue o modifica una relación jurídica, el convenio que sustituye y hace innecesaria tal resolución también crea, extingue o modifica relaciones jurídicas. Además, la voluntad de los partícipes incide en la configuración de los contenidos de la relación jurídica creada, modificada, o en los efectos derivados de la extinción de la misma”*.

<sup>104</sup> *“Los acuerdos de terminación convencional de un procedimiento administrativo quedan regulados en la actualidad en el artículo 86 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC,) cuyo apartado 1 dispone que “las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de Derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que, en su caso, prevea la disposición que lo regule, pudiendo tales actos tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin”*.

*La falta de claridad en la redacción del precepto transcrito impide fijar con precisión el concepto de terminación convencional del procedimiento administrativo, dada la diversidad de supuestos que se plantean (convenio sobre fijación del justiprecio a que alude el artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa y que pone fin a la llamada fase de determinación del justiprecio; convenio por el que se fijan o determinan con carácter vinculante datos que han de ser tenidos en cuenta para dictar la resolución; convenio que sirve de antecedente de carácter no vinculante a la resolución que pone término al procedimiento, como es el caso de la llamada oferta de condiciones a que se refiere el artículo 67 de la Ley de Costas). No existe criterio doctrinal uniforme sobre lo que deba entenderse por terminación convencional del procedimiento, ya que si este concepto no se discute en el caso de acuerdo o convenio que sustituye al normal pronunciamiento unilateral de la Administración sobre la cuestión de fondo y que pone fin al procedimiento, no ocurre lo propio en el caso de los acuerdos o convenios que tienen carácter vinculante respecto de la resolución con que termina el procedimiento, ni, menos aún, cuando se trata de acuerdos o convenios que no tienen carácter vinculante respecto de la resolución que finaliza el procedimiento”*. (C.J.3).

<sup>105</sup> *“Atendiendo a lo establecido en la LGS, el otorgamiento de ayudas públicas, sea en virtud de su concesión en régimen de concurrencia competitiva, sea por concesión directa –como es del caso– se inserta en un procedimiento administrativo. Así resulta del Título I de la citada Ley que lleva por rúbrica “Procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones” y de los sucesivos capítulos que lo integran: Capítulo I “Del procedimiento de concesión”; Capítulo II “Del procedimiento de concesión en régimen de concurrencia*



Y es aquí donde se advierte concretamente la comentada antinomia, por razón de la conclusión a que conduce, de una parte, el artículo 48.7 de la LRJSP y, de otra, la derivada del artículo 48.9. Mientras del primero, incluido sistemáticamente en “*los requisitos de validez y eficacia de los convenios*”, cabría deducir que se halla comprendido en dicho ámbito de aplicación, del segundo, al excluir de la aplicación de la LRJSP a los acuerdos de terminación convencional, se llegaría justamente a la conclusión contraria.

Dicha antinomia es resuelta por la Abogacía del Estado dando preferencia al artículo 48.9, por considerar que debe predominar el mandato legal cuyo fin es la exclusión expresa del régimen jurídico<sup>106</sup>. Por tanto, concluye finalmente que los convenios que canalizan subvenciones nominativas no se rigen por la LRJSP, sino que les resulta de aplicación exclusiva lo dispuesto en la normativa sobre subvenciones<sup>107</sup>.

El Consejo de Estado, en su Dictamen 445/2019, de 27 de junio, sin embargo, abjura de la tesis glosada. Se analiza en esta ocasión un convenio muy particular, de naturaleza mixta, en el que confluyen el carácter de acuerdo transaccional sobre derechos de la hacienda

---

*competitiva”; y Capítulo III “Del procedimiento de concesión directa”, en el que se ubica el artículo 28, referido, en su apartado 1, a los convenios que instrumentan subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado.*

*A lo anterior debe añadirse que el RGS sigue una estructura idéntica a la del texto legal; así, su Título I lleva por rúbrica “Procedimiento de concesión”; el Capítulo II “Procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva” y el Capítulo III “Procedimiento de concesión directa”, en el que se incluye artículo 65, específicamente referido al “procedimiento de concesión de las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos”, y en cuyo apartado 3 se dispone que “el procedimiento para la concesión de estas subvenciones se iniciará de oficio por el centro gestor del crédito presupuestario al que se imputa la subvención, o a instancia del interesado, y terminará con la resolución de concesión o el convenio”. Si de la interpretación sistemática de la LGS y del RGS resulta claramente la vinculación del convenio por el que se instrumenta una subvención nominativa al procedimiento de concesión de ayudas públicas, lo que ya permite entender que dicho convenio constituye un supuesto de “terminación convencional” de un procedimiento administrativo, esta conclusión queda confirmada por el criterio doctrinal antes expuesto, según el cual debe conceptuarse como acto convencional de terminación del procedimiento administrativo el acuerdo que sustituye al normal pronunciamiento unilateral de la Administración, desde el momento en que, como se ha dicho, el artículo 65.3 del RGS alude a la terminación mediante convenio”. (C.J.3).*

<sup>106</sup> “La necesaria resolución de esa “antinomia” ha de efectuarse, a juicio de este Centro Directivo, dando prevalencia al apartado 9 del artículo 48 sobre el apartado 7 de dicho precepto legal, entendiendo, por tanto, que los convenios mediante los que se instrumentan subvenciones, al constituir acuerdos de terminación convencional de los procedimientos de concesión de subvenciones previstas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, están excluidos de la aplicación de las normas del Capítulo VI del Título Preliminar de la LRJSP, y ello en razón de que resulta de aplicación preferente la norma que precisamente tiene por objeto delimitar el ámbito de aplicación de un determinado régimen jurídico, que es la cuestión que aquí se plantea, y no cabe duda de que, respecto del régimen jurídico de los convenios que establece la LRJSP, dicha norma está constituida por el apartado 9 del artículo 48 –se prescinde, por no ser del caso, de los supuestos a que alude el artículo 47.2 d)–, dado que delimita en sentido negativo el ámbito de aplicación del régimen jurídico que establece en esta materia el repetido texto legal (convenios excluidos de ese régimen jurídico)”. (C.J.3).

<sup>107</sup> Idéntica conclusión sería predicable en el ámbito de la Comunidad de Madrid, por cuanto se ha considerado que el artículo 4.5 de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid prevé igualmente la canalización de las subvenciones nominativas a través de convenio.

pública, a los que se les aplica el artículo 7.3 de la Ley General Presupuestaria (LGP)<sup>108</sup>, con las notas configuradoras de un convenio interadministrativo. En esta tesitura, el Consejo de Estado afirma que “*no se trata de categorías ni regímenes incompatibles o excluyentes entre sí*”, siendo, por tanto, aplicables ambos grupos normativos; y precisó que esto mismo sucede con los convenios que instrumentan subvenciones, en los que converge la aplicación de la LRJSP con la LGS<sup>109</sup>, argumentando que cuando el Legislador ha querido establecer una incompatibilidad entre regímenes jurídicos y la preferencia de uno sobre el otro, así lo ha hecho expresamente, sin que acontezca tal circunstancia en el supuesto de las subvenciones públicas.

Podría defenderse también una postura intermedia a favor de la aplicación coordinada de la LRJSP en todo aquello que no sea contrario a la LGS, basada en una premisa principal, cual es la inexistencia real de contradicción entre los preceptos comparados, en el entendido de que verdaderamente no hay una exclusión expresa al régimen de la LRJSP en la remisión realizada a la LGS -lo que permite explicar su ubicación sistemática en el artículo 48, habiendo sido su posición natural en el artículo 47 en el supuesto de haberse pretendido tal exclusión-, y presumiendo que no hubo ninguna intención legislativa, siquiera por descuido, de asimilación entre estas subvenciones y los acuerdos de terminación convencional, puesto que si hubiera sido así, el legislador tendría que haberlo explicitado. Otra posición sincrética es la propugnada por la Abogacía del Estado en su informe de 4 de abril de 2019, inserto en el expediente estudiado por el Consejo de Estado en el precitado dictamen, en el que se proponía la aplicación analógica de las reglas de la

---

<sup>108</sup> “Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 2 del artículo 10 de esta ley, no se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda Pública estatal, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, previa audiencia del de Estado en pleno”.

<sup>109</sup> “En opinión de este Consejo, el convenio anexo al real decreto en proyecto no se ciñe a una mera transacción, sino que contiene previsiones que van más allá de ella y que no difieren mucho de las de los anteriores con el mismo fin, estableciendo una nueva relación jurídica entre las cuatro partes. Tal hecho permite afirmar que el referido convenio tiene una naturaleza mixta, que participa del carácter de acuerdo o convenio transaccional entre cuatro Administraciones y, por ello, se sujeta al régimen establecido en el artículo 7.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en lo que concierne al Ministerio de Fomento, así como del carácter de convenio interadministrativo, pues se incluye en la definición contenida en el artículo 47.1 de la Ley 40/2015 (“Son convenios los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común”). No se trata de categorías ni regímenes incompatibles o excluyentes entre sí. Como tampoco lo es la existencia de convenios que instrumentan una subvención (artículo 48.7 de la Ley 40/2015), en los cuales converge la aplicación de la normativa del capítulo VI del título preliminar de la Ley 40/2015 y la de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Cuando la ley ha querido establecer la incompatibilidad de dos regímenes legales y la preferencia de uno de ellos, con desplazamiento del otro, así lo ha hecho. En tal sentido, el artículo 47.1, tercer párrafo, determina que “los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos. En tal caso, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratos del sector público”. Delimitación negativa, por lo demás, que se incluye específicamente en la estipulación segunda, párrafo segundo, del convenio anexo” (C.J.IV).

LRJSP, en lo que fuera pertinente, al acuerdo transaccional que les ocupaba, y ello por su condición de regulación con vocación de generalidad y completitud.

## 8. La revisión de oficio de los convenios.

La Sentencia 626/2025, de 26 de mayo, del Tribunal Supremo (RC 6456/2022)<sup>110</sup> ha valorado y resuelto negativamente la posibilidad de que los convenios sean susceptibles de revisión de oficio, si bien circunscrito al ámbito de los convenios interadministrativos.

La cuestión controvertida tenía su origen en un acuerdo del pleno de una corporación local por la que se declaraba la revisión de oficio de un convenio suscrito entre ésta y un Ministerio. La defensa del ayuntamiento esgrimía que se trataba de una forma de terminación convencional, por lo que, finalizado el procedimiento administrativo resultaría aplicable la regulación de los actos administrativos, siendo posible consecuentemente la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho<sup>111</sup>.

Sin embargo, la Sala de instancia no apreció que el convenio objeto de la *litis* tuviera naturaleza de terminación convencional; por el contrario, consideró que se estaba en presencia de un convenio interadministrativo, tanto porque no existía referencia alguna a la finalización de procedimiento alguno, como por el hecho de que el examen de sus cláusulas acreditaba de forma inequívoca que se trataba de un convenio para satisfacer las necesidades de las dos Administraciones implicadas<sup>112</sup>.

De aceptarse la tesis del ayuntamiento -decía la Sala de instancia- se estaría consiguiendo un resultado unilateral sobre los derechos y obligaciones que vinculan a la otra

---

<sup>110</sup> Se trataba del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Sabadell contra la sentencia 1588/2022, de 4 de mayo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta), que estimó el recurso de apelación 140/2021, interpuesto por la Administración General del Estado contra la sentencia 295/2020, de 17 de diciembre de 2020, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 16 de Barcelona, la cual desestimó el recurso interpuesto contra el acuerdo de 22 de febrero de 2018 del Pleno del Ayuntamiento de Sabadell, por el que entre otros, se declaraba la nulidad del Protocolo de 2 de agosto de 2006, firmado por el Ministerio del Interior y el Alcalde de Sabadell sobre actuaciones destinadas a poner a disposición de la entidad local la antigua casa cuartel de la Guardia Civil y su entrega al ayuntamiento, a cambio de la aportación de dinero y cesión por parte del Ayuntamiento de Sabadell al Ministerio del Interior de un solar con destino a la construcción de un edificio para la Guardia Civil.

<sup>111</sup> Ciertamente se amparaba en las afirmaciones del Dictamen 2/2018, de 15 de enero, de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya, que son rebatidas también en la sentencia de instancia: *“excluye la aplicación del artículo 48.9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en la segunda parte de la propuesta, y pasa por alto el dato esencial de la primera parte de su propia afirmación: Es un convenio.”*

<sup>112</sup> La Abogacía del Estado, en su escrito de oposición al recurso de casación, se expresa en parecidos términos, según nos relata la Sentencia 626/2025 : *“el objeto de la revisión de oficio del caso es un convenio interadministrativo y no un acto administrativo o una disposición de carácter general, ahondando en la distinción jurídica existente entre tales figuras, de lo que deduce la imposibilidad de que una Administración pública prive unilateralmente de eficacia un convenio administrativo mediante el ejercicio de la potestad de revisión de oficio. De esta forma, y en interpretación del artículo 51 de la Ley 40/2015, asevera que si el convenio está incurso en una causa de nulidad de pleno derecho, ninguna de las partes puede revisarlo de oficio unilateralmente, sino que debe denunciar su nulidad ante los Tribunales de justicia para que se proceda a la declaración judicial de nulidad del convenio y consecuente privación de su eficacia”*.

administración pública contraparte y, en última instancia, se estaría resolviendo en el mismo acto que declara la nulidad, sus consecuencias, lo que era claramente irrespetuoso con el principio general de que los contratos no pueden quedar al arbitrio de uno de los contratantes.

Se añadía que se ha actuado como si se tratara de un contrato de los que regula la LCSP, con activación de los privilegios consustanciales a las entidades contratantes, olvidando que los convenios están excluidos precisamente de dicho régimen jurídico<sup>113</sup>, y se concluye que la LRJSP no contempla en su artículo 51 como causa de extinción de los convenios la revisión de oficio, en buena lógica con su carácter bilateral, el principio de lealtad y de igualdad; por el contrario, se apunta directamente en dicho precepto, a la necesaria decisión judicial para la declaración de la nulidad del convenio<sup>114</sup>.

El Tribunal Supremo, por su parte, secunda las tesis sostenidas por la Sala de instancia, matizando que la cuestión va a ser analizada, exclusivamente, desde la perspectiva de la naturaleza jurídica que reviste el convenio, de modo que atendido su contenido, se concluye que se trata de un convenio de colaboración, tal y como lo denominaba el artículo 6 de la LRJPAC -vigente en el momento de celebrarse el mismo-o un convenio interadministrativo, en la definición que de esta categoría jurídica realiza ahora el artículo 47.2.a) de la LRJSP, y, por tanto, hallándose sujeto a la regulación contenida en dicho cuerpo normativo.

A continuación, nos recuerda que la revisión de oficio constituye una potestad pública excepcional, prevista por el legislador como una proyección de la potestad de autotutela administrativa, en tanto permite a las Administraciones enervar el principio de que nadie puede ir contra sus propios actos -*non licet venire contra factum proprium*-, así como el principio de irrevocabilidad de los actos favorables a los interesados. Prosigue

---

<sup>113</sup> “La posición de igualdad y cooperación queda destruida si los acuerdos de colaboración y cooperación interadministrativos son susceptibles de ser interpretados por una de las partes, en ejercicio de una potestad que no ha sido identificada, pues la normativa de contratos del sector público, que sí confiere “*ius variandi*” y “*factum principis*”, viene excluyendo de su ámbito de aplicación desde antiguo los convenios de colaboración entre diferentes Administraciones Públicas. De forma clara aparece que la actuación de la Corporación local demandada, por medio del ejercicio de la potestad de revisión de oficio, en realidad ha creado un régimen jurídico favorable a sus intereses, y lo ha hecho, con base (también reinterpretando) la normativa sobre patrimonio local, sin tener en cuenta el Convenio firmado”. (F.J.6).

<sup>114</sup> A la problemática suscitada se sumaba una segunda cuestión, sobre la posibilidad de proceder a la revisión de oficio en supuestos en los que concurriera cosa juzgada, sobre la que nos limitamos a citar lo señalado por la Sala de instancia, al exceder del objeto del presente trabajo: “por lo que atañe a la posibilidad de incoar un procedimiento de revisión de oficio cuando existe cosa juzgada, se establece en el fundamento jurídico octavo de la sentencia recurrida que: «[e]n este punto debemos recordar de nuevo que la equidad y la buena fe son algunos de los límites previstos por el referido artículo 106 para el ejercicio de la potestad revisora de la Administración. No puede calificarse de buena fe la actuación de aquella Administración cuando, según recoge la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2006, recurso 5980/2001, “... La Administración haya hecho cualquier clase de manifestaciones sobre la validez de un concreto aspecto o elemento de su actuación administrativa; que haya generado la apariencia de que esa era ya una cuestión previamente analizada y valorada por ella; y que, posteriormente, promueva la revisión de oficio con base en la invalidez de ese mismo elemento y en contradicción con su anterior manifestación sobre esa concreta cuestión”. Y es precisamente lo que ha sucedido, puesto que, junto a los acreditados contactos y comunicaciones para avanzar en la ejecución del Convenio de 20 de octubre de 2006, ha existido un pronunciamiento judicial”. (F.J.6).

acentuando los importantes límites que aquilatan la revisión de oficio, y de entre ellos, destaca el propio ámbito objetivo sobre el que se ejerce esta vía revisora excepcional, para aseverar finalmente que un convenio interadministrativo no puede resultar objeto del procedimiento de revisión de oficio previsto en el artículo 106 de la LRJSP, puesto que no aparece mencionado en el mismo. Se apela, efectivamente, a la dicción literal del citado precepto, de modo que la posibilidad de revisión sólo es predicable de las disposiciones administrativas o de actos administrativos que hubiesen puesto fin a la vía administrativa o no hubiesen sido recurridos en plazo, precisando que un convenio interadministrativo no supone ni uno ni otro, pues carece de la unilateralidad propia de aquellos, subyaciendo, en verdad, un negocio jurídico de carácter bilateral o multilateral<sup>115</sup>, según resulta de la definición realizada en el artículo 47.1 de la LRJSP.

Prosigue confrontando la disímil posición que ostenta la Administración en sede contractual *versus* convencional, de modo que, a diferencia de los contratos públicos en los que la Administración ocupa una posición de privilegio por razón de los intereses públicos imbricados al contrato que solo a ella le corresponde tutelar, *“lo que implica el posible ejercicio de determinadas prerrogativas no reconocidas a las partes contratantes en los contratos privados”*, en los convenios interadministrativos ambas partes representan intereses públicos no subordinados entre sí, *“lo que impide la adopción de decisiones unilaterales, máxime cuando son de gran intensidad como lo es la revisión de oficio, de la que derivaría la nulidad del propio convenio, sin participación de la otra Administración”*. (F.J.6).

Insiste también en que los convenios interadministrativos quedan *extra muros* del ámbito de aplicación de la LPAC definido en su artículo 1.1<sup>116</sup>.

Se niega igualmente que se esté en presencia de un acuerdo convencional de terminación de un procedimiento administrativo, e implícitamente se reconoce que tampoco

---

<sup>115</sup> En este punto la sentencia que nos ocupa precisa que *“(…) aunque el concepto de acto administrativo se haya ido desdibujando en nuestro Ordenamiento jurídico, tanto desde una perspectiva objetiva como subjetiva, respecto a sus conceptualizaciones más tradicionales, podemos concluir que los actos administrativos presentan un carácter esencialmente unilateral, son declaraciones unilaterales de voluntad que se realizan en el ejercicio de una potestad administrativa por parte de aquellos entes, entidades u organismos que la tienen legalmente reconocida; mientras que los convenios constituyen, necesariamente, un negocio jurídico de carácter bilateral o multilateral, en el que, para su conformación, van a concurrir varias voluntades (...)”*; y con cita de jurisprudencia precedente nos aclara que *“(…) como ya dijimos en nuestra STS nº 1245/2021, de 19 de octubre de 2021 (Rec. 2471/2019) “los convenios entre Administraciones públicas participan de la naturaleza de negocios jurídicos, basados en la bilateralidad pero también y por ello, en la igualdad de las partes. Gozan de una naturaleza que los asimila a los contratos, pero precisamente por las peculiaridades de ambas partes, de esa igualdad, quedan expresamente excluidos de la normativa sobre los contratos celebrados por las Administraciones públicas (...)”*. (F.J.6).

<sup>116</sup> Se circunscribe a *“los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria”*. (F.J.6).



los convenios finalizadores del procedimiento administrativo podrían ser susceptibles de revisión de oficio.

Se atiende finalmente al régimen jurídico de la resolución de los convenios, en coherencia con la calificación dada al instrumento objeto del litigio, recordando que el artículo 51 de la LRJSP no auspicia la posibilidad de revisión de oficio de los convenios, aunque sí la declaración de nulidad por parte de un órgano judicial (artículo 51.2.d). Y cree comprender esa decisión del legislador en el carácter bilateral o multilateral que caracteriza a los convenios, lo que supone una inevitable dificultad para el reconocimiento de este tipo de potestad unidireccional, por su clara afectación al principio de seguridad jurídica. Esta complicación se muestra especialmente significativa -según la sentencia- en el caso de los convenios interadministrativos, en los que concurren las voluntades de dos o más Administraciones. Bajo esta consideración, resultaría difícil entender y justificar el ejercicio de una potestad, como la revisora, que sería ejercida por una de las Administraciones participantes y que le permitiría a ésta la declaración unilateral de la nulidad del convenio sin que concurriese la voluntad de las restantes Administraciones que lo hubieran suscrito.

En virtud de todos los razonamientos anteriores se fija como doctrina jurisprudencial que *“los convenios interadministrativos que celebran las Administraciones Públicas no son susceptibles de ser revisados de oficio a través del procedimiento regulado en el citado artículo 106 de la ley 39/2015 por lo que, en caso de apreciarse la existencia de un vicio de nulidad en los mismos, la declaración de nulidad deberá producirse por resolución judicial”*.

Restaría conjeturar sobre si esta misma doctrina resultaría extensible a los convenios suscritos con sujetos de derecho privado. Pascual García (2016)<sup>117</sup> ya se había alzado contrario a esta inclinación, reconociendo la posibilidad revisora en estos convenios, aún negándola en los convenios interadministrativos, con argumentos similares a los esgrimidos ahora por el Tribunal Supremo. Bauza Martorell<sup>118</sup> parece admitir la revisión de oficio en todo tipo de convenios, al menos, en el supuesto en que el convenio entrañe un auténtico contrato.

---

<sup>117</sup> “Ahora bien, atribuir a cada sujeto la posibilidad de que unilateralmente declare nulo el convenio supondría atribuirle una situación de autoridad incompatible con la igualdad que ostentan las demás Administraciones Públicas, que sean parte. Tampoco ostenta este poder el mecanismo de seguimiento que se hubiera constituido pues las facultades de estos órganos no se extienden a valorar los actos previos a la suscripción que hubiera dictado cada Administración ni al propio acto de suscripción sino a la ejecución. Por ello la facultad de declarar la nulidad del convenio se atribuye en exclusiva a los órganos judiciales, no quedando otra vía a la Administración que la pretenda que recurrir a los Tribunales, de conformidad con el art. 44 LJCA. La previsión legal viene a refrendar la jurisprudencia del TS en este extremo, implícita entre otras en las sentencias de 16 de marzo de 1987 (RJ 1987/365) y de 4 de julio de 2003 (RJ 2003/4377). Distinta cuestión sería si el convenio se hubiera establecido entre una Administración pública y un sujeto privado, extremo que no contempla la Ley, y en el que entendemos que la Administración podría acordar la revisión de oficio en los supuestos contemplados en la LPAC.” pág. 184

<sup>118</sup> “La pregunta obligada consiste en este punto en cuál es la calificación jurídica de un convenio que encierra un objeto netamente contractual y la respuesta no es otra que la nulidad radical. Por consiguiente y en el conflicto entre la legalidad y la conservación de los actos, ante un acto viciado de nulidad habrá que aplicar la primera sobre el segundo y revisar de oficio el convenio con el fin de expulsarlo del ordenamiento jurídico”.



A nuestro entender, el *excursus* desarrollado en la sentencia analizada permitiría negar la potestad revisora en ambos supuestos, puesto que los argumentos esgrimidos en orden a la adecuada delimitación de los contornos de la revisión de oficio, el propio ámbito de aplicación de la LPAC o la diferente posición ostentada por las Administraciones en el ámbito contractual o convencional, resultan igualmente trasladables a cualquier convenio, incluidos los celebrados con sujetos de derechos de privado.

## 9. La distracción de la libre concurrencia: asignatura pendiente.

La decisión administrativa de acudir al convenio implica una renuncia al mercado. Como advierte la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia<sup>119</sup>, esa determinación puede entrañar riesgos sobre la competencia y la eficiencia, al reducir el tamaño del mercado de la contratación pública y poder favorecer a determinados prestadores. La ausencia de libre concurrencia en la suscripción de los convenios puede, en definitiva, tener efectos dinámicos negativos sobre la competencia en los mercados.

El Tribunal de Cuentas, en la moción con la que principiamos este estudio, alertaba sobre la ausencia de publicidad previa de los convenios y proponía la perentoriedad de unos órganos colegiados que garantizaran la objetividad en la selección de las entidades con las que concertarlos, lo que exigía la regulación de unos mecanismos adecuados garantes de la libre concurrencia en sede de convenios<sup>120</sup>. Tales reclamos, sin embargo, fueron desoídos en la LRJSP.

Es lógico plantearse si esta omisión normativa podría tener la consideración de laguna jurídica, porque, si así fuera, ningún reparo habría para acudir a los principios publicidad, transparencia, concurrencia, igualdad y no discriminación proclamados en el artículo 1.1 de la LCSP, que, como se ha indicado, resultan de aplicación supletoria por mor de su artículo 4. Aun así, esta vía subsidiaria implicaría una cierta inseguridad jurídica, porque exigiría la articulación *ex novo* y de forma individualizada de esos principios en cada uno de los expedientes administrativos tramitados, siendo claramente preferible una regulación de carácter general; asimismo, se antoja poco realista pensar que la propia Administración

---

<sup>119</sup> Guía sobre contratación pública y competencia: los encargos a medios propios y los convenios. 14 de febrero de 2023. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. [https://cnmc.es/sites/default/files/4668635\\_0.pdf](https://cnmc.es/sites/default/files/4668635_0.pdf)

<sup>120</sup> “En los convenios con administrados, aun cuando no se establecen cauces formalizados para hacerlos efectivos, tales como la publicidad previa en diarios oficiales o la necesidad de constituir órganos colegiados para garantía de objetividad en la selección de las entidades con las que se formaliza el convenio, los órganos administrativos deben aplicar mecanismos que garanticen el cumplimiento efectivo de la finalidad perseguida. De otra parte, en la aplicación de los principios, es preciso considerar la posible existencia de supuestos de excepción, análogos a los que se contemplan en la legislación contractual, como pudieran ser la existencia de un único sujeto con el que poder formalizar el convenio o su escasa cuantía. Las expresadas excepciones inevitablemente han de examinarse caso por caso, apreciando las circunstancias concurrentes, y sin olvidar que, como afirma el Tribunal Supremo, “ello no quiere decir que fuera de tales supuestos excepcionales quepa obviar su cumplimiento mediante la utilización de la fórmula “convenio de colaboración” en lugar de la de contrato administrativo” (STS de 18-2-2004, FJ 2º)”.

puede hacer tal ejercicio de autocontrol, mientras que no le sea exigido directamente por norma alguna y cuando esa compostura perjudica claramente a la urgencia e inmediatez que casi siempre apremian a este tipo de expedientes.

En este sentido, Bauzá Martorell (2018) realiza unas acertadas recomendaciones de *lege ferenda*, centradas en los convenios con particulares, vindicando la delimitación legal de aquellos supuestos en los que sea posible negociar con esas entidades privadas, bajo la premisa de que la LRJSP no constituye habilitación legal suficiente para concertar esos convenios<sup>121</sup>, así como la regulación de instrumentos de publicidad previa y transparencia<sup>122</sup>.

Desde aquí convenimos en la necesidad de suplir esta incuria normativa injustificable, que lastra en su origen la figura de los convenios. Postulamos la regulación de un procedimiento de concertación de los convenios con sujetos privados siguiendo la estela de los contratos del sector público, siquiera con una mayor flexibilidad y agilidad, en el que podría imponerse un trámite previo que se aproxime al de las consultas preliminares del mercado regulado en el artículo 115 de la LCSP<sup>123</sup>, como fórmula adecuada de acercamiento

---

<sup>121</sup> “Los convenios con particulares, porque afectan directamente a la línea de flotación de los principios informadores de la contratación del sector público, debieran contar en primer lugar con una norma habilitante. Dicho de otra manera, el legislador debería prever en qué supuestos la Administración puede negociar con un particular, siempre con el objeto de fomentar actividades económicas privadas de interés general”.

<sup>122</sup> “se echa en falta un elemento de publicidad previa y transparencia, que permita a los particulares que se encuentran en condiciones de realizar la actividad que necesita la Administración, ofrecer sus servicios al objeto de valorar aquellos que satisfacen más ampliamente fines de interés general. Con ello se dotaría de objetividad a la selección del particular. Incluso se podrían prever supuestos de excepción, análogos a los que se contemplan en la legislación contractual, como pudiera ser la existencia de un único sujeto con el que poder formalizar el convenio por causas justificadas”.

<sup>123</sup> “1. Los órganos de contratación podrán realizar estudios de mercado y dirigir consultas a los operadores económicos que estuvieran activos en el mismo con la finalidad de preparar correctamente la licitación e informar a los citados operadores económicos acerca de sus planes y de los requisitos que exigirán para concurrir al procedimiento. Para ello los órganos de contratación podrán valerse del asesoramiento de terceros, que podrán ser expertos o autoridades independientes, colegios profesionales, o, incluso, con carácter excepcional operadores económicos activos en el mercado. Antes de iniciarse la consulta, el órgano de contratación publicará en el perfil de contratante ubicado en la Plataforma de contratación del Sector Público o servicio de información equivalente a nivel autonómico, el objeto de la misma, cuando se iniciará esta y las denominaciones de los terceros que vayan a participar en la consulta, a efectos de que puedan tener acceso y posibilidad de realizar aportaciones todos los posibles interesados. Asimismo en el perfil del contratante se publicarán las razones que motiven la elección de los asesores externos que resulten seleccionados.

2. El asesoramiento a que se refiere el apartado anterior será utilizado por el órgano de contratación para planificar el procedimiento de licitación y, también, durante la sustanciación del mismo, siempre y cuando ello no tenga el efecto de falsear la competencia o de vulnerar los principios de no discriminación y transparencia.

De las consultas realizadas no podrá resultar un objeto contractual tan concreto y delimitado que únicamente se ajuste a las características técnicas de uno de los consultados. El resultado de los estudios y consultas debe, en su caso, concretarse en la introducción de características genéricas, exigencias generales o fórmulas

a los sectores afectados y para que los distintos operadores pudieran tener conocimiento de cuáles son los planes de actividad convencional de la Administración y de sus concretas coordenadas, consiguiendo así una interacción entre una pluralidad de interesados en la consecución de una finalidad común, de modo que finalmente se seleccione a quien aporte la solución más adecuada, eficiente y sostenible. En esta segunda fase de selección sería oportuno procurar la articulación de sistemas de concertación asimilables a los procedimientos con negociación, incluida la posibilidad de acudir a la negociación sin publicidad en supuestos previamente tasados, o parecidos al diálogo competitivo o de asociación para la innovación.

Se trataría, en definitiva, de mitigar la merma del mercado, por un lado, así como de reducir el espacio a eventuales arbitrariedades y correlativos privilegios de los que puedan beneficiarse las entidades más afines o cercanas a las estructuras políticas establecidas en cada momento.

## Bibliografía

Bauzá Martorell, Félix José (2018), *Convenios con particulares: límites entre contrato, convenio y subvención*. Revista General de Derecho Administrativo nº 48 (Iustel). <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508618>

Brufau Curiel, Pedro (2022), *La terminación convencional del procedimiento administrativo como alternativa a la actuación unilateral de la Administración*. La Ley 4762/2022. Págs. 2 y ss.

---

*abstractas que aseguren una mejor satisfacción de los intereses públicos, sin que en ningún caso, puedan las consultas realizadas comportar ventajas respecto de la adjudicación del contrato para las empresas participantes en aquellas.*

*3. Cuando el órgano de contratación haya realizado las consultas a que se refiere el presente artículo, hará constar en un informe las actuaciones realizadas. En el informe se relacionarán los estudios realizados y sus autores, las entidades consultadas, las cuestiones que se les han formulado y las respuestas a las mismas. Este informe estará motivado, formará parte del expediente de contratación, y estará sujeto a las mismas obligaciones de publicidad que los pliegos de condiciones, publicándose en todo caso en el perfil del contratante del órgano de contratación.*

*En ningún caso durante el proceso de consultas al que se refiere el presente artículo, el órgano de contratación podrá revelar a los participantes en el mismo las soluciones propuestas por los otros participantes, siendo las mismas solo conocidas íntegramente por aquel.*

*Con carácter general, el órgano de contratación al elaborar los pliegos deberá tener en cuenta los resultados de las consultas realizadas; de no ser así deberá dejar constancia de los motivos en el informe a que se refiere el párrafo anterior.*

*La participación en la consulta no impide la posterior intervención en el procedimiento de contratación que en su caso se tramite”.*

Jiménez Asensio, Rafael (2018), *Convenios administrativos: régimen transitorio de adaptación*. Revista La Administración al Día. IMAP.

Luque Regueiro, Fernando (2016), en *Régimen Jurídico del Sector Público y Procedimiento Administrativo Común*. Recuerda Girela, Miguel Ángel (Dir.), Thomson Reuters Aranzadi.

O'Callaghan Muñoz, Xavier (2008 a), *Compendio de Derecho Civil. Tomo I. Parte General*. Sexta Edición. DIJUSA.

O'Callaghan Muñoz, Xavier (2008 b), *Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Derecho de obligaciones*. Quinta edición. DIJUSA.

Pascual García, José (2009), Convenios de colaboración y encargos a entes instrumentales a la luz de la Ley de Contratos del Sector público. Revista Española de Control Externo, n.º 28/2008.

Pascual García, José (2016), *La regulación jurídica de los convenios administrativos en la ley de régimen jurídico del sector público*. Revista Española de Control Externo. Vol. XVIII. n.º54.

Sardina Páramo, Juan Antonio (1993), *Estudios y Comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*. Tomo I. Ministerio de Justicia. Madrid.

Sibina Vidal, Carmen (2022), *Delimitación entre contrato, convenio y subvención*. Cuadernos de Derecho Local. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Toscano Gil, Francisco (2017), *La nueva regulación de los Convenios administrativos en la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público*. número 45 de la Revista General de Derecho Administrativo. Iustel.

Yáñez Díaz, Carlos (2014), *De los convenios de colaboración a los acuerdos de cooperación. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como corrector de abusos y creador de soluciones en la contratación pública*. Contratación Administrativa Práctica. N.º 133. Sección Reflexiones.

## **2. REPERTORIO DE ACTUALIDAD NORMATIVA, JURISPRUDENCIAL Y DE DOCTRINA ADMINISTRATIVA**

### **Novedades del mes de septiembre de 2025**

#### **2.1. Disposiciones internacionales<sup>124</sup>**

*- Acuerdo entre el Reino de España y la Corte Penal Internacional relativo a la ejecución de las penas de la Corte Penal Internacional, hecho en La Haya el 8 de diciembre de 2022.*

Las penas privativas de libertad impuestas por la Corte se cumplirán en un Estado designado por la Corte sobre la base de una lista de Estados que hayan manifestado a la Corte que están dispuestos a recibir personas condenadas (España ha manifestado su disponibilidad). La Corte podrá concertar con Estados acuerdos bilaterales compatibles con el Estatuto de Roma con miras a establecer un marco para la recepción de las personas que la Corte haya condenado. El presente Acuerdo establece el marco de las condiciones de ejecución de esas penas en España. El presente Acuerdo entrará en vigor el 1 de noviembre de 2025 (BOE 21-10-25).

#### **2.2. Disposiciones comunitarias**

*2.2.1. Reglamento Delegado (UE) 2025/2150 de la Comisión, de 22 de octubre de 2025, que modifica la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que se refiere a los umbrales para los contratos de obras, suministros y servicios y los concursos de proyectos para los años 2026 y 2027.*

El artículo 17, apartado 1, de la Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de julio de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, exige que la Comisión revise cada dos años los umbrales, con efectos a partir del 1 de enero. El artículo 15 de la Directiva 2014/25/UE se modifica como sigue: 1), en la letra a), «443 000 EUR» se sustituye por «432 000 EUR»; 2), en la letra b), «5 538 000 EUR» se sustituye por «5 404 000 EUR». Los umbrales para los años 2026 y 2027 que se fijan mediante el presente reglamento delegado deben ser aplicables a partir del 1 de enero de 2026 (DOUE L 23-10-25).

*2.2.2. Reglamento Delegado (UE) 2025/2151 de la Comisión, de 22 de octubre de 2025, que modifica la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que se refiere a los umbrales para las concesiones para los años 2026 y 2027.*

---

<sup>124</sup> La selección de novedades de legislación, jurisprudencia y doctrina administrativa ha sido realizada por Federico Lara González, con el apoyo de Mercedes Rus Moreno (Letrados de la Comunidad de Madrid).

El artículo 9, apartado 1, de la Directiva 2014/23/UE exige que la Comisión revise cada dos años los umbrales, con efectos a partir del 1 de enero. Por consiguiente, los umbrales para los años 2026 y 2027 deben ser aplicables a partir del 1 de enero de 2026. En el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2014/23/UE, «5 538 000 EUR» se sustituye por «5 404 000 EUR» (DOUE L 23-10-25).

***2.2.3. Reglamento Delegado (UE) 2025/2152 de la Comisión, de 22 de octubre de 2025, que modifica la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que se refiere a los umbrales para los contratos públicos de obras, suministros y servicios y los concursos de proyectos para los años 2026 y 2027.***

El artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE exige que la Comisión revise cada dos años los umbrales, con efectos a partir del 1 de enero. Por consiguiente, los umbrales para los años 2026 y 2027 deben ser aplicables a partir del 1 de enero de 2026. La Directiva 2014/24/UE se modifica como sigue: 1), El artículo 4 se modifica como sigue: a), en la letra a), «5 538 000 EUR» se sustituye por «5 404 000 EUR»; b), en la letra b), «143 000 EUR» se sustituye por «140 000 EUR»; c), en la letra c), «221 000 EUR» se sustituye por «216 000 EUR». 2), En el artículo 13, el párrafo primero se modifica como sigue: a), en la letra a), «5 538 000 EUR» se sustituye por «5 404 000 EUR»; b), en la letra b), «221 000 EUR» se sustituye por «216 000 EUR» (DOUE L 23-10-25).

***2.2.4. Comunicación de la Comisión “Orientaciones destinadas a apoyar la aplicación del Reglamento (UE) 2024/900 sobre transparencia y segmentación en la publicidad política” (C/2025/5514).***

El Reglamento (UE) 2024/900 fue adoptado el 13 de marzo de 2024. Establece normas armonizadas para la UE en el mercado interior de los servicios de publicidad política, que exigen, entre otras cosas, un etiquetado claro y avisos de transparencia con información adicional, como los datos del patrocinador en el contexto de la prestación de servicios de publicidad política. Conforme a su artículo 30, apartado 2, el Reglamento será aplicable en su integridad a partir del 10 de octubre de 2025. Las presentes orientaciones exponen la interpretación que la Comisión hace del Reglamento (UE) 2024/900 (y en particular de sus capítulos I y II) para que este se aplique de una manera coherente, eficaz y uniforme (DOUE C 10-10-2025).

***2.2.5. Comunicación de la Comisión “Directrices sobre medidas para garantizar un elevado nivel de privacidad, seguridad y protección de los menores en línea, de conformidad con el artículo 28, apartado 4, del Reglamento (UE) 2022/2065” (C/2025/5519).***

Las presentes directrices tienen por objeto ayudar a los prestadores de plataformas en línea a hacer frente a los riesgos para los menores en línea proporcionando un conjunto



de medidas que la Comisión considera que ayudarán a estos proveedores a garantizar un elevado nivel de privacidad, seguridad y protección de los menores en sus plataformas, lo que contribuirá a la protección de los menores, que es un objetivo político importante de la Unión. Estas directrices también tienen por objeto ayudar a los coordinadores de servicios digitales y a las autoridades nacionales competentes a la hora de aplicar e interpretar el artículo 28 del Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales) (DOUE C 10-10-2025).

**2.2.6. Comunicación de la Comisión “Orientaciones sobre Natura 2000 y pesca. Aplicación del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats y del artículo 4 de la Directiva sobre las aves a las actividades marítimo-pesqueras” (C/2025/5392).**

La presente comunicación de la Comisión tiene como objetivo ayudar a los Estados miembros a aplicar correctamente las disposiciones del artículo 4 de la Directiva sobre las aves y el artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats para la gestión de los espacios Natura 2000 en lo que respecta a las actividades pesqueras comerciales y la pesca recreativa marítimas. Se basa en las orientaciones generales sobre la aplicación del artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats (17) y en las orientaciones metodológicas sobre las disposiciones del artículo 6, apartados 3 y 4 de la Directiva sobre los hábitats (18) y debe leerse en relación con dichos documentos. Este documento refleja únicamente la opinión de la Comisión y no tiene carácter vinculante (DOUE C 17-10-25).

## **2.3. Disposiciones estatales**

**2.3.1. Real Decreto-ley 11/2025, de 21 de octubre, por el que se establecen medidas para el fortalecimiento del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley 3/2024, de 30 de octubre, para mejorar la calidad de vida de las personas con Esclerosis Lateral Amiotrófica y otras enfermedades o procesos de alta complejidad y curso irreversible.**

El presente real decreto-ley adapta el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) a las especificidades de las personas con esclerosis lateral amiotrófica u otras enfermedades de alta complejidad y curso irreversible, a la vez que se garantiza la financiación necesaria para ello, dando con ello cumplimiento al desarrollo normativo de la Ley ELA. Además de la movilización de los 500 millones de euros, se incorpora un nuevo grado de dependencia extrema, el Grado III+, para garantizar la protección a las personas con enfermedades neurológicas que requieren cuidados de alta complejidad. De esta forma, se ofrecerá una atención personalizada a aquellas personas que estén diagnosticadas con ELA y otras enfermedades complejas e irreversibles que estén en fase avanzada, incluyendo la atención 24 horas, una de las principales reivindicaciones de estas personas y sus familias. De forma específica, las personas con ELA y otras enfermedades neurológicas graves en fase avanzada tendrán garantizada esa atención 24 horas, creando el derecho a una prestación de hasta 10.000 euros por paciente (9.860 €), que estará financiada en un 50% por el

Gobierno de España, teniendo que ser complementada el 50% restante por el gobierno de la comunidad autónoma en la que resida el paciente. Con esta prestación, se ofrecerá la ayuda que requieren estas personas para cuestiones tan básicas como respirar o comer, siendo apoyos imprescindibles sin los cuales habría un riesgo de muerte. Respecto a la financiación del SAAD, los ejecutivos de las comunidades autónomas, que son lo que tienen la competencia exclusiva de ofrecer los servicios de atención a la dependencia, podrán invertir en teleasistencia, plazas residenciales, plazas no residenciales y centros de día (BOE 22-10-25).

***2.3.2. Real Decreto 905/2025, de 7 de octubre, por el que se modifican el Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios y acreditación institucional de centros universitarios; el Real Decreto 1509/2008, de 12 de septiembre, por el que se regula el Registro de Universidades, Centros y Títulos; el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales; y el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad.***

1) El real decreto endurece los criterios de creación, reconocimiento y autorización de centros universitarios en España. En su exposición de motivos, manifiesta la pretensión de que todas las universidades estén comprometidas con las tres funciones del sistema universitario: la formación, la investigación y la transferencia del conocimiento.

2) Las universidades deberán invertir el 5% de su presupuesto en investigación, y captar recursos externos equivalentes al 2%. El objetivo es que cuenten con grupos de investigación capaces de captar financiación de concurrencia competitiva. Se exigirán criterios de calidad al profesorado docente e investigador. En concreto, al menos el 50% deberá ser doctor, y, al menos el 60% debe tener experiencia acreditada en investigación. Igualmente, el equipo directivo de una universidad deberá tener experiencia contrastable en la gestión universitaria.

3) Deberán ofrecer un mínimo de titulaciones en grado, máster y doctorado de al menos, tres ramas del conocimiento, lo que implicará también contar con un número mínimo de 4.500 estudiantes. Se promueve que las universidades tengan capacidad suficiente para formar equipos que puedan realizar actividades de investigación relevantes, con equipamientos y servicios suficientes para la comunidad universitaria.

4) Las universidades de nueva creación deberán demostrar solvencia económica mediante un aval. Cada nueva universidad que se cree en nuestro país deberá ofrecer plazas de alojamiento equivalentes al 10% de su alumnado. El objetivo es facilitar la movilidad territorial de los alumnos que así lo deseen ante las crecientes barreras asociadas a la reducida de oferta de vivienda en alquiler y el fuerte aumento de su precio.

5) Para asegurar el cumplimiento de los requisitos se crea un sistema de rendición de cuentas por el que las universidades deberán aportar anualmente al Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU) información detallada sobre el grado de cumplimiento.

Serán indicadores que se harán públicos. Además, a partir ahora, la autorización de nuevas universidades requerirá un informe vinculante de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) o de las agencias de calidad autonómicas, un informe de calidad elaborado de forma independiente por profesores elegidos por sorteo y con criterios objetivos (BOE 8-10-2025).

#### ***2.3.4. Real Decreto 899/2025, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras.***

1) Este reglamento tiene por objeto el desarrollo de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras y deroga el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el anterior Reglamento General de Carreteras, con excepción del apartado 1 de su disposición transitoria primera. Este reglamento contribuye a afianzar la seguridad jurídica, definiendo con precisión conceptos que emplea la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, y concretando el alcance de alguno de sus preceptos. En cuanto a su estructura, el reglamento sigue básicamente la misma disposición sistemática y ordenación de materias de la ley que desarrolla. Incluye tanto aquellos extremos susceptibles de desarrollo porque imperativamente así venía impuesto por la vigente Ley 37/2015, de 29 de septiembre, como aquellos otros que, sin previsión de desarrollo específica, se ha considerado oportuno abordar, toda vez que abren oportunidades y ventajas para la gestión general de las carreteras que han de ser reguladas de manera genérica en esta norma. Se detallan los efectos de la aprobación de los estudios de carreteras sobre la ordenación del territorio y el planeamiento urbanístico.

2) El reglamento desarrolla con detalle la cuestión referente a los informes sectoriales, preceptivos y vinculantes, que debe emitir la Dirección General de Carreteras una vez acordada la redacción, revisión, modificación o adaptación de cualquier instrumento de planificación, desarrollo, ejecución o gestión territorial, urbanística, o de protección medioambiental, que pudiera afectar, directa o indirectamente, a las carreteras del Estado, o a sus elementos funcionales, por estar dentro de su zona de influencia, y con independencia de su distancia a las mismas, artículo 16.6 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre. El título III desarrolla lo relativo a la construcción de carreteras, apoyándose en dos pilares que se encontraban faltos de actualización y desarrollo adecuado, como son la expropiación y la afección a bienes y derechos y, sobre todo, la reposición de servicios afectados, tanto en fase de proyecto como de ejecución de las obras.

3) Por lo que respecta a las zonas de protección, se aborda de forma novedosa la fijación de una serie de criterios de desarrollo para garantizar la plena efectividad del carácter demanial de la zona de dominio público y la mayor eficacia en la fijación de los usos y actividades que pueden desarrollarse en cada una de las distintas zonas de protección, tanto por sus titulares como por la propia Administración de Carreteras o por terceros designados por esta. Como consecuencia de la ampliación de la zona de dominio público en aplicación de las disposiciones de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, en algunos supuestos pueden existir derechos de propiedad privada en esta zona ampliada por lo que resulta oportuno mantener vigente el apartado 1 de la disposición transitoria primera del Real Decreto

1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, para reconocer la existencia de derechos de propiedad privada en la zona de dominio público, permitiendo ponderar adecuadamente ambas instituciones, otorgando seguridad jurídica y evitando litigiosidad. Se desarrolla y aclara el art. 33.5 de la Ley en relación con la indemnización derivada del incremento de la extensión de la zona de limitación a la edificabilidad en los nudos de la carretera. Se aclara el procedimiento para la paralización de obras o suspensión de usos no legalizados.

4) El título VI desarrolla y aclara la limitación de accesos a las carreteras, de acuerdo con el principio general de especialización funcional de las redes de carreteras. Asimismo, se aborda el complejo problema de la limitación de los giros a la izquierda por razones de seguridad viaria, así como la regulación de la afección que produce el cambio de uso en accesos existentes y su forma de tramitación. Se clarifica la regulación referente a la prohibición general de instalar publicidad visible desde las calzadas de la carretera, así como el régimen sancionador asociado al incumplimiento de esta prohibición.

5) El título VII mejora la regulación relativa a la definición y gestión, procedimental y competencial, del régimen de las travesías y tramos urbanos. Se han incluido en una disposición adicional los principios que deben regir la planificación, construcción y explotación de las vías ciclistas para que cumplan el objetivo de facilitar la movilidad en este medio de transporte sostenible y activo en condiciones de seguridad para todas las personas usuarias de la vía (BOE 10-10-25).

### ***2.3.5. Real Decreto 916/2025, de 14 de octubre, por el que se modifican diversos reales decretos en materia de Política Agrícola Común.***

Se modifican diversas disposiciones sobre la Política Agraria Común (PAC) para mejorar algunos aspectos, tras tres años de aplicación desde la última reforma de ésta, que implican diversos ajustes técnicos y una mejora en su contenido. Las modificaciones incluidas forman parte de las modificaciones del Plan Estratégico de la PAC consensuadas con todas las comunidades autónomas y aprobadas por la Comisión Europea el pasado 18 de agosto. Entre otros aspectos, se incluye el reconocimiento de los sistemas agrivoltaicos como superficies potencialmente admisibles a efectos de las ayudas de la PAC, siempre que se mantenga el carácter prioritario de la actividad agraria. Esta medida responde a la necesidad de fomentar modelos sostenibles de producción agrícola y energética, sin comprometer el uso agrario del suelo. Los criterios técnicos que garantizan la compatibilidad entre ambos usos se definirán posteriormente. Esta medida representa una flexibilización que permitirá a más agricultores acogerse a las ayudas y ofrecer nuevas oportunidades de diversificación de sus ingresos sin comprometer el uso agrícola de las tierras. Se aprueba también la simplificación y una serie de mejoras técnicas de los ecorregímenes. Así, se elimina la exigencia de mantener en verano una cubierta vegetal mínima del 20 % de la anchura libre de la proyección de copa para la práctica de cubiertas vegetales espontáneas o sembradas en cultivos leñosos, en coherencia con las flexibilidades introducidas en el año 2024 para los secanos. Además, se establece un porcentaje único del 7 % de espacios de biodiversidad para explotaciones mixtas que combinen distintos tipos de tierras, lo que

simplifica la gestión. Se amplía el listado de especies mejorantes válidas para la práctica de rotación de cultivos y se permite la inclusión de leguminosas plurianuales en zonas de no cosechado, con lo que se amplían las opciones de planificación agronómica. Otra simplificación aprobada es en la gestión de las intervenciones sectoriales de frutas y hortalizas y la vitivinícola. En la primera, se introducen disposiciones para asegurar la compatibilidad entre los ecorregímenes y las acciones medioambientales coincidentes de los programas operativos durante un periodo transitorio. Igualmente, se amplía el alcance de las actividades de I+D+i a toda la cadena de valor del producto bajo el control de las organizaciones de productores de frutas y hortalizas, se alinea la definición de "filial" con la normativa comunitaria y se mejora la aplicación de los programas operativos para adecuar sus modificaciones a una planificación plurianual. En cuanto a la intervención sectorial vitivinícola, los ajustes se orientan a mejorar la ejecución presupuestaria mediante la modificación de fechas para la comunicación de previsiones financieras, la clarificación de disposiciones sobre estimación de ejecuciones de promoción en terceros países y el ajuste de la redistribución de fondos entre comunidades autónomas. Así mismo se ha aprobado también la modificación de otros reales decretos relativos a la aplicación de la PAC. En concreto, se establecen algunas especificidades en las cesiones de derechos en los casos en los que el cedente sea un agricultor que se incorpora a la actividad agraria o es una explotación catalogada como titularidad compartida; se adaptan los controles para ajustarlos a la actualización de la normativa sectorial, así como para uniformarlos y, de este modo, simplificar las actuaciones que hay que llevar a cabo. Se introducen también cambios en la gestión y control de la disponibilidad de las parcelas declaradas por el agricultor en la solicitud única y en los plazos para subsanar deficiencias en las solicitudes; se adapta el régimen de aplicación de penalizaciones en materia de condicionalidad social, así como las establecidas en la intervención sectorial apícola. En materia de gobernanza, se establecen mejoras en el sistema de reporte a efectos del informe anual del rendimiento (BOE 15-10-2025).

***2.3.6. Real Decreto 917/2025, de 15 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.***

1) Las nuevas disposiciones garantizan la rentabilidad regulada de las centrales en un entorno de mercado con precios cero y negativos, e incrementan la seguridad de suministro, al aumentar la visibilidad y el control del Operador del Sistema; también facilitan la integración del almacenamiento o refuerzan la sostenibilidad de tratamiento de residuos. Los ingresos anuales de las instalaciones acogidas al RECORE se reducen si su número de horas equivalentes de funcionamiento -el cociente entre la energía vendida y la potencia instalada- se encuentran por debajo de un mínimo fijado para cada tipo de instalación. Con el objetivo de que el nuevo entorno de precios bajos no afecte a su rentabilidad regulada, ahora no se minorarán las horas equivalentes de funcionamiento por la energía vendida en horas con precio cero durante seis horas consecutivas o más, ni tampoco por la energía no vendida como resultado del proceso de restricciones técnicas.

2) El Real Decreto amplía las obligaciones de adscripción a un centro de control para las instalaciones de generación, y se incluyen también los almacenamientos, que tendrán que remitir telemidas en tiempo real al Operador del Sistema y recibirán consignas de operación. Las instalaciones de demanda conectadas a la red de transporte también deberán enviar telemidas al Operador del Sistema. Para potenciar la penetración del almacenamiento y de tecnologías flexibles, se modifica el orden de prelación del redespacho a la baja no basado en el mercado, suprimiendo el concepto de generación no gestionable e incorporando de forma expresa el almacenamiento.

3) De este modo, tendrán prioridad para evacuar la energía producida: A) Instalaciones de renovables, incluyendo aquellas con almacenamiento, cuando la potencia del almacenamiento sea menor que la potencia de la instalación renovable. B) Instalaciones de cogeneración de alta eficiencia, incluyendo aquellas con almacenamiento. C) Resto de tecnologías. Además, el Operador del Sistema podrá dar preferencia a las instalaciones que más contribuyan a garantizar la seguridad y la calidad del suministro. Trasponiendo normativa europea y cumpliendo lo establecido en la Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados, se incorpora el principio de la jerarquía de los residuos a la normativa sectorial y se establece la obligación de certificar la recogida separada de residuos para que la incineración pueda percibir el RECORE. Además, se establece que la retribución de las plantas de tratamiento se ajustará en función del porcentaje de combustible que no acredite dicha recogida separada para la energía eléctrica generada.

4) También, cumpliendo la legislación comunitaria, se establece un límite de emisión de 270 g de CO<sub>2</sub> por kWh para las nuevas instalaciones de cogeneración y las renovaciones sustanciales de las existentes. Este tipo de tecnología, por otro lado, tendrá más flexibilidad para vender toda su energía neta generada en el mercado o en régimen de autoconsumo: las plantas podrán cambiar de una opción a otra de forma trimestral en lugar de anual. Finalmente, el nuevo decreto, atendiendo a circunstancias surgidas tras la erupción volcánica en La Palma o la dana de Valencia, aclara el procedimiento a seguir en caso de que se reduzca la generación de las instalaciones por causa de fuerza mayor, e introduce ajustes técnicos en la gestión de las liquidaciones del sistema realizadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (BOE 16-10-25).

### ***2.3.7. Real Decreto 918/2025, de 15 de octubre, por el que se desarrolla el Consejo sobre la Calidad de la Arquitectura y se regula su composición, atribuciones y funcionamiento.***

Mediante el presente real decreto se desarrolla el Consejo sobre la Calidad de la Arquitectura, órgano de carácter asesor y consultivo, que tiene como objetivo servir de plataforma de intercambio de conocimiento, participación, consulta y asesoramiento en las materias relacionadas con el objeto de la Ley 9/2022, de 14 de junio, de Calidad de la Arquitectura (BOE 16-10-25).



***2.3.8. Real Decreto 919/2025, de 15 de octubre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de agentes forestales y medioambientales al servicio de las administraciones públicas.***

El objeto de este real decreto es desarrollar la disposición adicional tercera de la Ley 4/2024, de 8 de noviembre, básica de agentes forestales y medioambientales, estableciendo el régimen jurídico para la aplicación del coeficiente reductor de la edad a la jubilación del personal objeto de dicha ley constituido por agentes forestales y medioambientales adscritos a las distintas administraciones públicas que, con independencia de la denominación específica, ostenten la condición de funcionarios públicos incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social y tengan encomendada la tutela de la seguridad ambiental mediante el desempeño de las funciones de vigilancia, policía y custodia de los bienes jurídicos de naturaleza forestal y medioambiental, según se detalla en los artículos 1.2 y 4 de la citada Ley 4/2024, de 8 de noviembre (BOE 16-10-25).

***2.3.9. Real Decreto 931/2025, de 21 de octubre, por el que se establece el procedimiento de integración en la condición de personal estatutario del personal de la Red sanitaria militar.***

El presente real decreto establece el procedimiento de integración en la condición de personal estatutario del personal de la Red sanitaria militar, de acuerdo con la habilitación prevista en la disposición adicional quinta de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. Por este procedimiento de integración, se da continuidad al proceso de estatutización iniciado en el año 2008 de carácter voluntario. Mediante este real decreto se integran en un único régimen jurídico todos los colectivos de personal, funcionario, estatutario y laboral, de la Red sanitaria militar. Respecto a los órganos competentes, corresponde al Ministerio de Defensa, a través de la persona titular de la Subsecretaría de Defensa, convocar y resolver el procedimiento de integración en el régimen estatutario del personal incluido en el ámbito subjetivo de aplicación de este real decreto, así como planificar las necesidades y determinar el número de efectivos que constituyan las plantillas orgánicas de personal estatutario de la Red sanitaria militar. Por lo que se refiere a los efectos de la integración, el personal integrado adquirirá la condición de personal estatutario fijo o temporal con todos los derechos y obligaciones inherentes a la categoría en la que se integre y pleno sometimiento a la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, junto con las demás normas que resulten aplicables y la normativa específica que pueda desarrollarse por el Ministerio de Defensa, incluida la que regule la carrera profesional del personal estatutario de la Red sanitaria militar (BOE 22-10-25).

***2.3.10. Orden PJC/1146/2025, de 13 de octubre, por la que se crea y regula la Comisión de Evaluación sobre la concurrencia de circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de coeficientes reductores que permitan anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social.***

El objeto de esta orden es la creación y regulación de la Comisión de Evaluación encargada de emitir el informe sobre la concurrencia de circunstancias objetivas que justifiquen la aplicación de coeficientes reductores de la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social, prevista en el artículo 206.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, en los términos que establece la disposición adicional segunda del Real Decreto 402/2025, de 27 de mayo, por el que se regula el procedimiento previo para determinar los supuestos en los que procede permitir anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social mediante la aplicación de coeficientes reductores (BOE 16-10-25).

***2.3.11. Resolución de 24 de septiembre de 2025, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se dictan criterios de actuación en materia de suspensión de la ejecución de los actos impugnados mediante recursos y reclamaciones y de relación entre los Tribunales Económico-Administrativos y la Agencia Estatal de Administración Tributaria.***

La presente resolución contiene instrucciones relativas a la tramitación y resolución de las solicitudes de suspensión de la ejecución de los actos objeto de recurso de reposición o de reclamación económico-administrativa. Asimismo, detalla los cauces de relación que se establecen entre los órganos de la Agencia Tributaria y los Tribunales Económico-Administrativos en el curso de un procedimiento económico-administrativo. Finalmente, contiene criterios de actuación sobre determinados aspectos de la ejecución de sentencias dictadas por los Jueces y Tribunales del orden contencioso-administrativo. La presente resolución sustituye a la Resolución de 21 de diciembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (BOE 6-10-25).

***2.3.12. Resolución de 20 de octubre de 2025, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se modifican temporalmente varios procedimientos de operación eléctricos para la introducción de medidas urgentes para la estabilización de la tensión en el sistema eléctrico peninsular español.***

El operador del sistema solicita una serie de modificaciones que van dirigidas a mitigar las variaciones bruscas de tensión. El operador relaciona estas variaciones con cambios bruscos de programa, en particular, de la generación renovable, así como con el tiempo de respuesta de la generación proveedora de control dinámico de tensión. Por ello, se aprueba la modificación temporal de los procedimientos de operación 3.1, 3.2 y 7.2 que se recoge en el anejo de esta resolución. Esta modificación surtirá efectos al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y será de aplicación durante un periodo de treinta días naturales. Este plazo podrá ser prorrogado previa la solicitud del operador del sistema, de forma motivada, con una antelación mínima de cinco días, por periodos adicionales de quince días naturales y con una duración total máxima de tres meses. Las prórrogas podrán hacerse para la totalidad de las medidas adoptadas o para parte de ellas (BOE 21-10-25).

**2.3.13. Resolución de 17 de octubre de 2025, de la Dirección General de Trabajo, por la que se publica la relación de fiestas laborales para el año 2026.** Aprueba la relación de fiestas laborales para el año 2026 de ámbito nacional, de Comunidad Autónoma y de las Ciudades de Ceuta y Melilla que figuran como anexo de esta resolución (BOE 28-10-25).

## **2.4. Disposiciones autonómicas**

**2.4.1. Decreto 76/2025, de 1 de octubre, del Consejo de Gobierno, de atención temprana en la Comunidad de Madrid.**

Este decreto tiene por objeto regular: a) La organización de la actuación integral en atención temprana, delimitando las competencias de cada uno de los órganos y entidades en los ámbitos de actuación sanitario, educativo y de servicios sociales, así como los mecanismos de coordinación entre ellos, para mejorar la atención a los menores y sus familias y optimizar y coordinar los recursos públicos. b) Los procedimientos para determinar la necesidad de atención temprana y para acceder a la red pública de centros de atención temprana. Se entiende por atención temprana el conjunto de actuaciones preventivas y de promoción del desarrollo integral infantil dirigidas a la población menor de seis años, su familia y sus entornos, que garantizan una respuesta lo más inmediata posible, preventiva, integral y coordinada por equipos de profesionales, preferentemente en los sistemas de salud, servicios sociales y educación, ante factores de riesgo o alteraciones, posibles o detectadas, de carácter permanente o transitorio, en el desarrollo del niño (BOCM 13-10-25).

**2.4.2. Decreto 86/2025, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, para la simplificación de los procedimientos de autorización, comunicación, verificación e inspección, responsabilidades y régimen sancionador en materia de instalaciones de energía eléctrica en alta tensión en la Comunidad de Madrid.**

El decreto tiene por objeto regular las siguientes materias relativas a instalaciones eléctricas de alta tensión: a) Los procedimientos para el otorgamiento de autorizaciones administrativas previas, autorizaciones para la construcción, modificación, explotación, transmisión y cierre de instalaciones eléctricas en alta tensión cuando su aprovechamiento y ubicación afecte exclusivamente al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. b) Los procedimientos administrativos para la puesta en servicio de las instalaciones eléctricas titularidad de los consumidores para su uso exclusivo, cuando su aprovechamiento y ubicación afecte exclusivamente al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. c) Las verificaciones e inspecciones periódicas de las instalaciones. d) Las responsabilidades y el régimen sancionador aplicable. Los preceptos de este decreto se aplicarán a las instalaciones eléctricas de producción, generación en la modalidad de autoconsumo, almacenamiento, transporte secundario y distribución, líneas directas, infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos y resto de instalaciones en alta tensión que

requieran de todas o alguna autorización de las establecidas en el artículo 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, o de comunicación, cuando su aprovechamiento y ubicación afecte solamente al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. El decreto también será de aplicación a las instalaciones titularidad de los consumidores de alta tensión para su uso exclusivo (BOCM 31-10-25).

***2.4.3. Orden 4192/2025, de 18 de septiembre, de la Consejería de Educación, Ciencia y Universidades, por la que se regulan determinados aspectos de la ordenación, organización, evaluación y funcionamiento de los centros integrados de enseñanzas artísticas de música y de Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en la Comunidad de Madrid.***

Esta orden tiene por objeto regular determinados aspectos de la organización y el funcionamiento de los centros públicos que imparten de forma simultánea las enseñanzas de la Educación Primaria, la Educación Secundaria Obligatoria (en adelante, ESO) y el Bachillerato y las enseñanzas elementales y profesionales de música, así como aquellas cuestiones específicas de la ordenación académica y la evaluación que se derivan de la integración de ambas enseñanzas (BOCM 9-10-25).

***2.4.4. Orden 3895/2025, de 2 de octubre, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se aprueba el Plan de Inspección y Disciplina Urbanística de la Comunidad de Madrid para el cuatrienio 2025-2029.***

El Plan de Inspección que aprueba la presente orden tiene por objeto establecer los criterios, en forma de objetivos, y las principales líneas de actuación para el ejercicio de las funciones de inspección y disciplina urbanística a realizar por la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior en el marco de sus competencias. La jurisprudencia ha reconocido que la Comunidad de Madrid puede ejercer competencias en materia de disciplina urbanística conforme a lo previsto en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, actuando de forma subsidiaria cuando los municipios no ejercen sus competencias de inspección, sanción o restablecimiento de la legalidad. Esta actuación se ampara en el artículo 191 de la citada ley, que permite la ejecución subsidiaria de medidas como la demolición de obras ilegales no legalizables, cuando el ayuntamiento no actúe en un plazo razonable. Las actuaciones de la Comunidad Autónoma en materia de disciplina urbanística, con carácter subsidiario y supletorio respecto de los ayuntamientos, se han centrado tradicionalmente en dos líneas principales: a) La vigilancia del cumplimiento de la legalidad en suelos clasificados como no urbanizables, especialmente aquellos con protección especial o sujetos a legislación sectorial, así como los destinados a espacios libres y zonas verdes; b) La inspección orientada a prevenir infracciones de mayor impacto territorial, como la formación de núcleos de población no previstos en el planeamiento y la consolidación de parcelaciones ilegales. Estos objetivos se mantienen en el nuevo Plan. La efectiva ejecución de las resoluciones administrativas firmes que ordenan la restauración de la legalidad urbanística también se configura como un objetivo del Plan (BOCM 16-10-25).

## **2.5. Ayuntamiento de Madrid**

### ***2.5.1. Ordenanza 5/2025, de 30 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por estacionamiento de vehículos en determinadas zonas de la capital.***

La presente modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por Estacionamiento de Vehículos en Determinadas Zonas de la Capital tiene por objeto, exclusivamente, la modificación de su artículo 6.6 para incorporar un nuevo recargo a la tarifa de estacionamiento de determinados vehículos en la Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección (conocida como ZBEDEP), en concordancia con la previsión contenida en la vigente Ordenanza de Movilidad Sostenible. Concretamente, se propone modificar la tabla del referido artículo 6.6 de la ordenanza fiscal para agregar, junto al resto de vehículos contenidos en la misma (ECO, B y C), a los vehículos de clase “A”, vehículos a los que se aplicará, al amparo del artículo 52.2.e de la ordenanza de movilidad sostenible y en consideración a su clasificación ambiental como vehículos con mayor impacto negativo en el medio ambiente, un recargo del 50% sobre la tarifa base. Las condiciones en que será de aplicación este recargo se recogen en un nuevo párrafo que se añade a dicho artículo 6.6 (BOCM 10-10-2025) (BOAM 10-10-2025).

### ***2.5.2. Ordenanza 4/2025, de 30 de septiembre, por la que se modifica la Ordenanza reguladora del Taxi de 28 de noviembre de 2012.***

El Acuerdo de 28 de noviembre de 2012, del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, por el que se aprueba la Ordenanza Reguladora del Taxi, ha sido modificado en diversas ocasiones para adaptar su contenido a los cambios sociales y tecnológicos. Resulta ahora necesario acometer una nueva modificación, en primer lugar, para adaptar la ordenanza a los cambios incorporados en el Decreto 271/2023, de 20 de diciembre, de modificación del Reglamento de los Servicios de Transporte Público Urbano en Automóviles de Turismo, cuyo objetivo es incorporar medidas encaminadas a modernizar y flexibilizar la prestación de los servicios prestados mediante la modalidad de transporte en autotaxi, adecuándolos a la realidad demandada por las personas usuarias. En segundo lugar, para incorporar a la ordenanza nuevas necesidades regulatorias que demanda la prestación del servicio del taxi en materias relacionadas con la accesibilidad del transporte, la calidad y seguridad del servicio y de los vehículos autotaxi y la duración del descanso diario de las licencias de autotaxi, como cuestiones más relevantes. También se incluyen medidas de ordenación para la obtención del permiso municipal de conductor de autotaxi para favorecer la calidad del servicio y contribuir a la protección de los derechos de las personas viajeras. Por último, se revisa la redacción de la regulación de la licencia por puntos con la finalidad de otorgar una mayor seguridad jurídica en la aplicación del sistema por puntos a la licencia y de dar una mayor transparencia en la graduación e imposición de la sanción de suspensión por la comisión de infracciones graves a la normativa de transporte (BOCM 13-10-25) (BOAM 13-10-25).

## 2.6. Tribunal Constitucional

### ***2.6.1. Doctrina constitucional sobre el incidente de nulidad de actuaciones y el recurso de amparo. STC (Sala Primera) 144/2025, de 8 de septiembre de 2025. Recurso de amparo 2750-2024.***

Promovido por Bufete Simón Yanes, S.L.P., en relación con la providencia dictada por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Zaragoza inadmitiendo a trámite un incidente de nulidad de actuaciones planteado respecto de la sentencia de apelación dictada en procedimiento de reclamación de cantidad. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso): inadmisión de un incidente de nulidad de actuaciones que contraviene la doctrina sentada en la STC 112/2019, de 3 de octubre. Doctrina constitucional sobre la procedencia de interponer un incidente de nulidad de actuaciones contra una resolución judicial que, dictada en única o en última instancia, produce directamente una vulneración constitucional que no resulta reparada por el Tribunal Supremo al haberse inadmitido el recurso interpuesto ante este último. Aplicación al orden jurisdiccional civil. Doctrina tradicional sobre la reviviscencia del incidente de nulidad de actuaciones tras la inadmisión del recurso de casación para la unificación de doctrina en el orden jurisdiccional social. Modificación efectuada por la STC 112/2019, de 3 de octubre, de la doctrina sobre la reviviscencia del incidente de nulidad de actuaciones en el orden jurisdiccional social, y aplicación de dicha doctrina al orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Aplicación de la doctrina contenida en la STC 112/2019 al orden jurisdiccional civil. Distinción del supuesto previsto en la STC 143/2020, de 19 de octubre. Doctrina constitucional sobre la vertiente del derecho a la tutela judicial vulnerada en los casos de indebida inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones (BOE 10-10-25).

### ***2.6.2. Doctrina constitucional sobre la extensión del derecho a la tutela judicial efectiva a la garantía de indemnidad de los trabajadores. STC (Pleno) 148/2025, de 9 de septiembre de 2025. Recurso de amparo 1186-2024.***

Promovido por don Luis Manuel Castro Amador respecto de las resoluciones dictadas por las salas de lo social del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, sede de Las Palmas de Gran Canaria, en procedimiento sobre derechos fundamentales. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (garantía de indemnidad como dimensión extraprocesal de dicho derecho fundamental): extensión de la garantía de indemnidad a las reclamaciones formuladas a través de los comités de empresa. El objeto del presente recurso es determinar si vulnera el derecho del demandante a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su dimensión de la garantía de indemnidad, la decisión judicial de considerar que queda fuera del ámbito de protección de esa garantía la formulación de una reclamación ante la representación legal de los trabajadores, en defensa de un derecho del que el trabajador cree ser titular, para que esta desarrollara una función de intermediación con la empresa dentro de su labor de vigilancia en el cumplimiento de la normativa laboral, por entenderse que no se trata del ejercicio de una acción judicial o preprocesal vinculada al derecho a la tutela judicial efectiva. Se analiza la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre la garantía de indemnidad, como dimensión extraprocesal del derecho



a la tutela judicial efectiva en el ámbito de las relaciones laborales y la ampliación de la garantía de indemnidad a los supuestos de actos preparatorios no imperativos encaminados al ejercicio de acciones judiciales, así como a los supuestos de denuncias ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. A partir de dicha doctrina, el TC concluye que los supuestos de reclamaciones de los trabajadores ante su representación legal en las empresas –comités de empresa y delegados de personal– son susceptibles de recibir la protección constitucional dispensada por la garantía de indemnidad. En definitiva, los supuestos de reclamaciones de los trabajadores ante quienes ejercen su representación legal en pretensión de que desarrollen una función de intermediación con la empresa, dentro de su labor de vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral reconocida en el 64.7 a) 1 LET, y obtener con ello la satisfacción de lo que consideran sus intereses legítimos en evitación de un proceso judicial, son susceptibles de recibir la protección constitucional dispensada por el art. 24.1 CE a la garantía de indemnidad, cuando pueda concluirse que sean supuestos que se desenvuelvan en conexión con la finalidad propia de la protección constitucional que se dispensa al derecho a la tutela judicial efectiva. Voto particular (BOE 10-10-25).

***2.6.3. Doctrina constitucional sobre el recurso de casación contencioso-administrativo y la incongruencia procesal (caso Isla de Valdecañas). STC (Pleno) 149/2025, de 23 de septiembre de 2025. Recurso de amparo 3868-2022.***

Promovido por la Junta de Extremadura en relación con la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estimatoria del recurso de casación formulado respecto de la resolución de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura que había declarado la imposibilidad material parcial de ejecución de la sentencia declarativa de la nulidad del decreto aprobatorio del proyecto de interés regional promovido por Marina Isla de Valdecañas, S.A. Supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (incongruencia y exceso de jurisdicción), al juez ordinario imparcial y predeterminado por la ley: la participación en la aprobación de una sentencia materialmente conectada con el objeto del recurso de casación o en el trámite de admisión de ese mismo recurso no es causa suficiente de pérdida de la imparcialidad; sentencia casacional que responde al doble propósito, objetivo, de fijación de doctrina legal y, subjetivo, consistente en su proyección al caso, sin incurrir en exceso de jurisdicción o incongruencia omisiva. La mera sospecha del ahora recurrente basada en el hecho incontestable de que una magistrada integrante de la sección que ha dictado la sentencia impugnada fuera la ponente de dicho auto de admisión a trámite del recurso de casación no es motivo bastante para estimar lesionado el derecho al juez imparcial desde el punto de vista de la imparcialidad objetiva, ante el diferente carácter del objeto procesal que ya se ha expuesto y la imposibilidad de atisbar prejuicio alguno sobre el fondo del asunto y su eventual resolución en sentencia. Lo determinante y decisivo es que las razones para dudar de la imparcialidad judicial estén objetivamente justificadas, lo que no se produce por el simple hecho de que el juez haya tenido una participación en el procedimiento con anterioridad al enjuiciamiento de fondo, siendo necesario valorar las circunstancias de cada caso concreto. Doctrina constitucional sobre el recurso de casación contencioso-administrativo. La STS impugnada responde a la doble vertiente de la casación contenciosa: la objetiva, de fijación de doctrina legal, y la subjetiva, que requiere la proyección de esa

doctrina al caso concreto para su correspondiente resolución. El Tribunal Supremo no dirige ningún mandato concreto a la administración ni al Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, sino que se limita a describir los efectos que el fallo estimatorio del recurso puede producir en la ejecución de la sentencia, derivando al órgano de ejecución la decisión y determinación de las concretas medidas que hayan de adaptarse a tal fin. La STS impugnada no es incoherente con la decisión adoptada ni se pronuncia sobre cuestiones no debatidas en el proceso, que se ha centrado en el modo y los medios para proceder a la restitución urbanística ordenada judicialmente. Tampoco incurre en incongruencia mixta o por error (BOE 30-10-25).

***2.6.4. Doctrina constitucional sobre distribución de competencias en materia de contratación pública. Revisión de precios. STC (Pleno) 150/2025, de 23 de septiembre de 2025. Recurso de inconstitucionalidad 26-2023.***

Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos del Decreto-ley del Gobierno de Aragón 3/2022, de 6 de abril, por el que se adoptan medidas excepcionales y urgentes en la contratación pública en Aragón. Competencias sobre contratos administrativos: nulidad total o parcial de los preceptos legales autonómicos que definen el ámbito de aplicación de la norma de urgencia y establecen medidas excepcionales en materia de revisión de precios de los contratos de obra y de servicios y suministros necesarios para la ejecución de la obra pública; interpretación conforme del precepto relativo a la tramitación de las solicitudes de modificación de los materiales en los contratos de obra pública. El recurso de inconstitucionalidad es de carácter exclusivamente competencial (inconstitucionalidad mediata o indirecta). Los acuerdos de las comisiones bilaterales de cooperación en ningún caso pueden impedir el pronunciamiento del TC acerca de las infracciones constitucionales enjuiciadas ni pueden erigirse en parámetro de constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas en un recurso de inconstitucionalidad. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de determinados preceptos no afectará a aquellos contratos respecto de los cuales se hubiera acordado la revisión excepcional de precios mediante resolución administrativa firme al tiempo de publicación de la presente sentencia, por razones de seguridad jurídica (BOE 30-10-25).

***2.6.5. Doctrina constitucional sobre la competencia exclusiva autonómica en materia de protección y tutela de los menores de edad. STC (Pleno) 151/2025, de 24 de septiembre de 2025. Conflicto positivo de competencia 497-2024.***

Planteado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con el contrato denominado «Servicio de asistencia técnica para el diseño de un servicio estable de captación, sensibilización, fidelización y formación de familias interesadas en el acogimiento de niños, niñas y adolescentes cuya tutela la tienen las administraciones públicas», licitado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Competencias en materia de protección de menores: nulidad del contrato en cuanto se refiere al diseño de un servicio de búsqueda, captación, sensibilización y fidelización de potenciales familias acogedoras. Se desestima la causa de inadmisibilidad alegada por el Abogado del Estado

porque la celebración de un contrato administrativo implica el ejercicio de su competencia por parte de las administraciones públicas integrantes del sector público a los efectos de la Ley 9/2017, que, a la hora de contratar, han de actuar dentro de su respectivo ámbito competencial, so pena de invadir las competencias de otros entes públicos. Se desestima el conflicto en lo relativo al objetivo del contrato consistente en el aumento del conocimiento sobre el acogimiento familiar y se estima en lo relativo al objetivo de diseño de un servicio estatal de captación de familias interesadas en el acogimiento por no encontrar acomodo en un ningún título competencial estatal y, en cambio, invadir la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de protección y tutela de los menores de edad. Los principios de colaboración o cooperación entre las Administraciones Públicas y de coordinación estatal tampoco justifican en este caso que el Estado se arroge dicha competencia ejecutiva. Voto particular (BOE 30-10-25).

## **2.7. Resoluciones Judiciales**

### **2.7.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

***2.7.1.1. Política social. Concepto y ordenación del tiempo de trabajo. Trabajos de mejora de espacios naturales protegidos. Inclusión del tiempo de desplazamiento de los trabajadores entre un punto de partida fijo y los espacios naturales en su tiempo de trabajo. STJUE (Sala Sexta) de 9 de octubre de 2025, asunto C-110/24.***

El artículo 2, punto 1, de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, debe interpretarse en el sentido de que el tiempo dedicado a los trayectos de ida y vuelta que los trabajadores tienen la obligación de realizar, juntos, a una hora fijada por su empresario y con un vehículo perteneciente a este, para desplazarse desde un lugar concreto, determinado por dicho empresario, hasta el lugar en el que se realiza la prestación característica prevista en el contrato de trabajo celebrado entre esos trabajadores y ese empresario debe considerarse «tiempo de trabajo», con arreglo a la citada disposición.

***2.7.1.2. Derecho a la tutela judicial efectiva. Impugnación de decisiones de reembolso de una subvención de fondos de la UE. STJUE (Sala Séptima) de 16 de octubre de 2025, asunto C-510/24.***

1) El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe interpretarse en el sentido de que el beneficiario de una subvención de la Unión Europea concedida en el marco de la ejecución del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados, tiene derecho a la tutela judicial

efectiva contra una decisión ejecutiva de la autoridad de gestión de un programa financiado con cargo a fondos de la Unión por la que se le ordena reembolsar dicha subvención.

2) El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales debe interpretarse en el sentido de que es constitutiva de tutela judicial efectiva la posibilidad de que el beneficiario de una subvención de la Unión Europea, por un lado, impugne con carácter incidental una decisión ejecutiva que le obliga a reembolsar dicha subvención en el marco de una acción ejercitada ante un órgano jurisdiccional civil con el fin de que se declare la ilegalidad de una decisión por la que se revoca la concesión de dicha subvención y, por otro, solicite, en el marco de esa acción, la adopción de medidas provisionales para suspender la ejecución de esa decisión.

***2.7.1.3. Contratos públicos. Carácter sustancial de la modificación de un acuerdo marco. STJUE (Sala Tercera) de 16 de octubre de 2025, asunto C-282/24.***

El artículo 72, apartado 2, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, debe interpretarse en el sentido de que la modificación del modelo de retribución previsto en un acuerdo marco celebrado sobre la base del criterio de adjudicación del precio más bajo —modificación por la que se altera el equilibrio entre el precio fijo y el variable y se ajustan al mismo tiempo los niveles de los precios en tal medida que el valor total de ese acuerdo marco solo cambia de forma marginal— no debe considerarse una alteración de la naturaleza global de dicho acuerdo marco, en el sentido de dicha disposición, excepto si la modificación del modelo de retribución del mismo acuerdo marco da lugar a una alteración fundamental de su equilibrio.

***2.7.1.4. Libertad de establecimiento. Restricciones. Juegos de azar. Distancias mínimas entre distintos establecimientos de juego y entre ciertos establecimientos de juego y los centros educativos. Limitación temporal de la explotación de máquinas tragaperras y de otras máquinas recreativas con premio. Moratoria para la concesión de nuevas licencias o autorizaciones de explotación. STJUE (Sala Octava) de 16 de octubre de 2025, asuntos acumulados C-718/23 a C-721/23 y C-60/24.***

El artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que impone a los operadores del sector del juego, en primer lugar, una serie de restricciones en cuanto a las distancias mínimas que deben respetarse entre los salones de juego y los locales específicos de apuestas, por un lado, y, por otro lado, determinados centros educativos, así como entre algunos de los propios establecimientos de juego; en segundo lugar, una limitación temporal de la explotación de las máquinas tragaperras denominadas «de tipo B» o de las máquinas recreativas con premio instaladas en establecimientos del sector de la hostelería, y, en tercer lugar, una moratoria para la concesión de nuevas licencias o autorizaciones de explotación de establecimientos de juego, siempre que el órgano jurisdiccional nacional llegue a la conclusión de que tales restricciones pueden admitirse como medidas excepcionales expresamente previstas por el Tratado FUE o justificadas por razones imperiosas de interés general, son adecuadas para

garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no van más allá de lo necesario para alcanzarlos.

***2.7.1.5. Medio ambiente y mercado interior de la electricidad. Normativa nacional que grava a los productores de electricidad a partir de fuentes renovables con el pago de un impuesto sobre la renta. Exención en favor de los productores de electricidad a partir de combustibles fósiles y biomasa. STJUE (Sala Novena) de 16 de octubre de 2025, asunto C-391/23.***

1) La Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que grava a los productores de electricidad a partir de fuentes renovables con un impuesto sobre los ingresos derivados de la venta de su electricidad por encima de un determinado precio fijado por dicha normativa.

2) El Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima») debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que grava a los productores de electricidad a partir de fuentes renovables con un impuesto sobre los ingresos derivados de la venta de su electricidad por encima de un determinado precio fijado por esa normativa, pero que exime de dicho impuesto a los productores de electricidad a partir de combustibles fósiles.

***2.7.1.6. Residuos. Retirada en caso de traslado ilícito. Obligación o facultad de la autoridad competente de expedición de valorizar o eliminar los residuos a pesar de la oposición del expedidor inicial. STJUE (Sala Primera) 23 de octubre de 2025, asuntos acumulados C-221/24 y C-222/24.***

El artículo 24, apartado 2, párrafo primero, del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, debe interpretarse en el sentido de que, por una parte, las letras c) y d) de esta disposición se aplican de manera alternativa, aplicándose la letra d) cuando la letra c) no sea aplicable, y, por otra parte, la letra c) impone a la autoridad competente del país de expedición, cuando descubra un traslado que considere ilícito, la obligación de valorizar o eliminar los residuos retirados tras dicho traslado.

***2.7.1.7. Energía. Fomento de la eficiencia energética. Transparencia y exactitud de la medición del consumo de energía térmica de las partes comunes. No consideración de la cantidad real de calor suministrada a cada vivienda. Algoritmo relativo al reparto de los gastos asociados al consumo de energía térmica en los edificios en régimen de propiedad horizontal. STJUE (Sala Séptima) de 23 de octubre de 2025, asunto C-760/23.***



El artículo 9, apartado 3, de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual el propietario de una vivienda en un edificio en régimen de propiedad horizontal está obligado a pagar gastos que le son facturados por la energía térmica emitida por el conjunto de conducciones e instalaciones de distribución y suministro de energía térmica en el interior del edificio, incluso cuando las escaleras y los pasillos del edificio no están equipados con radiadores, en proporción al volumen calefactado de su apartamento, siempre que las reglas y parámetros mediante los que se calculan los gastos que se le facturan por su consumo individual de energía térmica destinada a la calefacción de su vivienda y del agua caliente para uso doméstico garanticen la transparencia y exactitud de la medición del consumo individual.

***2.7.1.8. Política social. Despidos colectivos. Notificación incorrecta o incompleta de proyecto de despido colectivo a la autoridad pública competente. Plazo de espera de treinta días. Validez del despido. STJUE (Sala Quinta) de 30 de octubre de 2025, asunto C-402/24.***

1) El artículo 3 de la Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2015/1794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 2015, debe interpretarse en el sentido de que el objetivo de la notificación de un proyecto de despido colectivo a la autoridad pública competente no se está cumpliendo cuando, por un lado, dicha autoridad no se opone a una notificación incorrecta o incompleta y se considera, así pues, suficientemente informada para buscar soluciones, dentro del plazo establecido en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, de dicha Directiva, a los problemas planteados por los despidos colectivos considerados y, por otro, la normativa nacional establece que el empresario cooperará con la citada autoridad para evitar o limitar los casos de desempleo o la autoridad nacional de empleo está obligada a investigar de oficio en el marco de los procedimientos de despido colectivo.

2) El artículo 6 de la Directiva 98/59, en su versión modificada por la Directiva 2015/1794, debe interpretarse en el sentido de que, en el caso de una notificación incorrecta o incompleta de un proyecto de despido colectivo, el hecho de que el plazo de treinta días establecido en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, de dicha Directiva no empiece a contarse no constituye una medida destinada a hacer cumplir, a efectos de dicho artículo 6, la obligación de notificación establecida en su artículo 3, apartado 1, párrafo primero.

***2.7.1.9. Política social. Protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores. Concepto de “tiempo de trabajo”. Actividades de los fiscales. Particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública. Período de guardia en el lugar de trabajo y período de guardia en régimen de disponibilidad no presencial,***



***efectuados fuera del tiempo de trabajo. Condiciones de trabajo justas y equitativas. STJUE (Sala Sexta) de 30 de octubre de 2025, asunto C-373/24.***

1) El artículo 1, apartado 3, de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, en relación con el artículo 31 Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que los fiscales están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva.

2) El artículo 2 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, al que se refiere el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 2003/88, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que excluye la actividad de los fiscales del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/88, en la medida en que dicha actividad, cuando se ejerce en condiciones normales, pueda estar sujeta a una planificación del tiempo de trabajo que respete las exigencias impuestas por la Directiva 2003/88.

3) El artículo 2 de la Directiva 2003/88 debe interpretarse en el sentido de que un período de guardia efectuado fuera del tiempo de trabajo normal de los fiscales, que implica la presencia obligatoria de esos fiscales en el lugar de trabajo, o un período de guardia en régimen de disponibilidad no presencial, que implica tal presencia en su domicilio, deben calificarse de «tiempo de trabajo», en el sentido de dicho artículo 2, en la medida en que, durante esos períodos de guardia, las limitaciones impuestas a esos fiscales sean de tal naturaleza que afecten objetivamente y de manera considerable a su capacidad para administrar libremente, en esos períodos, el tiempo durante el cual no se requieren sus servicios profesionales y para dedicar ese tiempo a sus propios intereses.

***2.7.1.10. Libre circulación de capitales. Sucesión. Necesidad de acudir a un notario a fin de otorgar la declaración de sucesión en un Estado miembro distinto de aquel en el que se ha abierto la sucesión. Normativa de ese Estado miembro que determina que los emolumentos de dicho notario se calculan sobre la totalidad de la masa hereditaria bruta. Ejercicio paralelo, por los Estados miembros, de su potestad tributaria. STJUE (Sala Primera) de 30 de octubre de 2025, asunto C-321/24.***

El artículo 63 TFUE, apartado 1, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro conforme a la cual los emolumentos de un notario al que está obligado a acudir un heredero, en determinadas circunstancias, para otorgar la declaración de sucesión prevista por el Derecho nacional se calculan sobre la totalidad de la masa hereditaria bruta, que incluye bienes situados en dicho Estado miembro y en otro Estado miembro, y no solo sobre la masa bruta correspondiente a los bienes situados en el primer Estado miembro, sin que se tengan en cuenta los emolumentos pagados por el heredero como contrapartida de la declaración de sucesión autorizada por un notario en el segundo Estado miembro, que se calculan igualmente sobre la totalidad de la masa hereditaria bruta.

***2.7.1.11. Política social. Despidos colectivos. Exigencia de notificación previa a la autoridad pública competente del proyecto de despido colectivo. Período de espera de treinta días y posibilidad de subsanación. STJUE (Sala Quinta) de 30 de octubre de 2025, asunto C-134/24.***

1) El artículo 4, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2015/1794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 2015, debe interpretarse en el sentido de que la extinción de un contrato de trabajo, en el marco de un despido colectivo sujeto a la obligación de notificación a la autoridad pública competente con arreglo al artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva, solo puede surtir efecto una vez que haya expirado el plazo de treinta días establecido en dicho artículo 4, apartado 1, párrafo primero.

2) Los artículos 3, apartado 1, párrafo primero, y 4, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 98/59, en su versión modificada por la Directiva 2015/1794, deben interpretarse en el sentido de que un empresario que haya procedido a la extinción de un contrato de trabajo sin notificar a la autoridad pública competente el proyecto de despido colectivo en el que se inscribe esa extinción, infringiendo así la primera de dichas disposiciones, puede subsanar la falta de tal notificación de modo que esa extinción surta efecto treinta días después de la subsanación.

***2.7.1.12. Protección de los consumidores. Contrato de crédito destinado a la adquisición de un vehículo automóvil. Mención del tipo de interés de demora y plazo para el ejercicio del derecho de desistimiento. Indemnización compensatoria por la depreciación del bien financiado. STJUE (Sala Cuarta) de 30 de octubre de 2025, asunto C-143/23.***

1) Los artículos 10, apartado 2, letra l), y 14, apartado 1, párrafo segundo, letra b), de la Directiva 2008/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 87/102/CEE del Consejo, deben interpretarse en el sentido de que el plazo de desistimiento, previsto en dicho artículo 14, apartado 1, no comienza a correr si el contrato de crédito no especifica, con un porcentaje concreto, el tipo de interés de demora aplicable en el momento de la celebración del contrato, y mientras esa información no se le comuniqué debidamente al consumidor.

2) El artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2008/48 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que el prestamista pueda invocar válidamente un ejercicio abusivo, por parte del consumidor, del derecho de desistimiento previsto en dicho artículo 14, apartado 1, basándose en el comportamiento de este último entre la celebración del contrato y el ejercicio del derecho de desistimiento o incluso después de dicho ejercicio, si la información del tipo de interés de demora aplicable en el momento de la celebración de ese contrato, con un porcentaje concreto, exigida por el artículo 10, apartado 2, letra l), de la citada Directiva, no

figuraba en el contrato de crédito ni tampoco fue debidamente comunicada en un momento posterior.

3) El artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2008/48, en relación con el principio de efectividad, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una jurisprudencia nacional según la cual, cuando un consumidor ejerce el derecho de desistimiento respecto de un contrato de crédito vinculado a un contrato de compraventa de un vehículo, el importe de la indemnización compensatoria por la depreciación que dicho consumidor adeuda al prestamista en el momento de la devolución del vehículo se calcula deduciendo del precio de venta aplicado por el concesionario cuando dicho consumidor adquirió el vehículo el precio de compra pagado por el concesionario cuando se devuelve el vehículo, si este método de cálculo incluye factores extrínsecos al uso que haya hecho el consumidor de ese vehículo.

4) La Directiva 2008/48 debe interpretarse en el sentido de que no opera una armonización completa de las normas relativas a las consecuencias de que el consumidor ejerza su derecho de desistimiento de un contrato de crédito vinculado a un contrato de compraventa de un vehículo.

5) El artículo 14, apartado 1, de la Directiva 2008/48 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional en virtud de la cual el consumidor, tras desistir de un contrato de crédito al consumo vinculado a un contrato de compraventa de un vehículo, está obligado a pagar los intereses deudores previstos en el primer contrato por el período comprendido entre la fecha del desembolso de los fondos del préstamo al vendedor del vehículo financiado y la fecha de la devolución del vehículo al prestamista o al vendedor.

***2.7.1.13. Competencia. Acciones de daños por infracciones del Derecho de la competencia. Colaboración entre la autoridad nacional de competencia y la autoridad que lleva a cabo una investigación penal. Acceso y remisión del expediente. Alcance de la confidencialidad de las declaraciones en el marco de un programa de clemencia y de las solicitudes de transacción. STJUE (Sala Quinta) de 30 de octubre de 2025, asunto C-2/23.***

1) El artículo 101 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional según la cual la autoridad nacional de la competencia y el órgano jurisdiccional nacional competente en materia de competencia están obligados, en el marco del mecanismo de asistencia administrativa previsto por esa normativa, a dar traslado a la Fiscalía, a petición de esta, de los expedientes de esa autoridad y de ese órgano jurisdiccional, incluidas las declaraciones en el marco de un programa de clemencia y las solicitudes de transacción que figuren en tales expedientes, así como la información que de ellas se derive, siempre que tal mecanismo no menoscabe el efecto útil de ese artículo.

2) El artículo 31, apartado 3, de la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior, debe interpretarse en el sentido de que la protección que concede a las declaraciones de clemencia y a las

solicitudes de transacción no comprende los documentos y la información que se hayan facilitado para exponer, concretar y probar el contenido de esas declaraciones y solicitudes.

3) El artículo 31, apartado 3, de la Directiva 2019/1, en relación con los artículos 47, párrafos primero y segundo, y 48, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional según la cual, en un proceso penal que no tenga por objeto una infracción del Derecho de la competencia, tienen derecho a acceder a las declaraciones de clemencia y a las solicitudes de transacción, elaboradas a efectos de un procedimiento ante una autoridad nacional de la competencia y remitidas a las autoridades penales nacionales, los investigados que no sean autores de esas declaraciones o solicitudes, pero se opone a una normativa nacional según la cual tienen derecho a tal acceso las demás partes en dicho proceso penal, en particular las personas perjudicadas por la infracción del Derecho de la competencia de que se trate que soliciten el resarcimiento del daño causado por dicha infracción.

## **2.7.2. Jurisdicción contencioso-administrativa (Sala Tercera del TS)**

### *Septiembre*

**2.7.2.1. Aguas. Derecho a participar en las Juntas de Explotación de las Confederaciones Hidrográficas. STS n.º 1152/2025, de 18 de septiembre de 2025, recurso 725/2023.**

La expresión "derechos inscritos o en proceso de inscripción" del artículo 41 del Real Decreto 927/1988 de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica, en desarrollo de los títulos II y III de la Ley de Aguas, debe entenderse referida sólo a los supuestos en que, habiéndose otorgado la correspondiente concesión, ésta se hubiere inscrito o se encontrare pendiente de inscripción; pero en ningún caso a aquellos otros en que no se haya obtenido la concesión, siendo irrelevante a estos efectos que se hubiere cursado la solicitud y aun no se hubiera resuelto tal petición, o que la solicitud se hubiere denegado y el recurso interpuesto frente a dicha denegación se encontrare pendiente de resolución.

**2.7.2.1. Costas. Autorización de obras, instalaciones y actividades en la zona de servidumbre de protección. Requisitos. STS n.º 1173/2025, de 24 de septiembre de 2025, Rec. 3761/2023.**

El requisito que habilita autorizar en la zona de servidumbre de protección aquellas obras, instalaciones y actividades que -por su naturaleza- no puedan tener otra ubicación tiene carácter alternativo respecto del presupuesto que permite autorizar tales obras, instalaciones y actividades en la zona de servidumbre de protección cuando presten servicios que sean necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre.

**2.7.2.2. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. La autorización municipal de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías no es hecho imponible del ITP. STS n.º 1192/2025, de 29 de septiembre de 2025, Rec. 765/2024.**

1) El aprovechamiento especial del dominio público permitido a través de la autorización municipal de reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública no constituye un hecho imponible del impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas, en aplicación de los artículos 7.1.B) y 13.2 del Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

2) La equiparación que aparentemente efectúa el artículo 13.2 del Texto refundido entre las concesiones administrativas -por las que se constituye un verdadero derecho real *in re aliena*, sobre el demanio- y las autorizaciones para el aprovechamiento especial de los bienes de dominio público -en este caso, reserva de aparcamiento para la carga y descarga de mercaderías en la vía pública- debe ser interpretado en el sentido de que no todo aprovechamiento especial del demanio, por sí solo, origina un desplazamiento patrimonial a favor del autorizado, a efectos de su gravamen por el impuesto que nos ocupa.

3) En todo caso, la constatación del requisito del desplazamiento patrimonial a efectos del gravamen de una autorización para el aprovechamiento especial del dominio público, requiere un examen del contenido y circunstancias presentes en dicha autorización, por ser relevante a efectos fiscales. (Varias sentencias).

**2.7.2.3. Invalidez de los actos administrativos. Facultad de la Administración de reiterar el contenido de los actos en sustitución de otros anulados. Prohibición del “tercer tiro”. STS n.º 1201/2025, de 29 de septiembre de 2025, Rec. 4123/2023.**

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 aquélla 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.

***2.7.2.4. Telecomunicaciones. Concursos para la adjudicación de licencias para la prestación del servicio de comunicación audiovisual televisiva. Exigencia de estudios de disponer de estudios de producción propia en el ámbito de cobertura de la licencia. STS n.º 1193/2025, de 29 de septiembre de 2025, Rec. 5765/2023.***

El establecimiento o inclusión en las bases de un concurso para la adjudicación de una licencia para la prestación del servicio de comunicación audiovisual televisiva -de ámbito autonómico y titularidad privada- de cláusulas que condicionen su adjudicación o la prestación del servicio por el adjudicatario, consistentes en la exigencia de que disponga de estudios de producción propia en el ámbito de cobertura de la licencia, solo será compatible con la libertad de establecimiento que garantiza el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, cuando estén justificadas bien por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, o bien por una razón imperiosa de interés general y, además, respeten el principio de proporcionalidad, es decir, que sean apropiadas para garantizar, de forma congruente y sistemática, la realización del objetivo perseguido y que no vayan más allá de lo necesario para su consecución. En este caso, la exigencia establecida en las bases del concurso de que la adjudicataria de la licencia audiovisual del MAUT (Multiplex Autonómico) de Televisión Digital Terrestre de la Comunidad Autónoma de Galicia, cuente con medios de implantación -estudios de producción propia- dentro de la Comunidad Autónoma de Galicia, supone una restricción desproporcionada al principio de la libertad de establecimiento, consagrado en el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

***2.7.2.5. Aguas. Tasa por utilización del agua. Hecho imponible y sujetos obligados. STS n.º 1190/2025, de 29 de septiembre de 2025, Rec. 6564/2023.***

Se nos preguntaba si realiza el hecho imponible de la TUA, con arreglo al artículo 114.2 del RDLA, una entidad que no tenga la disponibilidad jurídica o el uso del agua, por no ser concesionaria del elemento patrimonial en el que se realizan obras hidráulicas específicas financiadas total o parcialmente con cargo al Estado, pero que resulte indirectamente beneficiada por esas obras; o, por el contrario, lo que tiene lugar es el hecho imponible del canon de regulación, establecido en el artículo 114.1 de esta Ley. La respuesta debe ser negativa. Las diferencias entre los dos apartados estriban en que, precisamente, en el caso de la TUA solo se le puede exigir a los directamente beneficiados por la obra, por la omisión expresa que hace este apartado 2 del artículo 114, en comparación con el primero cuando se refiere al canon. Los obligados al pago de la TUA se circunscriben a los directamente beneficiados. En su exacción se deberá identificar con precisión y claridad quienes son los beneficiarios de la obra específica y concretar el alcance del beneficio del obligado a sufragarla.

***2.7.2.6. Protección de datos de carácter personal. Utilización de datos de terceros distintos a los obligados tributarios por parte de la AEAT. STS n.º 1206/2025, de 29 de septiembre de 2025, Rec. 5268/2022.***



El artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y el artículo 6.2 c) y e) 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, que disponen que el tratamiento de datos personales será lícito, entre otros supuestos, cuando sea necesario para el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable del tratamiento, o cuando sea necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento, no se oponen, a la luz de lo dispuesto en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del artículo 18 de la Constitución española, a que la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en el curso de la tramitación y resolución de un procedimiento de gestión, inspección o recaudación tributaria, utilice datos de carácter personal de terceras personas físicas, distintas al sujeto obligado tributario sometido al expediente administrativo, siempre y cuando el tratamiento de los datos se ampare en las facultades que se confieren a las autoridades tributarias para luchar contra el fraude fiscal, la inclusión de los datos se limite a aquellos que se revelen adecuados, idóneos, pertinentes y necesarios para la determinación de los hechos y motivar las resoluciones que se adopten, y que sea proporcionada al fin legítimo perseguido para lo que son tratados.

***2.7.2.7. Contratos públicos. Prórroga de los contratos una vez expirada su duración. Devengo de intereses de demora. STS n.º 1200/2025, de 29 de septiembre de 2025, Rec. 129/2023.***

En el ámbito de la contratación pública, el contratista que de buena fe continúa prestando un servicio, a petición de la Administración, una vez expirada la duración del contrato y sin modificado alguno, no puede resultar perjudicado económicamente cuando la Administración contratante recibe el servicio sin protesta o reserva alguna, debiendo considerarse que la realización de aquellos servicios tiene origen contractual. En consecuencia, a efectos de devengo de intereses de demora, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 216.4 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (actual artículo 198.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público) y demás preceptos concordantes de la normativa reguladora de la contratación administrativa, de los que resulta que el cómputo de los intereses de demora se inicia por el transcurso de treinta días desde que se formula la reclamación sin que la Administración haya procedido al pago del principal.

***2.7.2.8. Costas. Autorizaciones de ocupación temporal del DPMT mediante instalaciones desmontables para actividades deportivas de carácter náutico. STS n.º 1208/2025, de 30 de septiembre de 2025, Rec. 8593/2023.***

1) Con carácter general, "el régimen jurídico que resulta de aplicación a las autorizaciones de ocupación temporal del dominio público marítimo terrestre por parte de instalaciones desmontables al servicio de actividades deportivas de carácter náutico" es el

regulado expresamente en la legislación de Costas y, singularmente, el previsto en los artículos 51 y 52 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y en los artículos 61, 70, 74, 110, 111 y 113 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

2) Y, de modo más concreto cabe afirmar lo siguiente:

a) La condición de que se dejen libres de forma permanente al menos 15 metros desde la orilla en pleamar (impuesta en el artículo 70.2. párrafo cuarto RGC) solo es exigible cuando se trate de actividades náuticas federadas, y no cuando se trate de actividades náuticas recreativas, no federadas y destinadas al público en general, pues a éstas será de aplicación la limitación permanente de 6 metros desde la orilla en pleamar prevista en el artículo 74.a) RGC al regular las "Normas generales para la ocupación de las playas".

b) El artículo 74.b) RGC al establecer el límite de 100 metros de ocupación se refiere a "longitudes" y no a metros cuadrados de ocupación.

c) El requisito de que "la ocupación deberá ser la mínima posible", previsto en el artículo 61.3 RGC, es un concepto jurídico indeterminado que obliga a la Administración competente a analizar, para cada actividad o instalación solicitada, la susceptibilidad de su ubicación fuera del DPMT, y si la ocupación solicitada no excede de la razonablemente necesaria y estrictamente imprescindible para llevar a cabo la actividad o realizar la instalación pretendida.

d) La legislación de Costas asocia o relaciona el límite de ocupación con el tipo de instalación o de actividad que se pretende ejercer en la playa y, por tanto, los límites reglamentarios no son los mismos en todos los casos.

#### ***2.7.2.9. Clases pasivas. Acreditación del tiempo de convivencia como pareja de hecho. STS n.º 1212/2025, de 30 de septiembre de 2025, Rec. 40894/2022.***

Para acreditar el periodo o tiempo como pareja de hecho en el supuesto recogido en el artículo 38.1, párrafo segundo, del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, no resultan aplicables los requisitos exigidos de publicidad formal relativos a la convivencia conforme al apartado 4, párrafo cuarto, del artículo 38. Sí es aplicable que la convivencia de hecho, estable y notoria inmediata al matrimonio, se acredite mediante certificado de empadronamiento u otro medio de prueba admisible en Derecho, claro y concluyente, para que, esa convivencia sumada al tiempo de matrimonio, superen entre ambos el periodo de dos años.

### ***Octubre***

#### ***2.7.2.10. Aguas. Régimen sancionador. Exención de responsabilidad de las Entidades Locales que realicen vertidos ilícitos, en caso de no ejecución de las obras***

***hidráulicas necesarias por parte de las CC.AA. STS n.º 1220/2025, de 1 de octubre de 2025, Rec. 4071/2024.***

El incumplimiento de las obligaciones impuestas a la Administración autonómica en materia de ejecución de obras hidráulicas que resulten imprescindibles o necesarias para el tratamiento de aguas residuales podrá eximir de responsabilidad a las entidades locales competentes en materia de evacuación y tratamiento de aguas residuales cuando realicen vertidos que incumplan la normativa vigente, siempre que la no realización de esos vertidos pueda comprometer gravemente la salud de las personas. (Varias sentencias).

***2.7.2.11. Reconocimiento de cualificaciones profesionales. Sentido positivo del silencio administrativo. STS n.º 1216/2025, de 1 de octubre de 2025, Rec. 1381/2024.***

El sentido del silencio administrativo en los procedimientos seguidos para el reconocimiento de cualificaciones profesionales tiene un sentido positivo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 26 del Real Decreto Ley 8/2011, pues no concurre ninguna excepción al respecto, de las previstas en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, en las normas que contienen los artículos 50.3 de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y 70.3 del Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI). (Varias sentencias).

***2.7.2.12. Protección de datos personales. Impugnación de liquidaciones de intereses de demora devengados durante la suspensión judicial de las sanciones de la AEPD. Improcedencia de reclamación económico-administrativa. STS n.º 1219/2025, de 1 de octubre de 2025, Rec. 410/2023.***

No procede interponer reclamación económico-administrativa ante el Tribunal Económico-Administrativo Central, previa a la vía judicial, conforme establece la disposición adicional undécima de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en la impugnación de las resoluciones dictadas por la Agencia Española de Protección de Datos por las que se liquidan intereses de demora como consecuencia del tiempo en el que han estado suspendidas en sede judicial la ejecutoriedad de las sanciones que impone.

***2.7.2.13. Derecho tributario. Suspensión de la ejecución de un acto tributario. Incompatibilidad de los intereses de demora con el recargo ejecutivo. STS n.º 1218/2025, de 1 de octubre de 2025, Rec. 1957/2023.***

La respuesta a la cuestión de interés casacional, conforme a lo que hemos razonado, debe ser que no resulta compatible la exigencia de los intereses de demora derivados de la suspensión de la ejecución de un acto (art. 26.2.c) LGT) con el recargo ejecutivo (art. 28.2 y 5 LGT) cuando, en el momento de la suspensión, la deuda comprendida en aquel acto se encontraba en periodo ejecutivo.

***2.7.2.14. Contratos públicos. Habilitación profesional. Imposibilidad de cumplimiento de dicho requisito a través del subcontratista. STS nº 1226/2025, de 1 de octubre de 2025, Rec. 2889/2022.***

En el marco de la adjudicación de un contrato de servicios de seguridad privada sujeto a regulación armonizada, cuando la empresa contratista principal carezca de la habilitación profesional legalmente exigida para realizar todas o alguna de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato administrativo, no es posible suplir tal falta de aptitud acudiendo a la subcontratación de determinados servicios de seguridad que aparezcan definidos dentro del objeto del contrato y no sean meramente accesorios o complementarios, aunque la empresa subcontratada disponga de la habilitación necesaria al efecto.

***2.7.2.15. Subvenciones públicas. Devengo de intereses de demora a favor del beneficiario. STS nº 1228/2025, de 2 de octubre de 2025, Rec. 4213/2022.***

Los artículos 22.2 b), 28 y 34 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en relación con lo dispuesto en los artículos 24 y 73.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, no se oponen a que, en aquellos supuestos de determinación legal de una cuantía a abonar en concepto de subvención, la exigencia del abono de intereses de demora en favor del beneficiario de la subvención surja desde el momento en que se produce el reconocimiento legal de la obligación, siempre que no se haya ejercitado previamente una acción frente a la inactividad de la Administración, al amparo de lo preceptuado en el artículo 29 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y ésta no despliegue mediante actos de ejecución la obligación de subvencionar legalmente impuesta.

***2.7.2.16. Subvenciones públicas. Devengo de intereses de demora a favor de la Administración en caso de devolución voluntaria. STS nº 1233/2025, de 6 de octubre de 2025, Rec. 5313/2022.***

Una interpretación concordada de lo dispuesto en los artículos 37.1 de la Ley General de Subvenciones, 90 del Reglamento de dicha Ley y 15.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, lleva a concluir que en caso de devolución voluntaria de todo o parte del importe de una subvención el plazo del que dispone la Administración para liquidar los intereses de demora a que se refieren los preceptos citados comienza desde que se produce la devolución, sin que deba esperar a la resolución del procedimiento de

reintegro; y en ese momento de la devolución voluntaria se inicia el cómputo del plazo de prescripción de cuatro años establecido en el artículo 15.1 de la Ley General Presupuestaria.

***2.7.2.17. Concepto de familia numerosa. Interpretación de los “ingresos anuales”. STS nº 1239/2025, de 6 de octubre de 2025, Rec. 1459/2024.***

Es conforme con la legislación vigente entender el concepto de "ingresos anuales" que contempla el apartado 2 del artículo 4 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, para obtener la categoría de familia numerosa especial, como la suma de los rendimientos brutos derivados del trabajo de los miembros de la unidad familiar y de los rendimientos netos provenientes de las actividades económicas o profesionales que pudieran percibir, a lo que se añadirá el importe de las cotizaciones sociales del titular de estas actividades económicas o profesionales.

***2.7.2.18. Puertos. Legitimación activa para impugnar la concesión de utilización del dominio público portuario por el procedimiento de competencia de proyectos. STS nº 1234/2025, de 6 de octubre de 2025, Rec. 3121/2023.***

Ostenta legitimación activa para impugnar la concesión para la utilización del dominio público portuario por el procedimiento de competencia de proyectos, quienes hayan participado en el procedimiento solicitando la adjudicación de la concesión o, caso de estimar que no procede la apertura del procedimiento por resultar ilegal la concesión solicitada, haber impugnado la resolución por la que se iniciaba el procedimiento de competencia de proyectos.

***2.7.2.19. Política Agrícola Común. Suspensión del procedimiento de reconocimiento y pago por prejudicialidad. STS nº 1247/2025, de 7 de octubre de 2025, Rec. 5524/2022.***

En el procedimiento de reconocimiento y pago de las ayudas derivadas de los derechos de pago básico de la Política Agrícola Común es aplicable la causa de suspensión del procedimiento prevista en el artículo 22.1.g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La suspensión podrá acordarse hasta que recaiga resolución, expresa o presunta, relativa a los derechos de pago básico que se reconocen en la anualidad correspondiente.

***2.7.2.20. Derecho tributario. Potestad de comprobación e investigación. Aplicación del límite de la prescripción. STS nº 1244/2025, de 7 de octubre de 2025, Rec. 8368/2023.***

Los artículos 66 bis, 115 de la LGT y 26.5 LIS, que abrieron la proyección de las potestades de calificación a ejercicios anteriores, debe integrarse con la prescripción de la determinación de la deuda tributaria de los ejercicios objeto de comprobación e investigación. Por lo tanto, los ingresos o gastos no contabilizados en un ejercicio, que lo

fuera en otro posterior, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 19.3 del TRLIS y en la actualidad en el artículo 10.3 de la LIS, no pueden alterar la base imponible de los pasados en los que la deuda tributaria fuera inatacable por el instituto de la prescripción.

***2.7.2.21. Catastro inmobiliario. Procedimiento de subsanación de discrepancias. Posibilidad de inicio a instancia del interesado. Impugnabilidad de la inadmisión de la solicitud. STS n.º 1263/2025, de 8 de octubre de 2025, Rec. 6909/2023.***

1) Los interesados pueden solicitar directamente a la Administración catastral la subsanación de discrepancias en la descripción catastral de un inmueble aun cuando el art 18.1 del TRLCI contemple que el procedimiento se iniciará de oficio, no siendo necesario que dicha pretensión se canalice a través del Ayuntamiento donde radique la finca para que este efectúe la comunicación prevista en el art. 14 del TRCLI.

2) Cuando la Administración catastral entienda que no procede la iniciación del procedimiento de subsanación de discrepancias, debe motivar su decisión y comunicárselo al interesado, decisión que debe calificarse como de acto administrativo susceptible de recurso en vía administrativa y judicial.

***2.7.2.22. Aguas. Aplicación del nuevo plazo de prescripción de 5 años del CC a la obligación de reposición o reparación de los daños causados al dominio público hidráulico. STS n.º 1253/2025, de 8 de octubre de 2025, Rec. 1167/2023.***

El nuevo plazo de prescripción de la obligación de reponer las cosas a su estado primitivo o de reparar los daños causados al dominio público hidráulico tras la nueva redacción dada al artículo 1964.2 del Código Civil por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de modificación de la LEC, no se aplicará retroactivamente a las obligaciones nacidas con anterioridad a su entrada en vigor salvo que el ejercicio de la acción para exigir su cumplimiento se hubiera realizado transcurridos cinco años computados desde el 7 de octubre de 2015, fecha de entrada en vigor de la referida ley, ello sin perjuicio, en nuestro caso, de que la Administración adopte las medidas que considere oportunas para reponer las cosas a su estado anterior atendida la imprescriptibilidad del dominio público hidráulico.

***2.7.2.23. Función pública. Procesos excepcionales de estabilización de empleo temporal de larga duración. Obligatoriedad de la reserva de cupo de vacantes para personas con discapacidad. STS n.º 1264/2025, de 8 de octubre de 2025, Rec. 3066/2024.***

La no inclusión de la reserva de un cupo no inferior al siete por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad en el procedimiento excepcional de estabilización del empleo temporal de larga duración en los cuerpos docentes no universitarios, con independencia del sistema de selección que se establezca, vulnera el artículo 59 de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.



***2.7.2.24. Función pública. Procesos excepcionales de estabilización de empleo temporal de larga duración. Aplicación de la compensación económica para los funcionarios interinos que no superen dichos procesos. STS n.º 1249/2025, de 8 de octubre de 2025, Rec. 2731/2024.***

El artículo 2.6 la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, no resulta de aplicación a los procesos selectivos de consolidación cuyas convocatorias han sido publicadas antes de la entrada en vigor de la mentada Ley 20/2021. De modo que la compensación económica prevista en el expresado artículo 2.6 de la misma Ley, únicamente resulta de aplicación, en su caso, a los funcionarios interinos que hayan visto finalizada su relación con la Administración por no haber superado el tercer proceso de estabilización de empleo temporal, previsto en el citado artículo 2.

***2.7.2.25. Aguas. Concesiones de aguas subterráneas para riego. Consecuencias de la superación de la superficie de riego. STS n.º 1254/2025, de 8 de octubre de 2025, Rec. 1565/2023.***

En las concesiones de aguas subterráneas para el destino de riego de unas determinadas fincas y una determinada superficie, cuando se supere esa superficie de riego, aun cuando no se haya excedido del volumen máximo autorizado, genera la obligación de reparar los daños y perjuicios ocasionados y, en particular, el pago del agua utilizado para el riego de ese exceso de superficie, sin perjuicio de compensar, en su caso, el porcentaje del canon pagado por ese volumen excedido.

***2.7.2.26. Función pública. Permiso del progenitor distinto de la madre biológica por nacimiento, guarda, acogimiento o adopción. Interpretación del concepto “semanas completas” en caso de jornada en régimen especial. STS n.º 1272/2025, de 13 de octubre de 2025, Rec. 3548/2024.***

El concepto "semanas completas" recogido en el artículo 49.c) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en relación con el disfrute del permiso no obligatorio del progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija, y en función de las circunstancias particulares, puede resultar condicionado en su cómputo en el caso de que la persona solicitante esté desempeñando la jornada en régimen especial, con distribución irregular del tiempo de descanso, mediante la aplicación de una regla de proporcionalidad con referencia a la jornada semanal ordinaria, para garantizar la equivalencia del tiempo de trabajo efectivo eximido y el disfrute igual entre los diferentes regímenes de trabajo.

***2.7.2.27. Función pública. Procesos excepcionales de estabilización de empleo temporal de larga duración. Aplicación temporal de la compensación económica por***

***incumplimiento del plazo máximo de permanencia. STS nº 1277/2025, de 14 de octubre de 2025, Rec. 7438/2024.***

Aun cuando el cese de un funcionario interino se produzca bajo la vigencia de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, no procede la compensación económica contemplada en el apartado 4 de la nueva disposición adicional decimoséptima del Estatuto Básico del Empleado Público introducida por el artículo 1.3 de la referida Ley 20/2021, si el nombramiento del que deriva el referido cese se hizo anterioridad a la entrada en vigor de la citada Ley 20/2021 el 30 de diciembre de 2021.

***2.7.2.28. Procedimiento administrativo. Calificación de acto de trámite simple o cualificado. STS nº 1279/2025, de 14 de octubre de 2025, Rec. 8291/2024.***

La condición de acto de trámite simple o cualificado está en función de cada caso en concreto. En consecuencia, debemos declarar que, en las circunstancias concretas de este procedimiento de defensa de la competencia, la incoación del procedimiento sancionador, con la incorporación de documentación del procedimiento sancionador anterior que se ha declarado caducado por la Administración, no puede ser considerado un acto de trámite cualificado, a los efectos de la admisión del recurso contencioso administrativo, por no generar indefensión.

***2.7.2.29. Función pública. Procesos excepcionales de estabilización de empleo temporal de larga duración. Naturaleza jurídica de las ofertas de empleo público de estabilización. STS nº 1276/2025, de 14 de octubre de 2025, Rec. 2757/2024.***

Las ofertas de empleo público dictadas en aplicación de la estabilización de empleo temporal prevista en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad del empleo público, que se ajusten al contenido del artículo 70.1 del TREBEP, como la cuestionada en el caso de autos, tienen el carácter acto administrativo general.

***2.7.2.30. Proceso contencioso-administrativo. Legitimación de los colegiados para impugnar acuerdos de órganos colegiales. STS nº 1280/2025, de 14 de octubre de 2025, Rec. 7687/2022.***

Con base en el principio *pro actione* y en el principio de tutela judicial efectiva (artículo 24 de la Constitución), tiene interés legítimo, en los términos previstos en el artículo 19.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, un colegiado del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, en su condición de miembro del Colegio, para impugnar los acuerdos de los órganos colegiales, en concreto, de la Asamblea de Decanos, que resuelvan asuntos económicos con incidencia en el patrimonio colegial, al margen de la circunstancia de que el colegiado esté jubilado, en la medida en que una protección jurisdiccional plena de los derechos e intereses

de dichos colegiados determina que se garantice el control de legalidad de acuerdos colegiales que inciden directa o indirectamente en la esfera jurídica de los mismos.

***2.7.2.31. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Solicitudes de aplazamiento o fraccionamiento según el sistema de liquidación. STS nº 1297/2025, de 15 de octubre de 2025, Rec. 5673/2023.***

1) El artículo 38 Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones resulta única y exclusivamente aplicable a los supuestos en los que en los que la gestión y liquidación del impuesto sigue el sistema de declaración, no resultando de aplicación en los supuestos en los que se siga el sistema de autoliquidación.

2) El artículo 37 Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones resulta aplicable a los supuestos en los que en los que la gestión y liquidación del impuesto sigue tanto el sistema de declaración como el de autoliquidación.

3) Los artículos 37 y 38 de la LISD, artículo 81 del RISD, artículo 62.2 de la LGT y artículo 46.1.a) del RGR deben interpretarse en el sentido de que en los supuestos en los que se siga para la gestión y liquidación del impuesto el régimen de declaración, las solicitudes de aplazamiento y fraccionamiento del pago de las liquidaciones practicadas por la administración tributaria deberá efectuarse antes de expirar el plazo de pago en período voluntario por lo que deberá efectuarse antes de los siguientes plazos: a) Si la notificación de la liquidación se realiza entre los días uno y 15 de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día 20 del mes posterior o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente. b) Si la notificación de la liquidación se realiza entre los días 16 y último de cada mes, desde la fecha de recepción de la notificación hasta el día cinco del segundo mes posterior o, si éste no fuera hábil, hasta el inmediato hábil siguiente.

4) Del artículo 37 de la LISD, artículo 62.1 de la LGT y artículo 46.1.a) del RGR se desprende que en los supuestos en los que se siga para la gestión y liquidación del impuesto el régimen de autoliquidación, y, la autoliquidación haya sido presentadas fuera de plazo, sólo se entenderá que la solicitud se presenta en periodo voluntario cuando la solicitud de aplazamiento o fraccionamiento se presente junto con la autoliquidación extemporánea, y, solo podrá ser inadmitida la solicitud de aplazamiento y fraccionamiento cuando la solicitud de aplazamiento o fraccionamiento no haya sido objeto de presentación con anterioridad o conjuntamente con la autoliquidación.

***2.7.2.32. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Aplicación de la reducción de parentesco en caso de establecimiento o no de la sustitución vulgar. STS nº 1293/2025, de 15 de octubre de 2025, Rec. 5751/2023.***

- 1) A los efectos de aplicar la reducción de parentesco prevista en el artículo 20.2.a) LISD en los casos en que el heredero instituido renuncia pura, simple y gratuitamente a la herencia o legado entrando en juego la sustitución vulgar, por

haber sido establecida en el testamento por voluntad del causante, conforme al artículo 774 del Código Civil, el parentesco que debe ser tenido en cuenta ha de ser, en todo caso, el del sustituto respecto del causante en aplicación de los artículos 26.f) LISD y 53.1 RISD.

2) En el resto de supuestos en los que el heredero instituido lleva a cabo la repudiación o la renuncia pura, simple y gratuita sin que el testamento instituya una sustitución vulgar, o bien la prevea únicamente para los supuestos de premoriencia o incapacidad, pero no para los supuestos de renuncia, el parentesco que debe ser tenido en cuenta ha de ser el del renunciante o el del que repudia cuando tenga señalado un coeficiente superior al que correspondería al beneficiario, en aplicación de los artículos 28.1 LISD y 58.1 del RISD.

***2.7.2.33. Función pública. Trabajo en régimen de turnos. Retribución en forma de permisos y vacaciones. Prescripción. STS nº 1289/2025, de 15 de octubre de 2025, Rec. 1091/2023.***

1) Cuando el funcionario presta servicios en régimen de turnos en los que se incluyen turnos de noche y festivos, si esos servicios se prestan dentro del horario de la jornada ordinaria de trabajo, el funcionario tiene derecho a su retribución en periodos de vacaciones anuales, incapacidad temporal, permisos por asuntos propios y demás permisos retribuidos.

2) En el ámbito de la función pública local el plazo de prescripción del derecho a reclamar cantidades adeudadas por los anteriores conceptos es el de cuatro años previsto en el artículo 25 de la LGP.

***2.7.2.34. Derecho tributario. Regularización voluntaria de periodos distintos por hechos o circunstancias idénticos a los regularizados por la Administración. Consideración como requerimiento previo a efectos del no devengo del recargo por declaración extemporánea. STS nº 1301/2025, de 16 de octubre de 2025, Rec. 5744/2023.***

La regularización efectuada por el obligado tributario -antes de la entrada en vigor de la reforma operada por el artículo decimotercero, apartado tres, de la Ley 11/2021 de 9 de julio-, mediante la presentación de una declaración o autoliquidación correspondiente a otros periodos del mismo concepto impositivo en atención a unos hechos o circunstancias idénticos a los regularizados por la Administración encaja en el concepto técnico-jurídico de requerimiento previo de la Administración tributaria al que se refiere el artículo 27.1 LGT.

***2.7.2.35. Contratos públicos. Conformidad a Derecho de la reserva de contratos públicos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social. STS nº 1302/2025, de 16 de octubre de 2025, Rec. 6815/2022.***

1) La regulación de la reserva de los contratos públicos o de algún lote de los mismos a favor de los Centros Especiales de Empleo de iniciativa social recogida en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, no vulnera el principio de igualdad de trato ni el principio de proporcionalidad que se enumeran en el artículo 18, apartado primero, de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, como principios generales de la contratación pública.

2) No es arbitraria ni carece de justificación la opción del legislador nacional recogida en la disposición adicional cuarta y en la disposición final decimocuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que ha excluido de la reserva de los contratos públicos a los centros especiales de empleo de iniciativa empresarial.

3) La reserva de los contratos públicos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social se ha establecido para alcanzar una finalidad que es legítima atendiendo a los principios recogidos tanto en el artículo 49 de la Constitución como en la Directiva 2014/24/UE, como es la integración social y laboral de las personas con discapacidad que puede obtenerse de manera más eficiente y beneficiosa para ese colectivo atendiendo exclusivamente a criterios plenamente objetivos como son las características específicas que tienen los centros especiales de empleo de iniciativa social, en cuanto que se comprometen a reinvertir todos los beneficios obtenidos de su actividad económica en los citados centros para la mejora continua de su competitividad y de su actividad de economía social.

***2.7.2.36. Proceso contencioso-administrativo en materia tributaria. Suspensión cautelar. Exigencia de motivación reforzada por parte del órgano jurisdiccional para denegar la suspensión en caso suspensión en la vía administrativa mediante garantía suficiente. STS nº 1312/2025, de 20 de octubre de 2025, Rec. 6341/2023.***

1) Se clarifica la doctrina jurisprudencial aplicable referida a la suspensión cautelar en el ámbito tributario contenida en las sentencias del Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2005 (recurso de casación nº 715/1999), por referencia a otra anterior del Pleno de 6 de octubre de 1998 (recurso de casación nº 6416/1997) en los siguientes términos.

2) Los tribunales del orden contencioso-administrativo, en el ejercicio de su potestad cautelar para adoptar la decisión que corresponda conforme a los criterios establecidos en los artículos 129 y ss. de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, han de valorar las medidas cautelares conforme a los requisitos del artículo 130 LJCA y a los principios generales que existen en el ordenamiento tributario -seguridad jurídica y buena administración, entre otros-, sin que ello implique que el órgano jurisdiccional quede vinculado al juicio valorativo de la Administración tributaria, y ello aunque las circunstancias no hayan variado desde que se hizo tal valoración.

3) No obstante, en la ponderación de los intereses en conflicto que está obligado hacer el órgano jurisdiccional, un indicio importante que habrá de ser necesariamente valorado es la suspensión *ex lege* acordada en la vía económico-administrativa al haberse aportado garantía suficiente, con extensión de efectos a la vía jurisdiccional, sin perjuicio de otros, como que la Administración no haya aportado prueba alguna de que la demora en el ingreso de la deuda ya garantizada pueda llegar a comportar una vulneración de los intereses generales.

4) Si el órgano jurisdiccional considera que no procede la suspensión de la deuda tributaria garantizada en vía administrativa, deberá reforzar la motivación para denegar la suspensión, razonando de modo suficiente por qué en el caso concreto la suspensión dispuesta por el legislador tributario cuando se garantice la deuda mediante aval, como es el caso, no es suficiente para acordar la suspensión en vía jurisdiccional.

***2.7.2.37. Derecho tributario. Responsabilidad subsidiaria de las entidades creadas y controladas por los obligados tributarios de forma fraudulenta para eludir su responsabilidad patrimonial universal frente a la Hacienda Pública. Innecesariedad de previa declaración de simulación negocial. STS nº 1314/2025, de 20 de octubre de 2025, Rec. 5702/2023.***

La derivación de responsabilidad del artículo 43.1.h) de la LGT no requiere, necesariamente, la previa declaración por parte de la Administración calificando de simulación negocial los contratos traslativos de dominio que ocasionan el vaciamiento patrimonial, para colmar el requisito de utilización abusiva o fraudulenta tendente a evitar la responsabilidad patrimonial universal frente a la Hacienda Pública; siempre y cuando el acuerdo de derivación cumpla con los requisitos de motivación, justificación y acreditación de los presupuestos a los que nos hemos referido.

## **2.8. Doctrina Administrativa**

### **2.8.1. Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid**

***2.8.1.1. Responsabilidad patrimonial. Supuesta pasividad o permisividad del Ayuntamiento respecto a actividades culturales que se llevaban a cabo sin licencia en un edificio ocupado. Dictamen 412/25, de 29 de julio de 2025,*** aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el Ayuntamiento de Madrid, a través de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por la entidad mercantil INVERSIONES INMOFERAL S.L., (en adelante “la reclamante”), por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la ocupación ilegal de los inmuebles de su propiedad sitos en las calles San Enrique núm. 5, y Anastasio Herrero núm. 14, de Madrid, donde se ha vendido desarrollando actividades culturales sin licencia, con lo que considera pasividad de ese ayuntamiento.



El reproche que se hace a los servicios municipales es su pasividad o permisividad ante las actividades culturales y de ocio que se llevaban a cabo en los edificios sin licencia municipal. En el caso que nos ocupa, la conexión lógica que exige la jurisprudencia entre la inactividad y la Administración no se daría, en tanto que otra actuación de la Administración municipal no hubiera tenido relevancia respecto al perjuicio por el que se reclama, en tanto la órbita competencial de los ayuntamientos no abarca ni tiene por objeto la recuperación posesoria de los inmuebles de particulares ocupados. La acción en defensa de la propiedad frente a la ocupación no consentida corresponde al titular de ese derecho y se debe ejercer ante los órganos judiciales del orden civil y penal, en ningún caso ante los ayuntamientos. La competencia municipal que refiere la reclamante se circunscribe al control de los espectáculos públicos, recogida en la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. La finalidad de las funciones que dicha ley atribuye a los ayuntamientos no es otra que la protección a los asistentes y los vecinos en materia de seguridad, ruido e higiene, entre otros; en ningún caso, ese deber de vigilancia de las actividades culturales tiene como objetivo la defensa del derecho de la propiedad sobre los inmuebles. Por tanto, la competencia municipal es ajena a la pérdida de la posesión que se reclama. Por tanto, a la ausencia de nexo causal entre las competencias del Ayuntamiento de Madrid y la privación de la posesión de los inmuebles por la que se reclama, se une que el perjuicio es imputable a terceros contra los que la reclamante desistió de su acción y a la inactividad de la propia perjudicada, lo que excluye, sin ninguna duda, la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración municipal.

**2.8.1.2. Responsabilidad patrimonial. Legitimación de los funcionarios públicos como perjudicados. Dictamen 417/25, de 3 de septiembre de 2025,** emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Ciencia y Universidades, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. ...., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída acaecida en la sede de la Dirección del Área Territorial de Madrid-Este, de Alcalá de Henares, que atribuye al mal estado de una tapa de registro en el camino de acceso desde la zona de aparcamiento.

Es criterio de esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 290/16, de 7 de julio y 391/16, de 8 de septiembre; dictamen 123/20, de 12 de mayo, y más recientemente, el 9/25, de 9 de enero y el 320/25, de 19 de junio), que: «el hecho de que el reclamante sea empleado público de la Administración frente a la que dirige su reclamación no impide que pueda ejercitar una reclamación por daños y perjuicios en los términos previstos en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC. De esta forma, la expresión “los particulares” como potenciales titulares del derecho a reclamar contenida en los artículos 106.2 de la Constitución y 139 de la LRJ-PAC, ha de ser interpretada en un sentido extensivo, incluyendo a quienes, en virtud de una situación especial de sujeción, sufren un daño extracontractual en el marco de su prestación de servicios profesionales...».

**2.8.1.3. Responsabilidad patrimonial. Pérdida de oportunidad por la demora excesiva de la asistencia por los servicios de urgencia del SUMMA 112. Dictamen 419/25, de 3 de**

*septiembre de 2025*, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la consejera de Sanidad, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Dña. ...., D. .... y D. ...., por el fallecimiento de Dña. ...., que atribuyen al retraso en la asistencia sanitaria dispensada por el SUMMA 112.

Respecto a la demora asistencial, resulta necesario precisar que ante procesos súbitos que requieren la asistencia urgente de los servicios de emergencia es preciso valorar la adecuación de los medios movilizados y la conformidad del tiempo de respuesta con los parámetros exigibles o razonables, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso. En el caso que se analiza se constata en el expediente examinado que el recurso que se activa a las 11:04 horas no llegó a presentarse en el domicilio y fue anulado a las 11:35 que se activó otro recurso que llegó al domicilio a las 11:58, superándose así los 30 minutos que es el tiempo medio de respuesta de las intervenciones de emergencia. Cabe concluir, por tanto, que concurre la responsabilidad de la Administración al no haber puesto los medios a su alcance para evitar la pérdida de oportunidad de diagnóstico y tratamiento, causando un daño que los reclamantes no tenían la obligación jurídica de soportar.

**2.8.1.4. Doctrina sobre la transacción judicial por parte del Gobierno de la Comunidad de Madrid. Dictamen 446/25, de 24 de septiembre de 2025**, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el consejero de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre la “propuesta de transacción judicial respecto del Procedimiento Ordinario 617/2022, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 7, de Madrid, a instancia de la mercantil ENCASA CIBELES, S.L.”.

En principio, no existe en la legislación administrativa aplicable un procedimiento formal completo para alcanzar la transacción. Por ello deben aplicarse, como en otros ámbitos, los principios fundamentales del procedimiento administrativo común. Entre esos requisitos formales se encuentra la exigencia de determinadas solemnidades que destacan la excepcionalidad de este tipo de procedimiento, como son la necesaria autorización de la transacción por el Consejo de Gobierno y el dictamen previo de la Comisión Jurídica Asesora. A la vista del contenido de la documental que se ha remitido y de lo razonado en la misma, se entienden concurrentes los tres elementos esenciales destacados por la doctrina del Consejo de Estado para posibilitar un acuerdo transaccional por parte de la Administración Pública, a saber, la relación jurídica incierta o litigiosa, la intención de los contratantes de sustituirla por una relación cierta y la recíproca concesión de las partes. No afecta la transacción de referencia a potestad pública indisponible alguna, de modo que no hay obstáculo para que, previo lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se eleve al Consejo de Gobierno la propuesta de transacción objeto del presente dictamen.

**2.8.1.5. Responsabilidad patrimonial. Daños y perjuicios causados por incendio originado en solar colindante en mal estado de conservación propiedad del Ayuntamiento.**

***Dictamen 457/25, de 24 de septiembre de 2025***, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid a través del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por GES SEGUROS Y REASEGUROS, S.A., sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del incendio sufrido en el edificio sito en la calle A, de Madrid, iniciado en el solar colindante de propiedad municipal.

En la reclamación que da lugar al presente procedimiento se sostiene que el daño sufrido en el inmueble asegurado, y por el que ha tenido que resarcir a la asegurada, es consecuencia del estado de abandono del solar colindante de titularidad municipal, sin que el ayuntamiento adoptara ningún tipo de medida de seguridad y salubridad, lo que propició el incendio. De acuerdo con el perito de la compañía de seguros del Ayuntamiento, el origen del incendio se encuentra en el solar municipal que presentaba un deficiente estado de conservación y salubridad, con vegetación seca y materiales inflamables. A este respecto, debe recordarse el deber de los propietarios de los terrenos de su adecuada conservación (art. 168 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, y art. 12 de la Ordenanza de Limpieza de los Espacios Públicos y de Gestión de Residuos aprobada por Acuerdo de 27 de febrero de 2009 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid). El origen del incendio en el solar municipal, la existencia de vegetación inflamable en el mismo, el conocimiento por el ayuntamiento del estado de insalubridad del terreno y la falta de un servicio de limpieza en vigor durante los meses precedentes al siniestro, hacen ineludible la responsabilidad del ayuntamiento por el incumplimiento de sus obligaciones derivadas de la titularidad del solar, al margen de la dejación en sus obligaciones en materia de disciplina urbanística. Cabe plantear si la ocupación ilegal del solar por indigentes, según se relata en los distintos informes obrantes, permitiría imputar a los mismos la responsabilidad de los daños y excluir la del ayuntamiento. Ciertamente, ello podría ser así si esa ocupación no hubiera sido conocida por el ayuntamiento y este hubiera llevado a cabo las labores de limpieza necesarias en el solar. Sin embargo, a la dejación en sus obligaciones, se une la existencia de quejas de vecinos, no llevando a cabo ninguna actuación o haciéndolo con evidente parsimonia. Por tanto, la evidente falta de diligencia del ayuntamiento en el mantenimiento en condiciones de salubridad y seguridad del solar de su titularidad, y la ausencia de actuación alguna ante una ocupación ilegal conocida hace que no pueda excluirse su responsabilidad, sin perjuicio de su acción contra los ocupantes.

***2.8.1.6. Revisión de oficio. Falta de legitimación de los partidos políticos y grupos parlamentarios. Dictamen 458/25, de 24 de septiembre de 2025***, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio solicitada por el grupo parlamentario de la Asamblea de Madrid VOX de la Orden 1148/2025, de 26 de mayo, de la citada consejera, por la que se dispuso declarar la tramitación de emergencia para la contratación del refuerzo del servicio de seguridad y vigilancia en los centros de primera acogida Cantueña y Casa de Campo, y de los dos contratos suscritos en ejecución de la misma con fechas 4 y 5 de junio de 2025.

Trasladando la jurisprudencia sobre la legitimación de los partidos políticos al caso concreto que nos ocupa, además de la falta de personalidad jurídica del grupo parlamentario Vox y, por ende, de su capacidad para instar el procedimiento de revisión de oficio, no se invoca ni se atisba interés legítimo alguno más allá de la mera acción ideológica o de un mero interés por el cumplimiento de la legalidad. Su subjetiva o partidista apreciación del interés general o de la legalidad, no les legitima para instar la nulidad de los actos referidos en su escrito, en tanto la acción pública o popular no cabe en el Derecho administrativo, salvo en aquellos casos expresamente previstos, como es en materia de urbanismo.

### **2.8.2. Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid**

***- Naturaleza de los contratos de espectáculos taurinos. Aplicabilidad del procedimiento de adjudicación negociado sin publicidad por razones de exclusividad artística. Resolución 403/2025, de 25 de septiembre de 2025.***

1) Aunque los contratos de espectáculos taurinos tengan la naturaleza de contrato privados, no por ello deja de ser aplicable la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en lo relativo a su preparación y adjudicación y aunque por su naturaleza privada sus efectos y extinción hayan de regirse por el derecho privado, dicha circunstancia no obsta para que el dato fundamental de los fondos públicos con los que se financian estos contratos lleve a que en su adjudicación deban observarse las normas en que se plasman los principios básicos que rigen la contratación administrativa (publicidad, transparencia, libre concurrencia y no discriminación). Aunque estos supuestos de contratos privados de interpretación artística la opción de calificarlos como contrato privado de servicios es la más idónea para este tipo de contratación; solo en los casos en que el adjudicatario asume un riesgo operacional, por ejemplo, que el abono al adjudicatario derive de lo que resulte de la venta de entradas del espectáculo, en cuyo caso si estaremos ante un contrato de concesión de servicios y no de servicios y en ese caso sí será un contrato administrativo (concesión). En este caso, queda claro que lo que se abona al adjudicatario es un precio fijo por la realización de un servicio y éste no viene determinado por la venta de entradas y en consecuencia no existe riesgo operacional alguno.

2) Cabe la posibilidad de que las actividades a contratar en caso de espectáculos taurinos se puedan contratar de forma separada en distintos contratos, ya que las formas de contratación de los espectáculos taurinos aparecen condicionadas en función de que la entidad contratante asuma la condición de organizador de los mismos, o no. En el caso de que el Ayuntamiento actué como empresario organizador de los festejos taurinos populares, ya sea en la plaza de toros o en la vía pública, no existe inconveniente legal para que pueda contratar de forma individualizada las distintas prestaciones que resultan necesarias para celebrar el espectáculo cumpliendo con las exigencias que impone la normativa reguladora de este tipo de espectáculos.

3) En el caso del contrato de servicios de espectáculos taurinos, si el objeto del contrato es la selección del «organizador» de los espectáculos, en ese caso, el valor estimado

del contrato condiciona el procedimiento a utilizar y éste resultará del valor agregado del conjunto de prestaciones que el contratista debe proveer, asegurando además su conformidad con lo dispuesto en la normativa propia reguladora de los espectáculos taurinos. 3º.- Acudir al procedimiento negociado sin publicidad “por exclusividad artística” está limitado a los supuestos en que se contrate directamente con el torero y no con figuras intermedias como empresas gestoras que desvirtúan la exclusividad, a menos que dichas empresas tenga “la exclusividad de representación del torero” cuestión inusual en este tipo de contratos de espectáculos taurinos, puesto que suelen presentarse a estas licitaciones empresas a las que se le exige que cuenten con las cartas de compromiso de los toreros y por tanto pueden ser aportadas por distintas empresas para participar en la licitación como organizadores de espectáculos taurinos.

4) Por otro lado, para la celebración de estos espectáculos taurinos, es necesario contratar un conjunto de prestaciones e incluso suministro (de reses como en este caso), en los que el procedimiento de licitación deberá ir presidido por el principio de concurrencia e igualdad, ya que aun tratándose de contratos privados de servicios, les son aplicables los preceptos de la LCSP en cuanto a su preparación y adjudicación y quedando limitado el procedimiento negociado sin publicidad por exclusividad artística a los supuestos tasados referidos en esta resolución. 5º.- Por último, señalar, que la celebración de este tipo de festejos taurinos, es reiterada todos los años y en la misma fecha en cada municipio, por lo que debería ser planificada su contratación con antelación, con el fin de evitar, como en el presente supuesto, que, en el momento de resolverse el presente recurso, los contratos ya estén ejecutados.

-----

**Nos volvemos a ver en diciembre, en el último número de 2025, que servirá de preludeo a los que seguirán en 2026, año que promete ser importante para nuestra revista.**

El Consejo Editorial