

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

**SEPTIEMBRE 2025**



**Revista Jurídica**  
de la Comunidad de Madrid



CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL  
ABOGACÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional,  
Asuntos Constitucionales y Estudios



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](mailto:revjuridica@madrid.org)

Septiembre 2025

## REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- SEPTIEMBRE 2025 -

### Sumario

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. DISPOSICIONES INTERNACIONALES .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 4  |
| 2. DISPOSICIONES COMUNITARIAS .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 4  |
| 3. DISPOSICIONES ESTATALES .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 5  |
| 4. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 7  |
| 5. AYUNTAMIENTO DE MADRID .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 11 |
| 6. RESOLUCIONES JUDICIALES .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 11 |
| 6.1. Tribunal de Justicia de la Unión Europea .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 11 |
| 6.2. Jurisdicción contencioso-administrativa (Sala III del TS) .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 16 |
| 7. DOCTRINA ADMINISTRATIVA .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 20 |
| 7.1. Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 20 |
| 7.2. Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. ....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 21 |
| 8. COMENTARIOS DOCTRINALES .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 25 |
| 8.1. La nueva regulación de la carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño en la Comunidad de Madrid: el Decreto 68/2025, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid – Elena Gallardo Pernas. .... | 25 |
| 8.2. Sujetos del proceso contencioso-administrativo: legitimación activa y pasiva a la luz de la ley y la jurisprudencia. Especial referencia a la contratación pública y los partidos políticos – Tomás Antonio Gómez Saucedo .....                                                                                                                                                                 | 48 |
| 8.3. La licitación de las empresas no comunitarias: la reinterpretación <i>contra legem</i> del artículo 68 de la LCSP a la luz de la reciente jurisprudencia del TJUE – Fernando Luque Regueiro. ....                                                                                                                                                                                               | 73 |

## 1. DISPOSICIONES INTERNACIONALES<sup>1</sup>

- ***Instrumento de ratificación del Protocolo n.º 16 al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Estrasburgo el 2 de octubre de 2013.*** Ampliación de la competencia del TEDH para emitir opiniones consultivas. Los más altos órganos jurisdiccionales de las Altas Partes Contratantes, tal como hayan sido designados con arreglo al artículo 10, podrán cursar al Tribunal solicitudes de opiniones consultivas sobre cuestiones de principio relativas a la interpretación o a la aplicación de los derechos y libertades que definen el Convenio o sus Protocolos. Las opiniones consultivas serán motivadas, no vinculantes y se publicarán. Podrán incluir votos particulares (BOE 17-9-25).

## 2. DISPOSICIONES COMUNITARIAS

- ***Directiva (UE) 2025/1788 del Consejo de 24 de junio de 2025 por la que se fijan las modalidades de ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo por parte de los ciudadanos de la Unión residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales.*** La presente Directiva facilita el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo a los ciudadanos de la UE residentes en un Estado miembro del que no sean nacionales. Las nuevas normas pretenden facilitar el suministro de información a los ciudadanos al votar en las elecciones europeas y el intercambio de información pertinente entre los Estados miembros, por ejemplo, para evitar el doble voto o el voto indebido debido a una condena penal. Además, las nuevas normas apoyarán la integridad de las elecciones con medidas para evitar el doble voto o candidatura (DOUE L 8-9-25).

- ***Directiva (UE) 2025/1892 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de septiembre de 2025 por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos.*** Se introducen objetivos vinculantes de reducción del desperdicio de alimentos, que deberán cumplirse a escala nacional a más tardar el 31 de diciembre de 2030: 10% en el procesamiento y fabricación de alimentos y 30% per cápita en el comercio minorista, los restaurantes, los servicios de alimentación y los hogares. Estos objetivos se calcularán en comparación con la cantidad de desechos generados de media anual entre 2021 y 2023. Se facilita la donación de alimentos no vendidos que sean seguros para el consumo humano. Los productores que comercializan productos textiles en la UE tendrán que cubrir los costes de su recogida, clasificación y reciclado, a través de nuevos regímenes de responsabilidad ampliada del productor que establecerá cada Estado miembro, en un plazo de treinta meses a partir de la entrada en vigor de la Directiva. Las nuevas normas sobre textiles se aplicarán a ropa y accesorios, sombreros, calzado, mantas, ropa de cama y cocina, cortinas y colchones (DOUE L 26-9-25).

---

<sup>1</sup> La selección de novedades de legislación, jurisprudencia y doctrina administrativa ha sido realizada por Federico Lara González y Mercedes Rus Moreno (Letrados de la Comunidad de Madrid).

- ***Decisión (UE) 2025/1904 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de septiembre de 2025 sobre la aprobación por la Unión del Acuerdo sobre la interpretación y aplicación del Tratado sobre la Carta de la Energía***. Este instrumento internacional consagra un entendimiento común: el art. 26 del TCE no es, ni ha sido, una base jurídica válida para iniciar arbitrajes inversor-Estado entre un inversor de un Estado miembro y otro Estado miembro o la propia Unión. La medida da cumplimiento y refuerza la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea –en particular, la sentencia Komstroy– y protege la primacía del Derecho de la Unión, evitando conflictos de normas y la circulación de laudos incompatibles con los Tratados. El Acuerdo también insta a los tribunales y a las instituciones de arbitraje a declararse incompetentes en procedimientos intra-UE basados en el art. 26 del TCE y a no admitir nuevas solicitudes de este tipo. Con esta aprobación, la Unión y sus Estados miembros pretenden aportar seguridad jurídica a los operadores económicos y a las administraciones, canalizando cualquier controversia intra-UE hacia los órganos jurisdiccionales y administrativos competentes de conformidad con el Derecho de la Unión y las legislaciones nacionales, con pleno respeto a los derechos fundamentales. (Fuente: fernandezrojas.com) (DOUE L 19-9-25).

### **3. DISPOSICIONES ESTATALES**

- ***Ley 8/2025, de 29 de septiembre, por la que se modifican la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea***. Se modifican puntualmente la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea, y la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, para atender diversas cuestiones inaplazables. En cuanto a la Ley 48/1960, se atribuye a un único órgano las funciones hasta ahora dispersas en distintos órganos colegiados que conocen de aspectos parciales vinculados, con carácter general, con las declaraciones de impacto ambiental o el régimen de las servidumbres aeronáuticas acústicas. Se modifica, para simplificarlo, el contenido de la placa identificativa que deben llevar las aeronaves eliminando la exigencia de que figure el nombre del propietario. Se compatibiliza la planificación de los aeropuertos de interés general y las instalaciones para la navegación aérea con el régimen de las servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas. Se establece legalmente el régimen de las denominadas afectaciones al planeamiento sobre las actuaciones planificadas en las zonas de servicio de los planes directores, manteniendo y aclarando sus efectos sobre el territorio y el urbanismo. Se actualiza el concepto de personal aeronáutico, así como el régimen aplicable en materia de servicios aéreos. Se simplifica la publicidad sobre el hallazgo de aeronaves abandonadas; se amplía el margen de flexibilidad para el establecimiento del régimen reglamentario aplicable a determinadas clases de aeronaves; se flexibiliza el régimen relativo a la exigibilidad de certificado de aeronavegabilidad para las aeronaves militares o de interés para la Defensa; y se derogan preceptos obsoletos. En cuanto a la Ley 21/2003, la modificación tiene por objeto clarificar las competencias de la autoridad de supervisión de los servicios de navegación aérea meteorológicos, contemplando la eventualidad de que dichas funciones se asignen reglamentariamente a un departamento distinto del competente en materia de medioambiente; simplificar la tramitación administrativa para obtener y renovar las habilitaciones exigibles para el ejercicio de las actividades aeronáuticas; realizar las actualizaciones imprescindibles para contemplar el régimen aplicable en materia de uso de aeronaves no tripuladas y los regímenes vigentes de intervención administrativa; reformar

aspectos parciales del régimen de infracciones y sanciones y completar el relativo al silencio administrativo, al tiempo que se refuerza la coherencia en la aplicación del Acuerdo Multilateral relativo a las tarifas para ayudas a la navegación aérea, hecho en Bruselas el 12 de febrero de 1981 (BOE 30-9-25).

- ***Real Decreto 770/2025, de 2 de septiembre, por el que se modifican diversas normas reglamentarias en materia de seguridad industrial en lo relativo al régimen de contratación de los profesionales habilitados.*** Se modifican diversas normas reglamentarias en materia de seguridad industrial en lo relativo al régimen de contratación de los profesionales habilitados. El objetivo de estas modificaciones es adaptar los requisitos relativos a los recursos humanos con los que deben contar las empresas habilitadas para poder ejercer la actividad en el ámbito de la seguridad industrial a los criterios indicados por la Comisión Europea en su dictamen motivado relativo al cumplimiento de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. De esta manera se elimina el requisito establecido por el Real Decreto 298/2021, de 27 de abril, de que al menos uno de los profesionales habilitados y los técnicos titulados competentes, cuando estos sean requeridos por los distintos reglamentos de seguridad industrial, tengan que estar en plantilla de las empresas habilitadas a jornada completa o durante el horario que las empresas presenten sus servicios, para que éstas puedan actuar en el marco de los distintos reglamentos de seguridad industrial (BOE 3-9-25).

- ***Real Decreto 798/2025, de 9 de septiembre, por el que se crean y regulan el Consejo de las Lenguas Oficiales y la Oficina para las Lenguas Oficiales.*** Se crea el Consejo de las Lenguas Oficiales, para el análisis, impulso y coordinación técnica de la Administración General del Estado en relación con el uso de las lenguas oficiales, con el objetivo de lograr el mejor cumplimiento de las exigencias jurídicas derivadas de la Constitución Española, los estatutos de autonomía y el resto de la normativa vigente y aplicable en la materia, así como de los acuerdos internacionales asumidos por España en materia de lenguas oficiales y los consiguientes derechos lingüísticos de la ciudadanía en la Administración General del Estado. El Consejo es un órgano colegiado de los previstos en los artículos 15.2 y 22.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, adscrito al Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática a través de la Secretaría de Estado de Política Territorial. Asimismo, se crea la Oficina para las Lenguas Oficiales como la unidad permanente de asistencia y apoyo al Consejo, dependiente de la Dirección General de Cooperación (BOE 26-9-25).

- ***Resolución de 16 de septiembre de 2025, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de septiembre de 2025, por el que se aprueba la Adenda al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de Apoyo a la Recuperación y Resiliencia en respuesta a desastres naturales.*** Se adapta el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para dar cobertura y ampliar los gastos ejecutados en la respuesta y reconstrucción tras los daños provocados por la Depresión Aislada en Niveles Altos (DANA), registrada entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024. La Adenda incorpora al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia un nuevo Componente 32 «Apoyo a la Recuperación y la Resiliencia en respuesta a los desastres naturales», reorientando fondos del Plan por valor de 1.241 millones de euros en inversiones,

agrupados en seis medidas: i) movilidad e infraestructuras verdes y sostenibles; ii) restauración de infraestructuras hídricas, medioambientales y agrícolas; iii) oportunidades de empleo de personas trabajadoras para la reconstrucción y dinamización socio-económica de los territorios afectados por la DANA; iv) prevención y lucha de catástrofes naturales: nueva constelación atlántica ESCA+; v) evaluación de programas de apoyo a la internacionalización de las empresas de los territorios afectados por la DANA y para hacer frente a la crisis arancelaria; y vi) facilidad para fortalecer la resiliencia de los sectores productivos ante las crisis externas (BOE 17-9-25).

- **Orden VAU/1022/2025, de 12 de septiembre, por la que se crea el Consejo Asesor de Vivienda y se regula su composición, atribuciones y funcionamiento.** Mediante esta orden se crea el Consejo Asesor de Vivienda, y se determina su composición y funciones, así como su régimen de funcionamiento, de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. El Consejo Asesor de Vivienda tiene por finalidad asegurar la participación de los distintos agentes sociales en la elaboración y en el desarrollo de la política de vivienda, como órgano colegiado, de carácter técnico, asesor y consultivo en materia de programación estatal de la política de vivienda (BOE 19-9-25).

#### **4. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS**

- **Ley 3/2025, de 26 de septiembre, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, en materia de funcionarios interinos.** Se modifica el art. 87 LFPCM con el fin de adecuar su redacción a la indicada legislación básica estatal. Entre las novedades destaca que, en los nombramientos de funcionarios interinos para la ejecución de programas de carácter temporal, haciendo uso de la habilitación legal establecida en el citado artículo 10.1.c) del TREBEP, se establece la posibilidad de ampliarlos hasta doce meses más, una vez superados los tres años iniciales, en casos excepcionales y previa acreditación de una serie de requisitos. Este es el supuesto de programas destinados a la ejecución de fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), pues su desembolso está condicionado al cumplimiento de determinados hitos y objetivos. Actualmente, el plazo de finalización de los nombramientos de los funcionarios interinos vinculados a estos programas oscila dependiendo del momento inicial, pero en muchos casos se produce antes de la finalización de las labores atribuidas y, en particular, del plazo de finalización de los subproyectos. El esfuerzo en su formación para el desarrollo de las tareas, y la experiencia adquirida aconsejan su continuidad en el programa más allá de los tres años que, con carácter general, establece la normativa básica, resultando este período de duración insuficiente para el cumplimiento de las medidas del PRTR de España, según los plazos de ejecución señalados en la citada Decisión de Ejecución del Consejo de 14 de enero de 2025, y en general por los fondos europeos, con plazos de ejecución mínimos de 4 años. Por ello, se considera conveniente la ampliación de la duración de los nombramientos de funcionarios interinos por programas hasta los doce meses más para la que faculta la normativa básica citada, lo que debe realizarse a través de una norma con rango de ley (BOCM 29-9-25).

- **Decreto 68/2025, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal del personal de**

*administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid.* Este Decreto tiene por objeto regular el proceso de evaluación del desempeño y el desarrollo de la carrera profesional horizontal del personal del sector de administración y servicios de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo establecido en los artículos 16.3.a), 17 y 20 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, introducida por la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2025. La evaluación del desempeño es el mecanismo mediante el cual anualmente se mide el rendimiento o el logro de resultados del empleado y se valora su conducta profesional, al objeto de mejorar tanto su productividad como la eficiencia de la unidad donde se encuentre destinado y de contribuir a ordenar el desarrollo de su carrera administrativa. La evaluación del desempeño se articula a través de un plan individual de trabajo para cada empleado, suscrito por este y por el responsable de la unidad administrativa, con el visto bueno del titular del centro directivo. La evaluación del desempeño constituye el elemento central en la progresión de la carrera profesional horizontal del empleado. A estos efectos, para avanzar de nivel de carrera es necesario obtener un número de evaluaciones positivas anuales en el período objeto de consideración igual al número de años de permanencia mínima en cada nivel. Cuando un empleado en un periodo de cinco años consecutivos acumule tres evaluaciones del desempeño insuficientes o inadecuadas, por el órgano en cada caso competente se iniciará de oficio un proceso de remoción del puesto de trabajo obtenido por concurso de méritos, en el caso del personal funcionario, o se procederá necesariamente al cese si el puesto es de libre designación. La percepción por el personal funcionario del complemento de productividad previsto en el artículo 74.c) de la Ley 1/1986, de 10 de abril, o concepto retributivo equiparable que genere el derecho a su abono como consecuencia del especial rendimiento, interés o iniciativa manifestados en la consecución de los objetivos establecidos, requerirá para su abono tener un resultado en la evaluación óptima o excelente en el ejercicio a que corresponda el período objeto de retribución. Los resultados favorables de la evaluación del empleado se podrán tener en cuenta en la participación de los procesos de movilidad administrativa, provisión de puestos de trabajo y promoción interna, conforme a lo previsto en la normativa aplicable, en los textos convencionales y, en su caso, en las correspondientes convocatorias. La carrera profesional horizontal consiste en el derecho individual del personal funcionario a la progresión voluntaria de nivel, dentro del grupo o subgrupo al que esté adscrito el cuerpo y, en su caso, escala y especialidad al que pertenezca, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, previa convocatoria pública y a solicitud del interesado, unida al cumplimiento de los requisitos establecidos en el art. 32 (tiempo mínimo de permanencia, evaluaciones suficientes, puntuación mínima en los méritos valorables -evaluación del desempeño, formación, compromiso con el servicio público, puestos de especial desempeño, nivel de absentismo-, no haber sido sancionado disciplinariamente). A estos efectos se valorará la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y transferidos, el desempeño de puestos de especial dificultad y el resultado de la evaluación del desempeño. La estructura de la carrera profesional horizontal se articula por medio de una escala de cinco niveles consecutivos, identificados por números arábigos desde el nivel 1, que será el primer nivel, al nivel 5, que será el último y más avanzado, que definen el progreso del desarrollo profesional alcanzado por cada empleado. El número de niveles y sus características son los mismos para todos los grupos o subgrupos de clasificación, e

iguales para todo el personal del mismo grupo o subgrupo, cualquiera que sea el cuerpo, escala y, en su caso, especialidad a la que pertenezca el empleado. La adquisición del primer y sucesivos niveles que conforman la estructura del sistema de carrera profesional horizontal se efectuará siempre de manera voluntaria, mediante la presentación de la correspondiente solicitud dentro del plazo establecido para tal fin, previa acreditación de los requisitos necesarios para poder optar al correspondiente nivel y siempre que el interesado alcance la puntuación mínima necesaria en la valoración de los méritos establecidos al efecto. Los avances en la carrera profesional horizontal serán siempre progresivos, comenzando por el nivel 1 y pudiendo acceder a cada uno de los sucesivos niveles, según su estricto orden, hasta alcanzar, como máximo, el nivel 5, sin que en ningún caso se pueda reconocer un nivel que no sea el inmediatamente posterior al ya consolidado. El reconocimiento de un determinado nivel de carrera profesional horizontal dará derecho a la percepción del complemento de carrera profesional horizontal correspondiente al mismo. La obtención de un nivel de carrera profesional se podrá considerar como mérito a valorar en la fase de concurso de los procedimientos de promoción interna y en la provisión de puestos de trabajo por el sistema de concurso de méritos, en los términos en que se establezca en su normativa específica y en las correspondientes convocatorias. Se prevén especialidades para el personal interino, el personal eventual, el personal dispensado de la asistencia al trabajo por razones sindicales, personal en situación de servicio activo que no preste servicios efectivos, funcionarios de carrera que acceden tras haber prestado servicios de carácter temporal, cambio de cuerpo o escala, personal procedente de otras Administraciones Públicas, homologación de otros sistemas de carrera profesional horizontal, personal en situación de servicios especiales, personal en situaciones administrativas con reserva de puesto de trabajo, personal en situaciones administrativas sin reserva de puesto de trabajo. La implantación del sistema de evaluación del desempeño tendrá lugar en el año 2026. El primer año en que se podrá presentar solicitud de adquisición de un nivel de carrera será el año 2027 **(BOCM 8-9-25)**.

- ***Decreto 73/2025, de 10 de septiembre, del Consejo de Gobierno, sobre el sistema de selección, nombramiento y cese del personal funcionario interino al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid.*** El presente decreto tiene por objeto establecer el procedimiento de selección, nombramiento y cese del personal funcionario interino de los cuerpos generales de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial, así como del Cuerpo Especial de Médicos Forenses al servicio de la Administración de Justicia en el ámbito competencial de la Comunidad de Madrid **(BOCM 11-9-25)**.

- ***Orden de 23 de mayo de 2025, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, por la que se desarrolla el Decreto 6/2017, de 31 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid.*** La presente Orden tiene por objeto el desarrollo del Decreto 6/2017, de 31 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Entidades Locales de la Comunidad de Madrid, a fin de facilitar su aplicación, regulando la inscripción de las entidades locales, en particular, la forma concreta en que han de hacerse constar los datos inscribibles, la modificación de sus datos, la cancelación de inscripciones, la práctica de las anotaciones preventivas y la elaboración de un modelo normalizado **(BOCM 3-9-25)**.

- ***Orden de 15 de septiembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se regulan las operaciones de fin de ejercicio y cierre contable para 2025***. Las distintas operaciones a realizar en la ejecución del presupuesto se regulan con carácter general en la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid y en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio. Dada su trascendencia, esta regulación debe ser completada mediante la determinación de los criterios, requisitos y circunstancias aplicables a las operaciones y procedimientos a realizar a final de ejercicio. En este sentido, se concretan los órganos y unidades que intervienen, así como los plazos para la tramitación de expedientes de gasto a fiscalizar e intervenir, para la remisión de la documentación contable necesaria para el registro de las operaciones, para la ordenación de pagos y su realización en el momento del cierre del ejercicio 2025 y para la concreción de distintas operaciones reguladas en la citada Ley 9/1990 (**BOCM 17-9-25**).

- ***Orden de 17 de septiembre de 2025, del Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, por la que se determina el diseño y la estructura de la Oficina judicial para los Tribunales de Instancia***, incluidos en la tercera fase de implantación, conforme al modelo organizativo previsto en la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. La presente Orden tiene por objeto la determinación y la asignación de los modelos de estructura y organización de la Oficina judicial que asiste a los órganos judiciales incluidos en el orden de constitución 3.º de los Tribunales de Instancia a que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, afectando a los partidos judiciales de Alcalá de Henares, Getafe, Madrid y Móstoles. La actividad de la Oficina judicial, definida por la aplicación de las leyes procesales, se realizará a través de los servicios comunes, que comprenderán al servicio común de tramitación, servicio común general y servicio común de ejecución. Los servicios comunes podrán estructurarse en áreas, equipos y grupos de trabajo. La actividad de la Oficina judicial se realizará de acuerdo con los protocolos de actuación que aprobarán los Secretarios de Gobierno. El servicio común de tramitación es la unidad de la Oficina judicial que realiza todas las funciones requeridas para la ordenación del procedimiento (dichas funciones se detallan en el art. 6). El servicio común general es aquella unidad de la oficina judicial que realiza labores centralizadas y de carácter transversal no encomendadas expresamente a otros servicios comunes procesales (dichas labores se detallan en el art. 9). El servicio común de ejecución es aquella unidad de la Oficina judicial que realiza todas las funciones requeridas para la ordenación de los procesos de ejecución (dichas funciones se detallan en el art. 12). Las Oficinas de Asistencia a las Víctimas no están integradas en la Oficina judicial y se configuran como una unidad especializada. La Comunidad de Madrid podrá crear y organizar unidades administrativas para la prestación de servicios de medios adecuados de solución de controversias, que no estarán integradas en la Oficina judicial (**BOCM 19-9-25**).

- ***Resolución de 30 de julio de 2025, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, por la que se publica el acuerdo de 22 de julio de 2025, de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, en relación con la Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio***. Mediante el presente acuerdo se solucionan las discrepancias competenciales

manifestadas en relación con los artículos segundo, quinto y séptimo de la Ley de la Comunidad de Madrid 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio, y se comunica al Tribunal Constitucional a los efectos del art. 33.2 LOTC (**BOCM 5-9-25**).

## 5. AYUNTAMIENTO DE MADRID

- ***Acuerdo de 27 de agosto de 2025, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid para la protección y mejora del uso residencial***. La presente Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid tiene por objeto la actualización de la normativa urbanística para el adecuado desarrollo y fomento del uso residencial en el centro histórico de la ciudad. Se pretende conseguir una relación más armónica entre dicho uso residencial y el resto de los usos existentes en el entorno (especialmente con el uso terciario destinado a hospedaje) a la vez que se crean condiciones que facilitan la rehabilitación del patrimonio histórico y arquitectónico. La Modificación Puntual conlleva la necesidad de modificar diecinueve artículos de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid: artículos 3.27, 4.3.8, 4.3.20, 4.11.2, 6.6.18, 7.1.4, 7.2.8, 7.3.12, 7.5.4, 7.6.3, 7.6.3bis, 7.10.4, 8.1.30, 8.1.31, 8.1.32, 8.3.12, 8.4.15, 8.5.15, 8.10.2, así como la disposición derogatoria única. No se altera la clasificación y calificación del suelo, los elementos determinantes del desarrollo urbano del municipio, la documentación gráfica del Plan (planos de análisis, ordenación, gestión, etc.) ni otras determinaciones de ordenación estructurante. Asimismo, tampoco se ve afectado el modelo territorial establecido por el vigente Plan General de Ordenación Urbana puesto que no se adoptan nuevos criterios que afecten al modelo de ordenación vigente o a la estructura general urbanística del municipio (**BOCM 4 y 22-9-25**).

## 6. RESOLUCIONES JUDICIALES

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

- ***Política social. Despidos colectivos. Concepto de despido. Acuerdo colectivo relativo a la movilidad interna. STJUE (Sala Quinta) de 4 de septiembre de 2025, asunto C-249/24***. 1) El artículo 1, apartado 1, 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, debe interpretarse en el sentido de que para apreciar si la extinción de un contrato de trabajo basada en la negativa del trabajador a que se aplicaran a su contrato de trabajo las cláusulas de un acuerdo colectivo relativas a la movilidad interna debe considerarse comprendida en el concepto de «despido», en el sentido de la letra a) del párrafo primero de la citada disposición, el órgano jurisdiccional remitente debe examinar si, a la luz de dicho acuerdo colectivo y de las cláusulas del contrato de trabajo, los trabajadores afectados están obligados a aceptar el cambio de adscripción geográfica propuesto por el empresario y, en caso de respuesta negativa, si este cambio constituye una modificación sustancial de un elemento esencial del contrato de trabajo, de modo que deba ser tenido en cuenta a efectos del cálculo del número de despidos producidos. Si no se

cumpliera la anterior condición, la extinción del contrato de trabajo subsiguiente a la negativa del trabajador a aceptar tal modificación constituiría una extinción del contrato de trabajo a iniciativa del empresario por uno o varios motivos no inherentes a la persona de los trabajadores, en el sentido del artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, de la citada Directiva, de modo que también debe tenerse en cuenta para calcular el número total de despidos producidos. 2) El artículo 2 de la Directiva 98/59 debe interpretarse en el sentido de que la información y la consulta a los representantes de los trabajadores que tienen lugar antes de la celebración de un acuerdo colectivo relativo a la movilidad interna pueden considerarse constitutivas de una consulta en el sentido del citado artículo, siempre que se cumplan las obligaciones de información establecidas en el apartado 3 de este.

- *Acciones por daños por infracciones del Derecho de la competencia. Dies a quo del plazo de prescripción de la acción a partir de la firmeza de la resolución sancionadora de la autoridad nacional de competencia. STJUE (Sala Cuarta) de 4 de septiembre de 2025, asunto C-21/24.* El artículo 101 TFUE, leído a la luz del principio de efectividad, y el artículo 10, apartado 2, de la Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, tal como es interpretada por los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, según la cual, a efectos de la determinación del momento a partir del que comienza a correr el plazo de prescripción aplicable a las acciones por daños por infracciones de las normas sobre competencia ejercitadas a raíz de una resolución de la autoridad nacional de competencia por la que se declara la existencia de una infracción de esas normas, puede considerarse que la persona que se estima perjudicada ha tenido conocimiento de la información indispensable que le permite ejercitar la acción por daños antes de que dicha resolución sea firme.

- *Protección de datos personales. Alcance de la tutela jurisdiccional. Indemnización de daños y perjuicios derivados de tratamiento ilícito. STJUE (Sala Cuarta) de 4 de septiembre de 2025, asunto C-655/23.* 1) Las disposiciones del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), deben interpretarse en el sentido de que no contemplan, en favor de la persona afectada por el tratamiento ilícito de datos personales, en el supuesto de que no solicite que se supriman sus datos, una vía de recurso judicial a fin de que, con carácter preventivo, se ordene al responsable del tratamiento abstenerse de realizar en el futuro un nuevo tratamiento ilícito. No obstante, estas disposiciones no impiden a los Estados miembros establecer tal vía de recurso en sus respectivos ordenamientos jurídicos. 2) El artículo 82, apartado 1, del Reglamento 2016/679 debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «daños y perjuicios inmateriales» que figura en esta disposición comprende los sentimientos negativos que el interesado experimente por haberse transmitido sin autorización sus datos personales a un tercero, como el temor o el enfado, que se suscitan por una pérdida de control sobre esos datos, por un posible uso indebido de estos o por el menoscabo de su reputación, siempre y cuando el interesado demuestre que experimenta tales sentimientos, junto con sus consecuencias negativas, por la infracción de dicho

Reglamento de que se trate. 3) El artículo 82, apartado 1, del Reglamento 2016/679 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que el grado de gravedad de la culpa del responsable del tratamiento se tenga en cuenta en la cuantificación de la indemnización por daños y perjuicios inmateriales debida en virtud de este artículo. 4) El artículo 82, apartado 1, del Reglamento 2016/679 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que el hecho de que se haya dictado en favor del interesado, en virtud del Derecho nacional aplicable, una orden que conmine a abstenerse de reiterar una infracción de dicho Reglamento, oponible al responsable del tratamiento, se tenga en cuenta para reducir el alcance de la indemnización pecuniaria por daños y perjuicios inmateriales debida en virtud de dicho artículo o, a fortiori, sustituir a dicha indemnización.

- *Política social. Trabajo de duración determinada. No consideración del trabajo realizado en centros educativos privados a efectos de antigüedad de los profesores de centros públicos. STJUE (Sala Cuarta) de 4 de septiembre de 2025, asunto C-543/23.* La cláusula 4 del Acuerdo Marco sobre el Trabajo de Duración Determinada, celebrado el 18 de marzo de 1999, que figura en el anexo de la Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, relativa al Acuerdo Marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el Trabajo de Duración Determinada, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una norma nacional que no contempla que computen, a los efectos de determinar la antigüedad y la remuneración de los profesores con ocasión de su contratación en un centro de enseñanza estatal como personal fijo, los períodos de servicio que hayan cumplido previamente en virtud de empleos temporales o fijos en ciertos centros de enseñanza cuyo funcionamiento y organización no dependen del Estado, pero que, en virtud de esta norma, se equiparan a los centros de enseñanza estatales, aun cuando dicha norma dispone que los períodos de servicio cumplidos por los profesores empleados en los centros de enseñanza estatales, en particular como personal fijo, computan para determinar su antigüedad y remuneración.

- *Estado de Derecho. Independencia judicial. Normativa y jurisprudencia nacionales que prohíben a los órganos jurisdiccionales nacionales cuestionar la legitimidad de los órganos jurisdiccionales y constitucionales o declarar o apreciar la legalidad del nombramiento de sus jueces. Primacía del Derecho de la Unión: posibilidad de reputar nula y sin efecto una resolución judicial. STJUE (Sala Cuarta) de 4 de septiembre de 2025, asunto C-225/22.* 1) El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y el principio de primacía del Derecho de la Unión deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la normativa de un Estado miembro y a la jurisprudencia del tribunal constitucional de este que implican que un juez nacional tenga obligación de atenerse a una resolución dictada por la sala de un órgano jurisdiccional superior cuando, basándose en una resolución del Tribunal de Justicia, dicho juez nacional constate que uno o varios jueces que forman parte de la referida sala no cumplen las exigencias de independencia, imparcialidad y establecimiento previo por la ley, a los efectos de dicha disposición, y cuando, además, el Derecho nacional le impida a dicho juez comprobar, basándose en los mismos elementos que se habían tenido en cuenta en la resolución del Tribunal de Justicia, la regularidad de la composición de la citada sala. 2) El artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que, en una situación en la que, basándose en una resolución del Tribunal de Justicia, se constate que un órgano judicial de última instancia no cumple las exigencias de

independencia, imparcialidad y establecimiento previo por la ley, a los efectos de dicha disposición, debe considerarse que una resolución que emana de un órgano de esas características y mediante la cual se devuelve el asunto de que se trata a un órgano jurisdiccional inferior para su reexamen es nula y sin efecto cuando tal consecuencia sea indispensable, en vista de la situación procesal en cuestión, para garantizar la primacía del Derecho de la Unión.

- *Política social. Igualdad de trato en el empleo y prohibición de discriminación de las personas discapacitadas. Diferencia de trato con respecto a un trabajador que no es él mismo discapacitado, pero que se ocupa del cuidado de su hijo discapacitado. Obligación del empresario de realizar ajustes razonables. STJUE (Sala Primera) de 11 de septiembre de 2025, asunto C-38/24.* 1) La Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, y, en particular, sus artículos 1 y 2, apartados 1 y 2, letra b), en relación con los artículos 21, 24 y 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y con los artículos 2, 5 y 7 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 y aprobada en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2010/48/CE del Consejo, de 26 de noviembre de 2009, deben interpretarse en el sentido de que la prohibición de discriminación indirecta por motivos de discapacidad se aplica también a un trabajador que no es él mismo discapacitado, pero que es objeto de tal discriminación debido a la asistencia que presta a su hijo aquejado de una discapacidad, que le permite recibir la mayor parte de los cuidados que requiere su estado. 2) La Directiva 2000/78 y, en particular, su artículo 5, en relación con los artículos 24 y 26 de la Carta de los Derechos Fundamentales y con los artículos 2 y 7, apartado 1, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, deben interpretarse en el sentido de que un empresario está obligado, para garantizar el respeto del principio de igualdad de los trabajadores y de la prohibición de discriminación indirecta establecida en el artículo 2, apartado 2, letra b), de esta Directiva, a realizar ajustes razonables, en el sentido del artículo 5 de dicha Directiva, respecto de un trabajador que, sin ser él mismo discapacitado, presta a su hijo aquejado de una discapacidad la asistencia que le permite recibir la mayor parte de los cuidados que requiere su estado, siempre que tales ajustes no supongan una carga excesiva para el empresario.

- *Política social. Igualdad de trato en el empleo y prohibición de discriminación de las personas discapacitadas. Despido de un trabajador en situación de baja por enfermedad. Normativa nacional que establece el mismo límite del número de días de baja por enfermedad por año natural para todos los trabajadores de un mismo sector de actividad. Ajustes razonables. STJUE (Sala Primera) de 11 de septiembre de 2025, asunto C-5/24.* 1) Los artículos 2, apartado 2, y 5 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que confiere a un trabajador en situación de baja por enfermedad el derecho al mantenimiento de su empleo por un período remunerado y renovable de 180 días por año natural, al que puede añadirse, en determinados casos y a solicitud de ese trabajador, un período no remunerado y no renovable de 120 días, sin establecer un régimen específico para los trabajadores con discapacidad, siempre que: –esa normativa nacional no vaya más

allá de lo necesario para alcanzar la finalidad de política social consistente en asegurarse de la capacidad y de la disponibilidad del trabajador para ejercer su actividad profesional, y – dicha normativa nacional no constituya una traba para el pleno respeto de las exigencias previstas en el citado artículo 5. 2) El artículo 5 de la Directiva 2000/78 debe interpretarse en el sentido de que una disposición nacional que establece, en beneficio de un trabajador en situación de baja por enfermedad pero sin tener en cuenta su eventual discapacidad, un período no remunerado de mantenimiento del empleo de 120 días, que se añade a un período remunerado de mantenimiento del empleo de 180 días, no constituye un «ajuste razonable», en el sentido del mencionado artículo.

- *Redes y servicios de comunicaciones electrónicas. Derechos de uso de radiofrecuencias de difusión digital terrestre para radio y televisión. Conversión y asignación de derechos de uso. Tutela judicial. Independencia de las autoridades nacionales de reglamentación. STJUE (Sala Tercera) de 11 de septiembre de 2025, asuntos acumulados C-764/23 a C-766/23.* 1) El artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco), en su versión modificada por la Directiva 2009/140/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, en relación con el artículo 19 TUE y con el artículo 47 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 que, por una parte, limita los efectos de los recursos interpuestos por los operadores económicos contra los actos relativos a la asignación de derechos de uso de radiofrecuencias, en el marco de la reconfiguración de la banda de frecuencia de 700 MHz, a la concesión de una indemnización económica y, por otra parte, limita el alcance de la protección cautelar que puede ordenarse mientras se examina ese recurso al pago de un anticipo, siempre que las modalidades de esa indemnización económica permitan compensar íntegramente los daños sufridos por dichos operadores económicos como consecuencia de la aplicación de tales actos. 2) Los artículos 3, 8 y 9 de la Directiva 2002/21, en su versión modificada por la Directiva 2009/140, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que un legislador nacional establezca que la asignación de derechos de uso de la capacidad de transmisión adicional, liberada en el marco de la transición de una tecnología de difusión a otra, se efectúe mediante un procedimiento a título oneroso del que el propio legislador define algunas de las características relativas a las condiciones de asignación de esos derechos y a los operadores que pueden participar en él, a condición de que el citado legislador se limite a definir unos principios que no conlleven que la autoridad nacional de reglamentación ya no disponga de un margen de apreciación esencial en la definición de las modalidades técnicas del procedimiento de asignación de los referidos derechos y que deba limitarse, por tanto, a establecer un procedimiento definido por ese legislador. 3) Los artículos 8 y 9 de la Directiva 2002/21, en su versión modificada por la Directiva 2009/140, los artículos 5, 7 y 14 de la Directiva 2002/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a la autorización de redes y servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva autorización), en su versión modificada por la Directiva 2009/140, el artículo 4 de la Directiva 2002/77/CE de la Comisión, de 16 de septiembre de 2002, relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, y el principio de protección de la confianza legítima deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional relativa a la asignación de derechos de uso de

radiofrecuencias que, con motivo de la transición tecnológica que acompaña a la reconfiguración de la banda de frecuencia de 694-790 MHz, no establece la conversión en términos equivalentes de los derechos anteriores de uso de radiofrecuencias y exige, por ello, al operador que desee conservar su capacidad de transmisión participar en un procedimiento a título oneroso o celebrar un acuerdo con otro operador, siempre que esa conversión no sea necesaria para mantener la competencia en el mercado de que se trate y que los operadores afectados no hayan recibido de las autoridades administrativas garantías precisas, incondicionales y concordantes en cuanto al mantenimiento de su capacidad de transmisión en caso de reconfiguración de los derechos de uso de radiofrecuencias. 4) Los artículos 8 y 9 de la Directiva 2002/21, en su versión modificada por la Directiva 2009/140, los artículos 5, 7 y 14 de la Directiva 2002/20/CE, en su versión modificada por la Directiva 2009/140, y el artículo 4 de la Directiva 2002/77 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a un régimen de reconfiguración de los derechos de uso de radiofrecuencias que no conlleva medidas estructurales destinadas a compensar las irregularidades relativas a ciertos procedimientos anteriores de asignación de esos derechos o a las condiciones pasadas de explotación de radiofrecuencias, a condición de que otras medidas adoptadas por las autoridades competentes basten para subsanar las importantes distorsiones de la competencia que pudieran resultar de tales irregularidades.

## 6.2. Jurisdicción contencioso-administrativa (Sala III del TS)

- Proceso contencioso-administrativo. Plazo de interposición. Instrumento urbanístico publicado que también ha sido notificado individualmente a interesado que formuló alegaciones en el trámite de información pública. STS nº 113/2025, de 9 de septiembre de 2025, rec. 5053/2023. En el caso de que la aprobación de un instrumento urbanístico sea objeto de notificación personal a quien hubiera formulado alegaciones en el trámite de información pública y con posterioridad de publicación en el periódico oficial, la fecha de inicio del plazo para interponer recurso contencioso-administrativo es la constituida por el día siguiente a la publicación oficial. La norma general del artículo 46.1 LJCA sobre el inicio del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo, y que comienza con la publicación de la disposición general, no se ve alterada por el hecho de que la entidad recurrente hubiera formulado alegaciones en los dos trámites de información pública del procedimiento de elaboración de la ordenanza urbanística, ni por la circunstancia de que recibiera personalmente la notificación de la resolución de sus alegaciones y los sucesivos acuerdos de aprobación definitiva.

- Transparencia. Derecho de acceso a la información pública. Autorización de acceso al código fuente de una aplicación informática pública. STS nº 1119/2025, de 11 de septiembre de 2025, rec. 7878/2024. 1.- El derecho de acceso a la información pública trasciende a su condición de principio objetivo rector de la actuación de las Administraciones públicas, para constituir un derecho constitucional ejercitable, como derecho subjetivo, frente a las Administraciones públicas, derivado de exigencias de democracia y transparencia, e inseparablemente unido al Estado democrático y de Derecho. 2.- El derecho de acceso a la información pública adquiere especial relevancia ante los riesgos que entraña el uso de las nuevas tecnologías en el ejercicio de las potestades públicas o la prestación de servicios públicos, como ocurre con el empleo de sistemas informáticos de toma de

decisiones automatizadas en la actividad de las Administraciones públicas, especialmente, cuando tienen por objeto el reconocimiento de derechos sociales. En estos casos debe conllevar exigencias de transparencia de los procesos informáticos seguidos en dichas actuaciones, con el objeto de proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para su comprensión y el conocimiento de su funcionamiento, lo que puede requerir, en ocasiones, el acceso a su código fuente, a fin de posibilitar la comprobación de la conformidad del sistema algorítmico con las previsiones normativas que debe aplicar. 3.- La Fundación Ciudadana Civio tiene derecho a acceder al código fuente de la aplicación informática BOSCO, desarrollada para que las empresas comercializadoras de referencia de energía eléctrica puedan comprobar si los solicitantes del bono social cumplen con los requisitos previstos, legal y reglamentariamente, para tener la consideración de consumidor vulnerable y, por ende, resultan ser beneficiarios del bono social, con la finalidad de que pueda conocer las operaciones diseñadas para la concesión del bono social y comprobar que se ajustan al marco normativo aplicable.

- *Contratación pública. Libertad de pactos. Régimen de pago al contratista. STS nº 1132/2025, de 12 de septiembre de 2025, rec. 4575/2022.* El artículo 216.4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en la redacción dada por la reforma del Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, permite a las partes de un contrato administrativo fijar en las cláusulas contractuales un régimen de pago al contratista diferente al previsto en el citado precepto siempre que no sea abusivo para el contratista ni tampoco contrario al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración, de transparencia y de eficiencia entendidos como principios esenciales de la contratación en el ámbito del sector público que actúan como límites en el ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes. En ningún caso, la libertad de pactos permite a las partes de un contrato administrativo acordar cláusulas que supongan privar a la Administración de la potestad que tiene para realizar los ajustes y las comprobaciones necesarias en relación con los servicios prestados por el contratista antes de proceder a su pago ya que esa facultad supone una manifestación del principio de eficiencia en cuanto al uso óptimo de los recursos públicos en la medida en que pretende apreciar que los servicios prestados se adecuan efectivamente a la ejecución del contrato formalizado. En relación con el ejercicio de esa potestad por parte de la Administración, las partes de un contrato administrativo únicamente pueden adoptar pactos que supongan reducir el plazo máximo de 30 días previsto en el artículo 216.4 antes citado.

- *Seguridad Social. Competencia de los órganos territoriales de la TGSS para derivaciones de responsabilidad. STS nº 1138/2025, de 14 de septiembre de 2025, rec. 4109/2022.* Los órganos territoriales de la Tesorería General de la Seguridad Social resultan competentes para dictar acuerdos de derivación de responsabilidad en los procedimientos recaudatorios de los recursos del sistema de Seguridad Social.

- *Contratación pública. Depósito judicial. Reclamación de pago del prestador del servicio. Silencio administrativo. STS nº 1135/2025, de 15 de septiembre de 2025, rec. 8104/2023.* En el supuesto de reclamación de pago por los servicios prestados en concepto de depósito judicial, sin haber mediado la celebración de contrato formal entre la Administración y el depositario, el sentido del silencio administrativo será negativo por

aplicación de lo dispuesto en la disposición final cuarta de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público. (Varias sentencias)

- *Infracciones y sanciones en el orden social. Principio de culpabilidad. STS nº 1145/2025, de 17 de septiembre de 2025, rec. 3715/2022.* En la infracción consistente en "no ingresar" o en "no efectuar el ingreso en la cuantía debida" de las cuotas que recauda la Tesorería General de la Seguridad Social, prevista en el artículo 22.3 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto, rige el principio de culpabilidad, debiendo apreciarse y motivarse la concurrencia de culpa conforme a las circunstancias fácticas y jurídicas de cada caso, sin que sea exigible "dolo o culpa especial". (Varias sentencias)

- *Derecho tributario. Comprobación de valores. Dictamen pericial. Exigencia de inspección ocular in situ del perito. STS nº 1141/2025, de 17 de septiembre de 2025, rec. 5384/2023.* 1. Cuando la administración ha escogido como procedimiento de valoración el dictamen de peritos resulta necesario, con carácter general, la inspección ocular in situ personal y directa del inmueble por parte del perito, y, además, esa visita o comprobación debe implicar de manera necesaria e inexorable tanto el examen del exterior como del interior del inmueble y de todos aquellos otros elementos que sean precisos para la comprobación del valor real del bien (como existencia de servidumbres visibles, su estado de construcción o conservación aparente, ocupación ilegal por terceros, etc..) para así garantizar el acierto en la singularización de la valoración, y, con ello, de la suficiente motivación de la resolución, no siendo bastante o suficiente una visita solo al exterior, o la toma de fotografías por personal de la Administración de la AEAT que colabora con el Gabinete Técnico y de Valoraciones. 2. Con carácter excepcional y solo en casos muy concretos en que existan circunstancias concurrentes de las que resulte que no es precisa la inspección ocular in situ personal y directa del interior y exterior del inmueble por parte del perito podrá no ser inspeccionado siempre que la propia Administración Tributaria autora del acto justifique mediante datos contrastados, justificados y objetivos en el expediente de valoración que no es precisa la inspección ocular in situ interior y exterior del inmueble, sin que el órgano jurisdiccional pueda sustituir la falta de motivación contenida en el informe pericial de valoración. (Varias sentencias)

- *Función pública. Personal estatutario. Simultaneidad de procesos selectivos en diferentes CC.AA. STS nº 1140/2025, de 17 de septiembre de 2025, rec. 8310/2023.* Cuando se produce la sustanciación simultánea de sendos procesos selectivos, ante dos servicios de salud de dos Comunidades Autónomas distintas, para obtener la condición de personal estatutario fijo, por la misma categoría y especialidad, la adquisición de dicha condición en el proceso que empezó después, y que por tanto no constituía la primera opción del excluido y ahora recurrido, pero terminó antes, no produce inexorablemente su exclusión de carácter automático en el otro proceso de selección. Habrá de conferirse el correspondiente trámite para llevar a efecto, en su caso, la renuncia, al amparo del artículo 22 del Estatuto Marco.

- *Aboogados. Imposibilidad de cambio de régimen de previsión social. STS nº 1150/2025, de 18 de septiembre de 2025, rec. 1838/2022.* El apartado primero de la Disposición Adicional Decimoctava del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre,

por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, debe interpretarse en el sentido de que un profesional colegiado que, en su momento, optó por el alta en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, no puede darse de baja para incorporarse posteriormente a la mutualidad de previsión social alternativa correspondiente, pues el derecho de opción que reconoce es ejercitable por una sola vez y de forma irrevocable para todo el tiempo de ejercicio de la actividad profesional colegiada por cuenta propia.

- *Aguas. Concepto de predio. STS nº 1164/2025, de 22 de septiembre de 2025, rec. 7618/2023.* El concepto de «predio» empleado en la normativa de aguas, concretamente al regular el uso privativo de aguas subterráneas por disposición legal, hace referencia a una realidad física caracterizada por tratarse de una porción de terreno delimitada de una misma titularidad y que integra una unidad de explotación.

- *Aguas. Falta de competencia de los Ayuntamientos para perseguir la ocupación del demanio mediante el estacionamiento de vehículos. STS nº 1159/2025, de 22 de septiembre de 2025, rec. 7564/2023.* La competencia municipal sobre el estacionamiento de vehículos no resulta título suficiente para que la Administración competente en materia de dominio público hidráulico pueda sancionar a un ayuntamiento por no impedir y perseguir la ocupación de un bien perteneciente a ese dominio público hidráulico mediante el estacionamiento de vehículos por terceros, al carecer los Ayuntamientos de competencia para impedir, perseguir o sancionar conductas tipificadas como infracciones en la Ley de Aguas.

- *Función pública. Personal estatutario. Reconocimiento del grado personal. STS nº 1163/2025, de 22 de septiembre de 2025, rec. 99/2024.* El grado profesional alcanzado en el servicio de salud de una Comunidad Autónoma como personal laboral fijo no se homologa automáticamente en los supuestos en que el profesional accede o se reincorpora, con posterioridad, a la condición de personal estatutario en el servicio de salud de una Comunidad Autónoma distinta.

- *Función pública. Principio de indemnidad de los empleados públicos. Prescripción de la acción de resarcimiento. STS nº 1169/2025, de 23 de septiembre de 2025, rec. 9021/2023.* Hay un principio general de indemnidad de los empleados públicos, en virtud del cual la Administración debe resarcirles por todos los daños que sufran en el ejercicio de sus funciones siempre que no hayan incurrido en dolo o negligencia grave. Se trata, además, de un verdadero principio general, por lo que operaría incluso en ausencia de normas escritas que específicamente regulen la materia. Y se ha aclarado también que ese deber no es una manifestación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que se enmarca en la relación de servicio del empleado público y, por ello, despliega efectos, aunque la Administración no haya tenido papel alguno en la producción del daño. El dies a quo del plazo de prescripción para el ejercicio de una acción de resarcimiento o indemnidad por un policía nacional por los daños que haya sufrido en el ejercicio de sus funciones, siempre que no haya incurrido en dolo o negligencia grave, es el momento en que el titular del derecho a la indemnización tenga conocimiento cierto de la declaración de insolvencia de su autor, debiendo constar de manera fehaciente que ha conocido esa declaración, lo que, de forma general, se producirá con la notificación de la declaración de insolvencia, pero sin

que sean descartables otros mecanismos que otorguen la misma certeza. El plazo de prescripción de la referida acción de resarcimiento o indemnidad es de cuatro años, conforme al art. 25.1 b) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

- *Costas. Duración de la prórroga de las concesiones demaniales anteriores a la reforma de 2013. STS nº 2929/2023, de 24 de septiembre de 2025, rec. 2929/2023.* La duración de la prórroga de las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre existentes otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, podrá fijarse, dentro de los plazos máximos establecidos en el art. 174 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas, atendiendo al impacto paisajístico del objeto de la concesión, conforme previene el artículo 135.5.a) del propio Reglamento General de Costas.

- *Proceso contencioso-administrativo. Adhesión a la apelación en caso de falta de pronunciamiento de la sentencia de 1ª instancia sobre algunas cuestiones. Atención a la dependencia. Naturaleza jurídica del copago de prestaciones. STS nº 1177/2025, de 24 de septiembre de 2025, rec. 8972/2023.* 1. Interpretando el artículo 85.4 de la LJCA a la luz del principio pro actione, se revisa el criterio de la Sección Segunda de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, recogido en la STS de 14 de diciembre de 2022 (rec. 1303/2021), y se declara que no es necesario que el recurrente en la primera instancia se adhiera al recurso de apelación interpuesto por la Administración demandada cuando haya obtenido una sentencia totalmente estimatoria y, por tanto, favorable a sus pretensiones, en la que hayan dejado imprejuzgados alguno de los motivos de la demanda por considerarse innecesario su análisis, para que esos motivos puedan y deban ser examinados en la sentencia que estime el recurso de apelación. 2. La naturaleza jurídica del copago por las prestaciones de atención a la dependencia previstas en el artículo 14 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que perciben los grandes dependientes Grado III, en calidad de servicios y se destinen a la promoción de la autonomía personal y a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, es la de una tasa amparada por el principio de reserva de ley.

- *Aguas. Responsabilidad de Ayuntamientos y CC.AA. en caso de vertidos de aguas residuales. STS nº 1180/2025, de 24 de septiembre de 2025, rec. 4058/2024.* 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.

## **7. DOCTRINA ADMINISTRATIVA**

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

- Proyectos de disposiciones de carácter general. Decreto sobre carrera profesional horizontal. Dictamen 416/25, de 18 de agosto de 2025, del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, emitido ante la consulta formulada por la Consejera de Economía, Hacienda y Empleo, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen el “proyecto de decreto sobre la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid”.

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

- Allanamiento del órgano de contratación. Resolución 351/2025, de 4 de septiembre de 2025. El órgano de contratación se allana por haber adoptado la decisión de no adjudicar por votación del Pleno Municipal sin motivar dicho acuerdo y sin cumplir ninguno de los requisitos que establece el artículo 152 de la LCSP. Como manifestara este Tribunal ya desde en su Resolución nº 45/2015 de 11 de marzo de 2015 y más recientemente la Resolución nº 116/2025 de 20 de marzo, la LCSP no admite como forma de terminación el allanamiento del demandado. El artículo 57.2 LCSP establece que la resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas o declarará la inadmisión, decidiendo motivadamente cuantas cuestiones se hubiesen planteado. En el proceso judicial en materia contencioso administrativa, el reconocimiento de las pretensiones del recurrente por el órgano administrativo equivale a un allanamiento que pone fin al proceso salvo que ello suponga “infracción manifiesta del ordenamiento jurídico” (artículo 75 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa)”. Esta disposición relativa al proceso judicial contencioso administrativo no es de aplicación directa al recurso especial en materia de contratación que tiene naturaleza administrativa, no obstante, a efectos de aplicación de los principios reguladores de la contratación pública debe tenerse en cuenta como criterio interpretativo. Entrando a conocer del fondo de la cuestión, el allanamiento del órgano de contratación a la pretensión de los recurrentes no solo no constituye infracción alguna del ordenamiento jurídico, sino que promueve el correcto cumplimiento de las normas de contratación.

- Exigencia por el órgano de contratación de muestra no prevista en los pliegos. Resolución 355/2025, de 4 de septiembre de 2025. La UAM solicita al primer clasificado las claves para comprobar las funcionalidades de la plataforma digital que se va a adquirir. El licitador ofrece una demostración por parte de sus técnicos. El órgano de contratación considera que la negativa le impide comprobar si cumple con las prescripciones técnicas y en consecuencia excluye la oferta presentada. Se estima el recurso al no constar en los pliegos de condiciones la entrega de dichas claves. La UAM ha requerido una autorización que no está recogida en los pliegos de condiciones. Si efectivamente solo puede analizarse el cumplimiento de los requisitos exigidos mediante la entrega de dicha clave que, permita a sus servicios técnico la verificación, este requisito debería haber sido contemplado en los pliegos de condiciones. El órgano de contratación ha rechazado la alternativa propuesta por DIALNET, por lo tanto no puede aseverar que la propuesta de esta FUNDACION no cumpla los requisitos exigidos en los pliegos de condiciones. Por todo ello consideramos que la exclusión de la oferta presentada por DIALNET no se ajusta a los principios de la contratación pública y en consecuencia procede la anulación de la

adjudicación a IMARINA, retrotrayendo el procedimiento al momento de verificación del cumplimiento de prescripciones técnicas y aceptando la propuesta de la FUNDACION DIALNET de presentación por personal propio de la plataforma objeto de la licitación.

- **Acreditación de la solvencia económica y financiera mediante un certificado de la aseguradora en lugar de copia de la póliza. Resolución 356/2025, de 4 de septiembre de 2025.** Antiformalismo. El recurrente admite que la documentación requerida era la copia de la póliza del seguro que nos ocupa, pero por dos veces no presenta dicho documento sino un certificado de la compañía aseguradora que como se ha referido anteriormente no entra a justificar las condiciones generales, particulares y especiales de la póliza, por lo que, faltando esta información esencial para comprobar el cumplimiento de los extremos requeridos, no hacen similares ambos documentos. En segundo término y no menos importante, tampoco recoge la cobertura de todos los extremos solicitados por el PCAP, por lo que nos encontramos ante un claro incumplimiento de los pliegos de condiciones que rigen la licitación.

- **Principio antiformalista en caso de error en la oferta relativo a criterio objetivo. Resolución 359/2025, de 4 de septiembre de 2025.** El fondo del asunto se circunscribe a la impugnación de la puntuación otorgada en el criterio objetivo. Considera que la interpretación que hizo la Mesa de considerar como válidas ambas ofertas, calificando los errores de los licitadores como materiales, vulnera los artículos 145.5 y 146.2 de la LCSP, y los principios de igualdad, transparencia y no discriminación. En el caso que nos ocupa, no se cumplen los requisitos para el rechazo de la proposición, ni para entender que deben otorgarse 0 puntos a ambos licitadores, pues es posible conocer su voluntad de ofertar una entrega inmediata con reducción total del plazo, aplicando la fórmula objetiva expresamente prevista, sin que exista vulneración del artículo 145.5 de la LCSP. En este supuesto, la verdadera voluntad de ambos licitadores puede deducirse del contexto de la oferta, aunque exista un error en la consignación del modelo. Tanto el órgano de contratación como el adjudicatario alegan que exigir una expresión literal en número y letra sería incurrir en un formalismo excesivo, contrario a los principios de concurrencia e igualdad de trato (art. 1 y 132 LCSP). Comparte este Tribunal tal criterio, pues la oferta de los licitadores debe cumplir ambos requisitos: material (no superar los límites cuantitativos del pliego) y formal (que la oferta se adecúe a las exigencias formales establecidas en el pliego, siendo este aspecto formal de la oferta más flexible en su consideración, por mor de la doctrina antiformalista, en aras a la selección de la oferta más ventajosa.

- **Ofrecimiento por licitador de cumplimiento alternativo de la forma de presentación de la oferta técnica. Resolución 361/2025, de 4 de septiembre de 2025.** Incumplimiento de prescripciones técnicas. La oferta de la recurrente no cumple los requisitos mínimos exigidos en el PPT. Propone la fabricación de un equipamiento que sí cumpla con lo requerido. El recurrente no puede modificar la oferta y plantear la fabricación de un modelo que si respete las exigencias del PPT, pues estaríamos ante una modificación de la oferta.

- **Doctrina general sobre los umbrales de saciedad. Resolución 368/2025, de 11 de septiembre de 2025.** Umbrales de saciedad. Cambio de la doctrina del Tribunal.

Admisión del establecimiento de estos umbrales siempre que se cumplan las condiciones que impone la STS 381/2024.

- **Inscripción registral de la modificación del objeto social del adjudicatario fuera del plazo de presentación de las ofertas. Resolución 370/2025, de 11 de septiembre de 2025.** El acuerdo de la Junta general y la presentación en el Registro Mercantil tuvieron lugar con anterioridad al cierre del plazo de presentación de ofertas. La fecha de la modificación debe ser la de realización del asiento de presentación, no la de la publicación de la modificación en el boletín oficial del Registro Mercantil. La finalidad perseguida por el requisito de la inclusión en el objeto social es evitar que pueda resultar adjudicatario de un contrato público una mercantil cuya actividad no tenga relación con las prestaciones a desempeñar, y por ende no pueda ejecutar el objeto del contrato, pero esa finalidad no puede convertirse, mediante una aplicación restrictiva, en una limitación de la libre concurrencia. En todo caso el examen de su concurrencia debe ser finalístico, esto es teniendo en cuenta si permite o no la indicada ejecución.

- **Admisión de recurso especial contra pliegos de valor estimado inferior a 100.000 €. Resolución 389/2025, de 18 de septiembre de 2025.** Recurso contra los pliegos que recogen un valor estimado inferior a 100.000 euros. Si bien es cierto que el valor estimado del contrato asciende a 98.880 euros, cuantía inferior a los 100.000 euros previstos en el artículo 44.1.a) de la LCSP, que determina el umbral de recurribilidad mediante recurso especial, dado que precisamente lo que se recurre es el cálculo del citado valor, debemos entrar a conocer si el mismo es ajustado a Derecho.

- **Admisibilidad de los informes técnicos por parte de la Mesa de Contratación. Resolución 393/2025, de 25 de septiembre de 2025.** La mesa podrá admitir totalmente, parcialmente o no admitir los informes técnicos que solicite. Siempre que se encuentre justificada esta inadmisión total o parcial. Cabe auxiliar técnicamente a la Mesa de contratación como órgano de asistencia al órgano de contratación, mediante la incorporación con voz pero sin voto de expertos a la misma o mediante la emisión de informes “ad hoc”, pero no es menos cierto que tal actividad de asistencia técnica no puede sustituir el papel legal de la Mesa de contratación como fundamento de la motivación de las ulteriores decisiones del órgano de contratación, no viéndose condicionada a la asunción total de dichos informes, pudiendo admitirlos parcialmente o incluso inadmitirlos.

- **La habilitación empresarial es un requisito personalísimo que no se puede integrar mediante subcontratación. Resolución 395/2025, de 25 de septiembre de 2025.** Reclamación contra la exclusión de licitador por no disponer de la habilitación empresarial exigida. No es admisible integrar la habilitación empresarial mediante la subcontratación. La habilitación empresarial es un requisito de aptitud distinto a la solvencia y que, al contrario que ésta, no cabe integrarlo con medios externos, siendo un requisito personalísimo.

- **Principio de proximidad en la gestión de residuos. Resolución 399/2025, de 25 de septiembre de 2025.** En la contratación del servicio de tratamiento de residuos se debe cohonstar los principios de igualdad de trato de los licitadores en la contratación pública y los principios de proximidad en la gestión de residuos. En la presente licitación se exige

como habilitación empresarial o profesional que las distintas autorizaciones sean otorgadas por la Comunidad de Madrid. La exigencia de que las autorizaciones, para cumplir con la habilitación profesional exigida, deban ser expedidas por el órgano competente de la Comunidad de Madrid no acredita una cercanía de las instalaciones donde se van a gestionar los residuos con los centros productores de los mismos, pues pueden existir instalaciones en territorios limítrofes más cercanos a los centros productores de los residuos que los propios de la Comunidad Autónoma. Por ello, procede anular la cláusula 1.6 habilitación empresarial o profesional, por exigir un arraigo territorial que no acredita la funcionalidad que pretende.

- *Doctrina general sobre el desistimiento de la licitación. Resolución 401/2025, de 25 de septiembre de 2025.* Se pretende desistir del contrato por infracción de las normas de preparación, basándose en que una determinada herramienta obtiene 0,51 puntos si se aporta con alimentación de baterías en lugar de gasolina. Se desestima la pretensión en base al principio de proporcionalidad, puesto que la desaparición de ese criterio de adjudicación no modifica en nada la clasificación de las ofertas. Es criterio de este Tribunal que el desistimiento no es una prerrogativa de la Administración pues el artículo actual 152 de la LCSP, se trata de una potestad reglada y ha de estar basado en razones objetivas. A diferencia de la renuncia, en el desistimiento no se produce una desaparición sobrevenida de la necesidad de contratar, sino tan sólo la necesidad de reiniciar el procedimiento. El desistimiento es una forma de finalización unilateral del procedimiento, previo a la adjudicación que solo cabe cuando se da el supuesto fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación y es diferente al desistimiento como causa de resolución contractual. Eso impone que el ejercicio de esa potestad administrativa se conecte con la consecución de un interés público, es decir, no es una opción de libre utilización por parte de la Administración sino una solución que únicamente procede cuando supone una infracción de las normas de preparación del contrato o del procedimiento de adjudicación (Resolución 348/2022 de 1 de septiembre). Para que se produzca esta irreparable infracción de las normas de preparación del contrato, el defecto no puede reducirse a un aspecto anecdótico que no conlleve severas irregularidades.

## **8. COMENTARIOS DOCTRINALES**

**8.1. La nueva regulación de la carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño en la Comunidad de Madrid: el Decreto 68/2025, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid – *Elena Gallardo Pernas*<sup>1</sup>.**

### **SUMARIO.**

**1. La evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal en el marco de la función pública en España: en especial, el Estatuto Básico del Empleado Público. 2. Antecedentes y doctrina sobre estas figuras. 3. Análisis del Decreto 68/2025, de 3 de septiembre. 4. Conclusiones.**

#### **1.- La evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal en el marco de la función pública en España: en especial, el Estatuto Básico del Empleado Público**

La reciente publicación<sup>2</sup> del Decreto 68/2025, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid es la ocasión para realizar un estudio de estas dos figuras, ya conocidas en nuestro sistema de función pública y, en especial, del marco normativo en el que se integran y de la nueva regulación para el personal de la Comunidad de Madrid que establece el meritado decreto.

La legislación básica del Estado sobre estas figuras está contenida en el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, EBEP). Como es sabido, se trata de un texto normativo que mantiene la sistemática y contenido del anterior, la Ley 7/2006, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, si bien la extensión de dicha regulación básica ha sido notablemente reducida respecto al texto antecedente de 2007, como se expresaba en su exposición de motivos, porque se tienen en cuenta «las determinaciones de los Estatutos de Autonomía y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional», entendiendo que el régimen de la función pública «no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado», sino que cada Administración «debe poder configurar su propia política de

---

<sup>1</sup> Letrada de la Comunidad de Madrid. Actualmente ocupa el puesto de Letrada-Jefe Adjunta del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

<sup>2</sup> En el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid de 8 de septiembre de 2025.

personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes»<sup>3</sup>.

De este modo, el EBEP deja muchos elementos del régimen de los empleados públicos simplemente delineados de manera muy sintética y difiere su regulación detallada a lo que disponga la legislación estatal o autonómica de desarrollo<sup>4</sup>.

Efectivamente, se ha dicho que el EBEP es una norma abierta necesitada del posterior desarrollo por el legislador estatal o autonómico, y también se le ha calificado como una norma marco o de encuadramiento dentro del cual deberá producirse un desarrollo legislativo en detalle.

Así pues, no todos los contenidos del EBEP tienen aplicabilidad inmediata. En unos casos por su carácter genérico e informador de la legislación de desarrollo. En otros, porque la propia ley difiere su entrada en vigor hasta que se aprueben esas leyes de desarrollo, y esto es lo que ocurre con la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal, de acuerdo con la disposición final cuarta:

*«Disposición final cuarta. Entrada en vigor.*

*1. Lo establecido en los capítulos II y III del título III, excepto el artículo 25.2, y en el capítulo III del título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.*

*(...)*

*2. Hasta que se dicten las leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto».*

Dentro del citado título III, sobre los derechos y deberes, el capítulo II se dedica al derecho a la carrera profesional, a la promoción interna y a la evaluación del desempeño, mientras que el capítulo III aborda los derechos retributivos, de forma que la entrada en vigor de estas reglas estatutarias ha quedado diferida al momento en que se dicten las leyes de función pública de desarrollo.

---

<sup>3</sup> Acerca de tales elementos de cohesión y coordinación ya advertía el Consejo de Estado en su Dictamen 1489/1998, de 4 de junio, sobre un Anteproyecto de Ley reguladora del Estatuto Básico del Empleado Pública que no llegó a ver la luz: *«la verdadera prueba de fuerza del nuevo sistema se halla no en su concepción teórica sino en el establecimiento de las bases suficientes que permitan su desarrollo y aplicación de modo justo y cohesionado. En este punto, combinar la facultad autoorganizativa de las distintas Administraciones Públicas con una elemental homogeneidad que permita la igualdad de condiciones y la movilidad de los funcionarios entre ellas resulta absolutamente imprescindible».*

<sup>4</sup> En este sentido, el artículo 6 del EBEP dispone: *«En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas».*

El EBEP contempla, entre los derechos individuales de los empleados públicos, la progresión en la carrera profesional según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación (art. 14.c). El artículo 16.1 reitera la proclamación del derecho, si bien referido a los funcionarios de carrera. El apartado 2 del citado precepto nos da una definición legal de la carrera profesional, y el artículo 17 se dedica a la carrera profesional de los funcionarios de carrera.

*«Artículo 16. Concepto, principios y modalidades de la carrera profesional de los funcionarios de carrera.*

*1. Los funcionarios de carrera tendrán derecho a la promoción profesional.*

*2. La carrera profesional es el conjunto ordenado de oportunidades de ascenso y expectativas de progreso profesional conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad.*

*A tal objeto las Administraciones Públicas promoverán la actualización y perfeccionamiento de la cualificación profesional de sus funcionarios de carrera.*

*3. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito que podrán consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna o algunas de las siguientes modalidades:*

*a) Carrera horizontal, que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto.*

*b) Carrera vertical, que consiste en el ascenso en la estructura de puestos de trabajo por los procedimientos de provisión establecidos en el capítulo III del título V de este Estatuto.*

*c) Promoción interna vertical, que consiste en el ascenso desde un cuerpo o escala de un Subgrupo, o Grupo de clasificación profesional en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, a otro superior, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.*

*d) Promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a cuerpos o escalas del mismo Subgrupo profesional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.*

*4. Los funcionarios de carrera podrán progresar simultáneamente en las modalidades de carrera horizontal y vertical cuando la Administración correspondiente las haya implantado en un mismo ámbito».*

Señala De Miguel Pajuelo<sup>5</sup> que tiene gran relevancia, en esta definición, el que consagre los principios de igualdad, mérito y capacidad en el desarrollo de la carrea

---

<sup>5</sup> De Miguel Pajuelo, F., en Palomar Olmeda, A. y Sempere Navarro, V. (dirs.) «Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público», Aranzadi 2008.

administrativa, superando así la declaración del artículo 103.3 de la Constitución que vincula únicamente estos principios al acceso a la función pública, y considera un acierto que se extiendan al conjunto de la relación jurídica del empleado público y no sólo estén vinculados a su ingreso, porque ello contribuirá a una mayor profesionalización de la función pública. Profesionalización que va unida a una idea de desarrollo profesional valorado con objetividad, pues, como dice Gutiérrez Reñón<sup>6</sup>, cuando la legitimidad para el desempeño de los puestos reside en la confianza, esa confianza tiene un elemento subjetivo y ha de apreciarse libremente por quien efectúa el nombramiento, mas, si lo que legitima ese nombramiento es la aptitud profesional, debe garantizarse que sean los más capaces – y no los más afines – quienes ocupen los puestos y han de establecerse reglas que protejan el interés público frente a cualquier clase de favoritismo.

El EBEP, fiel a su carácter de norma básica, deja a la elección de las distintas normas de desarrollo el concreto modelo de carrera profesional que se adapte mejor a la estructura organizativa de las mismas cuando el transcrito artículo 16.3 establece que éstas regularán la carrera profesional «que podrá consistir, entre otras, en la aplicación aislada o simultánea de alguna de las siguientes modalidades». Las leyes de desarrollo pueden optar, así, por modelos de carrera totalmente verticales u horizontales o cualquier combinación entre ambas o, incluso, otras distintas ya que el precepto señala «entre otras», luego el artículo 16.3 no es una regla cerrada.

Se puede apreciar que el artículo 16 del EBEP contempla dos modalidades de carrera, la carrera profesional y la promoción interna. Explica De Miguel Pajuelo<sup>7</sup> que la carrera profesional se desarrolla en el seno del grupo profesional donde se ingresa y puede suponer el ascenso en los distintos puestos de trabajo que pueden desempeñarse - carrera vertical - o bien en el ascenso en otros derechos como los económicos sin cambiar de puesto de trabajo - carrera horizontal-. Por su parte, la promoción interna permite al funcionario cambiar de cuerpo o escala, bien dentro del mismo grupo profesional - promoción horizontal -, bien de distinto grupo - promoción vertical -.<sup>8</sup>

Por otra parte, el artículo 17 EBEP se dedica a la carrera horizontal:

*«Artículo 17. Carrera horizontal de los funcionarios de carrera.*

*Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera, pudiendo aplicar, entre otras, las siguientes reglas:*

*a) Se articulará un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Los ascensos serán consecutivos con*

<sup>6</sup> «La carrera administrativa en España: Evolución histórica y perspectivas», Documentación Administrativa, núms. 210-211 (mayo-septiembre de 1987).

<sup>7</sup> «Comentarios a la Ley 7/2007 ...», op. cit.

<sup>8</sup> El Título V del EBEP se dedica a la ordenación de la actividad profesional, y contiene los criterios básicos de organización y estructuración de la función pública: en este aspecto, debe tenerse en cuenta la estructura en relaciones de puestos de trabajo o similares (art. 74), los cuerpos y escalas (art. 75) y los grupos clasificados por la titulación requerida para su acceso (art. 76).

*carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad.*

*b) Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida».*

Es destacable que el precepto transcrito tiene un carácter facultativo o dispositivo en cuanto a las normas de desarrollo, porque dice que éstas «podrán regular la carrera horizontal». Por otra parte, el artículo se refiere a la carrera horizontal de los funcionarios de carrera. ¿No tiene el resto de empleados públicos – funcionarios interinos, personal laboral, personal temporal, etc. - derecho a la carrera horizontal? Repárese en que el artículo 14.c) EBEP dice que «los empleados públicos» tienen derecho a la progresión en la carrera profesional.

En este aspecto, el artículo 19 del EBEP dispone que el personal laboral de las Administraciones públicas tiene derecho a la promoción profesional y que su carrera profesional y promoción se hará efectiva a través de los procedimientos del Estatuto de los Trabajadores o en los convenios colectivos. De manera que las reglas del EBEP están dirigidas a los funcionarios de carrera, si bien volveremos sobre el personal laboral y el personal temporal.

La otra gran figura que vamos a estudiar es la llamada evaluación del desempeño. A ella se dedica el artículo 20 del EBEP.

*«Artículo 20. La evaluación del desempeño.*

*1. Las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados.*

*La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados.*

*2. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.*

*3. Las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del presente Estatuto.*

*4. La continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas de evaluación que cada Administración Pública determine, dándose audiencia al interesado, y por la correspondiente resolución motivada.*

*5. La aplicación de la carrera profesional horizontal, de las retribuciones complementarias derivadas del apartado c) del artículo 24 del presente Estatuto y el cese del puesto de trabajo obtenido por el procedimiento de concurso requerirán*

*la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2 de este artículo».*

Del precepto transcrito podemos resumir las reglas básicas del EBEP para la evaluación del desempeño. Cabe comenzar, en primer lugar, con su definición legal, según la cual la evaluación del desempeño es una manera de medir y de valorar la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. Parece que «medir» se refiere a criterios cuantitativos y «valorar» a criterios cualitativos. El logro de resultados parece también aproximarse a los primeros, y la conducta profesional y el rendimiento a los segundos. En este sentido, Perona Mata considera que el logro de resultados exige una previa planificación de los objetivos que se intentan, de los resultados que se trata de lograr, mientras que el rendimiento es un concepto previo, que puede existir sin haberse establecido los objetivos concretos<sup>9</sup>.

En segundo lugar, el precepto cita «empleados», no solamente a funcionarios de carrera.

En tercer lugar, la evaluación del desempeño se debe hacer de una determinada manera: que se la califique de procedimiento indica que debe estar formalizada, pero no únicamente formalizada a través de un procedimiento como sucesión de trámites ordenados que busca un fin, sino que este procedimiento, además, debe ajustarse a una serie de principios o criterios, los de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, así como el no menoscabo de los derechos de los empleados públicos<sup>10</sup>.

En cuarto lugar, la evaluación del desempeño despliega efectos, cuyo alcance determinarán las administraciones públicas, sobre distintos aspectos del régimen de función pública, como la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo, la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del EBEP<sup>11</sup> y también sobre la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso, mediante resolución motivada y con audiencia del interesado.

Por último, la carrera profesional está sustancialmente vinculada con la evaluación del desempeño, ésta es un requisito de aquélla, y lo mismo cabe decir respecto del

---

<sup>9</sup> Perona Mata, C.; «La selección en la función pública y el mantenimiento del talento»; Actualidad Administrativa, nº 2, Sección Actualidad, Febrero 2021, Wolters Kluwer.

<sup>10</sup> En este sentido, cabe citar de nuevo el Dictamen 1489/1998 del Consejo de Estado: «No sólo son relevantes los aspectos a valorar (“qué” valorar) sino, por lo menos en igual medida, los métodos de valoración (“cómo” valorar), cuestión esta última que particularmente demandaría [en el Estatuto Básico] unas bases comunes (por ejemplo, con previsiones genéricas sobre los sistemas y órganos evaluadores)».

<sup>11</sup> Las retribuciones complementarias del artículo 24 del EBEP atenderán a, entre otros posibles, los siguientes factores:

- a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.
- d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

complemento retributivo que atiende al grado de interés, iniciativa o esfuerzo en el desempeño y el rendimiento o resultados obtenidos y de la posible remoción del puesto ganado en un concurso: en todos estos casos debe haberse aprobado por la Administración de que se trate un sistema objetivo de evaluación del desempeño que cumpla los criterios antes vistos.

Para concluir el estudio de los preceptos básicos del EBEP sobre las figuras que nos interesan, resta mencionar que la negociación colectiva se ocupará de la evaluación del desempeño (art. 37.1.d) del EBEP)<sup>12</sup>.

De lo visto hasta ahora también cabe destacar que, en contraste con el principio facultativo de la carrera profesional horizontal, en la evaluación del desempeño el precepto básico ha previsto que las Administraciones no es que puedan, sino que deben establecer sistemas de evaluación del desempeño de sus empleados. Efectivamente, frente al artículo 17 del EBEP—que reza «[l]as leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal ...»-, los términos del artículo 20 del EBEP son imperativos—«Las Administraciones Públicas establecerán sistemas» de evaluación del desempeño, «determinarán los efectos de la evaluación» en la carrera profesional horizontal y en otros campos, y la aplicación de la carrera profesional y de otras figuras «requerirán la aprobación previa, en cada caso, de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño»-

La remisión a las leyes de desarrollo del EBEP tiene consecuencias prácticas importantes, y el Tribunal Supremo ha manifestado que la autonomía local y la potestad de autoorganización de las entidades locales no les permiten regular, de modo autónomo e independiente, materias como la carrera profesional que precisan de una regulación previa por ley formal de desarrollo. Es tal sentido, cabe citar la Sentencia 791/2023, de 13 de junio, del Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección 4ª:

*«En definitiva, el Reglamento de la Diputación de Jaén que regula, en los términos que antes señalamos, la carrera horizontal, no sólo se ha aprobado al margen del sistema de competencias que establecen los artículos 137 y 149.1.18ª de la CE, sino que ha incumplido de las previsiones legales que establecía el Estatuto de 2007, que precisaban para la vigencia de la carrera horizontal, que se hubiera aprobado la correspondiente Ley de desarrollo de la norma básica.*

*La autonomía local, y la potestad de autoorganización, no permiten a las Entidades locales regular cada una, de modo autónomo e independiente, materias como la carrera profesional que precisan de una regulación previa por Ley formal de desarrollo del escueto diseño legal contenido en el Estatuto de 2007*

---

<sup>12</sup> Artículo 37. Materias objeto de negociación.

1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

(...)

d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.

*Según establece el artículo 16.3 del citado Estatuto, las "leyes de la Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional aplicable en cada ámbito", señalando seguidamente las modalidades y, en concreto, en la letra a) se alude a la "carrera horizontal", que consiste en la progresión de grado, categoría, escalón u otros conceptos análogos, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y de conformidad con lo establecido en la letra b) del artículo 17 y en el apartado 3 del artículo 20 de este Estatuto". Y en la letra d) del mismo artículo 16.3 se refiere a la promoción interna horizontal, que consiste en el acceso a los cuerpo o escalas del mismo Subgrupo profesional.*

*Ahora bien, además de la demora de sus efectos hasta las leyes de desarrollo, la propia disposición final cuarta, apartado 3, establece el régimen jurídico de transición al señalar que hasta que se dicten tales leyes de función pública, se mantenían en vigor las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido del citado Estatuto. Lo que se pretendía, por tanto, era impedir la aparición de vacíos normativos, pero no habilitar que se dictaran directamente normas reglamentarias de desarrollo, sobre la carrera profesional, del Estatuto de 2007, mediante la invocación que ahora se hace del artículo 21 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, que regulaba la "promoción profesional" sin mencionar expresamente a la carrera horizontal.*

*Es cierto que la situación de transitoriedad se alargó demasiado, pero ello no puede llevarnos a una alteración del régimen de competencias que se infiere del artículo 149.1.18ª de la CE, al incumplimiento expreso de las normas básicas previstas en el Estatuto de 2007, ni al desbordamiento del sistema de fuentes en el ámbito de la función pública».*

Lo dicho por esta sentencia es perfectamente trasladable al EBEP de 2015<sup>13</sup>.

Visto el régimen de estas figuras en el EBEP, pasamos a la regulación en la Comunidad de Madrid. Aparte de ciertas reglas especiales para el personal de sanidad y docente, el gran desarrollo directo del EBEP se ha producido a partir de la Ley 9/2024, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2025, que modificó<sup>14</sup> la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Ley de la Función Pública de la Comunidad de Madrid (en adelante, LFPCM), añadiendo a ésta una nueva disposición adicional decimocuarta y una disposición final tercera. Previo a la Ley de Presupuestos, fruto de la negociación colectiva, el 10 de diciembre de 2024 se alcanzó un «Acuerdo sobre los criterios generales de regulación de la evaluación del desempeño y la carrera profesional del personal

<sup>13</sup> También tiene interés la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, 497/2022 de 27 de abril, que ha dicho que «tratándose de personal docente no universitario, la Administración autonómica catalana no puede regular reglamentariamente la remoción del puesto obtenido por concurso por evaluación negativa del cumplimiento» con apoyo en un precepto autonómico previo al EBEP, siendo necesario el desarrollo legislativo previsto en la disposición final cuarta del EBEP, ya que el Alto Tribunal entiende que la norma autonómica no puede ser norma de cobertura porque no fija un sistema de evaluación del rendimiento aplicable a diversos aspectos de la relación funcional, por lo que parece concluir que esta norma autonómica previa al EBEP se opone al artículo 20 del mismo.

<sup>14</sup> En concreto, mediante su disposición final primera.

funcionario y laboral del sector de administración y servicios» entre la Comunidad de Madrid y las centrales sindicales más representativas del personal a su servicio.

Por su interés, reproducimos las modificaciones de la LFPCM:

*«Disposición adicional decimocuarta.*

*1. La regulación contenida en esta disposición adicional será aplicable al personal funcionario y laboral de administración y servicios, cualquiera que sea la naturaleza, permanente o temporal, de su vinculación jurídica, así como al personal eventual.*

*No obstante, la carrera profesional horizontal del personal laboral se ajustará, en su caso, a lo que se establezca en el convenio colectivo que resulte de aplicación y a lo previsto por la legislación básica.*

*2. La evaluación del desempeño se ajustará a lo previsto en el artículo 20 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, tendrá carácter anual y preceptivo para todos los empleados, y será motivada.*

*En todo caso, la evaluación del desempeño será exigible para posibilitar avances en la carrera profesional horizontal y la percepción del complemento retributivo asociado a la misma, así como para el abono del complemento de productividad o concepto equivalente.*

*3. La carrera profesional horizontal se ajustará a lo dispuesto en los artículos 16.3.a), 17, 20.5 y 24 a) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.*

*La estructura de la carrera horizontal se articulará a través de distintos niveles dentro de cada Subgrupo o, en su caso, Grupo cuando el mismo no cuente con Subgrupos y el número de niveles será igual en cada uno de ellos; los ascensos de nivel se producirán de forma consecutiva y exigirán, al menos, un periodo mínimo de permanencia en el nivel inmediatamente anterior y acreditar el número de evaluaciones de desempeño positivas que al efecto se determinen. Los avances de nivel se sujetarán a convocatoria pública y a la obtención de la puntuación mínima que se establezca, y la participación será voluntaria.*

*El reconocimiento de un determinado nivel dará derecho, en su caso, a la percepción del complemento de carrera profesional horizontal correspondiente al nivel reconocido.*

*La cuantía de este complemento, que tiene el carácter de retribución complementaria de naturaleza personal, se establecerá para cada nivel y será igual para todo el personal funcionario de cada Subgrupo de clasificación profesional o del Grupo, si éste no tuviera Subgrupos, que tenga reconocido el mismo nivel.*

*Dicha cuantía se determinará mediante un porcentaje, establecido reglamentariamente, del sueldo anual previsto en el artículo 73.a) de la Ley 1/1986,*

*de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, sin comprender, por tanto, la parte de las pagas extraordinarias.*

*4. Reglamentariamente se desarrollará el régimen jurídico de la evaluación del desempeño y de la carrera profesional horizontal, dentro del marco contenido en la presente disposición.*

*Esta disposición reglamentaria podrá prever, excepcionalmente, que se pueda reconocer al personal funcionario que, a la fecha que se fije en la misma, se encuentre en situación de servicio activo, o en otra situación administrativa que comporte el cómputo de su duración a efectos de antigüedad y de carrera, la adquisición directa de niveles de carrera horizontal superiores al inicial, atendiendo al tiempo de servicios prestados y a la conducta profesional anterior al comienzo de dicha vigencia, con efectos económicos y administrativos desde el 1 de enero de 2025.*

*El inicio de la carrera profesional horizontal quedará demorado hasta la aprobación de la norma de desarrollo prevista en la disposición adicional decimocuarta y se ajustará, en cuanto a los efectos económicos de su implantación, a las disponibilidades presupuestarias existentes».*

*«Disposición final tercera.*

*El inicio de la carrera profesional horizontal quedará demorado hasta la aprobación de la norma de desarrollo prevista en la disposición adicional decimocuarta y se ajustará, en cuanto a los efectos económicos de su implantación, a las disponibilidades presupuestarias existentes».*

Si el EBEP determinaba que los elementos que analizamos debían ser desarrollados a partir de sus normas básicas, vemos que, en el caso presente, el desarrollo del EBEP por una ley de la función pública autonómica se ha producido mediante la aprobación de estas disposiciones, si bien la aplicación de la carrera profesional y la evaluación del desempeño habían vuelto a ser diferidas hasta la aprobación del desarrollo reglamentario y éste se ha cumplido mediante el Decreto 68/2025, de 3 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la evaluación del desempeño y la carrera profesional horizontal del personal de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 68/2025).

## **2.- Antecedentes y doctrina sobre estas figuras**

Suele citarse como precedente remoto de los sistemas de promoción profesional de tipo horizontal – sin cambio de puesto de trabajo – el sistema de recompensas y premios a los funcionarios que se distinguiesen en el cumplimiento de sus deberes a través de menciones honoríficas, condecoraciones y premios en metálico (art. 66 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de funcionarios civiles del Estado).

Un antecedente más inmediato se halla en el modelo de carrera profesional del personal sanitario esbozado en la Ley 44/2003, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias

y trasladado al ámbito del empleo público por la Ley 55/2003, que aprueba el Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud. Este modelo se basa en el reconocimiento individual del grado de progreso alcanzado en las competencias definidas para cada categoría profesional a través de la evaluación individual de las mismas y de su desempeño. Así, el artículo 37 de la Ley 44/2003 se dedica al sistema de reconocimiento del desarrollo profesional de los profesionales sanitarios, consistente en el reconocimiento público, expreso y de forma individualizada, del desarrollo alcanzado por un profesional sanitario en cuanto a conocimientos, experiencia en las tareas asistenciales, docentes y de investigación, así como en cuanto al cumplimiento de los objetivos asistenciales e investigadores de la organización en la que prestan sus servicios; por otra parte, el artículo 38 dispone que las Administraciones sanitarias regularán, para sus propios centros y establecimientos, el reconocimiento del desarrollo profesional, dentro de una serie de principios generales, que comprenden la evaluación favorable de los méritos del interesado, en relación a sus conocimientos, competencias, formación continuada acreditada, actividad docente e investigación. La evaluación habrá de tener en cuenta también los resultados de la actividad asistencial del interesado, la calidad de la misma y el cumplimiento de los indicadores que para su valoración se hayan establecido, así como su implicación en la gestión clínica.

En este mismo orden de cosas es bien conocido, en el ámbito docente, un complemento retributivo basado en la valoración de méritos de formación e investigación que, como suele estar ligado a un período de seis años, se denomina sexenio.

En cuanto a la evaluación del desempeño, esta figura cuenta con precedentes en otros países como los Estados Unidos, en lo que Rastrollo Suárez<sup>15</sup> destaca como la posible primera experiencia en materia de evaluación del desempeño de empleados públicos de la que existe constancia, la relativa a los militares estadounidenses que formaban parte del Departamento de Guerra durante 1813, sometidos a evaluación por parte de su general, que les otorgaba calificaciones en función del desempeño de sus tareas. En Europa, varios países contaban con sistemas de este tipo, como Francia a través de la llamada «notation», Gran Bretaña, a través del *Civil Service Reform Plan* de 2012, Italia desde 2009 o Portugal desde 2003. Para España, el citado autor recuerda que el Decreto 315/1964, ya mencionado *ut supra*, permitía que las distinciones como la mención honorífica, los premios en metálico y condecoraciones y honores se reflejaran en la hoja de servicios del funcionario como méritos a tener en cuenta en los concursos.

El precedente más cercano en el tiempo es el del teletrabajo, que fue introducido en el artículo 47 bis del EBEP por el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, indicando que el mismo «deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento».

Aparte de los campos en los que el artículo 20 del EBEP ha previsto que la evaluación del desempeño pueda surtir efectos, podemos encontrar otros supuestos en los que la valoración del trabajo realizado es decisiva para otros efectos que atañen al empleado público. Así, el artículo 13.3 del EBEP contempla la evaluación del personal directivo «con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de

---

<sup>15</sup> Rastrollo Suárez, J.J., «La evaluación del desempeño en la normativa autonómica sobre función pública», Revista Vasca de Administración Pública nº 108. Mayo-agosto 2017.

resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados»; también se puede citar la prolongación de servicios del funcionario que ha llegado a la edad de jubilación, que está sujeta en muchos casos a una suerte de evaluación de su capacidad, como en el artículo 30 de la LFPCM<sup>16</sup>; y otro efecto es la remoción de un candidato en las bolsas de trabajo temporal si ha sido evaluado negativamente en un período de prestación de servicios anterior<sup>17</sup>.

Por otra parte, cabe encontrar numerosos ejemplos en España de regulaciones especiales de carrera profesional y evaluación del desempeño para sectores delimitados de personal de Administraciones territoriales, organismos y entidades como, entre otros, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, personal militar<sup>18 19</sup>, o la Asamblea de Madrid<sup>20</sup>. Excede de los límites de un texto como éste hacer una relación exhaustiva de reglas particulares al respecto<sup>21</sup>.

Como hemos visto, la carrera profesional del empleado público se configura como un derecho de éste y una correlativa obligación de las leyes de función pública que desarrollen el EBEP de establecer sistemas de carrera dentro del marco de los principios y modalidades establecidas en éste.

---

<sup>16</sup> «...se podrá solicitar la prolongación de la permanencia en el servicio activo como máximo hasta que se cumplan setenta años de edad.

El órgano competente para acordar la procedencia o no de la prolongación de la permanencia en el servicio activo, previo informe de la Consejería u organismo al que esté adscrito el funcionario, dictará resolución expresa y motivada sobre tal procedencia. Para ello se valorarán los siguientes aspectos:

- a) Las condiciones psicofísicas del funcionario, previo reconocimiento médico del mismo.
- b) Causas organizativas y funcionales.
- c) El desempeño personal del funcionario en el puesto de trabajo, cuya evaluación objetiva se hará en los términos que se establecerán reglamentariamente. (...)».

<sup>17</sup> Esta cuestión ha sido admitida por los tribunales en ámbito sustantivo, si bien resulta curiosa la diferente consideración de aspectos de procedimiento por un tribunal del orden social y otro del contencioso-administrativo: véase la Sentencia 982/2020 de 10 de agosto, del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de Las Palmas de Gran Canaria, Sala de lo Social, y la Sentencia 54/2021 de 29 de enero del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo.

<sup>18</sup> De acuerdo con el Real Decreto 168/2009, de 13 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de evaluaciones y ascensos en las Fuerzas Armadas y sobre el acceso a la condición de militar de carrera de militares de tropa y marinería, y la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.

<sup>19</sup> Sarmiento Larrauri, J.I., en «*La evaluación en el desempeño del puesto de trabajo*», Actualidad Administrativa, nº 4, Sección Personal y Recursos Humanos, Abril 2017, Wolters Kluwer, indica que la regulación de los artículos 86 y 87 de la Ley de la carrera militar es más completa que la del artículo 20 del EBEP.

<sup>20</sup> El Acuerdo de 27 de marzo de 2019, de la Mesa de la Asamblea, aprobó, entre otros extremos, un Reglamento Regulador del Sistema de Carrera Profesional Horizontal del Personal Funcionario de la Asamblea de Madrid (Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid de 2 de abril de 2019).

<sup>21</sup> Al lector interesado le recomendamos los trabajos de Rastrollo Suárez, J. J., op. cit., y González Hernández, M.J., «*La evaluación del desempeño en el ámbito público: un recorrido desigual*»; nº 9 de la Revista Documentación Administrativa (INAP, enero-diciembre 2022).

El objetivo básico del sistema de carrera profesional es que la Administración pueda contar con personas con la capacidad necesaria para asegurar la gestión eficaz de los intereses públicos. La Administración necesita atraer al empleo público a los candidatos más competentes en todos los niveles, pero no solamente en el momento del acceso a los empleos y cargos públicos, sino también durante el ejercicio de las funciones públicas. Señala Gutiérrez Reñón<sup>22</sup> que la selección en el ingreso trata de obtener candidatos con capacidad potencial para desempeñar puestos en el campo profesional de que se trate, pero esta capacidad potencial debe convertirse en actual con el añadido de otras circunstancias.

Se trata de que la Administración pueda ofertar un horizonte profesional y condiciones de trabajo que sean competitivas respecto de las del sector privado, con alicientes e incentivos para desarrollar una carrera profesional en el seno de la Administración. Como señala De Miguel Pajuelo<sup>23</sup>, si la oferta del empleo público no es competitiva accederán a éste aquellos que no puedan obtener otros empleos más valorados y, además, después del ingreso, si los candidatos seleccionados no encuentran en la Administración alicientes adecuados, tenderán a buscar fuera de ésta una mejor situación profesional, a menudo capitalizando la formación y experiencia adquirida en sus primeros años de vida administrativa. En palabras de Perona Mata<sup>24</sup> «realizar un proceso de selección enfocado a contar con los mejores candidatos para formar parte del personal de una Administración Pública, y luego no disponer de los instrumentos necesarios para fidelizarlos, es algo contrario a los principios de eficiencia y buena administración».

Lo propio del sistema de carrera profesional horizontal es que el puesto de trabajo y las funciones del funcionario concreto no varían. Mediante la misma se busca estabilidad en la cobertura de puestos de trabajo, dando un incentivo al funcionario que está satisfecho con su trabajo habitual y es evaluado favorablemente como útil a la organización para que pueda seguir desarrollando sus funciones sin necesidad de verse compelido a un cambio de puesto para obtener algún beneficio adicional que retribuya su posición en la organización.

El Consejo de Estado en su ya citado Dictamen 1489/1998, sobre un proyecto de ley que no se aprobó finalmente, expresó lo siguiente sobre la carrera profesional horizontal: «la utilidad de la carrera administrativa así concebida no tiene como únicos beneficiarios a los propios funcionarios, que tendrán el incentivo de “hacer carrera” con independencia de la posibilidad de lograr concretos puestos de trabajo para ascender. También las Administraciones Públicas podrán obtener ventajas como frenar la presión que sobre sus estructuras organizativas ha generado la búsqueda de mejoras retributivas a través de la creación de nuevos puestos de trabajo en los niveles superiores».

La capacidad profesional que se desarrolla en la carrera, ¿en qué consiste? Se ha identificado a veces con el tiempo de práctica profesional (antigüedad), aunque cada vez se valoran más otros aspectos, como el tipo de puestos desempeñados, el rendimiento o los conocimientos adquiridos posteriormente al acceso inicial al puesto (actualización y

<sup>22</sup> «La carrera administrativa en España...», op. cit.

<sup>23</sup> «Comentarios a la Ley 7/2007 ...», op. cit.

<sup>24</sup> «La selección en la función pública ...», op. cit.

perfeccionamiento). Es evidente que las manifestaciones de dicha capacidad profesional pueden ser muy variadas, pero, en cualquier caso, es claro que deben estar relacionados con las funciones desempeñadas y resultar útiles para la Administración. Mayor utilidad que especular en abstracto tendrá examinar el texto reglamentario.

El avance en la carrera profesional no supone en una simple formalidad, sino que está ligado a un complemento retributivo que se alcanza una vez que se llega al correspondiente grado o nivel de carrera. Se trata de un concepto similar al del complemento de productividad, que en este caso sería fijo y periódico. Pero esto no significa que el complemento de carrera profesional elimine o sustituya al de productividad, pues ambos son compatibles e incluso pueden derivarse de un mismo proceso de evaluación del desempeño.

### 3.- Análisis del Decreto 68/2025, de 3 de septiembre

Este decreto es desarrollo reglamentario de la disposición adicional decimocuarta de la LFPCM, como ya hemos visto. Se trata de un auténtico reglamento ejecutivo<sup>25</sup>.

El Decreto 68/2025 cuenta con una parte expositiva seguida de sesenta y cuatro artículos, que se estructuran de la siguiente manera: los dos primeros artículos no están encuadrados en un título (ni numerado ni preliminar), les sigue un título I dedicado a la evaluación del desempeño y dividido en seis capítulos, seguido de un título II dedicado a la carrera profesional horizontal dividido en cinco capítulos, a su vez dividido en dos secciones, la segunda de éstas dividida en seis subsecciones, a continuación, cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única, dos disposiciones finales y, para concluir, tres anexos.

Los dos primeros artículos delimitan el objeto y ámbito de aplicación de la norma reglamentaria. Para el primero el objeto del decreto es la regulación del proceso de evaluación del desempeño y el desarrollo de la carrera profesional horizontal del personal del sector de administración y servicios de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con los artículos 16.3.a), 17 y 20 del EBEP y la disposición adicional decimocuarta de la LFPCM.

El artículo 2 se rubrica «ámbito de aplicación», que objetivamente es el sector de administración y servicios de la Administración de la Comunidad de Madrid, sus organismos autónomos y entes públicos. En cuanto a otros sectores, el apartado 3 del artículo 2 dispone la aplicación de las normas del Decreto 68/2025 al personal funcionario docente no universitario, al estatutario del servicio de salud y al funcionario al servicio de la Administración de Justicia cuanto ocupen puestos de trabajo de naturaleza funcional de administración y servicios y no perciban complementos de carrera, sexenios y similares.

Subjetivamente, ¿a qué personal se va a aplicar este decreto? Al personal funcionario, desde luego. ¿Y al laboral? Para éste, en la evaluación del desempeño se aplicarán las reglas de la normativa convencional que le sea propia (art. 2.1, párrafo segundo) y supletoriamente

---

<sup>25</sup> Al respecto, véase el Dictamen 416/25, de 18 de agosto de 2025, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en concreto las páginas 7 a 10.

el Decreto 68/2025, y para la carrera profesional horizontal su convenio colectivo (sin que nada se diga de aplicación supletoria).

Si bien los artículos 89 y 90 del Convenio Colectivo para el personal laboral de administración y servicios de la Comunidad de Madrid para los años 2025-2028, estipulan que la carrera profesional y la evaluación del desempeño de dicho personal se llevarán a cabo conforme a las normas legales y reglamentarias que las regulen de manera conjunta para el personal funcionario y laboral de administración y servicios, está claro que el Decreto 68/2025 no constituye esa *regulación conjunta*, si bien se ajusta a lo ordenado por el párrafo segundo del apartado 1 de la disposición adicional decimocuarta de la LFPCM, que remite, para la carrera profesional horizontal del personal laboral, al convenio colectivo de aplicación y la legislación básica, de manera que no se prevé que el desarrollo reglamentario de dicha disposición se ocupe, para este tipo de personal, de la carrera profesional horizontal.

El decreto se aplicará al personal al servicio de la Cámara de Cuentas, y también a los funcionarios en prácticas que hayan sido nombrados como tales como consecuencia de su participación, por el sistema de promoción interna, en procesos selectivos para el acceso a cuerpos, escales, especialidades o categorías de la Administración de la Comunidad de Madrid. No se aplicará, por el contrario, a los funcionarios en prácticas nombrados dentro de un proceso selectivo convocado por el sistema general de acceso libre.

Desde luego, el Decreto 68/2025 se aplicará al personal temporal (art. 2.1: «cualquiera que sea la naturaleza permanente o temporal de su vinculación jurídica»). En este sentido, sigue la regla de la disposición adicional decimocuarta de la LFPCM: «la regulación contenida en esta disposición adicional será aplicable al personal funcionario y laboral de administración y servicios, cualquiera que sea la naturaleza, permanente o temporal, de su vinculación jurídica, así como al personal eventual».

La consideración expresa, en las normas autonómicas madrileñas, del personal temporal, parece seguir los pronunciamientos de los tribunales que han venido proclamando que la carrera profesional es una de las *condiciones de trabajo* de la cláusula cuarta del Acuerdo Marco incorporado a la Directiva 1999/70/CE referida al principio de no discriminación, en las que debe darse igualdad entre los trabajadores fijos y temporales, demasiado numerosos para una cita exhaustiva<sup>26</sup>.

El título I del Decreto 68/2025 se dedica a la evaluación del desempeño, que, en su definición, proclama su carácter anual: «el mecanismo mediante el cual anualmente se mide el rendimiento o el logro de resultados del empleado y se valora su conducta profesional, al objeto de mejorar tanto su productividad como la eficiencia de la unidad donde se encuentre destinado y de contribuir a ordenar el desarrollo de su carrera administrativa».

El capítulo I de este título expresa los fines, principios y criterios generales de este sistema, de los que nos parecen destacables sus criterios generales (artículo 4.3):

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, en la Sentencia 1452/2021, del Tribunal Supremo, de 10 de diciembre de 2021, y otras más recientes en el mismo sentido, como la Sentencia 664/2025 del Tribunal Supremo, de 29 de mayo, sobre el derecho del profesorado universitario con dedicación a tiempo parcial a percibir el complemento de productividad vinculado a los sexenios reconocidos por su actividad investigadora.

planificación, participación del empleado evaluado, fiabilidad a través de procesos de verificación y revisión de los resultados en caso de discrepancias.

El capítulo II está dedicado a los sujetos que intervienen en el proceso de evaluación, distinguiendo al personal evaluable (artículo 5), que será todo el que se encuentre en el ámbito del Decreto 68/2025, y el evaluador (artículo 6), que, en principio, será el superior jerárquico directo del evaluado: «el empleado público que sea superior jerárquico directo de la persona sujeta a evaluación, preferentemente con rango de subdirector general, jefe de división, jefe de área, jefe de unidad técnica, jefe de servicio o equivalente (...) En el caso de que el evaluador tenga un rango inferior a los indicados en el párrafo precedente, la correspondiente evaluación deberá ser validada por el superior que ostente alguno de los rangos establecidos en el párrafo anterior.» Por otra parte, el titular del centro directivo al que se encuentre adscrita la persona evaluada, con rango mínimo de director general o equivalente, ejercerá como personal evaluador únicamente en relación con el personal sobre el que exista una dependencia jerárquica directa (artículo 7).

El capítulo III se dedica al plan individual de trabajo y, en este aspecto, cabe señalar que el modelo que se sigue es el del teletrabajo que, como es sabido, también se basa en un plan individual para cada empleado. En el caso de personal que preste sus servicios en régimen de teletrabajo, el plan individual de trabajo se sustituirá por el plan individual de teletrabajo (artículo 8). Se contemplan objetivos colectivos e individuales, y nos interesa destacar los factores de evaluación, que serán de tres tipos (artículo 11):

- a) Factores cuantitativos.
- b) Factores cualitativos.
- c) Factores relacionados con las habilidades y actitudes del empleado.

Todos los planes individuales deben incluir estos factores. Los cuantitativos miden la cantidad de trabajo desarrollado y la consecución de objetivos. Los cualitativos miden la calidad del trabajo individual, conteniendo el anexo I del decreto un listado de tales factores, que distingue los factores cualitativos transversales, comunes a todos los sectores de actividad, y los sectoriales, limitados a determinados sectores; como ejemplo de factores cualitativos del anexo I podemos citar la innovación, orientación a la calidad, proactividad, eficiencia en la gestión, aprendizaje continuo o compromiso. Por último, con los factores relacionados con las habilidades y actitudes del empleado se valorará en qué medida el empleado posee las competencias óptimas para realizar su trabajo y su actitud hacia el logro de los objetivos marcados por su unidad organizativa, así como su relación con otros empleados y con los propios ciudadanos a los que se presta el servicio, y el listado normalizado de tales factores se encuentra en el anexo II, todos ellos transversales, por cierto, entre los que podemos citar, en orden a la iniciativa y liderazgo, la resistencia a la tensión, flexibilidad y gestión del cambio, o, en relación con el trabajo en equipo, la gestión y dirección del personal, receptividad y mejora continua, etc.

El capítulo IV se dedica al proceso de evaluación, siendo de interés el artículo 16 en cuanto determina una serie de plazos para llevarlo a cabo, y el 18 en cuanto contiene la ponderación de los factores, ya que los resultados de la evaluación se expresarán en términos numéricos en una escala de puntuación de base 100, y el peso de los factores será:

- a) Factores cuantitativos: hasta 65 puntos.
- b) Factores cualitativos: hasta 25 puntos.
- c) Factores relacionados con habilidades y actitudes: hasta 10 puntos.

La escala de posibles resultados es:

- a) Insuficiente: entre 0 y 25 puntos.
- b) Inadecuado: entre 26 y 49 puntos.
- c) Suficiente: entre 50 y 64 puntos.
- d) Óptimo: entre 65 y 80 puntos.
- e) Excelente: entre 81 y 100 puntos.

Para obtener una calificación de suficiente o superior, será necesario, además de lograr las puntuaciones vistas, alcanzar al menos un 30 % del total de la puntuación máxima posible en cada uno de los tres bloques de factores de evaluación previstos; de no hacerlo, se considerará el resultado como inadecuado.

Los resultados de la evaluación se consignarán en una aplicación informática y se pueden consultar por el empleado evaluado; además, pueden ser objeto de reclamación por el empleado, y el sentido del silencio es negativo. Esta reclamación no cierra el acceso a los recursos administrativos o judiciales que procedan.

Recuérdese que, de acuerdo con la disposición adicional decimocuarta de la LFPCM, la evaluación tendrá carácter anual y preceptivo para todos los empleados, y será motivada, especialmente en cuanto a los factores cualitativos y a los factores ligados a las habilidades y actitudes del empleado (art. 19 del decreto). En cuanto la valoración de estos factores es manifestación de discrecionalidad técnica, como han venido a reconocer ciertos pronunciamientos judiciales<sup>27</sup>, es lógico y correcto que la resolución deba ser motivada (artículo 35.1.i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

El capítulo V se dedica a los efectos de los procesos de evaluación. Tales efectos pueden ser colectivos, que afectan a toda la unidad en que se integre el personal evaluado, o individuales, que afectan exclusivamente al empleado objeto de evaluación (art. 20). Estos efectos individuales vienen a extenderse sobre los campos mencionados por el artículo 20 del EBEP: carrera profesional horizontal, permanencia en el puesto de trabajo, formación, retribuciones, movilidad y promoción interna.

Nos llama la atención el artículo 22, relativo a los efectos en la continuidad del puesto de trabajo, que ha previsto que cuando un empleado en un periodo de cinco años consecutivos acumule tres evaluaciones del desempeño insuficientes o inadecuadas, por el órgano en cada caso competente se iniciará de oficio un proceso de remoción del puesto de trabajo obtenido por concurso de méritos, en el caso del personal funcionario, o se procederá necesariamente al cese si el puesto es de libre designación. En el caso del personal laboral,

---

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (Sede de Granada) 1608/2013, de 6 de mayo.

procederá igualmente el inicio de un procedimiento de remoción o cese en el puesto de trabajo, en los términos dispuestos en el convenio colectivo que sea de aplicación.

El artículo 20 del EBEP se refiere al puesto ganado en un concurso y solo a ese caso; por su parte, la disposición adicional decimocuarta de la LFPCM remite al meritado artículo 20 del EBEP: no mencionan un puesto al que se haya accedido por libre disposición. No obstante este silencio, nos parece que la extensión de la regla de remoción del puesto del que reiteradamente tiene un desempeño negativo a los nombramientos por libre designación presenta dos aspectos que pueden considerarse provechosos: uno, coloca en igualdad de condiciones al que accedió a un puesto mediante libre disposición con los empleados que han accedido por concurso, y dos, facilita el cese de un empleado ineficaz que, de otra forma, sólo podría ser removido por orden del superior que lo nombró por confianza. En otras palabras, si es admisible que a un puesto se acceda por libre disposición, parece razonable que el que así accedió no quede «blindado» frente las consecuencias de no rendir adecuadamente en ese puesto, volviendo a ser oportuna la cita de Gutiérrez Reñón relativa a la profesionalidad sobre el favoritismo, la preferencia por los más capaces sobre los más afines<sup>28</sup>.

El capítulo VI está dedicado al seguimiento y control, distinguiendo una verificación del grado de cumplimiento de los factores cuantitativos (artículo 26) y unas medidas de seguimiento y control de tipo general, a las que se llama a los órganos de seguimiento del Acuerdo sectorial de personal funcionario de administración y servicios del Convenio Colectivo Único de la Administración de la Comunidad de Madrid, para su conocimiento y la identificación de posibles mecanismos de mejora en el sistema, la realización de encuestas y las acciones de la inspección de servicios (art. 27). Esta regulación del seguimiento y control podría haber sido más ambiciosa.

El título II del Decreto 68/2025 se ocupa de la carrera profesional horizontal.

Su capítulo I proclama la definición, fines y principios de la misma, que consiste en el derecho individual del personal funcionario a la progresión voluntaria de nivel, dentro del grupo o subgrupo al que esté adscrito el cuerpo y, en su caso, escala y especialidad al que pertenezca, sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo, previa convocatoria pública y a solicitud del interesado. Es destacable su carácter voluntario, que contrasta con la obligatoriedad de la evaluación del desempeño. Al principio (art. 29) de voluntariedad se añaden el de individualización, gradualidad (con la importante excepción de la disposición adicional primera del decreto, de la que más adelante nos ocupamos), retribución, transparencia, imparcialidad y objetividad, evaluabilidad y naturaleza consolidable.

El capítulo II se consagra a la estructura y progresión en el sistema de carrera profesional horizontal. En la estructura se configuran cinco niveles consecutivos (art. 30), identificados por números arábigos desde el nivel 1, que será el primer nivel, al nivel 5, que será el último y más avanzado, que definen el progreso del desarrollo profesional alcanzado.

Los requisitos para el acceso a cada nivel de carrera, además de la solicitud (principio de voluntariedad) son el tiempo de permanencia mínimo para cada nivel y las evaluaciones suficientes en número igual al de años de permanencia en el nivel anterior, acreditar la

<sup>28</sup> «La carrera administrativa en España ...», op. cit.

puntuación mínima total y la mínima para cada uno de los bloques de valoración (que se verán a continuación), y no haber sido sancionado por infracciones disciplinarias graves o muy graves durante el período objeto de consideración (art. 32).

El artículo 33 se dedica al tiempo mínimo de permanencia para acceder a cada nivel:

- a) Primer nivel, al menos 5 años desde el ingreso.
- b) Segundo nivel, al menos 6 años desde el reconocimiento del primer nivel.
- c) Tercer nivel, al menos 6 años desde el reconocimiento del segundo nivel.
- d) Cuarto nivel, al menos 6 años desde el reconocimiento del tercer nivel.
- e) Quinto nivel, al menos 6 años desde el reconocimiento del cuarto nivel.

El artículo 36 dispone los bloques de valoración para la carrera profesional horizontal:

- a) Bloque I: Evaluación del desempeño, con un máximo de 50 puntos.
- b) Bloque II: Formación, innovación, transferencia y difusión del conocimiento, con un máximo de 20 puntos.
- c) Bloque III: Compromiso con el servicio público, con un máximo de 10 puntos.
- d) Bloque IV: Puestos de especial desempeño, con un máximo de 10 puntos.
- e) Bloque V: Nivel de absentismo, con un máximo de 10 puntos.

No es mérito valorable la antigüedad (art. 35.3), lo que es lógico, porque es un requisito.

La puntuación mínima exigible para el reconocimiento de los niveles está determinada en el artículo 37:

- a) Alcanzar al menos 65 puntos sobre un total máximo de 100 en la suma de la puntuación lograda en el conjunto de los méritos valorables.
- b) Alcanzar al menos el 25 % del total máximo de puntuación posible en, como mínimo, tres de los bloques.

De los distintos méritos de los que se ocupa cada bloque, podemos destacar que la formación valora la participación como alumno en actividades formativas dirigidas al mantenimiento y mejora de la competencia profesional del empleado público, y que deberá obtenerse un certificado de aprovechamiento, no siendo suficiente uno de asistencia; en la transferencia del conocimiento se valoran las actividades de transmisión del conocimiento técnico o profesional propias de los ámbitos competenciales de la Administración de la Comunidad de Madrid a otros empleados, y comprende tanto la docencia como la intervención en congresos, jornadas, seminarios u otras acciones de alta especialización<sup>29</sup>; el compromiso con el servicio público se considera que consiste en las actividades realizadas

<sup>29</sup> El citado Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora echa en falta, en este aspecto, la inclusión de otros méritos, como la publicación de libros o artículos vinculados al trabajo del funcionario (página 39).

que manifiesten la implicación del empleado con los fines, principios y valores del servicio público propios de la Administración de la Comunidad de Madrid, y se concretan estas actividades en formar parte de bolsas de candidatos para participar como miembros de tribunales de selección, o formar parte de juntas de méritos, órganos de baremación y otros órganos colegiados, realizar tutorización o mentorización en los términos del artículo 43.

Nos parece elogiable la objetivación realizada en relación con el compromiso con el servicio público, pues en ocasiones ha resultado polémico el mérito consistente en el «compromiso» o «implicación» del empleado, pues pueden parecer ajenos a los principios constitucionales de mérito y capacidad. A mayores, cabe preocuparse de que el mayor compromiso del empleado público no se dirija al servicio objetivo a los intereses generales, en la línea del artículo 103.1 de la Constitución, sino a la conveniencia de las autoridades y los partidos políticos a los que estén unidas.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2013, Recurso de Casación nº 4842/2011, examinó un recurso de un sindicato de personal médico contra un decreto que regulaba el desarrollo profesional de ciertos sanitarios: el recurrente sostenía que dicho decreto, al prever la evaluación de actitudes y de la predisposición al trabajo, extendía la evaluación a cuestiones ajenas a éste, y también alegaba que la implicación y el compromiso con la organización es una valoración de meras intenciones o voluntades que se convierte en un elemento de arbitrariedad ajena a los principios de mérito y capacidad. Sin embargo, el Alto Tribunal rechazó el recurso considerando que el factor del compromiso con la organización está muy próximo a la noción de implicación en la gestión clínica, concepto éste recogido en el artículo 38. b) de la Ley 44/2003, y al cumplimiento de objetivos al que se refiere su artículo 37.1. Concluyó el Tribunal, pues, que la consideración de tales implicación y compromiso, en la medida en que se refieren a la actividad profesional y tienen esos referentes legales, puede ser objetivada de manera que no se traduzca en cauce de introducción de elementos que se presten a la arbitrariedad.

Los puestos de especial desempeño (bloque IV) se definen en el artículo 44: puestos de trabajo cuyas características específicas permiten constatar de manera objetiva una mayor dificultad para su cobertura, respecto del resto de puestos adscritos al mismo cuerpo y, en su caso, escala y especialidad; el precepto reglamentario sienta, al efecto, estos criterios (no cerrados): zonas geográficas respecto de las cuales se haya comprobado la especial dificultad en su cobertura y puestos no susceptibles de desempeño en la modalidad de teletrabajo.

El artículo 48 se ocupa de las comisiones de verificación, dedicadas a comprobar los resultados de la baremación, sea automatizada, sea por el sistema de auto baremación o sea cualquier otro mecanismo de valoración que al respecto se establezca por la Dirección General de Función Pública con anterioridad al inicio en cada año natural del plazo de presentación de solicitudes de avance de nivel, y a formular la propuesta de baremación definitiva al órgano competente para resolver. De acuerdo con el apartado 3 de este precepto, las comisiones de verificación serán comunes para el personal funcionario y para el personal laboral, y cada una de ellas estará constituida por un número impar de miembros, de los cuales, al menos la mitad más uno serán designados en representación de la Administración, incluido el presidente y el secretario, y cada organización sindical que tenga la condición de más representativa en el ámbito del personal funcionario y laboral de administración y servicios podrá designar un representante.

Llama la atención la previsión de que la comisión sea común para el personal funcionario y el laboral, porque en la carrera profesional horizontal el ámbito del decreto no se extiende al personal laboral (véase el art. 2).

Especial interés ofrece el artículo 52 del decreto que analizamos, que se ocupa del complemento de carrera profesional horizontal como efecto del progreso en ésta. El reconocimiento de un determinado nivel dará derecho a la percepción del complemento de carrera profesional horizontal correspondiente al mismo. Su cuantía es un porcentaje del sueldo anual (sin pagas extraordinarias) del subgrupo o grupo correspondiente, según la escala del citado artículo:

- a) Nivel 1: 10 % del sueldo anual.
- b) Nivel 2: 20 % del sueldo anual.
- c) Nivel 3: 30 % del sueldo anual.
- d) Nivel 4: 40 % del sueldo anual.
- e) Nivel 5: 50 % del sueldo anual.

El devengo del complemento se producirá en doce mensualidades, resultando de aplicación las reglas generales establecidas para el abono del sueldo.

Por otra parte, la obtención de un nivel de carrera profesional se podrá considerar como mérito a valorar en la fase de concurso de los procedimientos de promoción interna y en la provisión de puestos de trabajo por el sistema de concurso de méritos (art. 53).

La progresión en la carrera profesional puede dar lugar a casos en los que empleados que realizan las mismas tareas reciban distinta remuneración, porque uno haya progresado más que el otro y tenga un nivel más avanzado y un complemento retributivo superior: en este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, 1304/2022, de 15 de julio, consideró que «aun admitiendo *secundum imaginationem* lo afirmado en la demanda de que el hoy recurrente realiza las mismas funciones que los técnicos de hacienda destinados en su misma dependencia de recaudación en Valencia, con los que establece la comparación, con ello no se justifica que haya realizado los cometidos propios de un puesto de trabajo distinto al suyo y dotado de superiores complementos. El desempeñado es el propio de su subgrupo y lo que ocurre es que por virtud del sistema de carrera horizontal se encuentra en un tramo inferior que sus compañeros. En casos así, en rigor, no cabe reconocer el desempeño de un puesto superior y distinto a aquél para el que se fue nombrado al darse la circunstancia singular que justifica los diferentes complementos, cual es, los repetiremos una vez más, la derivada de la implantación de la carrera horizontal, que determina los complementos que se perciben».

El capítulo V del título II se dedica a «Supuestos singulares» de determinados tipos de personal y cómo su situación afecta al derecho al acceso a la carrera profesional horizontal: personal interino (art. 54), personal eventual (art. 55), personal dispensado de asistencia al trabajo por razones sindicales (art. 56), personal en situación de servicio activo y mientras no preste servicios efectivos (art. 57), funcionario de carrera que antes ha prestado servicios de carácter temporal (art. 58), cambio de cuerpo o escala (art. 59), el personal procedente de otras Administraciones (art. 60), la homologación de otros sistemas de carrera

profesional horizontal (art. 61, que remite al anexo III, que contiene un cuadro para tales homologaciones), personal en servicios especiales (art. 62), personal en situación administrativa con reserva de puesto (art. 63) y personal en situación administrativa sin reserva de puesto (art. 64).

En la parte final del Decreto 68/2025, la disposición adicional primera contiene un régimen de la carrera profesional horizontal, más que especial, excepcional, pues permite acceder directamente, no en forma gradual y consecutiva, al nivel de carrera correspondiente al número de años de antigüedad reconocida conforme a los períodos mínimos de permanencia del artículo 33 para el personal que a 1 de enero de 2025 está en servicio activo.

Esta excepción estaba habilitada por la disposición adicional decimocuarta de la LFPCM, apartado 4, párrafo segundo: la disposición reglamentaria ejecutiva de desarrollo «podrá prever, excepcionalmente, que se pueda reconocer al personal funcionario que, a la fecha que se fije en la misma, se encuentre en situación de servicio activo, o en otra situación administrativa que comporte el cómputo de su duración a efectos de antigüedad y de carrera, la adquisición directa de niveles de carrera horizontal superiores al inicial, atendiendo al tiempo de servicios prestados y a la conducta profesional anterior al comienzo de dicha vigencia, con efectos económicos y administrativos desde el 1 de enero de 2025».

Interesa destacar, por fin, que el reconocimiento del nivel según este régimen excepcional se efectuará de oficio.

Las disposiciones adicionales segunda y tercera se refieren a las fechas de implantación de los sistemas de evaluación del desempeño y de la carrera profesional horizontal, respectivamente. La disposición adicional cuarta se dedica a la implantación de los efectos retributivos de la carrera profesional horizontal.

La disposición transitoria única se dedica a complementos personales transitorios, hasta que se aplique el nuevo sistema de carrera profesional horizontal, por el que los empleados que estén percibiendo complementos similares los seguirán recibiendo en forma transitoria hasta que sean absorbidos por el primer reconocimiento del nivel de carrera.

#### 4.- Conclusiones

Las figuras que hemos venido analizando no son nuevas ni desconocidas en nuestro sistema de función pública, si bien su esperada extensión cada vez más generalizada no se ha producido ni en el tiempo ni en el espacio con la deseable energía en las distintas Administraciones<sup>30</sup>. Bienvenido sea el nuevo Decreto 68/2025, que permite a la Administración de la Comunidad de Madrid reforzar la eficacia de sus servicios, así como fidelizar y motivar a un número mucho mayor que hasta ahora de sus servidores públicos, y que ofrece incentivos a éstos tanto para avanzar en sus carreras como para permanecer en un puesto con un rendimiento positivo mantenido.

El texto reglamentario, siendo bastante amplio y detallado, es, sin embargo, un primer paso, sin duda necesario, pero no suficiente para alcanzar los ambiciosos objetivos

---

<sup>30</sup> En este sentido, «La evaluación del desempeño en el ámbito público ...», op. cit.

que pretende: la Administración autonómica tiene ahora ante sí el enorme reto de llevar a la práctica esta regulación, y de hacerlo bien.

Esperemos que la mayor profesionalización de la función pública, el reconocimiento objetivado, medido, transparente del trabajo bien hecho sean el fruto de este reglamento, y que la Administración y sus empleados podamos estar a la altura de lo que se espera de nosotros mientras se avanza hacia el segundo cuarto del siglo XXI.

## **8.2. Sujetos del proceso contencioso-administrativo: legitimación activa y pasiva a la luz de la ley y la jurisprudencia. Especial referencia a la contratación pública y los partidos políticos – *Tomás Antonio Gómez Saucedo*<sup>1</sup>.**

### **SUMARIO**

**1. La legitimación activa en el orden contencioso-administrativo. 1.1. El concepto de legitimación activa. 1.2. La legitimación de los cesionarios ante el orden contencioso-administrativo. 1.3. La legitimación a título individual de las empresas integrantes de una UTE. 1.4. La legitimación de los sujetos obligados por pacto al pago de tributos locales. 1.5. La legitimación activa de los partidos políticos. 1.6. La legitimación en defensa de los intereses colectivos, particular referencia a sindicatos, asociaciones, fundaciones y colegios profesionales. 2. La legitimación pasiva en el orden contencioso-administrativo. 2.1. El concepto de legitimación pasiva. 2.2. Hacia una ampliación del concepto de legitimación pasiva en el ámbito local. 2.3. La legitimación pasiva de los partidos políticos. 3. Conclusiones. Bibliografía.**

### **1. La legitimación activa en el orden contencioso-administrativo**

#### **1.1 El concepto de legitimación activa**

El concepto de legitimación activa se recoge, con carácter general, en el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en adelante, LJCA, si bien, dada la extensión del precepto, vamos a incidir en los aspectos más esenciales y su relación con otros ámbitos, como en particular, la legitimación en el ámbito de la contratación pública.

Con carácter general, la legitimación activa ante este orden jurisdiccional puede definirse de forma más certera si nos fijamos en la letra a) de tal precepto. Así, están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo. Dentro de esta definición general podemos de cierta forma subsumir todas y cada uno de los sujetos legitimados para ello, entre los cuales, destacan las referencias a las Administraciones públicas en las letras c) d) y e) teniendo en cuenta las particularidades previstas para cada una de ellas, como sucede con las comunidades autónomas y las entidades locales, donde ese derecho o interés legítimo se circunscribe a aquellos actos o disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, garantizada constitucionalmente en el artículo 137 de la Carta Magna.

Así pues, dada la extensión de tal precepto, resulta preciso llamar la atención sobre la interpretación de los tribunales respecto de qué ha de entenderse por intereses legítimos,

---

<sup>1</sup>Ltrado de la Diputación Provincial de Córdoba.

cuestión que alcanza especial importancia en ámbitos tan variopintos como la contratación y los tributos, entre otros, destacando el primero sobre los demás.

En virtud de lo expuesto vamos a realizar un recorrido sobre la jurisprudencia reciente acerca de estos conceptos y su repercusión en el tráfico jurídico.

## 1.2 La legitimación de los cesionarios ante el orden contencioso-administrativo

Uno de los principales asuntos a determinar es quiénes de los sujetos implicados en las relaciones jurídicas que surgen de la contratación en el sector público son susceptibles de ser incluidos bajo el término del contratista, lo cual no siempre resulta sencillo, máxime cuando con frecuencia se utiliza la técnica de la cesión de los derechos de cobro que puedan surgir de los contratos realizados.

El artículo 199 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en adelante, LCSP dispone que *“Transcurrido el plazo a que se refiere el apartado 4 del artículo 198 de esta Ley, los contratistas podrán reclamar por escrito a la Administración contratante el cumplimiento de la obligación de pago y, en su caso, de los intereses de demora. Si, transcurrido el plazo de un mes, la Administración no hubiera contestado, se entenderá reconocido el vencimiento del plazo de pago y los interesados podrán formular recurso contencioso-administrativo contra la inactividad de la Administración, pudiendo solicitar como medida cautelar el pago inmediato de la deuda”*.

Precisamente, el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, ha interpretado el contenido y alcance del término “contratista” en la Sentencia 874/2020, de 24 de junio, en el marco del recurso de casación 6042/2018, donde el Alto Tribunal entendió que existía interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistente en determinar si el artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (actual artículo 199 de la LCSP) ha de ser interpretado en el sentido de que la medida cautelar de pago inmediato de la deuda es aplicable, en todo caso, como medida cautelar en el recurso contencioso administrativo, y si debe hacerse tanto si se solicita por el contratista como si lo realiza el cesionario que ha adquirido el derecho de cobro.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado acogiendo a la literalidad del precepto cuestionado en los siguientes términos: *“es evidente que el artículo 217 (actual artículo 199) solamente menciona al contratista y que nada impedía que se hubiera referido también al cesionario. No había ningún impedimento lógico. Aunque se refiera a él el sucesivo artículo 218 (actual artículo 200), era perfectamente posible que, de haberlo querido así, el legislador le incluyera junto al contratista al identificar al sujeto legitimado para solicitar la medida cautelar específica y especial que nos ocupa. Sin embargo, no lo hizo y siguió sin hacerlo en la Ley 9/2017, cuando habían transcurrido ya varios años en los que ha podido aplicarse esta solución desde que la Ley 15/2010, de 5 de julio, la introdujo en la Ley 30/2007. Se trata de un dato relevante que va más allá del mero texto y, desde luego, no favorece la afirmación de que el cesionario está comprendido junto al contratista en el artículo 217 (actual artículo 199)”*.

En igual sentido, el fundamento de derecho cuarto de la sentencia afirma que *“Cabe preguntarse a quién quiere proteger el artículo 217 del texto refundido (actual artículo 199). La respuesta, dados los términos en los que está formulado, no puede ser otra que al contratista pues forma parte de la ordenación normativa de la relación contractual entre la Administración y quienes son contratados por ella”*.

En consecuencia, si ante un supuesto que se encuentra redactado de forma más abierta, como es la medida cautelar prevista en el artículo 199 LCSP, el Tribunal Supremo ha interpretado que sólo está legitimado el contratista, más aún debe entenderse de la misma manera en el ámbito de la reclamación previa al recurso contencioso-administrativo contenida en tal precepto.

De esta manera ha sido interpretada la cuestión por la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, en su Sentencia de 22 de abril de 2022 (Rec. 1048/2020) que en su fundamento de derecho quinto manifiesta que *“Conviene precisar que la entidad recurrente ha articulado el recurso contra lo que califica como inactividad del Consejo Superior de Investigaciones Científicas por el impago de unas cantidades y no contra la desestimación presunta de una solicitud de tal pago; ...; Por lo tanto, entendemos, siguiendo al Tribunal Supremo, que el ámbito subjetivo de esos preceptos no comprende a los cesionarios, únicamente a los contratistas en el sentido estricto de una de las partes de la relación contractual con la Administración con la finalidad de protegerla frente a la morosidad de esta y por lo tanto, no puede hablarse de inactividad del CSIC por el hecho de no abonar unas facturas con fundamento en unos preceptos que no son aplicables al cesionario de esta; ...; el hecho que este régimen de los arts. 198 y 199 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público esté previsto para el contratista en sentido estricto y por tanto, no exista inactividad de la Administración cuando invoca su incumplimiento el cesionario de las facturas no impide evidentemente que éste ejerza cualquier otra acción en defensa de sus derechos”*.

Tal y como se ha desarrollado anteriormente, no nos encontramos ante una cuestión menor, sino ante una situación de gran trascendencia en el ámbito de la contratación pública dada la gran cantidad de cesiones que se dan en el mismo.

El Tribunal Supremo, también se ha pronunciado respecto de la especialidad del procedimiento para la adopción de la medida cautelar previsto en la LCSP, sobre el general de la LJCA, en este sentido, la novísima Sentencia nº 328/2025, de 25 de marzo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, en el marco del recurso de casación 8024/2021, cuyo fundamento jurídico cuarto, ha fijado doctrina jurisprudencial en relación con la aplicación e interpretación del artículo 217 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (actual artículo 199 LCSP 2017), en el sentido de que *“el régimen regulatorio de las medidas cautelares en el ámbito de la contratación administrativa, cuando concurra el presupuesto referido a la utilización del procedimiento para hacer efectivas las deudas de las Administraciones Públicas, establecido en dicha disposición, en cuanto a su consideración de lex specialis, debe aplicarse de forma imperativa por el órgano judicial competente para resolver el incidente cautelar, que deberá adoptar la medida cautelar positiva de pago inmediato de la deuda, salvo que la Administración acredite que no concurren las circunstancias que justifican el pago o que la cuantía reclamada no corresponde a la que*

*es exigible, en cuyo caso la medida cautelar se limitará a esta última, lo que comporta el desplazamiento del régimen general de medidas cautelares previsto en los artículos 129 y 130 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.*

Sin embargo, en este punto, y relacionado con ello, resulta conveniente también hacer referencia a los criterios seguidos por la jurisprudencia para determinar cuándo la cesión que se realiza entre los que se hacen llamar cedente y cesionario tiene efectos jurídicos para la Administración contratante.

Para que tal cesión produzca efectos jurídicos para la Administración contratante es necesario que se produzca la existencia del crédito que va a ser cedido y la toma de razón por la Administración de tal cesión.

Respecto de la existencia del crédito, el artículo 200 de la LCSP dispone la regulación legal que rige la transmisión de los derechos de cobro en el marco de la contratación pública. Así, sus apartados primero y segundo establecen que *“Los contratistas que tengan derecho de cobro frente a la Administración, podrán ceder el mismo conforme a derecho. Para que la cesión del derecho de cobro sea efectiva frente a la Administración, será requisito imprescindible la notificación fehaciente a la misma del acuerdo de cesión”*, mientras que su apartado quinto dispone que *“Las cesiones anteriores al nacimiento de la relación jurídica de la que deriva el derecho de cobro no producirán efectos frente a la Administración. En todo caso, la Administración podrá oponer frente al cesionario todas las excepciones causales derivadas de la relación contractual”*.

En este sentido, el artículo es taxativo; así el inciso primero del artículo 200 LCSP determina que *“Los contratistas que tengan derecho de cobro frente a la Administración, podrán ceder el mismo conforme a derecho”*, por tanto, resulta imprescindible determinar cuándo un contratista tiene derecho de cobro frente a la Administración.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia 53/2020, de 22 de enero, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8ª, (Rec. 1159/2015), en su fundamento de derecho sexto afirma que *“en materia de contratos administrativos, el art. 200 de la Ley de Contratos del Sector Público establece que “los contratistas que tengan derecho de cobro frente a la Administración, podrán ceder el mismo conforme a derecho”. Obsérvese que lo cedible no es aquí el derecho de crédito, sino algo más circunscrito: el “derecho de cobro”. Y para que un derecho de crédito nacido de la ejecución de un contrato administrativo pueda ser cobrado, es preciso -aparte de que haya pasado un plazo y, en su caso, se presente y trámite la correspondiente reclamación- que se hayan dado “las certificaciones de obra o de los documentos que acrediten la conformidad con lo dispuesto en el contrato de los bienes entregados o servicios prestados” ( art. 198 de la Ley de Contratos del Sector Público); es decir, se exige que la Administración haya afirmado que la obra o el servicio se han realizado correctamente”*.

De igual forma, la sentencia referida pone de manifiesto en el mismo fundamento que *“Esta Sala ya ha aclarado en otras ocasiones que la supletoriedad del Derecho Privado con respecto al Derecho Administrativo no opera de modo indiscriminado; ...; Más aún, siempre en esa línea, el apartado final del art. 200 de la Ley de Contratos del Sector Público dispone: “Las cesiones anteriores al nacimiento de la relación jurídica de la que deriva el*

*derecho de cobro no producirán efectos frente a la Administración.". Ello significa que en el ámbito de los contratos administrativos no cabe nunca la cesión de créditos futuros, algo que también difiere del Derecho Privado".*

En el mismo sentido, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal Supremo 867/2023, de 26 de junio, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª (Rec. 5769/2020), fundamento de derecho tercero.

También resulta importante hacer mención en este punto al ámbito de los órganos consultivos en la materia, los cuales se pronuncian en la misma dirección. Así, se pone de manifiesto por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, que en su Informe 7/04, de 12 de marzo de 2004, ha dictaminado que *"para que la cesión produzca sus efectos propios en cuanto al pago por la Administración, son que el derecho de cobro frente a la Administración exista (...) lo que exige que en virtud de la prestación esta se haya realizado total o parcialmente y haya sido recibida de conformidad por el órgano de contratación"*.

Respecto de la toma de razón, el artículo 200.2 LCSP dispone que *"Para que la cesión del derecho de cobro sea efectiva frente a la Administración, será requisito imprescindible la notificación fehaciente a la misma del acuerdo de cesión"*.

El Tribunal Supremo en su Sentencia n.º 1483/2021, de 15 de diciembre, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª ha establecido que para que se entienda por válida la notificación del acuerdo de cesión basta con que se ponga en conocimiento de la Administración contratante *"sin el cumplimiento de mayores requisitos que la correcta identificación del cedente, del cesionario y del crédito cedido"*.

Esta interpretación no es nueva, sino que precisamente viene a recoger y confirmar lo que ha sido la interpretación tradicional de la doctrina y de los órganos consultivos de contratación en las últimas décadas.

Así a título ejemplificativo, cabe destacar el Dictamen de 22 de abril de 1998, de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado cuando establece que *"una vez convenida por el contratista y el cesionario la transmisión del derecho de crédito que el primo ostenta frente a la Administración y constatada la existencia o realidad de la cesión, así como las facultades representativas de quien efectúa la notificación, queda constituida la Administración en la obligación de efectuar el pago al cesionario, sin posibilidad de sustraerse al cumplimiento de esta obligación mediante el ejercicio de la facultad de decidir si acepta o no la cesión, facultad que, ha de reiterarse, no le asiste"*.

También se pronunció, con carácter previo, y en el mismo sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid que en su Informe 16/1997, de 22 de septiembre, reconoció la notificación fehaciente para la validez del acuerdo de cesión entre contratista y cesionario sin que la Administración puede rechazar tal transmisión, bastando para su validez y eficacia la mera comunicación del acontecimiento.

### **1.3. La legitimación a título individual de las empresas integrantes de una UTE**

Como ha quedado acreditado en el anterior epígrafe, la contratación en el sector público es una de las materias donde los tribunales intervienen en mayor medida acerca de

la definición de los elementos que deben concurrir en los sujetos que ostentan legitimación activa para interponer recurso contencioso-administrativo.

En particular, otro aspecto sobre el que ha debido pronunciarse recientemente el Tribunal Supremo es acerca de la capacidad autónoma de una empresa integrante de una UTE para presentar recurso contencioso-administrativo.

Existe una primera corriente jurisprudencial representada por la Sentencia de 27 de septiembre de 2006, en el marco del recurso de casación 5070/2002, que manifestó que no ostentaban legitimación de forma autónoma dos empresas que formaban parte de una UTE por considerar que el interés subjetivo objeto del recurso correspondía a la colectividad de las empresas que la componen, de forma que sólo puede entenderse que existe interés legítimo a los efectos del artículo 19.1 LJCA cuando esa unión es la que formula el recurso.

En igual sentido, se pronunció el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de junio de 2009, dictada con ocasión del recurso de casación 5822/2007, que reitera aquellos argumentos considerando que sólo está legitimada la UTE como colectividad, de forma que *“las empresas que integran la asociación no poseen a título individual relevancia jurídica, puesto que no han concurrido como tales al concurso”*. Por ello continúa el Alto Tribunal declarando que la legitimación activa le correspondería a *“la entidad colectiva la que, por libre decisión de sus integrantes, ostentará jurídicamente un interés legítimo para recurrir cualquier decisión de la administración sobre el concurso, empezando por la propia adjudicación”*.

Sin embargo, a pesar de nuevos pronunciamientos en el mismo sentido durante los siguientes años, la jurisprudencia comenzó a vislumbrar un cambio de posición<sup>1</sup> con una progresiva y contenida aparición de voces favorables al fraccionamiento de la problemática surgida<sup>2</sup>, así; por un lado, comenzó a plantearse una diferencia entre cómo abordar la cuestión de la legitimación individual de las empresas integrantes de una UTE según el contrato estuviese en fase de adjudicación o, por el contrario, sí el contrato estaba ya produciendo efectos jurídicos y, por tanto, la controversia resultaba acerca de sus efectos y extinción.

Precisamente ese cambio de posición se materializó con la Sentencia del Tribunal Supremo nº 1327/2019, de 8 de octubre, recurso de casación 5824/2017, el cual fue admitido con el objeto de *“precisar que la cuestión en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la siguiente: si cada uno de los integrantes de una unión temporal de empresas (UTE) está legitimado para actuar individualmente en defensa de sus derechos para impugnar actuaciones administrativas adoptadas en las fases de efectos y extinción de un contrato administrativo del que ha resultado previamente adjudicatario como UTE”*.

---

<sup>1</sup> Entre otras Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2015 (Recurso de Casación 1440/2013), Auto del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2018 (Recurso de Casación 36/2018).

<sup>2</sup> LLIDÓ SILVESTRE, J. (2020). Sobre la legitimación activa individual ante la jurisdicción contencioso-administrativa de las empresas integrantes en una UTE: un factor de incertidumbre relevante para las PYME. *Revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, nº 170, La Ley, pp. 73-89.

La sentencia en cuestión, en su fundamento de derecho décimo viene a incluir dentro del concepto de interés legítimo del artículo 19.1 a) de la LJCA a aquellos miembros de una UTE, que terminado el contrato, pretenden recurrir actos producidos una vez extinguida aquella, como la incautación de las garantías, y todo eso, en base al principio *pro actione*, principio que veremos posteriormente que en el ámbito tributario es utilizando en los últimos años por el Tribunal Supremo para ampliar el concepto de legitimación activa ante el orden contencioso-administrativo.

En este sentido, y en conexión con lo anterior, la legitimación a título individual reconocida a las empresas integrantes de una UTE ha sido reconocida también a los actos relativos a la adjudicación de los contratos.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, 216/2020, de 17 de febrero, recurso de casación 36/2018, pretende dar respuesta a la cuestión de interés casacional consistente en determinar "*si cada uno de los integrantes de una unión temporal de empresas (UTE) está legitimado para actuar individualmente en defensa de sus derechos para impugnar actuaciones administrativas adoptadas en la fase de adjudicación de un contrato administrativo*".

El Tribunal Supremo, responde a la cuestión en el fundamento de derecho sexto, interpretando el artículo 19.1 a) de la LJCA, "*en relación con el principio pro actione, en las particulares circunstancias del caso*", en el sentido de permitir el acceso al proceso a aquellos miembros que sean capaces de acreditar un interés legítimo concreto, no bastando cualquier pretensión individual, sino que debe existir una afectación concreta del interés individual de la UTE que esté afectada por la actuación recurrida.

En vista de lo expuesto, no se reconoce en tales supuestos una legitimación abstracta o general a cualquier empresa integrante de una UTE para recurrir ante los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo, no siendo suficiente un mero interés en la legalidad, sino que resulta necesario que en el caso concreto exista un interés legítimo bastante que lo justifique.

Por tanto, lejos de resultar una cuestión cerrada y definida, las circunstancias existentes en cada caso concreto serán determinantes para apreciar o no la existencia de aquel interés legítimo necesario para interponer el recurso. De hecho, la propia sentencia invocada pone de manifiesto la falta de criterio unánime en esta cuestión por el Alto Tribunal, existiendo un voto particular formulado por el magistrado Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo, según el cual "*la Sala debió declarar como doctrina que cada uno de los integrantes de una unión temporal de empresas (UTE) no está legitimado para actuar individualmente en defensa de sus derechos para impugnar actuaciones administrativas adoptadas en la fase de adjudicación de un contrato administrativo*".

En definitiva, si bien los pronunciamientos más recientes del Tribunal Supremo vienen a reconocer de forma cada vez más generalizada la legitimación a título individual de las empresas integrantes de una UTE, habrá que analizar en cada caso los condicionantes del caso concreto, siendo necesaria la existencia de un interés legítimo que repunte al recurrente alguna ventaja o le evite algún perjuicio, no bastando un mero interés en la legalidad.

#### 1.4 La legitimación de los sujetos obligados por pacto al pago de tributos locales

El pago de los tributos por los sujetos obligados a ello, y la eficacia de los pactos que en relación con su pago pueden darse para ello, ha sido también una cuestión sobre la que el Tribunal Supremo ha debido pronunciarse en aras de dotar de seguridad jurídica a las relaciones que derivan de aquellos, habida cuenta de la prohibición de pacto sobre los elementos de la obligación tributaria que contempla con carácter general el artículo 17.5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo 1509/2019, de 30 de octubre, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2ª, en el marco del recurso de casación 3738/2019, tuvo por objeto “determinar si se debe reconocer o no legitimación para recurrir en la vía contencioso-administrativa por ostentar un interés legítimo a quienes sin ser los sujetos pasivos asuman en virtud de pacto o contrato la obligación tributaria principal de pago de un tributo local”, en este caso, el Impuesto del Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana.

Así, en el asunto de autos, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 30 de Madrid inadmitió el recurso-contencioso-administrativo, por entender que la Ley General Tributaria y el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales sólo permiten recurrir a quien tiene la condición de sujeto pasivo del impuesto, ya que el recurrente no era el vendedor del bien por el que se originaba el hecho imponible sino un sujeto que en virtud de pacto con el transmitente había asumido la obligación de pago de aquel.

Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid revocó la sentencia de instancia manifestando, que aun existiendo dudas razonables sobre la legitimación en tales casos, la duda debía resolverse a favor del principio *pro actione*, dada cuenta del interés legítimo del recurrente y la ausencia de perjuicio económico para la Administración tributaria municipal.

En este sentido, el fundamento de derecho quinto de la sentencia de referencia, acoge la interpretación del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en los términos siguientes: “La doctrina que hemos de fijar respecto a la cuestión de interés casacional delimitada en el presente recurso de casación es que se debe reconocer legitimación para recurrir en la vía contencioso-administrativa por ostentar un interés legítimo a quienes, sin ser los sujetos pasivos, asuman en virtud de pacto o contrato la obligación tributaria principal de pago de un tributo local”.

Para ello, se ampara en el tradicional principio de *in dubio pro actione*, buscando la Sala garantías de acceso a la justicia y evitar supuestos de inadmisión por formalismos que puedan llegar a considerarse como excesivos, lo que en la práctica supone, una ampliación del concepto de la legitimación tributaria ante este orden jurisdiccional.

De esta forma, la referida sentencia amplía al ámbito jurisdiccional la eficacia de pactos de esta naturaleza más allá de la esfera privada, todo ello en aras de facilitar el acceso a la jurisdicción con una interpretación de las normas procesales en términos favorables para

los administrados, citando entre otras las Sentencias del Tribunal Constitucional 311/2000, de 18 de diciembre, FJ 3 y 124/2002, de 20 de mayo, FJ 3.

En definitiva, el derecho a la tutela judicial efectiva<sup>3</sup> opera de forma particular en asuntos de esta naturaleza, reconociendo la legitimación de quienes, en virtud de pacto o convenio, han asumido la obligación de pago de los tributos en lugar del sujeto pasivo.

### 1.5 La legitimación activa de los partidos políticos

Los partidos políticos ostentan legitimación activa reconocida en el artículo 19.1 i) de la LJCA, para la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación respecto de las personas afiliadas a los mismos, reconociéndoseles capacidad para instar acciones judiciales en defensa de derechos o intereses difusos en el caso de que las personas afectadas sean una pluralidad indeterminada o de difícil determinación, teniendo en ambos supuestos que someterse a las reglas previstas en la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

En igual sentido, la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, introdujo el apartado j) en el artículo 19.1 de la LJCA por el que se reconoce a los partidos políticos legitimación activa para la defensa de los intereses personas víctimas de discriminación siempre que cuenten con su autorización expresa, así como cuando se trate de una pluralidad indeterminada de personas o de difícil determinación y la discriminación invocada sea por orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, además de las personas afectadas.

Sin embargo, en el presente epígrafe, vamos a analizar la legitimación de los partidos políticos desde la perspectiva de si puede entenderse que en ellos concurre un interés legítimo a los efectos de las letras a) y b) del artículo 19.1 de la LJCA más allá de los supuestos en los que se le reconoce legitimación de forma expresa en el apartado i) y j) de tal precepto.

En primer lugar, los partidos políticos conforme al artículo 6 de la Constitución Española “*expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política*”. Su régimen jurídico, se desarrolla en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos cuyo artículo 9.2 a) declara ilegales a aquellos partidos políticos que incurran en actividades conducentes a “*vulnerar sistemáticamente las libertades y derechos fundamentales, promoviendo, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual*”, por lo que a *sensu contrario*, podemos concluir que los partidos políticos son figuras a través de las cuales se pueden ejercer y defender libertades y derechos fundamentales.

<sup>3</sup> TEIXIDOR MARTÍNEZ, N. (2020). Los sujetos obligados al pago de un tributo local por contrato se hallan legitimados para proceder a su impugnación. *Revista de Contabilidad y Tributación*, nº 443, CEF, pp. 144-152.

En consecuencia, no existe precepto alguno que legitime de forma directa a los partidos políticos en el orden contencioso-administrativo más allá de la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación, lo que supone que hayan sido los tribunales de Justicia quienes han tenido que ponderar las circunstancias concurrentes para determinar si ostentan o no un interés legítimo suficiente para intervenir en los procesos.

La primera corriente jurisprudencial se mostró contraria a reconocer a los partidos políticos en sentido abstracto la facultad de intervenir por si mismos en defensa de derechos o intereses legítimos colectivos. Así, entre otras, vamos a hacer mención a la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 4ª, de 6 de abril de 2004 (Recurso 34/2002) que inadmitió el recurso presentado por Ezker-Batua/Izquierda Unida del País Vasco que versaba sobre la impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de diciembre de 2001 por el que se determinaba el contingente de trabajadores extranjeros de régimen no comunitario para el año 2002.

El Tribunal Supremo negó la legitimación del partido recurrente en base a que ni la Ley de Partidos Políticos ni la Ley de Asociaciones, contenían disposición alguna que permitiera concluir la atribución de legitimación procesal.

De hecho, el Alto Tribunal se ampara en la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>4</sup> derivando a los sindicatos de trabajadores tal legitimación activa para la defensa de sus derechos ante los tribunales porque es precisamente a estos a quienes la Constitución y las leyes les atribuyen la función de defender sus intereses, siendo diferentes las funciones atribuidas a los partidos políticos en la medida que carecen de una relación directa entre la actividad propia que les reconocen las leyes como manifestación de la voluntad popular y el pluralismo político, y la protección de los trabajadores.

En este mismo sentido, varios años más tarde, se pronunció la Sección 3ª del Tribunal Supremo en la Sentencia de 20 de enero de 2009 (Recurso de Casación 1238/2006), que declaró la falta de legitimación activa del partido político Aralar (que en aquel momento contaba con 4 diputados en el Parlamento de Navarra) frente al Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra de 9 de febrero de 2004 por el que aprobaron los estatutos de Caja Navarra.

El partido sostenía que ostentaba legitimación suficiente como interesado en la legalidad de la actuación administrativa y en aras del principio a la tutela judicial efectiva consagrado como derecho fundamental en el artículo 24.2 de la Constitución Española.

Sin embargo, el Tribunal Supremo confirmó la sentencia dictada en la instancia por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra por entender que la materia impugnada, esto es, la aprobación de los estatutos de una caja de ahorros era ajeno al ámbito de actuación reconocido a los grupos parlamentarios, excediendo de la esfera del interés administrativo propio de aquellos.

---

<sup>4</sup> STC 210/1994, de 11 de julio, FJ 3; STC 203/2002, de 28 de octubre, FJ 2; STC 164/2003, de 29 de septiembre, FJ 5.

En este sentido, y basándose en pronunciamientos anteriores<sup>5</sup>, negó legitimación por considerar que la función de control al Gobierno se realiza en sede parlamentaria sin que tal función implique una relación específica entre los actos administrativos adoptados por el ejecutivo y la posibilidad de que los partidos políticos puedan impugnarlos ante los tribunales de Justicia de forma general e indiscriminada.

En consecuencia, en virtud de la jurisprudencia expuesta el concepto de interés legítimo ante este orden jurisdiccional es un concepto que se ha interpretado por los tribunales de forma restringida, con tímidas excepciones como sucede con la Sentencia del Tribunal Supremo, Sección 4ª, de 16 de diciembre de 2005, Recurso 109/2004.

En este caso, el partido político Familia y Vida presentó recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1720/2004, de 23 de julio del Ministerio de Sanidad y Consumo, por el que se establecen las tipologías fisiopatológicas que permiten la superación de los límites generales establecidos para la fecundación de ovocitos en procesos de reproducción humana asistida.

Si bien el recurso fue desestimado por razones de fondo, el Alto Tribunal rechazó la causa de inadmisibilidad formulada por el Abogado del Estado, el cual sostenía que el partido recurrente carecía de legitimación en base a que la finalidad de los partidos políticos es competir en las convocatorias electorales, de forma que la capacidad procesal para formular recursos sólo corresponde a aquellas personas físicas o jurídicas afectadas por las disposiciones generales o los actos administrativos.

Para ello, el Tribunal Supremo entendió que, sí bien, los partidos políticos alcanzan su máxima expresión con la participación en los procesos electorales convocados ante las Administraciones públicas en los términos previstos en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), ello no impide que puedan defender ciertas ideas concretas acudiendo para ello a los diferentes medios válidos en derecho, siendo uno de ellos el acceso a la justicia, máxime al tratarse el recurrente un partido político que ostentaba un interés directo en el contenido del real decreto recurrido.

Así, a pesar de cierta vacilación jurisprudencial<sup>6</sup>, este concepto del interés legítimo y directo en el asunto enjuiciado como causa habilitante para reconocer a los partidos políticos legitimación activa es una causa que ha ido afianzándose en los últimos años.

En este sentido, para entender cuándo concurre ese interés bastante, destaca sobre el resto la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 3 de marzo de 2014, recurso de casación 4453/2012, que entendió que el Partido Socialista Obrero Español no estaba legitimado para recurrir la Orden HAP/1182/2012 de 31 de mayo, dictada en desarrollo de la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, confirmando así el auto de la Audiencia Nacional que acordó la inadmisión del recurso por entender “*la jurisdicción contenciosa administrativa*

<sup>5</sup> STS Sección 2ª de 18 de enero de 2005, Recurso de Casación 26/2003, FJ 2.

<sup>6</sup> BERNAD SORJÚS, B. (2015). La legitimación activa de los partidos políticos ante la jurisdicción contenciosa administrativa. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, nº Extra 2, pp. 195-213.

*no era la vía adecuada para impugnar la actividad administrativa contraria a los planteamientos políticos de los partidos porque ello significaría reconocer a dichos partidos una acción pública en defensa de la legalidad y convertir a la jurisdicción contenciosa administrativa en un foro de discusión política<sup>7</sup>”.*

La sentencia expuesta, como hemos manifestado anteriormente, destaca por la delimitación que realiza acerca del interés que se entiende por suficiente para ostentar legitimación ante este orden jurisdiccional, refiriéndose al interés necesario del siguiente modo: “ha de referirse en todo caso a un interés en sentido propio, cualificado o específico y distinto del mero interés por la legalidad. Por ello se insiste en la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de tal manera que la legitimación activa, comporta que la anulación del acto o disposición impugnada, produzca un efecto positivo (beneficio) o evitar uno negativo (perjuicio), actual o futuro pero cierto. Se exige que la resolución o disposición administrativa pueda repercutir directa o indirectamente, o en el futuro, pero de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, en la esfera jurídica de quien la impugna, sin que baste la mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento”.

En consecuencia, el Tribunal Supremo vuelve a acoger la tradicional distinción jurídica entre la legitimación *ad processum* y la legitimación *ad causam*, de forma que es necesario que exista una manifestación precisa para el caso concreto, siendo necesario que recurrente eventualmente pueda resultar como beneficio directo del éxito del proceso judicial no bastando un mero interés en la legalidad administrativa, con excepción de los procesos en los que se ejerza la acción popular prevista en el artículo 19.1 h) de la LJCA.

De hecho, este criterio es el que ha seguido utilizando el Tribunal Supremo con gran cautela y restricción donde a propósito de los recursos interpuestos por el Partido Popular y VOX frente al nombramiento en el año 2020 de la Fiscal General del Estado. El Alto Tribunal<sup>8</sup> entendió que ambos partidos carecían de interés legítimo en el sentido de que el acto recurrido no afectaba de forma directa a su esfera de actuación, puesto que la función de control del Gobierno, propia de los partidos políticos en la oposición se canaliza mediante su actuación a través de los diputados y senadores, y de los grupos parlamentarios en las Cortes Generales, a quienes se atribuye específicamente la función de control del Gobierno en la Constitución sin que exista una relación específica entre los actos del Gobierno y la actuación de los partidos políticos que resulte suficiente para reconocer legitimación activa ante los tribunales con un carácter general e indiscriminado respecto de esa actuación política, criterio ya utilizando en su día en la primera sentencia invocada en este epígrafe.

Sin embargo, la negación de este interés general de los partidos políticos en este orden jurisdiccional no es una cuestión exenta de polémica en nuestros días, ya que ambas sentencias cuentan con voto particular formulado por el magistrado Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo, que disiente del criterio general de la Sala mostrándose favorable a reconocer tal interés general a los partidos políticos puesto que *“la decisión de inadmisión adoptada conlleva, a mi juicio, una interpretación y aplicación restrictiva del interés*

<sup>7</sup> AAN Sección 3ª, 19 de noviembre de 2012, Recurso 400/12.

<sup>8</sup> STS 1293/2021, de 2 de noviembre de 2021, Recurso 64/2020 y STS 1294/2021, de 2 de noviembre de 2021, Recurso 76/2020.

*legitimador que regula el artículo 19.1 de la LJCA que no se ajusta a la doctrina constitucional que, con apoyo en el principio pro actione y para una adecuada delimitación del derecho a la tutela judicial efectiva”.*

En virtud de lo expuesto, y en conexión con el resto de supuestos que son objeto de estudio en este artículo, el principio *pro actione* está llamado a ser la vía en virtud de la cual se canaliza el acceso a este orden jurisdiccional a aquellos sujetos, como los partidos políticos, que sin estar legitimados de forma expresa en la Ley reguladora de esta jurisdicción a excepción de las letras i) y j), tengan una vinculación directa y legítima con el objeto del litigio suficiente, como para poder encuadrarse dentro de los sujetos contemplados en las letras a) y b) del artículo 19.

Esta posición aperturista, es compartida por parte la doctrina<sup>9</sup>, considerando como requisito para su reconocimiento, que los partidos recurrentes acrediten una valoración razonable entre sus pretensiones, el interés público y su propia finalidad, sin que existan razones meramente oportunistas para sostener su postulación.

## **1.6 La legitimación en defensa de los intereses colectivos, particular referencia a sindicatos, asociaciones, fundaciones y colegios profesionales**

Al igual que los partidos políticos, analizados en el anterior epígrafe, los sindicatos, asociaciones profesiones de trabajadores autónomos, entre otros, están legitimados para interponer recurso contencioso-administrativos a los efectos de la defensa del derecho a la igualdad de trato y no discriminación, y la defensa de los derechos de las personas víctimas de discriminación por orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales de los artículos 19.1 i) y j) de la LJCA.

Sin embargo, resulta también preciso analizar los sujetos cuya legitimación se reconoce en el apartado b) del mismo precepto bajo la expresión genérica de *“Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivo”*.

En primer lugar, respecto de los sindicatos hay que tener en cuenta que además de los supuestos ya reseñados, la propia letra k) del artículo 19.1 de la LJCA les reconoce legitimación activa *“para actuar, en nombre interés del personal funcionario y estatutario afiliado a ellos que así lo autorice, en defensa de sus derechos individuales, recayendo sobre dichos afiliados los efectos de aquella actuación”*, novedad introducida por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, en vigor desde el pasado día 3 de abril.

---

<sup>9</sup> BERNAD SORJÚS, B. (2015). La legitimación activa de los partidos políticos ante la jurisdicción contenciosa administrativa. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, nº Extra 2, pp. 195-213; GÓMEZ DÍAZ, A.B. (2023). La legitimación de los partidos políticos en la sentencia del Tribunal Supremo 1294/2021, de 2 de noviembre de 2021. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 20, INAP, pp. 89-106; DE LA PEÑA PITA, F. (2022). El acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa por parte de los partidos políticos. *Revista general de derecho constitucional*, nº 37.

Como primera aproximación, los sindicatos, al igual que los partidos políticos, ostentan en abstracto legitimación para la defensa de intereses colectivos que tiene su fundamento en la propia Constitución Española cuyo artículo 7 proclama que *“Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley”*.

Esta razón de ser colectiva, también se manifiesta en el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, en adelante LOLS, donde se reconoce el derecho de los trabajadores a sindicarse *“para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales”*, y que precisamente el ejercicio de la actividad sindical se realiza en la empresa o fuera de ella (artículo 2.2 d) LOLS).

En virtud de lo expuesto, podemos llegar a la conclusión de que precisamente las leyes reconocen a esa colectividad de trabajadores organizada bajo la forma de sindicato, un cierto interés en la defensa de aquellos asuntos que incidan directamente en materias de su naturaleza.

Sin embargo, tal interés abstracto no se traduce necesariamente a juicio de los tribunales en un interés apto para acceder al orden contencioso-administrativo. De hecho, respecto de la legitimación activa de los sindicatos resulta esclarecedora la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, de 8 de mayo de 2015, recurso 475/2014, en los términos de su fundamento de derecho primero.

Así, en palabras del Tribunal Supremo *“cuando el art. 19.1.b) LJCA reconoce la legitimación de los sindicatos, al igual que la de otros grupos y entidades, la refiere a la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos”*, de forma que para poder entenderse incluidos dentro de tal concepto resulta imprescindible que el asunto enjuiciado estribe sobre intereses *“que puedan tener alguna incidencia en las relaciones laborales (individuales o colectivas) o en derechos y deberes de alguna manera vinculados al trabajo, como pueden ser los relativos a la previsión social”*, u otras que afecten a los trabajadores como grupo y no a título individual, como la negociación colectiva.

Este asunto, aunque aparentemente delimitado por los tribunales, en la práctica jurídica supone un análisis pormenorizado de las circunstancias concurrentes en el asunto enjuiciado, por tanto, es una materia sobre la que con frecuencia aparecen nuevas interpretaciones o concreciones de otras anteriores, lo que sin duda favorece a la seguridad del tráfico jurídico.

En este sentido, resulta esclarecedor el Auto del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Sección 3ª, de 5 de febrero de 2024, recurso 571/2023, que ante el recurso contencioso interpuesto por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2023 por el que se clausura el tramo ferroviario entre Tarancón y Utiel 03-310 Aranjuez-Valencia Fuente de San Luis, rechazó la causa de inadmisibilidad por falta de legitimación activa alegada por el Abogado del Estado.

En este sentido, el Tribunal Supremo consideró que la recurrente gozaba de legitimación activa para interponer el recurso por la recurrente *“en la medida que entre sus intereses se encuentra, sin duda, la defensa de los intereses de los trabajadores,*

*singularmente, la de los puestos de trabajo que resultarían suprimidos o afectados de forma definitiva con la cancelación de la línea del ferrocarril controvertida”, existiendo en la recurrente un interés legítimo que opera de forma directa en las relaciones de trabajo que pueden verse suprimidas con ocasión del cierre de la línea férrea.*

En consecuencia, para que exista tal legitimación activa, resulta necesario que por parte de los recurrentes se invoque y alegue un interés directo e inmediatamente relacionado con el ámbito de su actividad.

Respecto de las asociaciones, fundaciones y colegios profesionales, podemos dar por reproducidos gran parte de los argumentos sostenidos por los tribunales respecto de la legitimación de los sindicatos, por ello, resulta imprescindible, en el caso de las asociaciones, que el interés que se atribuya para interponer el recurso esté directamente relacionado con los fines y destino previsto en sus estatutos y así quede acreditado por quien se atribuye tal capacidad.

Así, respecto de aquellas, existen pronunciamientos del Tribunal Supremo favorables a la existencia de tal legitimación activa aunque con gran cautela y restricción; por todos, podemos destacar fundamentalmente la Sentencia nº 1611/2023, de 30 de noviembre, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, recurso 918/2022, interpuesto por la Fundación Hay Derecho frente al Real Decreto 926/2022, de 31 de octubre, por el que se nombra a la actual Presidenta del Consejo de Estado.

La sentencia rechazó la causa de inadmisibilidad alegada por el Abogado del Estado por entender que la recurrente es *“una fundación surgida autónomamente, que lleva constituida varios años durante los cuales viene desarrollando regularmente su actividad en pro del Estado de Derecho en diversos campos. Lo ha hecho, a menudo, en colaboración o con la ayuda de organismos públicos españoles e, incluso, con la Comisión Europea, la cual, como es notorio, viene impulsando la profundización en el Estado de Derecho y la prevención de la regresión en sus principios esenciales mediante diversas iniciativas que no parece necesario recordar ahora por ser notoria”*.

De hecho, esa actividad constante y reiterada en el tiempo para la garantía del Estado de Derecho, en los términos marcados por su reglamento interno avoca a concluir *“que no es una pantalla instrumental creada para litigar, sino una entidad que se ha hecho un lugar propio en el conjunto de formaciones de la sociedad civil española que persiguen finalidades de claro interés público o social”*.

En resumen, para que pueda entenderse legitimación activa es imprescindible que se acredite la existencia de un interés, que el propio Tribunal Supremo denomina como *“cualificado”*, por tanto, debe acreditarse de forma inequívoca que concurre interés en el asunto concreto que no se produce *ex novo*, sino que tiene su origen en la actividad desarrollada con su ejercicio en sociedad.

Tal conexión entre la actuación recurrida y el estatuto aplicable, es igualmente exigida para reconocer la legitimación activa a los colegios profesionales dada condición

“bifronte<sup>10</sup>” entre lo público y lo privado, caracterizados por ser entidades de naturaleza privada aunque con capacidad para ejercer determinadas funciones públicas.

En este punto, por todas cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo 317/2024, de 27 de febrero, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, recurso de casación 7921/2020, interpuesto por el Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos frente a la Agencia de Gestión Agraria y Pesquera de Andalucía en relación con la elaboración de los pliegos de condiciones administrativas y de prescripciones técnicas de un contrato de obra, siendo la cuestión de interés casacional determinar *“sí los Colegios Profesionales tienen legitimación para impugnar los pliegos de contratos administrativos, cuando las actuaciones a contratar corresponden a su sector profesional”*.

Los colegios profesionales cuentan con su normativa específica, siendo esta la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, cuyo artículo 1.3 proclama que *“son fines esenciales de estas Corporaciones la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas cuando estén sujetas a colegiación obligatoria, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados”*, mientras que la letra a) del artículo 5 les atribuye como función todas aquellas que *“redundan en beneficio de la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados”*.

Precisamente ese interés profesional de sus colegiados es el criterio utilizado por el Tribunal Supremo para entender que gozan de legitimación activa para la defensa de aquellos, así, la sentencia del Tribunal Supremo antes anunciada reconoce la legitimación en su fundamento de derecho cuarto cuando tengan por *“objeto de pretender la anulación de resoluciones de convocatoria de licitaciones sometidas a la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, referidas a la prestación de servicios profesionales, en los supuestos que la actuación administrativa afecte a los intereses profesionales de los colegiados, y cuando la acción procesal repercuta directamente o redunde en beneficio del interés colectivo del propio sector profesional, al entablarse con la finalidad de la protección de intereses colectivos o generales, vinculados a la protección de la ética, la transparencia y responsabilidad en el desempeño de la profesión, así como cuando traten de evitar un perjuicio o un menoscabo cierto y efectivo al recto ejercicio de la profesión”*.

Por tanto, al igual que sucede con sindicatos y asociaciones, esta legitimación reconocida a los colegios profesionales debe entenderse de forma restringida ya que se requiere que la acción pretendida incida de forma directa en inmediata en el interés colectivo de sus colegiados, por lo que tiene que existir un riesgo cierto que trate de ser evitado y no un mero interés abstracto que no tenga incidencia en la realidad jurídica.

## 2. La legitimación pasiva en el orden contencioso-administrativo

---

<sup>10</sup> STS, Sala Tercera, Sección 4ª, de 24 de enero de 2012, Recurso 16/2009, FD 3.

La legitimación pasiva en el orden contencioso-administrativo se prevé en el artículo 21 LJCA. Concretamente, su apartado primero considera con carácter general, como parte demandada en este orden jurisdiccional a

*“a) Las Administraciones públicas o cualesquiera de los órganos mencionados en el artículo 1.3 contra cuya actividad se dirija el recurso.*

*b) Las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos pudieran quedar afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.*

*c) Las aseguradoras de las Administraciones públicas, que siempre serán parte codemandada junto con la Administración a quien aseguren”.*

Sin embargo, a pesar de la redacción literal de tal precepto, su contenido y alcance ha estado sujeto a distintas interpretaciones que han ido ampliando su alcance con el devenir de las relaciones jurídicas.

Tradicionalmente, la legitimación pasiva en la jurisdicción contenciosa, se ha identificado con la Administración demandada, entendida como aquella de la cual proviene el acto administrativo o disposición objeto de impugnación, con excepción de los procesos de lesividad<sup>11</sup>, sin embargo, desde la primitiva Ley reguladora de esta jurisdicción del año 1956, también se ha reconocido legitimación pasiva a aquellas personas a cuyo favor se deriven derechos del propio acto.

Incluso aún más atrás en el tiempo, la Ley de lo Contencioso de 22 de junio de 1894, en su artículo 36, permitía actuar como coadyuvante en el proceso a aquellos que tenían un interés directo en el asunto.

Sin embargo, tal posición del coadyuvante de la Administración era entendida por la doctrina de una forma más similar a la intervención<sup>12</sup>, característica de la jurisdicción civil, que permite a una persona que no forma parte del litigio en su punto inicial, por no tener la condición de demandante ni de demandado, participar en un proceso ya iniciado que pueda resultar afectado por la Sentencia que se dictase en aquel. Esta figura, en el ámbito del derecho procesal civil, se regula en el artículo 13 de la LEC.

En consecuencia, las sucesivas reformas legislativas en la materia han ido ampliando este concepto, dándose la posibilidad de comparecer como codemandados a aquellos que ostenten derechos o intereses legítimos que pudiesen verse afectados por la estimación de las pretensiones del demandante.

La posibilidad de intervenir a terceros en el procedimiento, es una cuestión también prevista en la LJCA, a través del emplazamiento a posibles interesados previsto en el artículo 49.1 LJCA facultando a aquellos terceros que puedan verse afectados por la eventual sentencia que se dictase, a personarse como codemandados en el procedimiento judicial. Esta figura es frecuentemente utilizada en materias variadas como responsabilidad

<sup>11</sup> MENDIZÁBAL ALLENDE, R. (1984). Legitimación activa y pasiva en el recurso contencioso-administrativo. *Revista de estudios de la vida local*, nº 222, Editorial Reus, pp. 19-46.

<sup>12</sup> LÓPEZ RODÓ, L. (1943). El coadyuvante en lo contencioso-administrativo. *Revista de Derecho Privado*, nº 11, IEAL, pp. 643-654.

patrimonial, adjudicaciones de contratos administrativos, aprobación de pliegos, superación de procesos selectivos, entre otras.

El concepto de interés legítimo en el ámbito contencioso-administrativo puede definirse siguiendo el fundamento jurídico tercero de la Sentencia del Tribunal Constitucional 65/1994, de 28 de febrero, como *“una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (en este amparo, la resolución administrativa impugnada) de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto”*.

## 2.1. Hacia una ampliación de legitimación pasiva en el ámbito local

Respecto de la legitimación activa, por influencia del Derecho Civil y la Ley de Santamaría de Paredes de 1888 rápidamente se declaró la legitimación a aquellos cuyos derechos subjetivos hubiesen quedado lesionados por consecuencia de una actuación administrativa<sup>13</sup>. Sin embargo, este concepto fue ampliándose a raíz de la nueva organización territorial del Estado, en particular, a partir de la distribución del territorio en tres niveles con la llegada de la Constitución Española; en tal sentido, el artículo 63.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, en adelante, LRBRL, que permite impugnar – además de los previstos en el artículo 19 LJCA – los actos y acuerdos de las entidades locales a *“los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos”*.

Respecto de tal cuestión, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 210/2009, de 26 de noviembre, estableció lo siguiente:

*“constatada la existencia de un interés concreto de la demandante respecto del objeto del proceso del que deriva este recurso de amparo -distinto del interés abstracto en la legalidad que subyace en el soporte de las acciones populares en los casos en que son admitidas por la Ley- y no pudiendo existir duda alguna de que ese interés, por estar dirigido a la consecución de un funcionamiento ajustado a Derecho de la corporación local de la que forma parte, como medio de lograr la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, es un interés legítimo, la conclusión no puede ser otra que la imposibilidad de compartir la solución adoptada por la Sala en la Sentencia impugnada que, al negar legitimación a la concejal demandante para impugnar, en vía contencioso-administrativa, un acuerdo municipal en cuya adopción no pudo intervenir (si bien manifestó previamente su discrepancia respecto del desarrollo del proceso selectivo al que pone fin el acuerdo impugnado), no sólo limitó o redujo la labor de control que obligatoriamente ha de realizar un representante de los ciudadanos, sino que cerró el acceso a la jurisdicción de quien, por existir una expresa previsión legal que presupone dicha legitimación, ostentaba un interés concreto y legítimo para impetrar en su defensa la tutela judicial efectiva”*.

<sup>13</sup> MARTÍN JIMÉNEZ, B. (2021). La configuración de los intereses legítimos en la jurisprudencia actual: contenido y categorías. *Anuario Facultad de Derecho Universidad de Alcalá* n.º XIV, pp. 45-70.

Precisamente, desde años atrás, la doctrina<sup>14</sup> había puesto de manifiesto al legislador la necesidad de acometer cambios en la materia dada la progresiva configuración del Pleno municipal como órgano que cada vez asume competencias de carácter menos resolutorio, dificultando en la práctica el acceso de los concejales a la vía judicial, sin embargo, tales reformas todavía no se han producido.

Una vez sentado lo anterior, es preciso analizar la cuestión relativa a la personación como codemandados en un recurso contencioso-administrativo de los concejales contra el Ayuntamiento del que forman parte.

La reciente Sentencia de Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de marzo de 2025 (recurso de casación 1069/2022) ha fijado jurisprudencia sobre este asunto, definiendo el alcance del artículo 21. 1 b) LJCA.

Respecto de los hechos, el recurso contencioso-administrativo fue promovido por dos entidades contra el Ayuntamiento de O Porriño (Pontevedra) como consecuencia del impago de facturas por servicios prestados mediante contratos adjudicados de forma verbal sin que existiese procedimiento de licitación alguno de los previstos en la normativa vigente en materia de contratación pública.

Un concejal de la oposición, que dudando de la legalidad del procedimiento y ante el riesgo fundado de que el Ayuntamiento no designase representante procesal ante el juzgado o se allanase en el proceso, se persona como codemandado, siendo reconocida su posición como tal por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pontevedra.

El Juzgado, en su Sentencia 20/2021, de 1 de febrero, encuentra fundada su posición en base a los siguientes fundamentos jurídicos:

*“El Juzgado ha admitido su personamiento como parte codemandada por entender que cumple los requisitos establecidos en el artículo 21.1.b) de la Ley Jurisdiccional 29/1998, al ostentar un interés legítimo. Es miembro de la Corporación local demandada, concejal y portavoz del principal partido de la oposición. Resulta afectado por la pretensión de la parte actora, en el contexto de la labor fiscalizadora de la acción municipal de gobierno que está realizando frente a los encargos de servicios, sin ningún tipo de procedimiento, que considera dicha Corporación ha estado realizando de forma generalizada, ilegal y descontrolada durante los últimos años”.*

Esta sentencia fue recurrida en apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, el cual, en su Sentencia 444/2021, de 12 de noviembre, rechaza la personación del concejal como demandado por las razones siguientes:

En primer lugar, considera que un concejal no ostenta por sí mismo la condición de coadyuvante del Ayuntamiento, no dándose en este caso las circunstancias del artículo 63.1 LRRL, al no existir acuerdo alguno de la corporación legal que legitimase su personación.

---

<sup>14</sup> CARBONELL PORRAS, I. (2005). El interés concreto de los concejales en el correcto funcionamiento de la corporación local como título de legitimación. *Revista de Administración Pública*, n.º 168, septiembre-diciembre, CEPC, pp. 187-213.

En segundo lugar, el Tribunal Superior de Justicia, manifiesta que el ejercicio de las acciones judiciales y administrativas en representación y defensa de los intereses municipales, previstas en los artículos 21.1 k) y 22.2 j) LRBRL, corresponden al alcalde o al pleno de la corporación, según la distribución competencial de cada órgano, no reconociéndose a un concejal por sí mismo la posibilidad ejercer tales acciones.

En tercer y último lugar, razona la sentencia que la labor de fiscalización política, reconocida legalmente a todo concejal, debe circunscribirse a los órganos de gobierno de las entidades locales, señalando que esta jurisdicción sólo conoce sobre cuestiones relativas al control de legalidad y no al control de oportunidad.

A pesar de ello, el concejal presenta recurso de casación ante el Tribunal Supremo, siendo admitido a trámite por Auto de 15 de junio de 2023.

Este auto considera que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, a fin reconocer la posibilidad de que los concejales puedan comparecer como codemandados en procedimientos de reclamaciones de cantidad dirigidos frente al Consistorio del que son miembros.

En este sentido, el Alto Tribunal dicta sentencia el pasado día 11 de marzo, reconociendo la legitimación pasiva del concejal recurrente.

Para fundamentar tal decisión, el Tribunal Supremo pone de relieve la Sentencia del Tribunal Constitucional 173/2004, de 18 de octubre, que referida a la legitimación activa de los concejales establece que:

*“No tendría sentido admitir la legitimación de ese miembro de una corporación local, únicamente, cuando hubiera concurrido en sentido disidente a la formación de la voluntad de un órgano colegiado, para negársela a quien no hubiera formado parte del órgano por causas ajenas a su voluntad, o incluso por deliberado apartamiento de los representantes mayoritarios, y más aún cuando es idéntico, en uno y otro caso, el interés en el correcto funcionamiento de la corporación que subyace en el título legitimador que ahora se examina”.*

Por tanto, esta legitimación abarca además intereses no exclusivamente patrimoniales; precisamente, para fundamentar su legitimación el concejal recurrente invoca la Sentencia del Tribunal Constitucional 73/2006, de 13 de marzo, que en relación con el interés legítimo en este orden jurisdiccional concluye que:

*“se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida. Luego, para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada (o la inactividad denunciada) debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso, siendo por ello inconstitucionales las decisiones jurisdiccionales de inadmisión de recursos en los que se pueda cabalmente apreciar tal interés”.*

Además, el Tribunal Supremo critica la interpretación dada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia del precepto en cuestión por ser “*excesivamente rigorista*”<sup>15</sup> del precepto en cuestión, puesto que entiende que no reconocer la legitimación del concejal supone una actuación contraria al derecho de tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24.1 de la Constitución, y susceptible de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

La sentencia reconoce la posibilidad de que el recurrente intervenga como codemandado en el recurso contencioso-administrativo, alcanzando su legitimación en virtud del interés que ostenta en el buen funcionamiento de la actividad pública municipal.

Precisamente, invoca el artículo 140 de la Constitución y la autonomía municipal, y lo relaciona con la participación en los asuntos públicos del artículo 23.1 del texto constitucional, por tanto, pasa a reconocerse esta legitimación siempre que exista un interés público en juego, y exista una actuación o inactividad municipal que se aleje del interés legítimo de la propia como corporación manifestada a través de sus órganos de gobierno.

Así, el Tribunal Supremo en el fundamento de derecho cuarto zanja la cuestión discutida consagrando que el artículo 21.1 b) LJCA debe interpretarse conforme al principio de la tutela judicial efectiva a que se refiere el artículo 24 de la Carta Magna en la medida que “los Concejales, en su condición de miembros electos que integran la Corporación Local, están legitimados para personarse en un proceso contencioso-administrativo entablado contra el Ayuntamiento del que forman parte, cuando de la estimación de las pretensiones deducidas puedan quedar afectados los derechos o intereses legítimos del mismo, en la medida que les ampare el título legitimador que se corresponde con el interés concreto de velar por el correcto funcionamiento de dicha Corporación, que resulta evidenciable en aquellos supuestos en que esté en riesgo la recta y regular gestión de la contratación pública, que incida lesivamente en la administración de los caudales o efectos públicos, susceptible de causar daños y perjuicios a la propia Corporación”.

En consecuencia, el Tribunal Supremo permite a los concejales personarse como codemandados en el procedimiento contencioso-administrativo cuando el proceso afecte de forma directa a la gestión de los recursos del municipio.

Con ello se consigue una mayor protección de los intereses de la colectividad municipal, en particular, garantizado una mayor fiscalización de la actividad administrativa local por los concejales, lo que permite reforzar su papel como garantes del funcionamiento de la corporación más allá de los supuestos previstos en el artículo 63.1 LRBRL.

En definitiva, con esta sentencia se da un mayor margen de actuación al concejal a la hora de intervenir en juicio, desvinculándose la necesidad de haber impugnado previamente un acuerdo plenario. Con esta decisión se amplía su esfera de actuación y puede considerarse como una forma de democracia más directa en lo que se trata a la defensa de los intereses locales.

El Tribunal Supremo con esta sentencia pasa a ampliar el concepto de legitimación pasiva previsto en la LJCA, representando un hito jurisprudencial en la configuración de la

---

<sup>15</sup> FJ 3 Sentencia de Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de marzo de 2025 (Recurso de Casación 1069/2022)

legitimación pasiva en el orden contencioso-administrativo de modo que los concejales pueden ser codemandados junto con el Ayuntamiento del que forman parte, cuando en razón de su función institucional puedan verse afectados los derechos o interés legítimos de la Corporación a la que pertenecen, pudiendo asumir la condición de parte demandada cuando ejercen un cometido dirigido a la protección del interés público y la buena gestión institucional.

## 2.2. La legitimación pasiva de los partidos políticos

Una vez analizada la legitimación activa de los partidos políticos y la importancia de la existencia de un interés legítimo que se incardine en la esfera de su actuación, resta proceder al estudio de la misma cuestión en el ámbito de la legitimación pasiva.

Sí bien es una cuestión que ha tenido menos trascendencia en la práctica jurídica, ha sido objeto de delimitación con ocasión de la Sentencia del Tribunal Supremo 672/2021, de 12 de mayo, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, recurso 5/2020, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un eurodiputado electo tras las elecciones del año 2019, contra los acuerdos de la Junta Electoral Central núm. 3/2020, de 3 de enero, y núm. 4/2020, de 23 de enero, que habían declarado la pérdida del escaño de diputado del Parlamento Europeo del recurrente por incurrir en la causa de inelegibilidad sobrevenida del art. 6.2 a) LOREG, al haber sido condenado por sentencia de 14 de octubre de 2019 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo a pena privativa de libertad de trece años de prisión.

En este proceso, fueron partes codemandadas el Partido Popular y VOX personándose en calidad de tales puesto que actuaron en el procedimiento seguido ante la Junta Electoral Central, personación la cual fue admitida por el Tribunal Supremo, recurrida por el recurrente y rechazada por el tribunal, habiéndose incluido en la demanda la solicitud de no tener por comparecidos a los codemandados por falta de legitimación pasiva.

Los representantes procesales del Partido Popular y VOX manifestaron en su escrito de contestación, que su legitimación descansaba en el principio *pro actione* sin que su personación pudiera entenderse como una situación de desigualdad entre las partes, afirmando que actuaban como garantes del Estado de Derecho con un interés legítimo propio a los efectos del artículo 19.1 de la LJCA, añadiendo que al haber sido parte del proceso previo en la Junta Electoral Central tenían una legitimación innata en el proceso contencioso en el que ha derivado aquel.

Una vez expuestas ambas posiciones, el Tribunal Supremo en el fundamento de derecho quinto de la sentencia referida, concluyó que ambos partidos políticos gozan de legitimación pasiva en el recurso seguido, no pudiendo facilitarse por el tribunal una noción o definición que permita determinar ante cualquier circunstancia cuándo existe un interés legítimo bastante para ser codemandados en el proceso.

En consecuencia, prosigue el Alto Tribunal, que “*la respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística*”, en atención a las circunstancias concurrentes siendo preciso para que haya legitimación la existencia de un interés, de forma que para el caso de autos, hemos de entender bajo el concepto de interés legítimo previsto en el artículo 21.1 b)

LJCA a los dos partidos políticos recurridos al quedar sus derechos o intereses legítimos afectados por la estimación de las pretensiones del recurrente apreciándose un interés en la decisión que se adopte sobre el acto de la Junta Electoral Central, de forma que existe un interés concreto y no un interés abstracto en la legalidad.

De hecho, se pone de énfasis en que la participación en el proceso de tales partidos políticos no ha vulnerado el derecho de defensa del recurrente.

Sin embargo, en vista de la sentencia dictada por el Alto Tribunal, el candidato presentó recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional invocando, entre otras cuestiones, que se vulneró el derecho fundamental de igualdad previsto en el artículo 14 de la Carta Magna en el sentido de que nunca se debió admitir por el Tribunal Supremo, la personación de aquellos partidos políticos como codemandados en el proceso, sosteniendo en su demanda que la Sala había ampliado sin razón sustantiva alguna la interpretación del art. 21.1 b) de la LJCA, obviando hacer referencia a los derechos e intereses legítimos de los dos codemandados.

Una vez reiterados por todas las partes las posiciones expuestas, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 66/2024, de 23 de abril, recurso de amparo 5301/2021, en que declaró que el Tribunal Supremo al admitir a ambos partidos políticos por personados no vulneró de forma alguna el derecho a la igualdad de trato consagrado en el artículo 14 de la Carta Magna.

Para ello, reiteró lo alegado en la sentencia recurrida, de tal forma, que la participación de estos partidos no supuso para el recurrente ninguna pérdida de derechos procesales, sin que existiera esa indefensión alegada por el actor.

De hecho, el Tribunal Constitucional consideró que existía un interés legítimo identificable en ambos partidos políticos, los cuales de hecho intervinieron en el procedimiento que derivó en el Acuerdo de la Junta Electoral Central que fue objeto del primer recurso, por lo que de ninguna forma podía considerarse la admisión de su personación en el procedimiento como arbitraria.

### 3. Conclusiones

La legitimación tanto activa como pasiva, es una figura esencial para garantizar la eficacia del control jurisdiccional sobre la actuación de las Administraciones públicas

Así, la legitimación activa en el orden contencioso-administrativo, es un concepto trascendental para permitir el acceso a la justicia y al control de la actuación administrativa, el cual no está reconocido a cualquier sujeto, sino que se limita a aquellos que acrediten un interés directo y relacionado con el asunto objeto del litigio.

Esto no obstante, de la jurisprudencia analizada llegamos a la conclusión de que no basta con identificar un mero interés general o abstracto para acceder al proceso, sino que habrá que analizar las circunstancias que plantea cada caso, debiendo acreditarse un interés directo y legítimo, como exige el propio artículo 19.1 a) LJCA; de forma que para el recurrente o el recurrido su participación en el proceso le implique un beneficio directo, o bien la evitación del perjuicio para su propia parte, por lo que no basta con invocar la mera

defensa de un interés en la legalidad, sino que, siguiendo las distintas interpretaciones de los tribunales ante las diferentes casuísticas expuestas, resulta preciso acreditar la existencia de un interés relevante y determinante para aquel que lo invoca.

Sin embargo, esta interpretación extensiva basada en el principio *pro actione*, también se ve limitada en otros ámbitos como en el de la contratación pública, optando la jurisprudencia por interpretar de forma restrictiva el artículo 199 de la LCSP, vedando al cesionario el reconocimiento de la medida cautelar de pago inmediato previsto en tal precepto, siendo sólo reconocida al contratista, acogiendo así la redacción literal del artículo.

La legitimación activa, es pues, una figura esencial que permite no sólo intervenir en un proceso, sino que también garantiza respecto de los partidos políticos, principios constitucionales como el pluralismo político, la función social de los sindicatos, asociaciones, fundaciones y colegios profesionales respecto de sus asociados, así como la tutela judicial efectiva respecto de terceros obligados por pacto o convenio al pago de tributos locales.

Esta misma extensión del concepto, se ha producido respecto de la legitimación pasiva, regulada en el artículo 21.1 de la LJCA, experimentando una evolución interpretativa que ha ido ampliando su alcance por medio de la jurisprudencia, incorporando la posibilidad de introducir como codemandados a otros sujetos, en función del interés legítimo que puedan ostentar respecto del objeto del litigio.

En particular, esta ampliación conceptual ha sido relevante en el ámbito local, al permitir a concejales actuar como codemandados en proceso, medio que contribuye a reforzar los mecanismos del control democrático local; posibilidad que también se reconoce a los partidos políticos siempre que hayan participado en el procedimiento previo y ostenten un interés legítimo identificable.

## Bibliografía

- BERNAD SORJÚS, B. (2015). *La legitimación activa de los partidos políticos ante la jurisdicción contenciosa administrativa*. Gabillex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha, nº Extra 2, pp. 195-213.
- CARBONELL PORRAS, I. (2005). *El interés concreto de los concejales en el correcto funcionamiento de la corporación local como título de legitimación*. Revista de Administración Pública, nº 168, septiembre-diciembre, CEPC, pp. 187-213.
- DE LA PEÑA PITA, F. (2022). *El acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa por parte de los partidos políticos*. Revista general de derecho constitucional, nº 37.
- GÓMEZ DÍAZ, A.B. (2023). *La legitimación de los partidos políticos en la sentencia del Tribunal Supremo 1294/2021, de 2 de noviembre de 2021*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, nº 20, INAP, pp. 89-106.
- LLIDÓ SILVESTRE, J. (2020). *Sobre la legitimación activa individual ante la jurisdicción contencioso-administrativa de las empresas integrantes en una UTE: un factor de*

*incertidumbre relevante para las PYME*. Revista de la contratación administrativa y de los contratistas, nº 170, La Ley, pp. 73-89.

LÓPEZ RODÓ, L. (1943). *El coadyuvante en lo contencioso-administrativo*. Revista de Derecho Privado. n.º 11, Editorial Reus, pp. 643-654.

MARTÍN JIMÉNEZ, B. (2021). *La configuración de los intereses legítimos en la jurisprudencia actual: contenido y categorías*. Anuario Facultad de Derecho Universidad de Alcalá n.º XIV, pp. 45-70.

MENDIZÁBAL ALLENDE, R. (1984). *Legitimación activa y pasiva en el recurso contencioso-administrativo*. Revista de estudios de la vida local, nº 222, IEAL, pp. 19-46.

TEIXIDOR MARTÍNEZ, N. (2020). *Los sujetos obligados al pago de un tributo local por contrato se hallan legitimados para proceder a su impugnación*. Revista de Contabilidad y Tributación, nº 443, CEF, pp. 144-152.

### 8.3. La licitación de las empresas no comunitarias: la reinterpretación contra legem del artículo 68 de la LCSP a la luz de la reciente jurisprudencia del TJUE – *Fernando Luque Regueiro*<sup>1</sup>.

El artículo 67 de la LCSP regula la capacidad para contratar de las empresas no españolas de Estados miembros de la Unión Europea o de los Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo<sup>2</sup> (Islandia, Liechtenstein y Noruega).

En su contraste, el artículo 68 regula la capacidad de las empresas no comunitarias de Estados distintos a los señalados en el precepto anterior, y establece una regla general y dos excepciones.

La regla general dispone que para la admisión de esas empresas en una licitación es necesaria la presentación de un informe de reciprocidad -expedido por la correspondiente Oficina económica y comercial española-, que acredite que el Estado de origen de la empresa extranjera en cuestión aplica precisamente ese principio, esto es, que admite a las empresas españolas a sus licitaciones públicas, permitiendo contratar con las entidades del sector público análogas a las citadas en el artículo 3 de la LCSP<sup>3</sup>.

La obligación de presentación del informe de reciprocidad, sin embargo, admite dos excepciones: cuando se trate de un contrato sujeto a regulación armonizada y la empresa proceda de algún Estado signatario del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio, o cuando haya algún acuerdo internacional en vigor que vincule a España. En tales casos, no resulta exigible el referido informe.

La regla general apuntada ha sufrido una reinterpretación en los términos que entreveramos a continuación, así como la primera de las excepciones.

En primer lugar, conviene precisar que las excepciones previstas en el artículo 68 convergen esencialmente con lo dispuesto en el artículo 25 de la Directiva 2014/24/UE (análogo al artículo 43 de la Directiva 2014/25/UE)<sup>4</sup>. Sin embargo, las Directivas omiten

---

<sup>1</sup>Letrado de la Comunidad de Madrid. Actualmente ocupa el puesto de Letrado-Jefe de la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios.

<sup>2</sup> “1. *Tendrán capacidad para contratar con el sector público, en todo caso, las empresas no españolas de Estados miembros de la Unión Europea o de los Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo que, con arreglo a la legislación del Estado en que estén establecidas, se encuentren habilitadas para realizar la prestación de que se trate.* 2. *Cuando la legislación del Estado en que se encuentren establecidas estas empresas exija una autorización especial o la pertenencia a una determinada organización para poder prestar en él el servicio de que se trate, deberán acreditar que cumplen este requisito*”.

<sup>3</sup> Adicionalmente, el pliego de cláusulas administrativas particulares podrá exigir a las empresas adjudicatarias de contratos de obras que abran una sucursal en España, con designación de apoderados o representantes para sus operaciones, e inscripción en el Registro Mercantil.

<sup>4</sup> “*En la medida en que se les apliquen los anexos 1, 2, 4 y 5 y las notas generales correspondientes a la Unión Europea del apéndice I del ACP, así como otros acuerdos internacionales que vinculen a la Unión, los poderes adjudicadores concederán a las obras, los suministros, los servicios y los operadores económicos de los signatarios de esos acuerdos un trato no menos favorable que el concedido a las obras, los suministros, los servicios y los operadores económicos de la Unión*”.

regulación alguna respecto del tratamiento que debe darse a la contratación de las empresas no comunitarias procedentes de Estados que no se hallen en dicha situación, por no ser signatarias de los acuerdos referidos, para las que el artículo 68 de la LCSP exige, como ya se ha dicho, el referido informe de reciprocidad.

Como decimos, el artículo 68 de la LCSP ha resultado afectado por dos recientes pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Nos referimos a las sentencias de 22 de octubre de 2024, en el asunto C-652/22, Kolin<sup>5</sup>, y la de 13 de marzo de 2025, en el asunto C-266/22, Qingdao<sup>6</sup>, derivadas de sendas cuestiones prejudiciales. La doctrina asentada en dichas sentencias puede condensarse en los siguientes puntos.

Primeramente y como base, no se reconoce a los operadores económicos de estos terceros países el derecho a disfrutar de un trato no menos favorable que el que se ofrece a los demás operadores, en virtud del artículo 25 de la Directiva 2014/24 o 43 de la Directiva 2014/25/UE.<sup>7</sup> Es decir, las empresas de estos terceros países pueden recibir un trato distinto -menos favorable- respecto del resto de empresas (las comunitarias o las que están sujetas a las excepciones del artículo 68 de la LCSP).

---

<sup>5</sup> Cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Croacia. La sentencia estableció que los Estados miembros no pueden implementar medidas generales que beneficien a operadores económicos de países terceros que no sean signatarios del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio.

<sup>6</sup> Cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía: el asunto Qingdao se originó por consecuencia de la exclusión de una oferta presentada por la empresa china CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd en una licitación pública rumana para la adquisición de trenes eléctricos. La exclusión se debió a la aplicación de una norma nacional que restringía la participación de operadores económicos de terceros países.

<sup>7</sup> La Sentencia de 13 de marzo de 2025, reproduciendo parcialmente los fundamentos jurídicos de la precedente Sentencia de 22 de octubre de 2024 lo explica así: “(56) *La Unión está vinculada con determinados países terceros por acuerdos internacionales, en particular el ACP, que garantizan, de manera recíproca y por igual, el acceso de los operadores económicos de la Unión a los contratos públicos en estos países terceros y el de los operadores económicos de dichos países terceros a los contratos públicos en la Unión. El artículo 25 de la Directiva 2014/24 refleja estos compromisos internacionales de la Unión al disponer que, en la medida en que así lo prevean el ACP u otros convenios internacionales que vinculen a la Unión, las entidades adjudicadoras de los Estados miembros deben conceder a los operadores económicos de los terceros países que sean parte en tal acuerdo un trato no menos favorable que el concedido a los operadores económicos de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartados 41 y 42). ... (58) El derecho que el artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2014/24 confiere a «cualquier operador económico interesado» de presentar una oferta en respuesta a una convocatoria de licitación en el marco de un procedimiento abierto de adjudicación de un contrato público en la Unión no se extiende a los operadores económicos de terceros países que no hayan celebrado tal acuerdo internacional con la Unión. Interpretar de otro modo esta disposición y, así, atribuir un alcance ilimitado al ámbito de aplicación personal de esta Directiva equivaldría, como ha señalado en esencia el Abogado General en los puntos 65 a 73 de sus conclusiones, a garantizar a los operadores económicos de esos terceros países un acceso igual a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en la Unión. Esto tendría como efecto conferirles un derecho a un trato no menos favorable infringiendo el artículo 25 de dicha Directiva, que circunscribe el disfrute de ese derecho a los operadores económicos de terceros países que hayan celebrado con la Unión un acuerdo internacional como los contemplados en este artículo (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartados 46 y 47).”*

En segundo lugar, se asevera que la Unión Europea es la única competente para adoptar un acto de alcance general relativo al acceso a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de los operadores económicos de un tercer país<sup>8</sup>.

En su consecuencia, los Estados miembros únicamente pueden adoptar actos de alcance general sobre este acceso si son facultados por la Unión Europea, lo cual no se ha producido hasta la fecha<sup>9</sup>.

Comoquiera que no concurre esa habilitación, lo único que procede y corresponde a cada poder adjudicador o entidad adjudicadora es adoptar la decisión de admitir o no en un procedimiento de adjudicación de un contrato público a operadores económicos de estos terceros países<sup>10</sup>. En caso de que el poder adjudicador o entidad adjudicadora decida tal admisión, el TJUE contempla la posibilidad de que el mismo pueda ajustar la puntuación resultante de la comparación de sus ofertas con las presentadas por otros operadores económicos<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> “Todo acto de alcance general que tenga por objeto específico determinar las modalidades de exclusión o de acceso de los operadores económicos de un tercer país es competencia exclusiva de la Unión con arreglo al artículo 3 TFUE, apartado 1, letra e), en el ámbito de la política comercial común. Así sucede con los actos que, a falta de acuerdo celebrado entre la Unión y un tercer país, determinan unilateralmente si los operadores económicos de ese tercer país pueden participar en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en la Unión y, en su caso, en qué condiciones. En efecto, al igual que los acuerdos, estos actos unilaterales tienen efectos directos e inmediatos en el comercio de mercancías y de servicios entre ese tercer país y la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartado 57). 61) De ello se desprende que la Unión es la única competente para adoptar un acto de alcance general relativo al acceso, en su seno, a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de los operadores económicos de un tercer país que no haya celebrado un acuerdo internacional con la Unión que garantice el acceso igual y recíproco a los contratos públicos, estableciendo bien un régimen de acceso garantizado a esos procedimientos para dichos operadores económicos, bien un régimen que los excluya o que prevea un ajuste de la puntuación resultante de la comparación de sus ofertas con las presentadas por otros operadores económicos (sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartado 61).”

<sup>9</sup> “(62) En efecto, en virtud del artículo 2 TFUE, apartado 1, en los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión, solo esta puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, y los Estados miembros únicamente pueden hacerlo por sí mismos si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión. Pues bien, la Unión no ha facultado a los Estados miembros para legislar o adoptar actos jurídicamente vinculantes sobre el acceso a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de los operadores económicos de un tercer país que no haya celebrado un acuerdo internacional con la Unión. Hasta la fecha, la Unión tampoco ha adoptado actos de esta naturaleza que los Estados miembros puedan aplicar (sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartado 62).”

<sup>10</sup> “(63) A falta de actos adoptados por la Unión, corresponde a la entidad adjudicadora evaluar si procede admitir en un procedimiento de adjudicación de un contrato público a los operadores económicos de un tercer país que no haya celebrado un acuerdo internacional con la Unión que garantice el acceso igual y recíproco a los contratos públicos y, en caso de que decida tal admisión, si procede prever un ajuste de la puntuación resultante de la comparación entre las ofertas realizadas por dichos operadores y las presentadas por otros operadores (sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartado 63).

<sup>11</sup> “(66) Procede, además, subrayar que, dado que los operadores económicos de terceros países que no hayan celebrado un acuerdo internacional con la Unión que garantice el acceso igual y recíproco a los contratos públicos no disfrutan de un derecho a un trato no menos favorable en virtud del artículo 25 de la Directiva 2014/24, la entidad adjudicadora puede lícitamente exponer, en los documentos de contratación, modalidades

La relevancia de los fallos judiciales adensados no ha pasado desapercibida en la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, hasta el punto de que ha considerado necesaria la elaboración de una Recomendación, fechada el 17 de julio de 2025, en la que se ofrecen unos nuevos criterios aplicativos del artículo 68 de la LCSP, en el ánimo de acomodarlo a la doctrina que acabamos de resumir.

Nos ilustra dicha Recomendación sobre lo esencial de las paradigmáticas sentencias en términos análogos a los ya esbozados, y remeda el documento de la Comisión Europea, de 15 de mayo de 2025, denominado “*Participación en el mercado de la contratación pública de la Unión Europea de licitadores procedentes de terceros Estados no cubiertos a la luz de la reciente doctrina del TJUE*”, en el que se formulan algunas pautas interpretativas sobre el particular. Entre ellas, se destaca que los principios derivados de las referidas sentencias se aplican a cualquier procedimiento de contratación pública, independientemente de sus umbrales económicos. Asimismo, se especifica que, aunque dichos pronunciamientos no obligan a que se regulen en los pliegos las modalidades de trato diferenciado, se recomienda, por motivos de seguridad jurídica, que aquellos indiquen si se van a aceptar o no en la licitación a los operadores provenientes de esos terceros Estados y, en caso de que vayan a ser aceptados, se determine el ajuste de puntuación o las modalidades de trato que se les aplicará en su caso. También se aclara que un eventual recurso contra tales previsiones deberá basarse únicamente en la disposición de Derecho nacional que las regule, sobre la base de que no tienen la consideración de normas de trasposición de directivas comunitarias.

La doctrina acopiada tiene su inevitable repercusión en la interpretación del artículo 68 de la LCSP, en atención al principio de primacía del Derecho de la Unión Europea, de suerte que la meritada Recomendación distingue dos supuestos, en relación con la admisión a los procedimientos de contratación de las empresas procedentes de terceros Estados no comunitarios, con independencia de si el contrato que se licite esté o no sujeto a regulación armonizada.

1º. Respecto de las empresas procedentes de un tercer Estado que sea parte de un acuerdo internacional suscrito por la Unión Europea<sup>12</sup> en vigor, que garantice el acceso igual y recíproco a los contratos públicos, el poder adjudicador o la entidad contratante no podrá

---

*de trato destinadas a reflejar la diferencia objetiva entre la situación jurídica de dichos operadores, por una parte, y la de los operadores económicos de la Unión y los terceros países que hayan celebrado con la Unión tal acuerdo, en el sentido del citado artículo 25, por otra parte. Si bien es concebible que las modalidades de trato deban ser conformes con determinados principios y exigencias, como los principios de seguridad jurídica o de protección de la confianza legítima, un recurso dirigido a denunciar el incumplimiento de tales principios por parte de la entidad adjudicadora solo puede examinarse a la luz del Derecho nacional y no del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de octubre de 2024, Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret, C-652/22, EU:C:2024:910, apartados 64 y 66)”.*

<sup>12</sup> A estos efectos, la Recomendación aconseja acudir a la herramienta electrónica desarrollada por la Comisión Europea (Procurement for buyers) diseñada para ayudar a los órganos de contratación a identificar con qué terceros Estados hay acuerdos internacionales firmados por la Unión Europea que cubran el contrato que se va a licitar. Se explica, además, que es preciso valorar la naturaleza jurídica de la entidad que licita el contrato, la prestación que constituye su objeto (la aplicación discrimina fundamentalmente en función del código CPV) y el valor estimado del contrato (porque hay acuerdos internacionales que solo aplican a partir de un determinado umbral, como es el caso del Acuerdo de Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio).

condicionar el acceso a la licitación de dichas empresas a la presentación del informe de reciprocidad previsto en el artículo 68 de la LCSP.

2º. En el supuesto de empresas procedentes de un tercer Estado que no tenga suscrito un acuerdo internacional en vigor con la Unión Europea o, habiéndolo suscrito, no esté incluido el contrato o el poder adjudicador o entidad contratante, corresponde a éstos decidir si una empresa de un tercer Estado es admitida o no a una licitación, sin que proceda solicitar el informe de reciprocidad del artículo 68 de la LCSP<sup>13</sup>. En caso de decidir su admisión, podrá dar a la empresa un trato diferenciado, que puede consistir en un ajuste de la puntuación resultante de la comparación de su oferta con las presentadas por otros operadores económicos, siempre y cuando se respeten los principios de seguridad jurídica y confianza legítima; circunstancias todas ellas que deberán especificarse en los pliegos correspondientes.

Para finalizar, la Recomendación considera muy aconsejable la modificación del artículo 68 de la LCSP, por evidentes razones de seguridad jurídica, lo que resulta consecuente en tanto que los criterios hermenéuticos sugeridos implican una interpretación *-contra legem-* nada conciliable con la literal misma del precepto.

---

<sup>13</sup> Se alerta además sobre la necesidad de tener en consideración las limitaciones que la Unión Europea haya establecido para las empresas de determinados Estados (por ejemplo, de Rusia, en aplicación del Reglamento (UE) nº 833/2014 del Consejo de 31 de julio de 2014, relativo a medidas restrictivas motivadas por acciones de Rusia que desestabilizan la situación en Ucrania). Para conocer las prohibiciones de contratar con empresas de un determinado Estado, se puede acudir a la misma herramienta electrónica señala en la nota 11.