

Artículos / Articles

La restricción de viviendas de uso turístico en Cataluña y su régimen indemnizatorio: el Decreto Ley 3/2023 <i>The restriction of short-term rentals in Catalonia and its compensation regime: Decree Law 3/2023</i>	6-35
AGUIRRE I FONT, JOSEP M.	
La formación en el sector público instrumental español: diagnóstico empírico y evidencias para su fortalecimiento <i>Training in Spanish public sector agencies: Empirical diagnosis and evidence for its strengthening</i>	36-60
ARENILLA SÁEZ, MANUEL / LORENTE MÁRQUEZ, JESÚS	
Bienestar animal y entes locales ante el reto de la ineficacia legal y presupuestaria <i>Animal welfare and local entities facing the challenge of legal and budgetary ineffectiveness</i>	61-81
EXPÓSITO-LÓPEZ, ÓSCAR	

Estudios breves / Brief Studies

Diez años de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Administración General del Estado <i>Ten years of exercising the right of access to public information in the General State Administration</i>	82-103
RUIZ AGUILAR, MARÍA DEL CARMEN	
Renombrar no es innovar: a propósito de la STC 64/2025 y la «optimización» de la autonomía local <i>Renaming is not innovating: On STC 64/2025 and the «optimization» of local self-government</i>	104-116
TORRECILLAS MARTÍNEZ, ANA	

Recensiones / Book reviews

Germán Fernández Farreres: <i>La distribución de riesgos en la ejecución de los contratos públicos</i> COSTAGLIOLA, FEDERICA	117-119
Roberto O. Bustillo Bolado (dir.), M.ª Antonia Arias Martínez y Paula Gamallo Carballude (coords.): <i>La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida</i> SALGADO PONTÓN, SOFÍA	120-121
Encarnación Montoya Martín (dir.) y M.ª Ángeles Fernández Scagliusi (coord.): <i>El nuevo régimen de la minería en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre para el impulso de la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su reglamento general</i> ZAMORA ROSELLÓ, M.ª REMEDIOS	122-124
Mariela Yvanca Fernández Fernández: <i>La provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios de la Administración local</i> ACÍN BIOTA, JAVIER	125-128



reALA

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica

Número 24
Nueva época
Octubre, 2025



ISSN: 1989-8975

DOI: <https://doi.org/10.24965/10.24965/reala.24.2025>

<https://inap.es>

<https://reala.inap.es>

Director del INAP:

Manuel Pastor Sainz-Pardo Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Editores:

Isaac Martín Delgado (Universidad de Castilla-La Mancha)
Silvia Díez Sastre (Universidad Autónoma de Madrid)
Diana Santiago Iglesias (Universidad de Santiago de Compostela)

Coordinación:

Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

Redacción y administración:

Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 13 20
Correo electrónico: reala@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública

ISSN: 1989-8975

NIPO: 231-24-003-5

Depósito legal: M-1.582-1958

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado (CPAGE):
<https://cpage.mpr.gob.es/catalogo-de-publicaciones/>

EQUIPO EDITORIAL

Editores

- Isaac Martín Delgado
Universidad de Castilla-La Mancha
<https://orcid.org/0000-0003-3515-1725>
- Silvia Díez Sastre
Universidad Autónoma de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-3101-0469>
- Diana Santiago Iglesias
Universidad de Santiago de Compostela
<https://orcid.org/0000-0001-5017-8219>

Vocales

- Agustí Cerrillo i Martínez
Universitat Oberta de Catalunya
<https://orcid.org/0000-0002-1577-4194>
- Concepción Campos Acuña
Universidad de Vigo; Universitat Rovira i Virgili
<https://orcid.org/0000-0002-7718-8000>
- Emilie Chevalier
Université de Limoges
<https://orcid.org/0000-0003-4133-4501>
- Ernesto Gauza Fernández
CSIC, IPP
<https://orcid.org/0000-0001-5111-6730>
- Eva Menéndez Sebastián
Universidad de Oviedo
<https://orcid.org/0000-0001-8794-6381>
- Eva Sáenz Royo
Universidad de Zaragoza
<https://orcid.org/0000-0002-5502-3870>
- Francesca Di Lascio
Università Roma Tre
<https://orcid.org/0000-0002-2021-4335>
- Francisco Velasco Caballero
Universidad Autónoma de Madrid
<https://orcid.org/0000-0003-1055-3939>
- Iván Rodríguez Suárez
Universidad Politécnica de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-9139-0280>
- Lucía Casado Casado
Universitat Rovira i Virgili
<https://orcid.org/0000-0001-5603-3264>
- Marc Vilalta Reixach
Universitat de Barcelona
<https://orcid.org/0000-0002-2387-7900>
- Martin Burgi
Ludwig-Maximilians-Universität München
<https://orcid.org/0000-0001-6815-0257>
- Salvador Parrado Díez
UNED
<https://orcid.org/0000-0001-6600-5515>

Coordinador científico-editorial:

- Néstor Clabo Clemente
INAP

Editor técnico:

Roberto Tomé Pérez
INAP

Editora técnica adjunta:

M.ª Ascensión Fernández Sánchez
INAP

COMITÉ CIENTÍFICO CONSULTIVO

- Francesco Bilancia
Universidad de Chieti-Pescara, Italia
<https://orcid.org/0000-0001-7917-8538>
- Héctor Santaella Quintero
Universidad de Externado, Colombia
<https://orcid.org/0000-0002-4742-9950>
- Fabio Medina Osorio
Universidad Rio Grande del Sur. Instituto Internacional de Estudios de Dereito do Estado, IIEDe
- Giuseppe Piperata
Universidad Iuav de Venecia, Italia
- Juan Díez Sánchez
Universidad de Alicante
- Raúl Letelier Wartenberg
Universidad de Chile
<https://orcid.org/0000-0002-3428-116>
- Julián Valero Torrijos
Universidad de Murcia
<https://orcid.org/0000-0002-6739-6789>
- Gabriel Domenech Pascual
Universidad de Valencia
<https://orcid.org/0000-0002-4996-9715>
- José Luis Blasco Díaz
Universidad Jaume I de Castellón
<https://orcid.org/0000-0002-3316-5296>
- Eva Desdentado Daroca
Universidad de Alcalá de Henares
- Mercedes Fuertes López
Universidad de León
<https://orcid.org/0000-0002-3347-622X>
- José María Rodríguez de Santiago
Universidad Autónoma de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-2207-1374>
- Hans Christian Röhl
Universidad de Konstanz, Alemania
- Eduardo Cordero Quinzacara
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile
<https://orcid.org/0000-0002-8433-5582>
- Silvia del Saz Cordero
Universidad Nacional de Educación a Distancia
- Marco Dugato
Universidad de Bolonia, Italia
- Eloy García López
Universidad Complutense de Madrid
- Germán Fernández Farreres
Universidad Complutense de Madrid

Francisco López Menudo
Universidad de Sevilla
<https://orcid.org/0000-0002-2560-9942>

Eloísa Carbonell Porras
Universidad de Jaén
<https://orcid.org/0000-0003-1127-1730>

Marcos Vaquer Caballería
Universidad Carlos III de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-3502-6708>

Alessandra Pioggia
Universidad de Perugia, Italia

Edorta Cobreros Mendazona
Universidad del País Vasco
<https://orcid.org/0000-0001-9760-596X>

Francisco José Villar Rojas
Universidad de La Laguna

Joan Manuel Trayter Jiménez
Universidad de Girona
<https://orcid.org/0000-0003-4995-5337>

José María Gimeno Feliu
Universidad de Zaragoza
<https://orcid.org/0000-0001-6760-9222>

Luis Míguez Macho
Universidad de Santiago de Compostela
<https://orcid.org/0000-0002-2248-2325>

La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, publicada desde el año 1985 por el Instituto Nacional de Administración Pública, es la sucesora de la *Revista de Estudios de la Vida Local*, publicación iniciada por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1942. Está dirigida a un público formado por académicos, investigadores, expertos y en general a todos aquellos profesionales interesados por los ámbitos del Gobierno y de la Administración local y autonómica. Tiene carácter multidisciplinar, especialmente en aquellas ciencias sociales que contribuyen a la comprensión del objeto de la revista: derecho, ciencia de la administración, ciencia política, gestión pública, sociología y economía.

La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* es una publicación semestral, editada en formato digital, con dos números por año que cubren los períodos abril-septiembre y octubre-marzo y son puestos en línea la primera semana de cada periodo (abril-octubre).

La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* acepta para su revisión y posible publicación artículos, estudios breves, comunicaciones y comentarios jurisprudenciales y críticas de libros.

Se evalúan únicamente contenidos originales en español e inglés no publicados anteriormente y que siguen las directrices aceptadas por la comunidad científica. La revista cumple con los criterios habituales aplicados en las publicaciones científicas de mayor impacto internacional. Los artículos científicos son sometidos a un riguroso proceso de revisión por el método de pares ciegos según el protocolo del Open Journal System.

La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* cree en la difusión libre del conocimiento científico y, por ello, se adscribe a políticas de acceso abierto a la información. Los autores/as deben ceder los derechos de los trabajos publicados en esta revista para su difusión en formato abierto garantizando que no están comprometidos con terceras personas.

Las informaciones, conceptos, artículos y opiniones publicadas en esta revista no necesariamente reflejan la posición de esta o del Instituto Nacional de Administración Pública. De igual manera, no tiene el control editorial sobre el contenido, información y/o material generado y/o provisto por terceros que se incluye en los artículos publicados en la revista, asumiendo el autor/coautor plena responsabilidad sobre lo publicado.

La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* es editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y se financia exclusivamente con cargo al presupuesto del organismo editor.



La *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* se publica bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

Sumario / Table of contents

Artículos / Articles

La restricción de viviendas de uso turístico en Cataluña y su régimen indemnizatorio: el Decreto Ley 3/2023
The restriction of short-term rentals in Catalonia and its compensation regime: Decree Law 3/2023

AGUIRRE I FONT, JOSEP M. 6

La formación en el sector público instrumental español: diagnóstico empírico y evidencias para su fortalecimiento
Training in Spanish public sector agencies: Empirical diagnosis and evidence for its strengthening

ARENILLA SÁEZ, MANUEL / LLORENTE MÁRQUEZ, JESÚS 36

Bienestar animal y entes locales ante el reto de la ineeficacia legal y presupuestaria

Animal welfare and local entities facing the challenge of legal and budgetary ineffectiveness

EXPÓSITO-LÓPEZ, ÓSCAR 61

Estudios breves / Brief Studies

Diez años de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Administración General del Estado
Ten years of exercising the right of access to public information in the General State Administration

RUIZ AGUILAR, MARÍA DEL CARMEN 82

Renombrar no es innovar: a propósito de la STC 64/2025 y la «optimización» de la autonomía local

Renaming is not innovating: On STC 64/2025 and the «optimization» of local self-government

TORRECILLAS MARTÍNEZ, ANA 104

Recensiones / Book reviews

Germán Fernández Farreres: La distribución de riesgos en la ejecución de los contratos públicos

COSTAGLIOLA, FEDERICA 117

Roberto O. Bustillo Bolado (dir.), M.^a Antonia Arias Martínez y Paula Gamallo Carballude (coords.):

La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida

SALGADO PONTÓN, SOFÍA 120

Encarnación Montoya Martín (dir.) y M.^a Ángeles Fernández Scagliusi (coord.): *El nuevo régimen de la minería en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre para el impulso de la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su reglamento general*

ZAMORA ROSELLÓ, M.^a REMEDIOS 122

Mariela Yvana Fernández Fernández: *La provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios de la Administración local*

ACÍN BIOTA, JAVIER 125

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 24, octubre de 2025
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 12-12-2024
 Modificado: 26-05-2025
 Aceptado: 31-03-2025
 Publicado: 28-10-2025
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/realia.11489>
 Páginas: 6-35



Referencia: Aguirre i Font, J. M. (2025). La restricción de viviendas de uso turístico en Cataluña y su régimen indemnizatorio: el Decreto Ley 3/2023. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24, 6-35. <https://doi.org/10.24965/realia.11489>

La restricción de viviendas de uso turístico en Cataluña y su régimen indemnizatorio: el Decreto Ley 3/2023

The restriction of short-term rentals in Catalonia and its compensation regime: Decree Law 3/2023

Aguirre i Font, Josep M.

Universitat de Girona. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1797-893X>

josepmaria.aguirre@udg.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor agregado de Derecho Administrativo de la Universitat de Girona. Doctor en Derecho por la Universitat de Girona y premio extraordinario de doctorado en Derecho, Economía y Empresa 2013. Sus publicaciones se centran en el derecho ambiental desde cuatro líneas de investigación: la ordenación del litoral, el urbanismo, el ruido y el cambio climático.

RESUMEN

Objetivos: analizar el Decreto Ley 3/2023, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, que sujetas las mismas a licencia urbanística temporal de cinco años y permite su cese en los municipios que no dispongan de suficientes viviendas habituales o este uso ponga en riesgo el equilibrio urbano, así como examinar su mecanismo indemnizatorio, a través de su régimen transitorio, que ha planteado un debate jurídico sobre la eventual responsabilidad patrimonial del Estado legislador. **Metodología:** la investigación se basa en un análisis crítico, a través de la jurisprudencia y la doctrina, de la nueva regulación y singularmente de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. **Resultados:** el mecanismo indemnizatorio del Decreto Ley, avalado por la STC 64/2025, de 13 de marzo, se considera adecuado para compensar todos los conceptos indemnizables, a pesar de que sería deseable un desarrollo normativo que redujera la discrecionalidad en la aplicación de su régimen transitorio. **Conclusiones:** la normativa estudiada posibilita intervenir y revisar el mercado de viviendas turísticas, a priori sin costes económicos para la administración, lo que permite avanzar hacia un planeamiento urbanístico mucho más dinámico y adaptativo.

PALABRAS CLAVE

Viviendas de uso turístico; planeamiento urbanístico; responsabilidad patrimonial; delimitación no indemnizable; derecho a la vivienda.

ABSTRACT

Objectives: To analyze Decree-Law 3/2023, on urgent measures regarding the urban planning regime of tourist housing, which subjects them to a temporary five-year urban planning license and allows their cessation in municipalities that do not have enough habitual housing or this use puts urban balance at risk, as well as to examine its compensation mechanism, through its transitional regime, which has raised a legal debate on the possible public authority liability of the legislative State. **Methodology:** The research is based on a critical analysis, through jurisprudence and doctrine, of the new regulation and

particularly of the public authority liability of the legislative State. **Results:** The compensation mechanism of the Decree-Law, endorsed by STC 64/2025, of March 13, is considered adequate to compensate all compensable concepts, although a regulatory development that would reduce discretion in the application of its transitional regime would be desirable. **Conclusions:** The regulations studied make it possible to intervene and review the tourist housing market, a priori without economic costs for the administration, which allows progress towards much more dynamic and adaptive urban planning.

KEYWORDS

Short-term rentals; urban planning; public authority liability; non compensable regulations; right to housing.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO Y LA NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN QUE NO SE LIMITE A CONTROLAR SU CRECIMIENTO FUTURO. 2. LA REGULACIÓN DEL DECRETO LEY 3/2023: LA LIMITACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO MEDIANTE LA NORMATIVA URBANÍSTICA. 2.1. OBJETO DEL DECRETO LEY Y MARCO COMPETENCIAL: SOMETER A LICENCIA URBANÍSTICA LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO EN LOS MUNICIPIOS CON PROBLEMAS DE ACCESO A LA VIVIENDA O EN RIESGO DE ROMPER EL EQUILIBRIO URBANO. 2.2. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SU ADECUACIÓN AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. 2.3. LICENCIAS DINÁMICAS Y GARANTÍA DE ACCESO A ELLAS. 2.4. EL RÉGIMEN TRANSITORIO COMO MECANISMO INDEMNAZATORIO DEL CESE DE ACTIVIDAD DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO. 3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR PREVISTA EN LOS PROPIOS ACTOS LEGISLATIVOS POR MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN AUTORIZATORIO. 3.1. LOS ACTOS LEGISLATIVOS DE NATURALEZA NO EXPROPIATORIA Y LAS EXPROPIACIONES LEGISLATIVAS. 3.2. LA INDEMNAZACIÓN DEL ESTADO LEGISLADOR FUERA DE LOS SUPUESTOS EXPROPIATORIOS POR VULNERACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA O CONFIANZA LEGÍTIMA. 4. LA INDEMNAZACIÓN DIRECTAMENTE POR LEY, POR APLICACIÓN DE ACTOS LEGISLATIVOS DE NATURALEZA NO EXPROPIATORIA: EL EJEMPLO DEL REAL DECRETO LEY 13/2018. 5. LA NECESARIA ADECUACIÓN INDIVIDUALIZADA DEL PLAZO INDEMNAZATORIO. 6. LOS COSTES SUSCEPTIBLES DE SER COMPENSADOS MEDIANTE EL PLAZO INDEMNAZATORIO. 6.1. LA COMPENSACIÓN DEL DAÑO EMERGENTE QUE PERMITA LA RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN REALIZADA. 6.2. LA COMPENSACIÓN DEL LUCRO CESANTE QUE PERMITA INDEMNAZAR LAS PÉRDIDAS FUTURAS COMO CONSECUENCIA DEL TRASLADO O CIERRE DE LA ACTIVIDAD. 7. CONCLUSIONES. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO Y LA NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN QUE NO SE LIMITE A CONTROLAR SU CRECIMIENTO FUTURO

El auge del turismo bate récords en España año tras año. Si en 2023 se superó la cifra récord de 85 millones de turistas internacionales –un 1,9 % por encima del récord prepandemia de 2019–, en 2024 el número de turistas internacionales ha alcanzado su cifra más alta de la serie Frontur del Instituto Nacional de Estadística¹, llegando a los 93,8 millones, un 10,1 % superior con relación a 2023. En este año, la comunidad que más turistas recibió fue Cataluña, con 19,9 millones. Todo ello ha supuesto un crecimiento del 6 % del PIB turístico, que representa más de una cuarta parte del crecimiento total del PIB español en 2024 (Heymann, 2024, p. 28).

A pesar de que los pronósticos inicialmente apuntaban a una desaceleración de la actividad turística para el 2024, por el empeoramiento de las perspectivas económicas (García Esteban *et al.*, 2023, pp. 11-12 y Heymann e Ibáñez, 2023, p. 30), lo cierto es que las cifras han seguido batiendo marcas históricas, continuando una tendencia de crecimiento global que –exceptuando el paréntesis de la pandemia– lleva décadas y prosigue durante el 2025, aunque de forma más moderada (Álvarez, 2025, pp. 2-10).

Pero este boom turístico también presenta riesgos y amenazas. Por un lado, desde la perspectiva económica, la fuerte demanda de servicios vinculados a la restauración y el turismo explican casi la mitad del

¹ INE (2024). Estadística de Movimientos Turísticos en Fronteras (FRONTUR). Septiembre 2024. Datos provisionales. <https://www.ine.es/dyngs/Prensa/es/FRONTUR0924.htm>

crecimiento de la inflación en servicios en España (Banco de España, 2024a, p. 24), lo que puede llegar a afectar al conjunto de la economía española.

Por el otro lado, este crecimiento turístico también tiene impacto en el mercado de la vivienda, contribuyendo a la gentrificación de muchas áreas urbanas y zonas turísticas (Crespi y Domínguez, 2021), e impulsando la sustitución de la escasa oferta de alquiler de vivienda habitual por alquiler de temporada o pisos turísticos (De la Encarnación, 2023, pp. 118-120), lo que ha contribuido, entre otros factores², al incremento de los precios del alquiler (Khametshin *et al.*, 2024, p. 30). En este sentido (García López *et al.*, 2020) calcularon que en los barrios de la ciudad de Barcelona con mayor concentración de viviendas de uso turístico los precios de la vivienda de alquiler habrían aumentado un 7 % y los precios de venta un 17 %.

Los datos, proporcionados por la propia patronal turística Exceltur, explicitan el crecimiento de las viviendas de uso turístico (VUT), que en noviembre de 2022 habían casi duplicado la capacidad de alojamientos turísticos de la última década. Según el Proyecto ReviTUR (2022), «de las 346 921 plazas turísticas en todos los modos de alojamiento (hoteles, pensiones, hostales, fondas y aparthotel) que había en las 20 principales ciudades españolas en 2010 se ha pasado a 788 136 plazas en 2019, explicando tan solo las VUT el 82 % del crecimiento de toda esta nueva capacidad alojativa».

Aunque ciertamente las VUT tienen un peso pequeño en el conjunto del mercado de vivienda, llegan a ostentar una dimensión relevante en determinadas áreas urbanas y turísticas. Así, las viviendas dedicadas a esta tipología de alojamiento turístico llegaron a 396 883 en 2024³ y si bien representan solo un 1,5 % de las viviendas en España constituyen un 11 % del mercado de viviendas principales de alquiler. Sin embargo, debe reconocerse la dificultad de identificar la oferta real estos alojamientos, muchos de los cuales operan sin licencia. En este sentido, el INE, en agosto de 2020 –en plena pandemia– afirmó que Barcelona y Madrid rondaban las 17 000 VUT cada una –unas 120 000 plazas– y representaban un 10,6 % del total, pero según los datos del Ayuntamiento de Barcelona, en ese período, las VUT con título habilitante en la ciudad solamente eran 9 541. Estas cifras pueden aumentar significativamente en zonas turísticas sin tantas limitaciones, donde la presencia del uso turístico se multiplica; así, en la provincia de Girona el porcentaje de VUT triplica la media estatal, hasta representar un 4,6 % del total de viviendas.

Todo ello ha llevado a muchas ciudades en España –como Barcelona, Madrid, Palma de Mallorca, Valencia, Bilbao o San Sebastián–, y también a diversas capitales mundiales como Nueva York (Wachsmuth y Weisler, 2018) o París (Bei, 2025), a impulsar una regulación de las VUT.

Los motivos que impulsan a las ciudades a intervenir sobre la expansión del uso turístico de las viviendas son diversos, pero podríamos sintetizarlos, como apunta De la Encarnación (2023, pp. 116-120), en un aumento del precio de la vivienda residencial y la reducción de la oferta residencial (García López *et al.*, 2020 y Valente *et al.*, 2023) –lo que aumenta los problemas de acceso a la vivienda– y contribuye a la gentrificación y turistificación del espacio urbano (Cocola-Gant, 2023 y Cocola-Gant *et al.*, 2020), con la consecuente pérdida de calidad de los hábitats e incluso de la identidad de la propia ciudad⁴. El impacto de las VUT, pues, no se limita a las afectaciones al derecho de acceso a la vivienda, sino también al entorno urbano.

En este contexto de dificultades de acceso a la vivienda, los gobiernos han impulsado una batería de medidas, muchas de ellas focalizadas en garantizar que el parque de viviendas existente se utilice prioritariamente para dar respuesta a las necesidades en materia de vivienda habitual de la población local. En este sentido, se calcula que en España existen unos 27 millones de viviendas, de las cuales 19,3 millones serían

² El incremento de los precios de alquiler singularmente en áreas urbanas y zonas turísticas, es fruto de múltiples factores: dinamismo demográfico con un crecimiento de más de un millón de hogares desde 2016; desplazamiento de numerosos colectivos al mercado de alquiler por la imposibilidad de acceder al mercado hipotecario; producción anual de viviendas nuevas por debajo de la creación neta de hogares y la demanda de vivienda, pero también desplazamiento de una parte de la oferta de alquiler habitual hacia usos alternativos más rentables y menos regulados, como el alquiler de temporada, el alquiler de habitaciones o las viviendas de uso turístico.

³ INE (2024). Estadística experimental. Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad. https://www.ine.es/experimental/viv_turistica/experimental_viv_turistica.htm

⁴ El Tribunal Supremo en su STS 1550/2020, 19 de noviembre de 2020, apuntó al riesgo de la pérdida de identidad del espacio urbano como consecuencia de la turistificación: «en las grandes ciudades, es igualmente posible y previsible llegar a su desertización (gentrificación), en determinados lugares, al alterarse la forma de vida de los residentes habituales, debido a la transformación –de hecho– de un uso tradicional residencial, en otro, pujante y turístico, con todas las consecuencias que de ello se derivan, pues, es evidente que cuando más auténtico es un lugar, a más gente atrae, pero, cuanta más gente atrae, más se diluye su auténtica identidad, y con ello la vida de los residentes habituales del mismo lugar. Es, en síntesis, convertir las ciudades –o las partes esenciales de las mismas– en un a modo de parque temático, en vez de un lugar habitable y de convivencia. La ciudad se convierte en un problema y no en un sistema de solucionar los problemas de sus habitantes».

principales y unos 7,5 millones se distribuyen en diversos usos, como segundas residencias, viviendas desocupadas y alquiler turístico o de temporada (Banco de España, 2024b).

Algunas de las medidas que se han impulsado se centran en proteger la vivienda habitual frente a otros usos, como el alquiler de temporada o el turístico. Por ejemplo, a nivel estatal, con la aprobación recientemente del Real Decreto 1312/2024, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de Registro Único de Arrendamientos y se crea la Ventanilla Única Digital de Arrendamientos para la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración, que avanza la transposición al ordenamiento interno del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024. El objetivo de esta nueva norma es establecer un procedimiento de registro único de esta tipología de arrendamientos que permita tener un mayor control sobre esta actividad. Se pretende, de esta forma, solucionar la falta de información, que dificulta a las autoridades elaborar y aplicar respuestas adecuadas, reconociendo que estos usos contribuyen a la «disminución del número de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración disponibles y al aumento de los precios de los alquileres y la vivienda». La entrada en vigor de sus disposiciones se produjo el 1 de julio de 2025, para otorgar un plazo suficiente para realizar las adaptaciones de carácter tecnológico y funcional necesarias, por lo que aún es pronto para valorar sus efectos.

A nivel autonómico y local también son muchas las iniciativas que se han desarrollado para frenar el auge de las VUT (Aguirre, 2021 y Quintiá, 2022, pp. 132-137). Los mecanismos utilizados son diversos, pero al tratarse de actividades turísticas, se han abordado prioritariamente mediante la normativa turística de carácter reglamentario por parte de comunidades autónomas y a través de ordenanzas municipales de naturaleza no urbanística mediante un abanico diverso de técnicas de intervención (ACCO, 2014):

1. las que configuran un régimen de intervención más gravoso, con regulaciones o limitaciones adicionales a las previstas en la normativa turística, sin habilitación legal para ello y.
2. las que introducen directamente en las ordenanzas regulaciones propias del planeamiento urbanístico, como la zonificación, la limitación por distancias o los parámetros urbanísticos, vulnerando la legislación en materia de suelo, que no permite determinar a través de ordenanza las condiciones de implantación de usos urbanísticos sin modificar previamente el planeamiento (Gimeno, 2024 y Atxukarro, 2019).

La normativa sectorial turística resultó infructuosa si su objetivo era limitar, obstaculizar o directamente prohibir el desarrollo de la actividad de vivienda turística (Aguirre, 2021, pp. 26-30). De hecho, un gran número de las regulaciones terminaron anuladas por falta de habilitación legal, utilizar técnicas impropias de las ordenanzas o ser contrarias a la libre prestación de servicios de la Directiva 2006/123/CE y no estar justificadas en términos de necesidad y proporcionalidad. También Exceltur, en su estudio ReviTUR, llegaba a la misma conclusión: en las ciudades con normativas restrictivas para las VUT existía una dificultad extraordinaria para hacerlas cumplir, y el número de plazas ofertadas seguía siendo muy superior al objetivo de la regulación⁵.

Desde nuestra perspectiva, la vía idónea para la intervención en las VUT, como cualquier otra actividad económica, es a través del planeamiento urbanístico, que es el instrumento habilitado legalmente para organizar y regular los usos del suelo –art. 4 del Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU)–. De hecho, son diversos los pronunciamientos judiciales que habían apuntado previamente la necesidad de regular las VUT a través del urbanismo por diferentes motivos: para determinar los sistemas necesarios –STSJ de Andalucía 1672/2015, de 29 de junio (ROJ STSJ AND 6971/2015)– o para diferenciar el uso de VUT del uso residencial permanente –SSTSJ de Madrid 1509/2012, de 25 de octubre (ROJ STSJ M 15687/2012), 70/2013, de 23 de enero (ROJ STSJ M 2087/2013 y 513/2013, de 17 de abril (ROJ STSJ M 4372/2013)–.

En este sentido, según figura en la propia memoria del Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico objeto de este artículo, en Cataluña 29 municipios ya habían regulado el uso de VUT a través del planeamiento general y otros 54 municipios lo habían hecho a través de las ordenanzas municipales antes de la nueva regulación. Ahora bien, se trataba de una regulación heterogénea, que en algunos casos no había respetado la Directiva de servicios, lo que no desvirtuaba, según la memoria, la necesidad del Decreto Ley.

⁵ El estudio analiza los casos de Barcelona, Madrid, Palma de Mallorca y Valencia, llegando a la conclusión que en estos municipios la oferta comercializada a través de las plataformas supera los objetivos de la regulación o incumple sus condiciones.

De igual modo Barcelona⁶ y Madrid⁷ (Román, 2018 y Hernando, 2022) habían optado por la regulación de las VUT a través del urbanismo, utilizando la figura de los planes especiales, pero ampliando la regulación al conjunto de establecimientos de alojamiento turístico y no solamente las VUT.

También el Tribunal Supremo –SSTS 1550/2020, de 19 de noviembre (ROJ STS 3842/2020), y 75/2021, de 26 de enero (ROJ STS 210/2021)– ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el uso del planeamiento urbanístico para regular la VUT, en Bilbao⁸ y Barcelona, llegando a la conclusión de que no solo es posible sino necesaria la intervención municipal a través del planeamiento «que cuenta con un claro respaldo y legitimación democrática, y que, además, se nos presenta como realizada por la Administración más cercana al ciudadano, y articulada con un mayor grado de participación y conocimiento de la concreta realidad local». El TS se apoya para ello en la doctrina del TJUE –SSTJUE de 30 de enero de 2018 y de 22 de setiembre de 2020–, que no solo ha avalado la utilización del planeamiento urbanístico para limitar territorialmente una actividad económica, sino que también ha admitido la exigencia de autorización administrativa previa de las VUT para garantizar el derecho a una vivienda digna a la población. En ambos casos el TJUE ha reconocido que las restricciones están justificadas por una razón imperiosa de interés general.

Ahora bien, el problema que se plantea, mediante un planeamiento urbanístico restrictivo, es que su simple aprobación no puede extinguir los usos existentes legalmente implantados sin asumir la indemnización económica correspondiente –art. 48.c del TRLSRU–. Por ello, cualquier intervención urbanística, si no quiere asumir responsabilidades patrimoniales, se limita a establecer limitaciones futuras, pero reconociendo las actividades preexistentes. Esto es lo que sucedió en Bilbao y en Barcelona donde, de facto, la aprobación de un planeamiento limitativo de nuevas VUT, pero tolerante con las existentes para evitar indemnizar, configuró un régimen de monopolio de carácter indefinido para los actuales titulares de los títulos habilitantes para ejercer dicha actividad.

En este contexto, se había esbozado (Aguirre, 2021, pp. 37-39) la necesidad de articular un nuevo régimen jurídico de naturaleza urbanística capaz de:

1. evitar el incremento sin control del uso en cuestión con una medida de carácter general en los municipios con problemas de acceso a la vivienda o con exceso de VUT;
2. corregir eventuales excesos extinguiendo, si fuera necesario, una parte de las VUT existentes;
3. garantizar así mismo un régimen jurídico más respetuoso con los arts. 11 y 12 de la Directiva de Servicios y con el art. 8.1 de la Ley 17/2009, que garantice que este número limitado de títulos habilitantes –allí donde esté justificado por razones urbanísticas– tenga una duración limitada y que en el procedimiento de concesión se garantice el cumplimiento de los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva, y
4. articular un mecanismo indemnizatorio de los títulos a extinguir, de conformidad con lo previsto en el art. 32.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que dispone la posibilidad de que el propio acto legislativo regule la forma de indemnizar la lesión causada por el mismo.

⁶ En Barcelona la ordenación de la VUT se regula actualmente en el Plan especial urbanístico de regulación de establecimientos de alojamiento turístico (PEUAT) aprobado en diciembre de 2021. La normativa impide situar a las VUT en un edificio que tuvieran viviendas principales o secundarias a 1 de julio de 2015 y sobre todo configura unas reglas de densidad que impiden de facto la apertura de nuevos títulos habilitantes en el centro de la ciudad y únicamente permitiría abrir las en otras zonas de Barcelona si previamente se da de baja una licencia existente.

⁷ En el caso de Madrid la ordenación de la VUT se articula en el Plan Especial de regulación del uso de servicios terciarios en la clase de hospedaje, distritos de Centro, Arganzuela, Retiro, Salamanca, Chamartín, Tetuán, Chamberí, Moncloa-Aravaca, Latina, Carabanchel y Usera, aprobado en marzo de 2019. El documento reconoce que las VUT están sustituyendo a las viviendas de alojamiento permanente y que es necesario defender el uso residencial y su entorno urbano en aquellas áreas en que se ve amenazado por el uso de hospedaje. El Plan impone el acceso independiente a las viviendas en edificios residenciales, en ciertos ámbitos de la ciudad, y en otros, restringe las VUT a aquellas que se encuentran ubicadas en las plantas inferior a la baja, baja y primera de los edificios.

⁸ En el caso de Bilbao la ordenación se articula a través de una modificación del PGOU que limita la apertura de las VUT en la primera planta de los edificios residenciales o en plantas inmediatamente inferiores a las destinadas a vivienda si estas tienen un acceso independiente. Incluso en determinados ámbitos se reduce esta posibilidad a una única vivienda turística por edificio. Además, la modificación califica las viviendas turísticas dentro del uso de equipamiento y lo diferencia del uso residencial entendido como el alojamiento estable y permanente de las personas. Todo ello dificulta la apertura de nuevas VUT, pero en cambio la modificación del PGOU es tolerante con las VUT preexistentes fuera de esta ordenación.

De hecho, en Cataluña, el debate social y político en torno a la necesidad de adoptar una regulación más restrictiva de la actividad se venía planteando desde hacía años⁹, lo que llevó a incorporar la necesidad de explorar esta nueva regulación en el Plan de Gobierno de la XIV Legislatura, aprobado en septiembre de 2021, que disponía la necesidad de «estudiar los márgenes legales de la normativa aplicable al alquiler turístico en viviendas para su sometimiento a licencia urbanística, a régimen de autorización previa para iniciar la actividad, así como revisar los requisitos turísticos exigidos», y también «promover herramientas de apoyo al mundo municipal para que se aprueben planes urbanísticos y ordenanzas reguladoras». Posteriormente, en diciembre del mismo año 2021, se incorporó en el trámite de enmiendas¹⁰ al proyecto de ley de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para 2022, una regulación parecida a la adoptada, aunque finalmente no prosperó por entenderse que la normativa superaba el contenido propio de una ley de medidas.

A pesar de los intentos previos, no fue hasta finales de 2023 que el nuevo régimen jurídico adquirió forma mediante el Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, una norma que fue convalidada en el Parlament el 20 de diciembre de ese mismo año.

En este trabajo analizamos la nueva regulación, que permite no solo limitar las VUT en los municipios con problemas de acceso a la vivienda o con exceso de viviendas destinadas a ese uso, sino también extinguir las existentes y articular un mecanismo indemnizatorio singular a través de su régimen transitorio, de cinco años prorrogables por otros cinco, que opera como compensación. Prestaremos una especial atención al régimen indemnizatorio, a su adecuación jurídica y a la posibilidad de acomodar el plazo indemnizatorio del régimen transitorio. Un mecanismo indemnizatorio que ha suscitado un debate jurídico sobre la eventual responsabilidad patrimonial de la Generalitat de Catalunya, con la interposición de reclamaciones administrativas millonarias¹¹.

2. LA REGULACIÓN DEL DECRETO LEY 3/2023: LA LIMITACIÓN DE LAS VIVIENDAS DE USO TURÍSTICO MEDIANTE LA NORMATIVA URBANÍSTICA

El Decreto Ley 3/2023, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, parte en su exposición de motivos de la premisa de que esta actividad tiene efectos directos sobre la reducción del mercado potencial de alquiler de vivienda habitual, pues las VUT no surgen de la construcción de nuevas viviendas con esta finalidad, sino de un cambio de destino de las viviendas existentes. Una situación que se agrava por el potencial turístico de Cataluña, pero también por la insuficiencia de oferta de viviendas para cubrir las necesidades de residencia habitual en un escenario de crecimiento de la población¹².

Este contexto de urgencia, por la sustitución de la insuficiente oferta residencial permanente por VUT y el consecuente aumento de precios (García López *et al.*, 2020), ya había impulsado a muchos municipios en Cataluña, como en todo el mundo, a ordenar directamente las VUT mediante ordenanzas municipales o planes urbanísticos, con un éxito dispar, en muchos casos. De hecho, el 20 % de los municipios en el ámbito de aplicación del Decreto Ley, que representan un 50 % de su población, ya habían regulado las VUT antes de la entrada en vigor del mismo.

A estas circunstancias se sumó la necesidad de contener una de las eventuales externalidades negativas de la limitación de precios del alquiler de vivienda habitual que había regulado la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, una vez esta estuviese vigente en Cataluña¹³, con una posible huida de las viviendas del mercado de alquiler de vivienda habitual hacia usos más rentables como el alquiler turístico. De hecho, esta tendencia de huida de la vivienda habitual hacia las VUT, por su mayor rentabilidad, ya había

⁹ Aunque en 2017 el PEUAT ya prohibió la apertura de nuevas VUT en toda Barcelona, los intentos de frenar el fenómeno de las viviendas turísticas en Barcelona empiezan en 2010, con el Plan especial de establecimientos de concurrencia pública, hotelería y otras actividades en Ciutat Vella.

¹⁰ Enmiendas 32, 33 y 34 publicadas en el BOPC 183, de 13 de diciembre de 2021.

¹¹ Clara Blanchard: «Los dueños de pisos turísticos de Barcelona reclaman 1000 millones de euros por su cierre», *El País*, 16-09-2024.

¹² Según el Banco de España (2024b, p. 251) el déficit acumulado entre creación neta de nuevos hogares y producción de viviendas nuevas en España alcanzará en 2025 las 600 000 viviendas.

¹³ La contención derentas en Cataluña se había impulsado con la Resolución TER/2940/2023, de 11 de agosto, por la que se declaran zona de mercado residencial tensionado varios municipios y sus consecuencias eran conocidas por todo el mundo, aunque formalmente no entró en vigor hasta marzo de 2024, con su publicación en el BOE núm. 66, de 15 de marzo de 2024.

sido detectada por Exceltur en su estudio ReviTUR, que afirmaba que el diferencial de ingresos entre los dos usos, en los 98 barrios de las 6 ciudades del estudio, era de un 253 % de media, superior en las VUT en comparación con el alquiler de vivienda habitual.

A la realidad del mercado de la vivienda se sumaba la necesidad de actuar de forma urgente ante el fuerte incremento de VUT, que contribuía a la saturación turística. Los datos eran explícitos: las 47 242 VUT existentes en Cataluña en 2015, que representaban 260 012 plazas, se habían más que duplicado en noviembre de 2023, hasta llegar a las 104 114 VUT, que representaban 572 627 plazas, prácticamente la mitad del total de plazas de alojamiento turístico de toda Cataluña. Lo que favorecía, como admitía la exposición de motivos del Decreto Ley, «la proliferación de actividades turísticas y de ocio que rompen el equilibrio del entorno urbano, dado que generan un funcionamiento anómalo en la zona al no estar destinadas a residentes locales, la gentrificación turística, la transformación social de los barrios a través del deterioro del paisaje urbano y la saturación de las infraestructuras y servicios de la ciudad, entre otros». Las ciudades no han sido diseñadas para la aparición de esta afluencia masiva de turistas y, a los problemas de acceso a la vivienda, se añaden los provocados por la saturación turística (Crespi y Domínguez, 2021, pp. 75-79 y De la Encarnación, 2023, p. 112),

La finalidad del Decreto Ley, por tanto, era garantizar que el uso residencial, de conformidad con el mandato del art. 3.4 del TRLSRU, se ponía al servicio del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada mediante una ordenación urbanística capaz de conciliar el destino de determinadas viviendas a uso turístico con la capacidad de priorizar las necesidades habitacionales y sociales de la población.

A pesar de la magnitud del problema, en el trámite de convalidación parlamentaria del Decreto Ley se cuestionó ante el Consejo de Garantías Estatutarias (CGE), entre otros aspectos, la utilización de la vía del decreto ley para regular esta materia, tanto en relación con el presupuesto habilitante, la extraordinaria y urgente necesidad, como la sujeción a los límites materiales previstos en los arts. 64.1 del Estatut y 86.1 de la Constitución.

El CGE resolvió sobre dicha adecuación en su Dictamen 3/2023, de 1 de diciembre, concluyendo que no solo existe una extraordinaria y urgente necesidad, sino que también descartó cualquier afectación a los límites materiales del derecho de propiedad y de libertad de empresa. Un elemento de peso en la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad, según el CGE, fue el incremento relevante de VUT en solo 4 meses desde la aprobación de la Ley de vivienda estatal, en mayo de 2023, con la inscripción de 4 358 nuevas VUT, lo que suponía un 4,4 % del parque total de esta tipología de viviendas. El CGE justificaba la necesidad extraordinaria del Decreto Ley porque el incremento de VUT tenía un impacto directo en «la disminución del número de viviendas residenciales, con sus correspondientes efectos perturbadores de la efectividad del derecho constitucional a la vivienda y del equilibrio del entorno urbano» y, así mismo, la urgencia por la necesidad de una medida de efecto inmediato como la articulada justamente en el Decreto Ley.

También ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la adecuación del Decreto Ley a los límites estatutarios y constitucionales el Defensor del Pueblo, en su resolución de 5 de febrero del 2024, en que llegaba a idéntica conclusión que el CGE.

Finalmente, el debate jurídico sobre la existencia del presupuesto habilitante o afectación del contenido del derecho de propiedad ha terminado dilucidándose en la STC 64/2025, de 13 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad que el Partido Popular había interpuesto contra el Decreto Ley¹⁴. En la sentencia el TC (FJ3) analiza la exposición de motivos, el debate parlamentario de convalidación, la memoria del Decreto Ley y las alegaciones de la Generalitat con datos estadísticos del crecimiento de las VUT, para llegar a la conclusión que está justificada la situación de extraordinaria y urgente necesidad para la aprobación del mismo.

Tampoco el TC aprecia la vulneración del derecho de propiedad por parte de la norma, pues entiende el Tribunal (FJ4) que: «la explotación turística, como otros usos productivos distintos del residencial, no puede ser entendida como consustancial a las edificaciones calificadas por el planeamiento para el uso de vivienda, o, dicho en otras palabras, que la posibilidad de destinar la vivienda al uso turístico no es una de las facultades sin las cuales el derecho de propiedad sobre la vivienda deviene irreconocible». Concluyendo que «este régimen restrictivo del uso turístico de las viviendas no constituye una supresión del derecho de propiedad

¹⁴ Recurso de inconstitucionalidad n.º 798-2024, contra arts. 1, 2 y 3, disposición transitoria primera 1.a), disposición transitoria segunda, disposición final primera y anexo del Decreto Ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

sobre aquellas, sino una delimitación de un aspecto concreto de su contenido, en atención a la función social del derecho, que no lo hace desaparecer».

Por todo, el TC entiende que el Decreto Ley no sobrepasa tampoco los límites materiales de la legislación de urgencia en relación con el derecho de propiedad.

2.1. Objeto del Decreto Ley y marco competencial: someter a licencia urbanística las viviendas de uso turístico en los municipios con problemas de acceso a la vivienda o en riesgo de romper el equilibrio urbano

El Decreto Ley tiene por objeto someter, por primera vez, al régimen de licencia urbanística previa el destino de viviendas al uso turístico en los municipios con problemas de acceso a la vivienda y los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de VUT.

En Cataluña la actividad de VUT únicamente estaba regulada por la legislación sectorial turística¹⁵, que se limitaba a exigir una cédula de habitabilidad –como sucedería con cualquier vivienda– y una simple comunicación previa a la administración local. Una previsión lógica si se tiene en cuenta que el uso de vivienda turística inicialmente fue configurado como complementario al uso de vivienda, pero no como una auténtica actividad económica diferenciada de este. Este régimen de intervención administrativa permitía, potencialmente, la aparición de tantas VUT como viviendas hubiera en los municipios, sin límite de ninguna naturaleza y con un potencial que podía llegar incluso a desplazar la totalidad de la oferta residencial hacia este uso económico.

La entrada en vigor del Decreto Ley no desplaza la regulación turística, sino que exige la obtención de una licencia urbanística adicional a la comunicación municipal, con la finalidad de garantizar –a través del planeamiento urbanístico que deberán aprobar los ayuntamientos en un plazo de cinco años– que las viviendas se destinan prioritariamente al uso de residencial habitual –tal y como exige el art. 3.4 del TRLSRU– y, al mismo tiempo, evitar que el incremento de VUT rompa el equilibrio del entorno urbano. Además, la exigencia de la licencia urbanística permite a los municipios utilizar la disciplina urbanística para luchar contra la VUT ilegales, pues el desarrollo de una actividad sin la preceptiva licencia constituye una infracción grave –art. 214.b de la Ley de urbanismo en Cataluña– sancionada hasta 150 000 euros.

Desde la perspectiva competencial, la norma, que se articula mediante técnicas urbanísticas y una modificación de la vigente Ley de urbanismo, se aprueba en el marco de las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de urbanismo que incorporan, en el apdo. a) del art. 149.5 del Estatut, «la regulación del régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los distintos tipos de suelo y sus usos». Aunque la norma también podría encontrar acomodo en las competencias exclusivas de la Generalitat en materia de vivienda o de turismo reguladas, respectivamente, en los arts. 137 y 171 del Estatut.

A pesar de que, en el trámite de convalidación parlamentaria, se ha cuestionado la adecuación del Decreto Ley 3/2023 al art. 149.1.13 CE –bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica– y también al art. 149.1.18 CE –legislación sobre expropiación forzosa– ambas pretensiones fueron descartadas por el CGE. El Consejo entendió, en relación con el 149.1.13 CE, que la norma carece de trascendencia económica directa y general –requisito básico para la intervención estatal conforme a la doctrina del TC–, y en cuanto al 149.1.18 CE, que el Decreto Ley, lejos de contradecir la legislación básica estatal, desarrolla un mecanismo indemnizatorio explícitamente previsto en las bases estatales del art. 32.3 de la Ley 40/2015.

La eventual infracción del marco competencial estatal también fue dilucidada en la STC 64/2025. En el recurso, el Partido Popular alegaba una eventual invasión de la competencia estatal del art. 149.1.13 CE por infracción del art. 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, que no cita explícitamente la lucha contra la escasez de vivienda habitual, como razón de interés general, para exigir una autorización administrativa. El TC concluye (FJ5) que la falta de mención explícita de este motivo es irrelevante:

en tanto que tal finalidad es inherente a la ordenación del entorno urbano –a cuya protección se refiere la letra b) del citado precepto estatal– tanto por imperativo constitucional [47 CE en relación al 3.4 del TRLSRU y el 15.3 de la Ley del derecho a la vivienda] como por derivarse esta

¹⁵ Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo y anexo de la Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica.

relación de los parámetros que en este punto proporciona el Derecho de la Unión Europea [y la doctrina del TJUE], que cobra aquí relevancia por su reconocida influencia sobre la legislación estatal en materia de unidad de mercado.

Finamente, el TC también descarta la eventual vulneración de la autonomía municipal por parte del Decreto Ley (FJ6), recordando que la regulación está justificada en la protección de intereses supralcales –como el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada– y afirmando que la norma asegura a los municipios un importante nivel de participación a través de diferentes competencias: la decisión sobre la compatibilidad del uso turístico; el número de licencias a otorgar, y la regulación del régimen de otorgamiento, contenido y prórroga de las licencias.

2.2. El ámbito de aplicación y su adecuación al principio de proporcionalidad

El Decreto Ley contiene un anexo con el listado de 262 municipios donde la vivienda de uso turístico se encuentra sujeta al régimen de licencia urbanística previa porque presentan problemas de acceso a la vivienda o riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas destinadas a aquel uso.

De conformidad con la disposición transitoria primera, se consideran municipios con problemas de acceso a la vivienda –140 de los 262 del anexo, según la memoria del Decreto Ley– aquellos donde existan necesidades de vivienda acreditadas y que cumplan al menos uno de los siguientes requisitos:

- a) que la carga media del coste del alquiler o de la hipoteca en el presupuesto personal o de la unidad de convivencia, más los gastos y suministros básicos, supere el treinta por ciento de los ingresos medios o de la renta media de los hogares,
- b) que en el período de los cinco años anteriores a la entrada en vigor del Decreto Ley el precio de alquiler o compra de la vivienda haya experimentado un porcentaje de crecimiento acumulado al menos tres puntos superior al porcentaje de crecimiento acumulado de índice de precios de consumo de Cataluña.

Estos dos requisitos son idénticos a los contemplados en el art. 18.3 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, pero al incorporarse directamente en el anexo del Decreto Ley su aplicación resultaba inmediata, sin tener que esperar la publicación por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de las zonas de mercado residencial tensionado. De hecho, si el Decreto Ley hubiera hecho una remisión general a la zona de mercado residencial tensionado en Cataluña, su entrada en vigor se habría demorado hasta marzo de 2024.

Por otro lado, en el Decreto Ley se consideran municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de VUT –134 de los 262 del anexo, según la memoria del Decreto Ley– aquellos que presenten una ratio de 5 o más VUT por cada 100 habitantes en el momento de la aprobación del Decreto Ley.

Si tenemos en cuenta que cada VUT en Cataluña tiene una media de 5,5 plazas, una proporción de un mínimo de 5 VUT por cada 100 habitantes nos sitúa en un potencial de población turística media –solo a través de esta modalidad de alojamiento, sin contar con otras plazas como las hoteleras– de un mínimo de 27,5 turistas por cada 100 habitantes. Es un porcentaje importante en comparación con la población residente que justifica la intervención pública, pues, según la memoria del Decreto Ley, al tratarse de municipios con gran valor turístico, y en los que a las cifras indicadas hay que sumar también el número de visitantes de día, ese umbral es lo «suficientemente elevado como para distorsionar el entorno urbano y desplazar a un gran número de residentes del mismo». Pero es que, además, en 24 municipios de Cataluña la proporción de VUT por cada 100 habitantes supera la cifra de 20, lo que representa que el potencial de población turística alojada en VUT en ese municipio supera a la población residente, y todo ello sin tener en cuenta las otras modalidades de alojamiento.

Para evitar estas situaciones el nuevo régimen jurídico incorpora una limitación adicional, pues en ningún caso se pueden otorgar más licencias que las resultantes de aplicar un máximo de 10 VUT por cada 100 habitantes o, lo que es lo mismo, un promedio de 55 turistas alojados en VUT por cada 100 habitantes. Los municipios podrán reducir dicho porcentaje si lo consideran necesario. Esta limitación obedece, según la memoria de la norma, a la necesidad de evitar la saturación de la oferta de VUT y las consecuencias que conlleva en el mercado del alquiler. Además, según el mismo documento, la superación de esta ratio de 1 plaza por cada 2 residentes «no solo puede suponer problemas de convivencia y fuerte incidencia en el

mercado de vivienda residencial, sino incluso rotura del tejido social y pérdida de identidad del municipio, así como distorsión en la tipología de servicios de que debe disponer el municipio».

A diferencia de los criterios para determinar los municipios con problemas de acceso a la vivienda, estos dos umbrales –5 VUT por cada 100 habitantes, con un máximo de 10 VUT por cada 100 habitantes– han sido cuestionados en términos de proporcionalidad por la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO, 2023). La ACCO afirma que, en la documentación del Decreto Ley, no se indica el fundamento técnico de esta ratio, no se tiene en cuenta la presencia de características particulares que distinguen a los diversos municipios afectados, las actividades que se desarrollan en ellos o los impactos en las actividades económicas vinculadas al sector turístico, o el hecho de que la oferta de alojamientos turísticos también se encuentra configurada por otros tipos de alojamientos. Esta crítica la apunta también la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC, 2024), que concluye su informe señalando que «habría sido necesario un especial esfuerzo de motivación en términos de necesidad y de proporcionalidad, pues algunas medidas adoptadas serían cuestionables desde la perspectiva de dichos principios».

Una crítica que no es compartida por el TC en su STC 64/2025 sobre el Decreto Ley donde concluye que el umbral máximo no es desproporcionado y que responde a la finalidad de la norma que «pasa ineludiblemente por reducir el volumen de la oferta de viviendas de uso turístico en los municipios que entran en su ámbito de aplicación» (FJ5), por lo que entiende perfectamente justificado el mismo en la memoria del Decreto Ley.

En cualquier caso hemos de tener en cuenta que no nos encontramos delante de un anteproyecto de ley o un proyecto de reglamento, cuya tramitación exige que se acompañe de una tramitación más pausada, en que se puede desarrollar un análisis exhaustivo del principio de proporcionalidad o un análisis detallado de otras medidas menos restrictivas, sino en la tramitación de un Decreto Ley que por su propia naturaleza aborda una regulación de extraordinaria y urgente necesidad que debe dictarse con carácter inmediato. En este punto, a nuestro entender, la jurisprudencia de referencia debería ser la fijada por el Tribunal Constitucional, que establece los estándares que son exigibles a los decretos leyes. En este sentido, nos parece suficientemente ilustrativa esta afirmación del TC en su STC 18/2023, de 21 de marzo de 2023:

nuestra extensa jurisprudencia sobre el art. 86.1 CE nunca ha exigido que la definición de la situación de extraordinaria y urgente necesidad haya de venir justificada con, o apoyada en, datos concretos, reales o actuales, ni en información estadística de procedencia oficial o de otro tipo. Todo ello puede contribuir, sin duda, a esclarecer las premisas en las que se basa la definición gubernamental de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, pero no constituye un requisito imprescindible que acarree, en caso de incumplimiento, la grave sanción de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad.

Por otro lado, los dos umbrales cuestionados únicamente sirven para definir la exigencia, por un lado, de que el planeamiento urbanístico del municipio analice si el municipio en cuestión dispone de suficientes viviendas para uso habitacional –exigencia que deriva directamente de la legislación básica estatal– y para fijar un estándar máximo de VUT por municipio, que puede ser adaptado a la baja por el propio municipio. Los estándares urbanísticos, por definición, comportan la fijación de máximos y mínimos que limitan la discrecionalidad del planificador y tienen como finalidad conseguir unos mínimos comunes de calidad urbana en el conjunto de municipios. Estas estandarizaciones, aunque suponen cargas adicionales a la propiedad, garantizan la protección de valores comunes que responden al interés colectivo en el conjunto de municipios. En el caso que nos ocupa entendemos que ambos umbrales, que únicamente tienen como finalidad garantizar el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de VUT, están plenamente justificados.

En cualquier caso, al tratarse de un ámbito de aplicación que no es estático, sino que evoluciona, como también lo hacen las necesidades de vivienda, la norma dispone que cada cinco años, y previa audiencia a los municipios afectados, se determine, mediante orden de la persona titular del departamento competente en materia de urbanismo, la relación de municipios con problemas de acceso a la vivienda y de los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de VUT, pero sin definir qué indicadores se utilizaran en el futuro para concretar el nuevo perímetro.

2.3. Licencias dinámicas y garantía de acceso a ellas

La nueva licencia prevista en el Decreto Ley 3/2023, de naturaleza urbanística, presenta algunas singularidades en relación con el régimen ordinario de licencias urbanísticas, como ha señalado Araguàs (2024, pp. 8-9). Así, se trata de una licencia delimitada territorialmente al ámbito subjetivo de aplicación de la norma

que, como se ha apuntado, es dinámico y evoluciona en función de las necesidades de vivienda o del riesgo de romper el equilibrio urbano. Tiene, además, una duración de cinco años, aunque prorrogable por períodos de igual duración, siempre que el planeamiento urbanístico lo permita de conformidad con las propias exigencias del Decreto Ley.

Dichas exigencias, en el caso de los municipios que se hallan dentro del perímetro de la norma, prevén que la VUT solo es compatible con el uso de vivienda si lo permite expresamente el planeamiento urbanístico, cuando se justifique la suficiencia de suelo calificado para el uso de vivienda destinada al domicilio habitual y permanente de la población residente, teniendo en cuenta: el régimen de tenencia de las viviendas en el municipio; el no poner en riesgo la protección del entorno urbano, y el principio del desarrollo urbanístico sostenible del ámbito que se ordene.

Las nuevas licencias de VUT tienen un tercer límite, el cuantitativo: en ningún caso se pueden otorgar más licencias que las resultantes de aplicar un máximo de 10 VUT por cada 100 habitantes.

Por todo ello, y al limitarse por Ley el número de licencias, se dispone que, en el otorgamiento de las licencias y sus prórrogas, los municipios deben garantizar el cumplimiento de los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva, en coherencia con lo exigido por el art. 8.2 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

De hecho, la limitación temporal de las licencias también es abordada por la STC 64/2025 sobre el Decreto Ley que concluye que es una medida proporcional y necesaria para garantizar que «allí donde persistan los problemas afrontados y por tanto continúe aplicándose el régimen de licencia previa más allá del horizonte temporal de los cinco años, exista la posibilidad de que nuevos operadores accedan al mercado de la vivienda de uso turístico» (FJ5).

Los criterios de otorgamiento de las licencias, y sus prórrogas, no se configuran en el Decreto Ley 3/2023, por lo que, sin perjuicio de un desarrollo reglamentario posterior, abre la puerta a que los municipios adapten los criterios a sus diferentes singularidades –de calidad, ambientales, de ubicación, de estado del inmueble, de servicios ofrecidos por propietarios, etc.– lo que es coherente con el principio de autonomía municipal como ha reconocido el TC en la STC 64/2025 (FJ6). Unos criterios que en cualquier caso deberán respetar la objetividad, imparcialidad, y concurrencia competitiva y que en caso contrario podrán ser controlados por la jurisdicción contenciosa administrativa.

Estas nuevas licencias dinámicas, tanto desde la perspectiva territorial como de la temporal y la cuantitativa, ciertamente suponen un cambio de paradigma en la regulación urbanística de los usos, pero ni es la primera vez que se establece una limitación temporal de los títulos habilitantes de las VUT en España, ni es la primera experiencia de títulos urbanísticos limitados temporalmente.

Así, la Ley 6/2017, de 31 de julio, de modificación de la Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo de las Illes Balears, relativa a la comercialización de estancias turísticas en viviendas, limitó la actividad de viviendas de uso residencial, sometidas al régimen de propiedad horizontal, a zonas declaradas aptas y a un plazo temporal de cinco años desde la presentación de la declaración responsable. Pasado el plazo establecido, la norma dispone que solo se puede continuar con la comercialización turística si se siguen cumpliendo todos los requisitos normativos, incluido que la zona siga siendo apta, por períodos prorrogables de la misma duración. La previsión se realiza mediante normativa turística y no tiene efectos retroactivos en relación con los propietarios que ya comercializaban legalmente VUT con anterioridad a 1 de agosto de 2017. Con ello, de facto, la normativa de las Illes Balears establece un régimen dual donde una parte de los propietarios pueden ejercer la actividad sin limitación y la otra se ve sometida al régimen temporal, lo que puede derivar en un monopolio de los primeros en función de las restricciones que se incorporen.

Por otro lado, en el ámbito urbanístico, nuestra legislación básica en materia de suelo también contempla la posibilidad de usos y obras provisionales en suelo con calificación de rural, una posibilidad que también se extiende a las superficies de espacios libres o de dominio público ubicadas en suelo urbano para la construcción de ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal durante el tiempo que se mantenga la edificación.

De hecho, la configuración de licencias temporales o dinámicas, que tengan capacidad adaptativa a los cambios, es probablemente un mecanismo imprescindible para afrontar con éxito el gran reto de la adaptación del planeamiento al cambio climático. En este sentido, encontramos en el derecho comparado experiencias de planificación, como en Inglaterra con la gestión costera, donde se limita la duración de los usos o las edificaciones de una determinada área por medio de condiciones temporales y obligación de restitución, para reducir los riesgos futuros para las personas y las edificaciones (Aguirre, 2019, pp. 23-27; 2020, pp. 159-164).

Finalmente, la existencia de licencias temporales también debería impedir su uso especulativo por parte de algunos propietarios, que solicitaban el título de VUT con la única finalidad de incrementar el precio de venta de su vivienda.

2.4. El régimen transitorio como mecanismo indemnizatorio del cese de actividad de las viviendas de uso turístico

Las previsiones de la norma, de aplicación al conjunto de VUT existentes en 2023, obligaban necesariamente a regular un régimen transitorio que permitiera a los municipios adecuar su planeamiento municipal a las nuevas disposiciones, lo que deberá suceder antes de cinco años desde la entrada en vigor del Decreto Ley, para que los propietarios puedan solicitar una licencia urbanística. Si no obtienen la licencia, porque el planeamiento no contempla el uso turístico, al no disponer de suficiente suelo calificado para el uso de vivienda destinada al domicilio habitual y permanente, o bien porque se ha superado el número máximo de licencias previstas en ese municipio, deberán cesar su actividad.

El régimen transitorio del Decreto Ley, de cinco años, opera así mismo como un mecanismo indemnizatorio por todos los conceptos relacionados con las modificaciones que introduce en relación con el nuevo régimen urbanístico de las VUT. De hecho, incluso se dispone que si el titular de una VUT, que debe cesar su actividad como consecuencia del nuevo régimen, acredita que el régimen transitorio del Decreto Ley no compensa la pérdida del título habilitante de vivienda de uso turístico, puede solicitar una única ampliación del régimen transitorio de hasta cinco años más. En este caso, la ampliación debe solicitarse al ayuntamiento donde se ubique la vivienda una vez transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la norma y antes de que finalice el período transitorio de cinco años antes mencionado, aunque la norma no concreta nada más en relación con el procedimiento, ni qué conceptos o criterios se utilizarán para calcular la prórroga, ni qué documentos deberán presentarse.

No es la primera vez que una norma administrativa prevé el cese de actividades o impone restricciones a las mismas articulando un régimen transitorio, pero sin la previsión de indemnización económica. Sucedió con las vaquerías, con los establos, cuadras y corrales de ganado y aves dentro del núcleo urbano, que a partir de 1961 tuvieron diez años para ser clausurados sin derecho a indemnización alguna. También sucedió con la integración de España en las Comunidades Europeas, en 1986, y la desaparición progresiva de los derechos de aduana y de los agentes de aduana entre 1986 y 1993. Volvió a suceder, pero con plazos mucho más cortos, de unos pocos meses, con la entrada en vigor de la Ley antitabaco, que obligó a los establecimientos a adecuarse a la norma imperativamente. Tampoco se planteó ninguna indemnización económica, más allá del plazo transitorio para finalizar las emisiones, con el cierre de la televisión analógica y su posterior sustitución por la televisión digital.

En otros casos, como la prohibición de los toros en Cataluña o la descalificación urbanística de espacios naturales en las Illes Balears, más allá del eventual régimen transitorio, la norma remitía la eventual compensación económica a procedimientos de responsabilidad patrimonial y a la articulación de los necesarios créditos presupuestarios.

Un caso reciente, especialmente interesante por la proximidad con la solución normativa que nos ocupa, fue el del Real Decreto Ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor. En esta ocasión la norma articula su indemnización de forma explícita mediante el otorgamiento de un plazo transitorio, en lugar de una compensación económica, y este opera explícitamente como indemnización:

Las habilitaciones temporales establecidas en el apartado anterior tienen, para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas en este real decreto ley y, en particular, por la nueva delimitación del ámbito territorial de dichas autorizaciones conforme al art. 91 de la LOTT.

De hecho, la posibilidad de articular una indemnización directamente por Ley, por aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar, es una previsión explícitamente recogida en el art. 32.3 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y anteriormente recogida en el art. 139.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La norma dispone que para articular ese mecanismo se debe establecer «en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen».

Este mecanismo se debe diferenciar de las expropiaciones legislativas, con los ejemplos en nuestra legislación administrativa de la Ley de Costas y la Ley de Aguas, en los que también se utilizó su régimen transitorio como un mecanismo indemnizatorio. En ambos casos no hablamos de una mera regulación o limitación del contenido del derecho de propiedad, sino de la pérdida de ese derecho.

También se debe diferenciar esta técnica de los supuestos de responsabilidad patrimonial que derivan del art. 48 del TRLSRU, que son los relativos a daños derivados directamente de un cambio sobrevenido de la ordenación territorial y urbanística. Como apunta el dictamen del CGE, el mecanismo indemnizatorio previsto en el Decreto Ley es una opción legislativa conforme a sus competencias y adecuada al marco de la responsabilidad derivada de los actos del legislador, de acuerdo con la previsión del art. 32.3 de la Ley 40/2015, diferente de la responsabilidad patrimonial urbanística o una expropiación forzosa.

La opción legislativa de indemnizar mediante el régimen transitorio ha sido validada por el Tribunal Constitucional, como veremos en el siguiente epígrafe, en su STC 64/2025 que la ha considerado un mecanismo de mitigación temporal de los efectos adecuado para reducir el impacte patrimonial de la nueva regulación (FJ4).

En consecuencia, analizamos a continuación la responsabilidad patrimonial del Estado legislador, desde la óptica de la jurisprudencia, para acabar evaluando si el mecanismo indemnizatorio propuesto en el Decreto Ley 3/2023 puede ser considerado suficiente para compensar todas las modificaciones operadas por este.

3. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO LEGISLADOR PREVISTA EN LOS PROPIOS ACTOS LEGISLATIVOS POR MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN AUTORIZATORIO

La institución de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador se configura en el art. 32.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, mediante tres posibles vías: la prevista en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen –consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar– o bien cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional o de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea.

En el caso que nos ocupa, una vez acreditada la constitucionalidad del Decreto Ley 3/2023 y a la espera de determinar, en el recurso formulado ante la Comisión Europea¹⁶, si la nueva regulación de las VUT es adecuada al Derecho de la Unión Europea, focalizaremos este trabajo a determinar si el mecanismo indemnizatorio es adecuado.

Para ello toca, en primer lugar, evaluar si nos encontramos ante actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar o bien ante una expropiación legislativa. La diferencia entre una y otra situación es clave para determinar si corresponde aplicar las reglas indemnizatorias de la Ley de expropiación forzosa, y con ello el abono del correspondiente justiprecio o, en caso contrario, el mecanismo indemnizatorio previsto en la propia norma.

3.1. Los actos legislativos de naturaleza no expropiatoria y las expropiaciones legislativas

Sobre la diferenciación entre expropiación forzosa (33.1 CE) y mera delimitación de la propiedad (33.2 CE) lo cierto es que, como apunta García de Enterría (2005, pp. 193-194), la doctrina constitucional ha extendido la garantía expropiatoria a la expropiación de derechos, pero siempre que se estime que se trata de una privación singular y no de una regulación general. El Tribunal Constitucional, en su STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 11), diferencia la privación singular que caracterizaría a la expropiación de la regulación general, o delimitación del contenido de un derecho que, si bien suponen la restricción de derechos individuales, no están ni prohibidas, ni dan origen a indemnización:

Distintas son las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración *ex novo* modificativa de la situación normativa anterior. Estas medidas legales, aunque impliquen una reforma restrictiva de aquellos derechos individuales o la limitación de algunas de sus

¹⁶ Agustí Sala: «Las patronales de pisos turísticos denuncian en Bruselas la regulación catalana», El Periódico, 26-11-2024.

facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria. (...)

El único límite a estas modificaciones es que no impliquen desconocer su contenido esencial, como afirma el TC en la misma sentencia:

Es obvio, por otra parte, que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aunque predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente.

En este punto, desde nuestra perspectiva, en el caso concreto del Decreto Ley resulta nuclear la interpretación del TC, en la STC 64/2025, que concluye de manera tajante que ninguna de las medidas restrictivas previstas de la nueva regulación «afecta al contenido o elementos esenciales del derecho de propiedad sobre la vivienda» (FJ4) y por ello el nuevo régimen constituye una simple delimitación del derecho de propiedad de conformidad con su función social.

Ahora bien, ciertamente, la distinción no es pacífica en absoluto, y como mínimo en dos ocasiones, como apuntan García de Enterría (2005, pp. 194-195) y Doménech (2012, pp. 8-9), el TC ha calificado de expropiación la operación de dos leyes generales que no se referían a casos singulares: la Ley de Aguas de 1985 y la Ley de Costas de 1988, que ampliaban la extensión de sus respectivos dominios públicos eliminando propiedades privadas existentes en los mismos. Ambas leyes, que articulaban mecanismos indemnizatorios mediante su régimen transitorio, fueron declaradas constitucionales mediante las STC 227/1988, de 29 de noviembre, y STC 149/1991, de 4 julio. Las sentencias aceptaron que ambas leyes tenían un contenido expropiatorio, a pesar de su carácter de ordenación general y abstracta.

En este punto nos parece importante la precisión que ha desarrollado el Consejo de Estado en su consolidada doctrina¹⁷ –como órgano consultivo que resuelve las reclamaciones patrimoniales formuladas en materia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador– para diferenciar la responsabilidad patrimonial del Estado legislador de la expropiación legislativa. Como ejemplo de ella, en el dictamen número 791/2008, de 25 de junio, se declaró lo siguiente:

Debe ante todo distinguirse entre expropiación legislativa y responsabilidad del Estado legislador. Aquella da lugar en todo caso al abono del correspondiente justiprecio, y no está sujeta a las reglas propias de ésta.

La indemnización de los daños y perjuicios causados por actos legislativos de naturaleza expropiatoria obliga a determinar previamente si hay un deber jurídico de soportar el daño o perjuicio sufrido. Cuando exista tal deber, no podrá hablarse de privación singular ni por tanto de expropiación legislativa.

Como se declaró en el dictamen del Consejo de Estado número 3399/98, y en los anteriores números 1973/94 y 48/93, la modificación general del régimen administrativo específico diseñado para cada sector económico resulta una carga general que existe el deber jurídico de soportar. Constituyen en definitiva cargas generales las «consecuencias desfavorables que se giran con carácter uniforme a los administrados en cuanto miembros de la colectividad u operadores de un determinado mercado o sector económico», y no «de un modo singularizado y especial a algunos agentes que intervengan en los mismos en función de una determinada condición que en ellos concorra».

En particular, «con independencia de los sujetos a los que se refiera, existirá deber jurídico de soportar el daño causado cuando la modificación normativa se proponga eliminar un resultado dañoso, ilícito o inmoral al que podría contribuir su destinatario».

Una doctrina que ha sido de aplicación, por ejemplo, en el cierre de establecimientos dispensadores de tabaco como consecuencia de la legislación antitabaco, en el cierre de agencias de aduanas como consecuencia de la entrada en vigor del Acta Única Europea o en los perjuicios por la adaptación de máquinas

¹⁷ Dictámenes 816/2008, de 17 de julio; 791/2008, de 25 de junio; 725/2008, de 5 de junio; 3399/98, de 12 de noviembre; 1973/94, de 16 de diciembre, y 48/93, de 22 de julio.

recreativas como consecuencia de una modificación normativa. En ninguno de estos casos se ha apreciado la existencia de una expropiación legislativa y tampoco se articuló ninguna indemnización económica, más allá del período transitorio de adaptación previsto en la propia norma.

De la misma se deduce, que la modificación de las condiciones de una autorización administrativa por motivos de interés general –en nuestro caso, la protección de la vivienda habitual– y de aplicación al conjunto de operadores no puede ser considerada una limitación singular ni, en consecuencia, una expropiación legislativa.

Esta es justamente la interpretación del Tribunal Constitucional, en su STC 64/2025 sobre el Decreto Ley 3/2023 (FJ4), que descarta que tenga naturaleza materialmente expropiatoria por el simple hecho que la norma no afecta a un derecho patrimonial consolidado y separable del derecho de propiedad, ni tampoco al contenido esencial de este último:

Así las cosas, no cabe entender que la disposición transitoria segunda del Decreto Ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023 incida, ni siquiera en el caso de los títulos habilitantes consistentes en autorizaciones o licencias municipales, sobre el contenido de un derecho patrimonial consolidado y separable del derecho de propiedad sobre la vivienda. Se trata de una norma que viene a someter a la nueva regulación las relaciones jurídicas de trato continuado nacidas con anterioridad a su entrada en vigor y que, al hacerlo, incide sobre una facultad que, según se ha razonado ya, no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad sobre la vivienda y cuyo grado de estabilidad resulta, además, debilitado por su sumisión normativa ab initio a la compatibilidad con el régimen urbanístico de la vivienda de que se trate.

Todo ello conduce a rechazar la aducida naturaleza materialmente expropiatoria de la disposición transitoria segunda y, con ello, su alegada inconstitucionalidad por inobservancia de las garantías constitucionales de la expropiación forzosa (art. 33.3 CE) y por sobrepasar los límites materiales de los decretos leyes (art. 86.1 CE).

En conclusión, al tratarse de una regulación general a todos los propietarios, que no afecta al contenido esencial del derecho de propiedad, y no existir una limitación singular a unos propietarios concretos, no podemos recurrir a la institución de la expropiación forzosa como mecanismo indemnizatorio.

3.2. La indemnización del Estado legislador fuera de los supuestos expropiatorios por vulneración de los principios de seguridad jurídica o confianza legítima

Descartada la existencia de una expropiación legislativa, corresponde valorar la concurrencia de una eventual responsabilidad patrimonial del Estado legislador por leyes no declaradas inconstitucionales o contrarias al Derecho europeo. Ciertamente, en el caso que nos ocupa, la norma dispone un mecanismo indemnizatorio mediante su régimen transitorio, pero, de alegarse su insuficiencia para la reparación integral del daño, ¿podría abrirse la puerta a una eventual responsabilidad patrimonial con una indemnización superior a la prevista en la norma?

Como afirma Alonso (1999, p. 125), fuera de los supuestos expropiatorios, que en nuestro caso hemos descartado, no existe la posibilidad de reclamar una indemnización por actos legislativos legítimos que no hayan previsto indemnización, o la misma no satisfaga en cuantía o plazo al afectado.

Según la autora, esta norma solamente puede tener excepciones en dos eventuales situaciones: en leyes inconstitucionales y en leyes que, sin ser inconstitucionales, supongan un atentado a los principios de seguridad jurídica o confianza legítima. En ambos casos, tanto el Tribunal Constitucional en el momento de dictar la sentencia sobre la infracción constitucional, como el juez ordinario que estime la vulneración de los principios de seguridad jurídica o confianza legítima, podrán aplicar las reglas jurisprudenciales para dar cumplimiento al art. 9.3 CE, al margen de lo que disponga la norma.

En este sentido, el concepto de seguridad jurídica ha sido definido por el Tribunal Constitucional como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando «la claridad y no la confusión normativa» (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ4 y STC 64/2025, de 13 de marzo, FJ7). Además, el mismo TC ha delimitado el contenido del principio de seguridad jurídica y confianza legítima, afirmando que «no suponen el derecho de los actores económicos a la permanencia de la regulación existente en un momento dado en un determinado sector de actividad. Dicha estabilidad regulatoria es compatible con cambios legislativos, cuando sean previsibles y derivados de exigencias claras del interés general.» (STC 270/2015, FJ7).

Por otro lado, el principio de buena fe y confianza legítima forma parte de los principios que las administraciones públicas deben respetar en su actuación y en sus relaciones, conforme al art. 3.1.e de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Así mismo, el principio de seguridad jurídica es el que inspiró la incorporación en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de los principios de buena regulación o la apuesta por mejorar la planificación normativa mediante la obligación de publicar un Plan Anual Normativo.

Pero en el caso que nos ocupa, al tratarse de un decreto ley, no son de aplicación los principios de buena regulación del art. 129 de la Ley 39/2015, que únicamente inspiran el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Por el mismo motivo la norma tampoco formaba parte del Plan Anual Normativo, que únicamente incorpora las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente, pero no los decretos leyes dictados en casos de extraordinaria y urgente necesidad.

A pesar de ello, y como se ha apuntado, el debate social y político en torno a la necesidad de adoptar una regulación más restrictiva de las VUT, incorporando la exigencia de la licencia urbanística, era ampliamente conocido: formaba parte del Plan de Gobierno de la XIV Legislatura e incluso una regulación parecida al Decreto Ley 3/2023 se había incorporado al Proyecto de ley de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para 2022, que no prosperó.

Ahora bien, a pesar de estos precedentes, ¿podrían entenderse vulnerados los principios de seguridad jurídica o confianza legítima en la aprobación de esta norma? Analicemos la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre los mismos.

El Tribunal Supremo, en una Sentencia de 13 de febrero de 1997 (ROJ STS 968/1997) en que analizaba una eventual indemnización solicitada por los agentes de aduanas como consecuencia de la supresión de su actividad económica por la entrada en vigor del Acta Única Europea¹⁸, afirmaba que el principio de confianza legítima estaba estrechamente relacionado con la observancia del principio de buena fe en las relaciones entre la administración y los particulares, la seguridad jurídica y el equilibrio de prestaciones. Así declaraba, en relación con el principio de confianza legítima, que la jurisprudencia del TS y del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas reconoce que:

La virtualidad de este principio puede comportar la anulación y, cuando menos, obliga a responder en el marco comunitario, de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta económica y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias económicas habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento.

Ahora bien, el mismo Tribunal Supremo introducía límites al principio, afirmando que no garantizaba de ninguna manera la congelación de una determinada situación o de derechos:

Sin embargo, el principio de confianza legítima no garantiza a los agentes económicos la perpetuación de la situación existente, la cual puede ser modificada en el marco de la facultad de apreciación de las instituciones comunitarias, ni les reconoce un derecho adquirido al mantenimiento de una ventaja.

De hecho, la misma sentencia del Tribunal Supremo concluye de forma contundente que:

ni el principio de seguridad jurídica ni el de confianza legítima garantizan que las situaciones de ventaja económica deban mantenerse indefinidamente estables, coartando la potestad de los poderes públicos para imponer nuevas regulaciones apreciando las necesidades del interés general.

Por todo ello, en la sentencia queda acreditado que el ingreso en el Mercado Común Europeo no se adoptó de manera inopinada y brusca, sino que la medida fue conocida desde mucho tiempo antes de ser adoptada. Por todo ello, y al no apreciar tampoco medidas de sacrificio singular, descarta la existencia de responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

En la misma dirección, la STS de 1 de junio de 2018 (ROJ STS 2081/2018), en una solicitud de indemnización por los daños y perjuicios producidos como consecuencia del cese de emisión de dos canales de

¹⁸ La entrada de España en las Comunidades Europeas comportó la unión aduanera con la adopción progresiva de medidas para establecer el mercado interior hasta finales de 1992.

televisión digital de cobertura estatal, recuerda la jurisprudencia de esa Sala en la sentencia de 7 de febrero de 1998 (ROJ STS 1052/1998), siguiendo la sentencia del Tribunal Constitucional 28/1997:

puede haber responsabilidad del Estado legislador por actos legislativos no expropiatorios carentes de previsión indemnizatoria o compensatoria y sin que hayan sido declarados inconstitucionales o contrarios al derecho de la Unión Europea. En estos casos lo determinante es que la ley contenga una previsión contraria a la confianza legítima, que implique el sacrificio patrimonial singular de derechos legítimos y en el que concurren los elementos propios de toda responsabilidad patrimonial, en especial la antijuridicidad.

En esta sentencia la pretensión indemnizatoria se basaba en la omisión del legislador en la Ley 7/2010, consistente en no prever una disposición transitoria que regulase la situación jurídica de las operadoras, antiguas concesionarias, tras el apagón analógico –como preveía la normativa reglamentaria–. La Sala acabó desestimando la responsabilidad patrimonial, por omisión del legislador, entre otros motivos porque las operadoras pudieron, a pesar de todo, seguir emitiendo hasta mayo del 2014 y porque tampoco existía un derecho patrimonializado, sino una mera expectativa.

De hecho, el TS reconoce en su jurisprudencia que el principio de confianza legítima en relación con la seguridad jurídica no es en absoluto incompatible con las modificaciones normativas que se puedan llevar a cabo. Como afirma en su sentencia de 10 de diciembre de 2015 (ROJ STS 5374/2015), que descartaba la eventual responsabilidad patrimonial operada por la suspensión de las primas en las energías renovables:

3.º Aparte del principio de confianza legítima, respecto de la seguridad jurídica esta Sala tiene dicho en materia regulatoria, que tal principio constitucional es compatible con los cambios normativos, sin que pueda invocarse como freno a las modificaciones normativas; respecto de las energías renovables –no es el caso– tiene dicho esta Sala que su invocación es inapropiada por tratarse de un sector que en lo técnico, por su novedad, requiere ajustes sucesivos y va en paralelo a la evolución de las circunstancias económicas generales y a sus propias características. Es lógico que ante cambios significativos del panorama económico con consecuencias inmediatas para el equilibrio del sistema, se revisen los parámetros iniciales determinantes, en magnitudes o en tiempo de disfrute, del cálculo de la tarifa regulada, y no puede oponerse a ello meramente el valor de la «seguridad jurídica».

Así pues, la jurisprudencia del Tribunal Supremo confirma que, fuera de los supuestos expropiatorios –que se deben descartar ante la modificación de las condiciones de una autorización administrativa por motivos de interés general y de aplicación al conjunto de operadores–, no existe posibilidad de reclamar una indemnización por actos legislativos legítimos que no hayan previsto indemnización, o la misma no satisfaga en cuantía o plazo al afectado. Esta norma tiene tres únicas excepciones, cuando se trate de leyes inconstitucionales, de leyes contrarias al derecho de la Unión Europea o bien de leyes que «supongan un atentado a los principios de seguridad jurídica o confianza legítima», supuestos que no operan en el caso de la regulación catalana de la VUT, pues ni la norma ha sido declarada inconstitucional, o contraria al derecho europeo, ni su régimen transitorio, de cinco años ampliable a otros cinco, puede suponer un quebranto de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, desde la perspectiva del Tribunal Supremo, ni del propio Tribunal Constitucional.

De hecho el TC, en la STC 64/2025, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la adecuación del Decreto Ley al principio de seguridad jurídica affirmando que «compatible con la seguridad jurídica, pues, aunque utiliza conceptos que contienen un margen de apreciación, los mismos son susceptibles de ser definidos de forma acorde “con el sentido idiomático general” (STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 10), lo que elimina el riesgo de una absoluta indeterminación en cuanto a su interpretación o a que se generen en los destinatarios dudas insuperables acerca de la conducta exigible» (FJ 7), recordando finalmente que los actos de aplicación son susceptibles de control jurisdiccional ordinario.

Ahora bien, analicemos a continuación una regulación especialmente relevante por la proximidad con la que nos ocupa, pues, de forma similar al Decreto Ley catalán de viviendas turísticas, el Real Decreto Ley 13/2018, que regula las VTC, contempla una indemnización de forma explícita mediante el otorgamiento de un plazo transitorio, en lugar de una compensación económica. Una norma polémica que también ha sido objeto de análisis por el Tribunal Supremo, en la STS 1010/2023, de 17 de julio (ROJ 3409/2023), y que mantiene un evidente paralelismo con la solución normativa adoptada en Cataluña con las VUT.

4. LA INDEMNIZACIÓN DIRECTAMENTE POR LEY, POR APLICACIÓN DE ACTOS LEGISLATIVOS DE NATURALEZA NO EXPROPIATORIA: EL EJEMPLO DEL REAL DECRETO LEY 13/2018

Mediante el Real Decreto Ley 13/2018 se abordó la problemática de los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor en ámbitos estrictamente urbanos y metropolitanos, que afectaba de manera inmediata y significativa a la ordenación del transporte, y singularmente al sector del taxi.

Con esta finalidad, la norma delegó a las comunidades autónomas la competencia para otorgar autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor de ámbito nacional, quedando habilitadas para modificar las condiciones de explotación. A tal fin, se las habilitó para concretar, desarrollar o modificar, de forma temporal o definitiva, determinados aspectos de la reglamentación estatal para dicho servicio, cuando su recorrido no exceda el del propio territorio de la comunidad.

La regulación no extinguía directamente ninguna autorización, pero habilitaba legalmente a las comunidades autónomas para que lo hicieran de conformidad con sus propias regulaciones, lo que abría la posibilidad de un daño a los titulares de estas susceptibles de ser indemnizado.

Por ello, el Real Decreto Ley dispone en su preámbulo que, «como compensación por los perjuicios que la nueva definición del ámbito territorial de las autorizaciones pueda ocasionar a los titulares de las otorgadas con arreglo a la normativa anterior, se les concede un plazo de cuatro años durante el que éstos podrán continuar prestando servicios en el ámbito urbano». Y se añade que:

con base en los datos y valoraciones de que dispone la Administración, se estima que ese plazo debería ser suficiente para compensar tales perjuicios, si bien se admite además que, en determinados casos debidamente justificados, pueda ampliarse dicho plazo. A tal fin, y para calcular en cada caso el período de recuperación de la inversión, se ha considerado adecuado tomar como referencia la fórmula prevista en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

La disposición adicional primera regula que las habilitaciones temporales tienen, para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas en el Real Decreto Ley. A pesar de ello, se reconoce que si el titular de una autorización estima que dichas habilitaciones no compensan el valor de aquella podrá solicitar una indemnización complementaria, con la ampliación del régimen transitorio, si justifica que el período de recuperación de la inversión realizada es superior a cuatro años, pero limitando a compensar la inversión por los gastos originados en la adquisición del vehículo y, en su caso, la adquisición de la autorización. Se precisa, así mismo, que no se tendrán en cuenta los gastos originados por adquisición de vehículos o autorizaciones a título oneroso cuatro o más años antes de la entrada en vigor del Real Decreto Ley, ni tampoco la adquisición del vehículo adscrito a la autorización cuando su titular disponga de aquel en arrendamiento, arrendamiento financiero o *renting*.

El mecanismo indemnizatorio, y la eventual indemnización complementaria, fueron considerados insuficientes por una de las empresas afectadas, titular de 2192 autorizaciones, que planteó una responsabilidad patrimonial del Estado legislador ante el Consejo de Ministros, que una vez desestimada por silencio administrativo, y sin dictamen del Consejo de Estado, fue a parar a la Sala Tercera del Tribunal Supremo. La demanda de responsabilidad patrimonial, superior a los 237 millones de euros, alegaba la «naturaleza materialmente expropiatoria del Real Decreto Ley 13/2018», ya que, a pesar de reconocer expresamente haber causado un daño indemnizable, preveía una indemnización claramente insuficiente, al no respetar el principio de reparación integral del daño que también rige la responsabilidad del Estado legislador. Por ello formulaba una reclamación que no se limitaba a la inversión realizada, sino que incorporaba el lucro cesante por los beneficios que se dejarían de percibir, así como el daño emergente por las indemnizaciones a trabajadores o las penalizaciones por la terminación de los contratos de manera anticipada.

El Tribunal Supremo, en la sentencia 1010/2023, de 17 de julio, negó categóricamente que las autorizaciones para el ejercicio de una actividad consoliden derechos adquiridos, pues están sujetas a los cambios del marco regulatorio, y por ello el Real Decreto Ley no puede tener carácter expropiatorio:

Este carácter materialmente expropiatorio no puede ser compartido, en primer lugar, porque las autorizaciones para el ejercicio de la actividad o servicio de transporte, como son las VTC, no consolidan derechos adquiridos, esto es, no proporcionan garantías de inalterabilidad

del marco regulatorio existente al tiempo de su otorgamiento, el hecho de que el mercado otorgue legítimamente un valor a estas autorizaciones en la medida en que son transmisibles, no las convierte en generadoras de derechos patrimoniales consolidados o adquiridos que puedan oponerse a los cambios que puedan producirse en la regulación de la actividad autorizada, actividad, por cierto, intensamente regulada y sometida, por ello, a las consiguientes variaciones, dada su directa conexión con intereses públicos que conciernen al funcionamiento de la economía, así como a otros derechos constitucionalmente reconocidos como la libertad de circulación o el derecho al medioambiente.

Pero es que, además, el Real Decreto Ley 13/2018 no extingue ninguna autorización, como tampoco lo hace la nueva regulación de las VUT en Cataluña, sino que se limita a un cambio de las condiciones de la autorización:

Y en segundo lugar, porque la nueva regulación contenida en el Real Decreto Ley no «suprime» ni «elimina» –como se afirma– el servicio de transporte prestado por estas autorizaciones en el ámbito urbano cuando establece que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor (autorizaciones VTC) de ámbito nacional habilitan exclusivamente para realizar transporte interurbano de viajeros. No es este el sentido o alcance de la reforma que lleva a cabo el Real Decreto Ley según hemos explicado (...) Por tanto, la nueva regulación no «privá» de ningún derecho ni «suprime» ningún servicio o facultad propio de estas autorizaciones, se trata de un cambio en las condiciones de la autorización que, ante una realidad no cuestionada, se limita a circunscribir la autorización de ámbito nacional al contenido propio de la competencia estatal, dejando que sean las Comunidades Autónomas las que regulen esta modalidad de transporte cuando su ámbito sea exclusivamente urbano.

Por todo ello el TS concluye que debe descartarse que la nueva regulación lleve a cabo ninguna privación singular de derechos o intereses patrimoniales consolidados y, con ello, que se le pueda atribuir un contenido materialmente expropiatorio.

La sentencia también aborda la posibilidad de que, aunque el Real Decreto Ley no se considere que es materialmente expropiatorio, ni inconstitucional, ni contraria al Derecho de la Unión Europea, pudiera derivar en responsabilidad patrimonial por la concurrencia de los principios de confianza legítima y buena fe, al producirse cambios regulatorios legítimos, pero inesperados, que defraudan las legítimas expectativas que pudieran haberse depositado en una estabilidad regulatoria, por ejemplo, con las inversiones¹⁹. Ahora bien, como veremos a continuación, la sentencia descarta la existencia de responsabilidad patrimonial por dos motivos: no hubo cambio normativo inesperado o brusco y además el eventual daño no era efectivo, sino futuro e incierto.

En este sentido, el Tribunal Supremo, empieza por valorar los requisitos que deberían operar para que existiera un cambio normativo inesperado o brusco que diera lugar a responsabilidad patrimonial, recordando que la «defraudación por el cambio normativo del principio de confianza legítima, se refiere a supuestos de cambios inesperados y bruscos en los que el legislador, sin establecer medidas transitorias o de adaptación al nuevo régimen, introduce cambios normativos que no eran razonablemente previsibles». Ahora bien, en el caso que nos ocupa de las autorizaciones VTC no se realiza ninguna quiebra inesperada o cambio brusco, como afirma el TS (JF7):

pues precisamente para evitar un vacío legal, dar tiempo a las Comunidades Autónomas para que adapten sus legislaciones y no causar tampoco perjuicios a los usuarios, contiene, como garantía de seguridad jurídica, todo un régimen transitorio que permite prorrogar durante cuatro años, ampliables en determinadas circunstancias, la autorización estatal que permitía prestar servicio de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor también en el ámbito urbano. No cabe, por tanto, entender que concurra el presupuesto mismo al que alude la jurisprudencia que se invoca.

¹⁹ Una posibilidad que la jurisprudencia del Tribunal Supremo había admitido en la interpretación del art. 139.3 de la Ley 30/1992, el vigente art. 32.3 de la Ley 40/2015: Sentencias de 5 de marzo de 1993, rec. 1318/1990; 17 de febrero de 1998, rec. 327/1993; 26 de noviembre de 1999, rec. 9375/1995; 20 de abril de 2002, rec. 502/1998; 10, 15 y 16 de diciembre de 2015, recs. 40/2014, 337/2013 y 8/2013, y de 1 de junio de 2018, rec. 198/2017.

Por otro lado, a pesar de que la actora también había cuestionado el régimen transitorio por insuficiente, al considerar que no corrige los posibles efectos perjudiciales que pudieran derivarse del cambio normativo producido, lo cierto es que el Tribunal Supremo no entra a valorarlo, pues el eventual daño efectivo únicamente se producirá en el futuro una vez las comunidades autónomas hayan regulado las condiciones de acceso a las autorizaciones:

En efecto, el daño por el que se reclama –derivado, sustancialmente, de la imposibilidad de prestar el servicio de transporte de arrendamiento de vehículos con conductor en el ámbito urbano al amparo de la anterior autorización estatal, una vez concluido el período transitorio previsto en el Real Decreto Ley– no puede calificarse (de) daño actual y efectivo, sino de futuro e incierto, pues dependerá de la regulación que adopten las Comunidades Autónomas sobre las autorizaciones VTC que faculten a prestar servicio en el ámbito urbano –o de su omisión–, circunstancia que determina, asimismo, que el daño que de tal regulación –o de su omisión– pueda derivarse no pueda imputarse al Estado, esto es, a la regulación contenida en el Real Decreto Ley 13/2018, sino a la futura legislación –o falta de ella– que puedan adoptar las Comunidades Autónomas al regular las condiciones de acceso y prestación del servicio VTC en el ámbito urbano.

Por todo ello, el Tribunal Supremo descarta que concurra la reclamada responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Hemos de destacar también que los dos motivos que conducen a descartar la responsabilidad patrimonial, la existencia de un régimen transitorio o la inexistencia de un daño efectivo en el momento de aprobar la norma, concurren también en la regulación urbanística de las VUT en Cataluña.

Además, la sentencia tampoco aprecia la existencia de otros vicios de inconstitucionalidad o de vulneración del Derecho de la Unión Europea que justificase el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad o prejudicial ante el TJUE, como solicitaba la actora. Son interesantes las reflexiones del Tribunal porque, a nuestro entender, muchas de ellas son perfectamente trasladables a la regulación de las VUT en Cataluña (FJ8):

- Por un lado, la regulación de urgencia de las VTC se justifica por la concentración de estos servicios y la conflictividad social registrada. Estos factores también se reproducen en el caso de las VUT en zonas urbanas y municipios turísticos, donde el crecimiento ha desplazado a la oferta de vivienda y ha generado un creciente movimiento turismofóbico (Milano, 2017).
- Por el otro, el simple hecho de que la regulación plantee un régimen transitorio, para evitar un cambio brusco, no cuestiona que la norma entre en vigor el mismo día de su publicación y empiece a desplegar sus efectos, como la limitación de nuevos títulos, igual que la regulación de las VUT en Cataluña.
- También descarta la vulneración del derecho de la propiedad por el simple hecho, como se ha expuesto, de que la regulación en cuestión no tiene carácter expropiatorio. Como en el caso de las VUT, donde la limitación de este uso no impide el desarrollo del resto de usos permitidos por el planeamiento.
- Tampoco aprecia infracción del ámbito competencial, pues la nueva regulación no transfiere ni traslada competencias. En el caso de la regulación de las VUT, la norma es estrictamente respetuosa con las competencias municipales, ya que es a los ayuntamientos a quien corresponderá aprobar el planeamiento y, eventualmente, otorgar las licencias.
- A idéntica conclusión llega la Sala en relación con la eventual infracción de los principios de igualdad y proporcionalidad, por considerar que no se trata a las actividades de forma discriminatoria, pues ni se suprime ni se liquidan, sino que serán las regulaciones autonómicas que se adopten las que precisarán este régimen. Y por idénticas razones, en relación con la afectación a la competencia y con la libre prestación de servicios, tampoco se aprecia la existencia de infracción, por depender de una regulación autonómica no desarrollada aún. En el caso de las VUT, la regulación depende del planeamiento urbanístico que deberá desarrollarse.

Así pues, el Tribunal Supremo valida la solución normativa adoptada por el Real Decreto Ley 13/2018, descarta la existencia de una eventual responsabilidad patrimonial, por la inexistencia de daño efectivo, y tampoco aprecia la existencia de otros vicios de inconstitucionalidad o vulneración del Derecho de la Unión Europea.

Ahora bien, la propia sentencia deja abierta la posibilidad de que más adelante esta responsabilidad patrimonial, por la insuficiencia del régimen transitorio para alcanzar la plena indemnidad de los perjuicios

del cambio regulatorio, se puede plantear en relación con la regulación futura que operen las comunidades autónomas o bien a la falta de esta. Un planteamiento que, como apunta la propia Abogacía del Estado, es contrario al criterio adoptado hasta ahora por el Tribunal Supremo, donde siempre se ha negado la posibilidad de reclamar una indemnización por actos legislativos legítimos, de naturaleza no expropiatoria, que no hayan previsto indemnización o la misma no satisfaga en cuantía o plazo al afectado, tal y como hemos estudiado anteriormente en este trabajo.

Sea como fuere, el debate sobre si la indemnización mediante plazo es suficiente parece planteado, incluso por la mecánica de las propias normas que contemplan un primer plazo transitorio general ampliable con un plazo adicional en los supuestos en que se acredite que el régimen transitorio de la disposición no compensa la pérdida del título habilitante.

5. LA NECESARIA ADECUACIÓN INDIVIDUALIZADA DEL PLAZO INDEMNAZATORIO

A priori, y a diferencia de las expropiaciones legislativas que constituyen privaciones singulares, en las que sí es pertinente valorar la cuantía indemnizatoria ofrecida, una indemnización por actos legislativos legítimos –no declarados constitucionales o contrarios a las normas de la UE– que no hayan previsto indemnización, o la misma no satisfaga en cuantía o plazo al afectado, no puede ser reclamada (Alonso, 1999, p. 125).

Este es el motivo por el cual únicamente encontramos valoración del plazo indemnizatorio en las expropiaciones legislativas: como ejemplo de ellas, la Ley de Aguas de 1985 y la Ley de Costas de 1988, que ampliaban la extensión de sus respectivos dominios públicos eliminando propiedades privadas existentes en los mismos. Ambas leyes, que articulaban mecanismos indemnizatorios mediante su régimen transitorio, fueron declaradas constitucionales mediante las STC 227/1988, de 29 de noviembre, y STC 149/1991, de 4 julio.

En ambas sentencias, a criterio de García de Enterría (2005, p. 201), el Tribunal Constitucional «ha rebajado el nivel de garantía constitucional de la propiedad». Así, aunque se acepta que en ambos casos estamos ante expropiaciones legislativas, se deja en una «cierta imprecisión el tema de la cuantificación concreta de la indemnización», una técnica censurable según García de Enterría «que ha permitido a la administración actuar con una desenvoltura injustificada, frente a la cual no resulta excesivo poder hablar de una verdadera confiscación»²⁰.

A pesar de ello, sobre la cuestionada valoración del plazo indemnizatorio, el Tribunal Constitucional, en su STC 149/1991, se ha limitado a afirmar que no se puede atender a las circunstancias precisas de cada supuesto concreto, sino que debe existir «un “proporcional equilibrio” (STC 166/1986, fundamento jurídico 13 B) entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización ofrecida, de modo tal que la norma que la dispone solo podrá ser entendida como constitucionalmente ilegítima cuando la correspondencia entre aquel y esta se revele manifiestamente desprovista de base razonable.» En ambos casos –Ley de Aguas y Ley de Costas– el TC acaba avalando el uso del régimen transitorio de las propias leyes como mecanismo indemnizatorio, entendiendo que el valor económico del derecho de ocupación y aprovechamiento del demanio durante el plazo de la concesión, y sin pago de canon alguno, representa el equivalente del derecho del que se priva a sus anteriores titulares.

Si bien, ciertamente, en la STC 149/1991 (FJ8) se deja abierta la posibilidad de recurrir a la vía jurisdiccional si los afectados aprecian que el plazo otorgado resulta insuficiente: «nada impide, naturalmente, que los afectados por la expropiación puedan impugnar ante la jurisdicción competente el acto administrativo de conversión de su título dominical en título concesional para deducir ante ella las pretensiones que estimen pertinentes frente al mismo».

En el caso del Decreto Ley 3/2023 el TC, en la STC 64/2025, tampoco entra a valorar la suficiencia del mecanismo indemnizatorio –como pone de manifiesto el voto particular de los magistrados Arnaldo y Espejel– aunque sí que reconoce que la nueva regulación no es necesariamente «inocua desde el punto de

²⁰ Esta referencia del autor a actividades que «podían presentarse como confiscatorias» la había utilizado previamente la Sala Civil del Tribunal Supremo, en la STS 469/1996, 10 de junio (ROJ STS 3502/1996), que reconoció la existencia de enclaves privados en el dominio público a pesar de la Ley de costas (Rodríguez, 1998), argumentando que no hacerlo comportaría una infracción del art. 33.3 de la CE «respecto a aquellas situaciones patrimoniales que tienen origen en contratos legales, y se han consolidado con el transcurso del tiempo».

la garantía patrimonial del ciudadano» y por ello considera oportuna la previsión indemnizatoria del régimen transitorio para reducir el impacto patrimonial de la nueva norma en su FJ4:

Esta previsión reduce considerablemente el impacto patrimonial del cambio regulatorio sobre los titulares de viviendas habilitadas para el uso turístico conforme a los regímenes anteriores, máxime teniendo en cuenta que la pervivencia temporal de esos títulos habilitantes está llamada a producirse en un contexto de no otorgamiento de nuevos títulos o de otorgamiento de una cantidad limitada de títulos nuevos, lo que garantiza su explotación durante el periodo de referencia en condiciones de competencia limitada que permiten presumir una mayor rentabilidad que la que les hubiera deparado la continuación de la regulación anterior.

En este sentido, a pesar de que la indemnización directamente por Ley, por aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria, no es susceptible de revisión, como hemos apuntado, el derecho de tutela judicial efectiva y la garantía de plena indemnidad de los perjuicios abre la puerta a una eventual revisión individualizada por parte de los afectados. Por este motivo tanto el Real Decreto Ley 13/2018, en el caso de las VTC a nivel estatal, como el Decreto Ley 3/2023 para las VUT en Cataluña dejan abierta la posibilidad de que los afectados puedan solicitar una ampliación del plazo transitorio, si consideran que el plazo inicial no es suficiente para compensar la pérdida del título habilitante.

En el caso del Real Decreto Ley 13/2018, se regula el procedimiento de solicitud, la fórmula de cálculo e incluso el contenido que deberá incluir toda solicitud de indemnización complementaria. Así, se dispone que en la solicitud se deberá justificar que el período de recuperación de la inversión realizada es superior a cuatro años –el plazo transitorio aplicable con carácter general– y se regula el cálculo del período de recuperación de la inversión y los criterios aplicables para este cálculo. Todo ello debe servir para determinar si procede una indemnización complementaria que, en cualquier caso, se hará en forma de ampliación de la habilitación temporal por el número de años que corresponda, pero que solo «excepcionalmente» podrá ser superior a dos años, contados a partir de la finalización del plazo de cuatro años.

Esta mecánica precisa, que requería solicitar la indemnización complementaria dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor del Real Decreto Ley y con un plazo máximo de resolución de seis meses, conllevó una resolución rápida de los expedientes, que a pesar de ser inicialmente anulados por motivos formales –al no ser instruidos por funcionarios públicos– fueron resueltos de forma acumulada de nuevo a partir de setiembre 2022²¹. De la resolución se excluyeron las licencias domiciliadas en Madrid, ya que con la entrada en vigor de la Ley 5/2022, de 9 de junio, de la Comunidad de Madrid, los afectados podían seguir operando por tiempo indefinido. En relación con el resto, la resolución desestima una amplia mayoría de indemnizaciones complementarias solicitadas por diferentes motivos formales o de no adecuación a los criterios fijados en la norma. Ahora bien, en relación con las pocas indemnizaciones complementarias otorgadas, la mayoría supera el plazo adicional de dos años, llegando en algún caso hasta los dieciséis años de ampliación. En los supuestos estimatorios, a efecto de los cálculos de ampliación, se tuvo en cuenta el gasto originado por la adquisición de la autorización y/o el gasto originado por la adquisición del vehículo.

En relación con el Decreto Ley 3/2023, que regula el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico en Cataluña, las previsiones sobre la ampliación del régimen transitorio son mucho más parcas. La norma dispone que, con carácter general, las VUT debidamente habilitadas podrán seguir ejerciendo la actividad en el plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Decreto Ley. Transcurrido este plazo, si el planeamiento del municipio lo permite, deberán disponer de una licencia urbanística o, en caso contrario, cesar su actividad.

La norma, como se ha apuntado, explicita que el régimen transitorio de cinco años anteriores tiene, para todos los afectados, el carácter de indemnización por todos los conceptos relacionados con las modificaciones introducidas por el Decreto Ley en relación con el nuevo régimen urbanístico de las VUT. Pero adicionalmente también regula la posibilidad de que el titular de una VUT pueda solicitar una única ampliación del régimen transitorio de «hasta» cinco años más, si acredita que el régimen transitorio no compensa la pérdida del título habilitante de vivienda de uso turístico. A diferencia de la regulación de las VTC, en este caso la ampliación debe solicitarse al ayuntamiento donde se ubique la vivienda durante el último año de vigencia

²¹ Las resoluciones dictadas por la Dirección General de Transporte Terrestre, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria única del Real Decreto Ley 13/2018, de 28 de septiembre, por el que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor se pueden consultar en este enlace (última consulta 11-12-2024): <https://www.transportes.gob.es/transporte-terrestre/servicios-al-transportista/reclamaciones-indemnizacion-vtc>

del plazo transitorio de cinco años. Dicha previsión obedece a la necesidad de que los municipios, con carácter previo a tramitar las eventuales ampliaciones del régimen transitorio, hayan adaptado su planeamiento municipal a las previsiones del Decreto Ley y, en consecuencia, hayan resuelto sobre la compatibilidad o no de este uso.

A diferencia del Real Decreto Ley 13/2018, pero, el Decreto catalán de la VUT no concreta ni la fórmula de cálculo, ni el contenido que deberá incluir la solicitud de prórroga a efectos de valoración de la eventual prórroga, lo que de entrada dificulta su evaluación en este momento.

Ciertamente, al tratarse de una previsión que no empezará a operar hasta noviembre de 2027 –momento en que se empezaran a solicitar las prórrogas–, todavía es posible desplegar las previsiones de la norma y regular con mayor detalle cómo se deberá tramitar la solicitud y calcular si el período compensa o no la pérdida del título. Ahora bien, ¿cuáles podrían ser los costes susceptibles de ser compensados, en este caso? ¿Y estos costes quedarían cubiertos con el régimen transitorio de cinco años ampliable a cinco más? Lo analizamos a continuación.

6. LOS COSTES SUSCEPTIBLES DE SER COMPENSADOS MEDIANTE EL PLAZO INDEMNIZATORIO

A la hora de evaluar los costes susceptibles de ser compensados, y la adecuación del plazo, debemos tener presente, como hemos apuntado, una dificultad inicial: la inexistencia en el Decreto Ley 3/2023 de los conceptos y los criterios que se utilizarán para el cálculo de la prórroga o la determinación de la documentación necesaria para acreditarlos. Lo que eventualmente, si no se corrige, podría conllevar a interpretaciones dispares por parte de los diferentes ayuntamientos o a una excesiva discrecionalidad administrativa en su otorgamiento o denegación.

Ahora bien, a la espera de un eventual desarrollo normativo que los precise, en este trabajo apuntaremos dos posibles hipótesis:

1. una compensación similar a la prevista en el Real Decreto Ley 13/2018 que permita la recuperación de la inversión realizada, equivalente al daño emergente, y
2. una compensación que incorpore adicionalmente el lucro cesante como consecuencia del traslado o el cierre de la actividad.

En cualquier escenario, debe partirse de la premisa que el daño solamente será susceptible de ser indemnizado cuando sea efectivo, esto es, con el cese efectivo de la actividad, y que esto en ningún caso sucederá antes de noviembre de 2028. Ahora bien, si finalmente el planeamiento municipal sigue permitiendo el uso de VUT a los actuales titulares, o la norma decae antes de 2028, por ser contraria al derecho europeo, tampoco podrá alegarse la existencia de ningún daño por parte de los operadores con títulos habilitantes, pues durante este período transitorio de cinco años habrán ejercido la actividad con total normalidad.

Es importante tener en cuenta que el análisis de costes es, como es obvio, un ejercicio complejo que debe desarrollarse de forma individualizada. Para simplificarlo, en las hipótesis que evaluamos a continuación lo aplicamos a una vivienda de uso turístico explotada por su titular, pero sin costes de personal asociados.

6.1. La compensación del daño emergente que permite la recuperación de la inversión realizada

A la hora de evaluar la compensación del daño emergente corresponde analizar la inversión que eventualmente los titulares de estos establecimientos han desarrollado para poner en marcha la actividad. Para ello, en primer lugar, toca analizar qué exige la normativa sectorial turística en Cataluña para la apertura de un alojamiento de uso turístico.

La regulación de las VUT en Cataluña en la actualidad la encontramos en el Decreto 75/2020, de 4 de agosto, de turismo, que en relación con la vivienda solamente exige que esté habilitada, que el uso turístico sea compatible con la regulación urbanística y la normativa civil, y que se encuentre suficientemente amueblada y dotada de los aparatos y útiles necesarios para ser ocupada inmediatamente.

De hecho, las exigencias son tan parcas en la legislación sectorial turística que, en el caso de apertura de una VUT, únicamente se exige disponer de cédula de habitabilidad –anexo de la Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica–. Una cédula de habitabilidad que, por cierto, es esencial

para ocupar cualquier vivienda con independencia del uso de esta –art. 26.1 de la 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda–.

Lo cierto es, pues, que en Cataluña la apertura de una vivienda de uso turístico no requiere ninguna inversión adicional a la de una vivienda permanente –pues su equipamiento es el mismo que para cualquier otra vivienda para alquilar–, y por ello la eventual restricción de este uso no implica ninguna pérdida económica. Es más, la limitación del uso turístico de una vivienda no solo no impide el desarrollo de cualquier otro uso permitido por el planeamiento, sino que en caso de tener otro uso residencial –sea como vivienda permanente o de temporada– su destino puede ser inmediato, pues se exigen idénticas condiciones. Además, debe tenerse en cuenta, que la escasa oferta del mercado de alquiler en Cataluña y la importante demanda existente, permitiría su ocupación de forma prácticamente inmediata.

Por todo ello, a nuestro entender, no es posible exigir ninguna indemnización por las obras realizadas en el alojamiento turístico, pues serían las mismas que se exigirían a cualquier vivienda para cumplir con los requisitos de habitabilidad. Y tampoco puede existir ninguna indemnización por el cambio de uso de alojamiento turístico a otro uso residencial, pues, como se ha apuntado, puede ser automática. Ni tan siquiera sería indemnizable la inversión en mobiliario que podría dejarse para una vivienda de alquiler, o eventualmente la ropa u otros utensilios que, además de haberse podido amortizar durante el período de cinco años, podrían mantener el uso en una vivienda de temporada o bien trasladarse o reutilizarse en otros emplazamientos.

Así pues, en cuanto al daño emergente, el plazo transitorio de cinco años resultaría excesivo, pues, como se ha apreciado, no existen elementos singulares de la VUT susceptibles de ser indemnizados, la inversión de construcción y equipamiento es el mismo que para cualquier vivienda de alquiler, y el inmueble podría entrar en el mercado de alquiler de temporada o permanente prácticamente de forma automática.

6.2. La compensación del lucro cesante que permita indemnizar las pérdidas futuras como consecuencia del traslado o cierre de la actividad

Mucho más compleja es la valoración del lucro cesante –como expectativa– si finalmente, y a diferencia del Real Decreto Ley 13/2018, este concepto se incorpora a la hora de valorar una eventual compensación con ampliación del plazo del régimen transitorio. En este sentido, a falta de un futuro desarrollo normativo que concrete el cálculo de la prórroga, entendemos que a partir de la STC 64/2025 existen razones de peso para descartar la utilización del lucro cesante en el cálculo de la compensación.

Recordemos que el TC ha descartado que el Decreto Ley incida sobre un «derecho patrimonial consolidado y separable del derecho de propiedad sobre la vivienda» y con ello rechaza la naturaleza expropiatoria de la norma al limitar las VUT. Con la inexistencia de un derecho patrimonializado, de conformidad con la propia doctrina constitucional –STC 108/1986, de 29 de julio, 99/1987, de 11 de junio y 178/1989, de 2 de noviembre– este no sería indemnizable, pues se trataría de meras expectativas, aunque el TC deja abierta la puerta a «algún género de compensación» en estos casos.

A pesar de ello, la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo rechaza incluso la posibilidad de buscar una compensación. Por todas ellas, la STS de 30 de noviembre de 1992 (ROJ STS 8776/1992), que negó la posibilidad de indemnizar las «meras expectativas de derecho», por la modificación legislativa de la edad máxima de jubilación de los funcionarios, afirmando que «admitir lo contrario conduciría a una petrificación legislativa para evitar las importantes consecuencias económicas de modificaciones que pretendan adaptar la legislación anterior, dentro del marco constitucional, a las nuevas circunstancias políticas, económicas y sociales, cuando, como ocurre con frecuencia, conllevan una privación de expectativas generadas por las Leyes que se modifican» (FJ 6).

De hecho, como reconoce Alonso (1999, p. 131), al analizar los conceptos indemnizables de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador «las simples perspectivas de futuro que el perjudicado pudiera haber mantenido respecto a la conservación de una determinada situación jurídica o económica se descartan como conceptos indemnizables en todo el ámbito de la teoría de la responsabilidad extracontractual, que exige, en cualquier caso, la producción de un perjuicio cierto, efectivo y actual que se proyecte sobre un determinado patrimonio».

Ahora bien, en el caso concreto que nos ocupa, el propio TC en la STC 64/2025 reconoce que la regulación del Decreto Ley 3/2023 no es necesariamente «inocua desde el punto de la garantía patrimonial del ciudadano», lo que justifica el mecanismo indemnizatorio de su régimen transitorio, según el propio Tribunal. En este contexto no es descartable que los propietarios, al solicitar la prórroga del régimen transitorio, que

opera como indemnización «por todos los conceptos», aleguen también la existencia de un lucro cesante. O bien que esta se plantee, más adelante, en una eventual revisión individualizada de la compensación ante los tribunales.

Por estas razones, analizamos a continuación la posibilidad de incorporar el eventual lucro cesante entre los costes susceptibles de ser compensados mediante el régimen transitorio. En la valoración del lucro cesante, en cualquier caso, debería descontarse el beneficio que el titular del inmueble obtendrá de él con el mejor uso alternativo posible²², singularmente los residenciales, sea como vivienda permanente o de temporada. Por otro lado, a la hora de objetivar el lucro cesante debería utilizarse la información fiscal de los rendimientos declarados de la vivienda, fácilmente acreditables, juntamente con la información obtenida mediante la liquidación de la tasa turística, que permite objetivar la ocupación real y efectiva de los inmuebles.

En todo caso, a falta de criterios específicos en el Decreto Ley, deberemos utilizar de forma subsidiaria los criterios de valoración contenidos en el TRLSRU y en la Ley de expropiación forzosa. Si bien, como veremos, la utilización de estos mecanismos en este contexto plantea dudas, pues los mismo han sido diseñados para la expropiación de bienes inmuebles y no para el cese de actividades económicas. Así, ni el TRLSRU, ni en su Reglamento de valoraciones, encontramos criterios de valoración de la actividad económica, lo que nos remite –de conformidad al art. 6 del Reglamento, en relación con el 41 del texto refundido– a los criterios generales «de la legislación general de expropiación forzosa y de responsabilidad de las Administraciones Públicas».

Tampoco en la Ley de expropiación forzosa encontramos criterios de valoración por el traslado o cierre de una actividad económica, una carencia que ha sido cubierta por la jurisprudencia a lo largo de los años. En este sentido, como apunta Fernández (2009, p. 25), el Tribunal Supremo se remite en diversas ocasiones al criterio de cálculo del valor real de los derechos expropiados conforme a lo dispuesto en el art. 43 de la Ley de expropiación forzosa, utilizando «los criterios estimativos que juzguen más adecuados». Un precepto que, a pesar de no aplicarse a las expropiaciones de bienes inmuebles, no excluye su utilización para la valoración de derechos sobre negocios en funcionamiento, lo que permitiría –a falta de criterios específicos– valorar la ampliación del plazo utilizando los criterios estimativos que se juzguen más adecuados, tanto por parte del propietario en la solicitud como de la administración municipal en la resolución de esta.

Como afirma Fernández (2009, p. 28), la jurisprudencia no utiliza un único criterio de la valoración de un negocio como consecuencia de un traslado o un cese, pero sí que diferencia los elementos susceptibles de ser indemnizados en uno y otro caso.

Así, en el traslado deberían imputarse los gastos de apertura del nuevo establecimiento, junto con el eventual lucro cesante como consecuencia de este cambio, si se acredita. En el cierre de la actividad, en cambio, deberían imputarse los costes de la inversión realizada, junto con el lucro cesante. Ahora bien, si partimos de la premisa del apartado anterior, según el cual la actividad de vivienda turística en Cataluña no requiere de ninguna inversión singular, al final los costes, sean por traslado o por cierre de la actividad, se limitarán al lucro cesante, que deberá igualmente verse reducido por las rentas que se obtengan del propio inmueble por otros usos, sea como consecuencia del cierre o el traslado.

La dificultad, pues, aparece en la determinación del lucro cesante de la actividad, que tampoco cuenta con un criterio uniforme de cálculo en la jurisprudencia, como señala Fernández (2009, pp. 29-31). En algunos casos se utiliza el método de capitalización de los beneficios netos obtenidos a un interés determinado, normalmente de un 10 %, de un promedio de los tres años anteriores al cese o traslado de la actividad, y en otras ocasiones se reconoce el derecho a ser indemnizado por la pérdida del fondo de comercio o expectativa comercial e incluso, en algunas ocasiones, el valor de la empresa en función de su balance actual. Una disparidad de criterios que dificultan el cálculo de la ampliación del régimen transitorio, si finalmente se valora el lucro cesante, y que aconsejarían una regulación previa por parte de la Generalitat antes de su aplicación a partir de noviembre de 2027, momento en que se empezarán a solicitar las prórrogas.

Si al final se optase por regularlo, de los diferentes criterios, y para intentar aplicar un criterio uniforme a las múltiples casuísticas de las VUT –que no requieren tener constituida ninguna empresa, y en relación con las cuales es difícil identificar un «fondo de comercio o expectativa comercial»– el más adecuado sería el método de capitalización de los beneficios netos obtenidos.

²² El principio de mejor uso se regula en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.

Esta es la solución que, por ejemplo, adopta el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 30 de abril de 2003 (ROJ STSJ CL 2162/2003), aplicando la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ante la imposibilidad de continuar ejerciendo la actividad de bar derivada de la realización de unas obras:

(...) se estima conveniente seguir el criterio jurisprudencial existente en la materia, que al amparo de lo establecido en los arts. 40, 41 y 43 de la Ley de Expropiación Forzosa parte de la capitalización a un tipo de interés determinado de los beneficios netos o rendimientos económicos obtenidos con el negocio de que se trate (SSTS 14 y 30 junio 1976, 18 diciembre 1984 y 18 febrero 1986). Así y a la vista del informe pericial (...) debe fijarse aquel beneficio anual en 2.082.737 pesetas (12.517,50 euros), suma que capitalizada al 10% (la Jurisprudencia oscila entre el cuatro, el ocho, el diez o el doce y medio por cien y el diez por cien es sin duda el porcentaje dominante cuando de arrendamientos se trata, SSTS 21 enero 1995 y 28 marzo 2000...) (FJ5).

De hecho, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo el método de capitalización de los beneficios netos obtenidos, a un interés del 10%, como criterio para determinar el lucro cesante, es el más habitual cuando de la expropiación de derechos de arrendamiento de prórroga forzosa –ergo indefinidos– se trata. Así lo entiende el Tribunal Supremo en su sentencia de 21 de enero de 1995 (ROJ STS 188/1995), que recoge su jurisprudencia:

(...) porque conforme a reiterada jurisprudencia, el método valorativo para la determinación de las valoraciones de los derechos arrendáticos en contratos de arrendamientos sujetos a la Ley Especial consiste en la capitalización de la diferencia de rentas –entre la satisfecha por el arrendatario al tiempo de la expropiación y derivada de dicho arrendamiento y la que tendría que satisfacer por un local de negocio de equivalentes características el expropiado, en la misma fecha–, al diez por ciento, o lo que es igual, el producto de multiplicar por diez veces dicha diferencia de rentas (Sentencias ya citadas de 4 de octubre de 1991 y 9 de junio de 1992, por todas) (FJ7).

Este mecanismo es asimilable, de hecho, como apunta García Erviti (2008, p. 60), a la indemnización de cualquier coste perpetuo o por tiempo indefinido, que se cuantifica «amortizando el perjuicio causado [en este caso, la diferencia de costes en ambas situaciones] durante un período de tiempo determinado, que, normalmente, se fija en diez años». Como ejemplo de ello la STS de 4 de febrero de 1995 (ROJ STS 8336/1995):

Por la necesaria vigilancia de los nuevos locales, como coste perpetuo, el perito judicial reduce la suma pedida por la propiedad pues, si bien estima correcto el precio, a razón de 787,50 ptas. la hora, a efectos de su capitalización, reduce el tipo al 10 por 100 (...)

En cuanto a la necesidad permanente de transporte de vinos entre las bodegas y los nuevos locales, por lo que el Jurado señaló 3.204.000 ptas., el perito judicial, promediando el número de botas de rocio por mes y de botas de saca por mes, aplica el 10 por 100 de capitalización a la cantidad anual y obtiene la suma de 17.280.000 ptas., frente a los 21.979.268 ptas. pedidas por la propiedad (FJ 16).

Así pues, en el caso que nos ocupa, donde buscamos un criterio para valorar el lucro cesante a la hora de ponderar una eventual compensación con ampliación del plazo del régimen transitorio, el criterio de la capitalización al 10% de la diferencia de rentas obtenidas –entre las obtenidas de la explotación de la VUT y las obtenidas por otras modalidades de alquiler– parece el criterio jurídico más adecuado, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Si tenemos en cuenta que esta operación matemática de capitalización de rentas [diferencia de rentas*100/10 = importe capitalizado] es equivalente a la diferencia de beneficio obtenido durante diez años, podemos deducir fácilmente que, si finalmente el lucro cesante formara parte de los costes indemnizables, una eventual prórroga de cinco años adicional al régimen transitorio del Decreto Ley 3/2023, que permitiera a los propietarios de los títulos habilitantes gozar de ellos durante diez años, cubriría con toda seguridad cualquier compensación como consecuencia de la pérdida del título habilitante.

Siguiendo esta lógica, durante estos diez años de régimen transitorio en que podrían seguir explotando la vivienda de uso turístico recibirían la diferencia de rentas que eventualmente podrían obtener del mejor uso alternativo posible, que probablemente sería el alquiler de la misma vivienda mediante otras

modalidades contractuales, sea mediante alquiler de temporada o alquiler como vivienda habitual. Eso sí, siempre que se estime por parte de la administración el lucro cesante como parte de la eventual compensación y que se pueda acreditar la pérdida de ingresos, pues en caso contrario no sería posible la ampliación del citado régimen transitorio.

En cualquier caso, a falta de una regulación autonómica que precise los conceptos y los criterios que se utilizarán para calcular la prórroga, así como la documentación necesaria para acreditarlos, todo ello dependerá del criterio que adopten los diferentes ayuntamientos a partir de noviembre de 2027 en que empezaran a recibir las solicitudes de prórroga. Por ello, creemos que sería oportuno aprobar la citada regulación, que permitiera concretar todos estos elementos y al mismo tiempo evitar una excesiva disparidad de criterios y tratos desiguales en situaciones similares.

7. CONCLUSIONES

El boom turístico de esta última década ha impulsado el crecimiento en España, pero al mismo tiempo plantea retos importantes en las principales áreas urbanas y zonas turísticas, donde la oferta de pisos turísticos, o el alquiler de temporada, está sustituyendo a la escasa oferta de vivienda habitual de alquiler, agravada por la inexistencia de una política de vivienda durante el mismo periodo.

Se trata de un proceso global, que afecta a muchas urbes en diferentes continentes, aumenta el precio de la vivienda y reduce la oferta residencial, lo que gentrifica y turifica los espacios urbanos, con la consecuente pérdida de calidad y de identidad de las propias ciudades. Ello ha llevado a muchísimas ciudades, en Europa, Norteamérica y España a impulsar regulaciones restrictivas del uso de vivienda turística.

En Cataluña el debate social y político en torno a la necesidad de adoptar una regulación más restrictiva de dicha actividad ha permitido dar a luz el Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. La nueva regulación tiene por objeto someter, por primera vez, al régimen de licencia urbanística previa las viviendas destinadas al uso turístico en los municipios con problemas de acceso a la vivienda y los que están en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de VUT, además de habilitar a los municipios a utilizar la disciplina urbanística para luchar contra las VUT ilegales.

La articulación de un ámbito de aplicación a 262 municipios, revisable cada cinco años, que abarca no solo a los que presentan necesidades de vivienda acreditadas, sino también a los que están en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de VUT, y la exigencia de una licencia urbanística, limitada temporalmente a cinco años prorrogables, son dos de las características de esta nueva regulación. Aunque la característica más novedosa ha sido la articulación de un régimen transitorio como mecanismo indemnizatorio de las VUT que deban cesar su actividad como consecuencia de la aplicación del Decreto Ley.

No es la primera vez que una norma administrativa prevé el cese de actividades o impone restricciones a las mismas, articulando un régimen transitorio, pero sin la previsión de indemnización económica, una técnica que hay que diferenciar de las expropiaciones legislativas y de la responsabilidad patrimonial de naturaleza urbanística que se deriva de un cambio sobrevenido de la ordenación territorial y urbanística.

De hecho, de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el régimen administrativo de un determinado sector de actividad no consolida derechos, ni presupone una garantía de congelación del marco normativo. Por ello, al no existir un derecho patrimonializado, no podemos recurrir a la institución de la expropiación forzosa como mecanismo indemnizatorio.

En este contexto, fuera de los supuestos expropiatorios, que en el caso del Decreto Ley 3/2023 hemos descartado, no existe posibilidad de reclamar una indemnización por actos legislativos legítimos que no hayan previsto indemnización, o la misma no satisfaga en cuantía o plazo al afectado. Este criterio únicamente puede tener tres excepciones: en leyes inconstitucionales, en leyes contrarias al derecho de la Unión Europea o en leyes que supongan un atentado a los principios de seguridad jurídica o confianza legítima. En el caso de la regulación catalana, el Tribunal Constitucional en su STC 64/2025, de 13 de marzo, ha descartado la existencia de vicios de inconstitucionalidad, la norma tampoco ha sido declarada contraria al derecho europeo, ni se aprecia un quebranto de los principios de seguridad jurídica o confianza legítima, desde la perspectiva del Tribunal Supremo.

En efecto, el Tribunal Supremo ha mantenido este criterio recientemente en relación con el Real Decreto Ley 13/2018, que regula las VTC y habilita a las comunidades autónomas a extinguir los títulos habilitantes

mediante una indemnización a través de su régimen transitorio. En la STS 1010/2023, de 17 de julio, se descarta la existencia de cualquier tipo de responsabilidad patrimonial –al no existir daño efectivo–, pero se deja abierta la posibilidad de que en el futuro se pueda plantear por la insuficiencia del régimen transitorio para alcanzar la plena indemnidad de los perjuicios del cambio regulatorio.

En el caso del Decreto Ley 3/2023 el TC, en la STC 64/2025, considera que el mecanismo indemnizatorio no tiene naturaleza expropiatoria. De hecho, según el TC, ni los títulos habilitantes de las VUT forman parte del contenido esencial del derecho de propiedad, ni pueden ser considerados derechos patrimoniales consolidados y separables del derecho de la vivienda. A pesar de ello, el TC reconoce la nueva regulación no es necesariamente «*inocua desde el punto de la garantía patrimonial del ciudadano*» y por eso considera oportuna la previsión indemnizatoria del régimen transitorio para reducir el impacto patrimonial de la misma, pero sin entrar a valorar la suficiencia del mecanismo indemnizatorio.

En este sentido, dado que la indemnización directamente por Ley, por actos legislativos de naturaleza no expropiatoria, no es susceptible de revisión, el derecho de tutela judicial efectiva y la garantía de plena indemnidad de los perjuicios del cambio regulatorio podría abrir la puerta a una eventual revisión individualizada por parte de los afectados, si estos pudieran justificar la insuficiencia del régimen transitorio para compensar la pérdida del título habilitante. Justamente por este motivo el Decreto Ley 3/2023 abre la posibilidad de que los afectados puedan solicitar una ampliación del plazo transitorio, si consideran que el plazo inicial no es suficiente para compensar la pérdida del título habilitante.

Ahora bien, en relación con los costes susceptibles de ser indemnizados, hemos de tener presente que el daño emergente, en el caso concreto de las VUT en Cataluña, difícilmente puede operar, pues en esta comunidad la apertura de una VUT no requiere ninguna inversión adicional a la de una vivienda, y por tanto no existe ninguna pérdida económica derivada de inversiones para adaptar eventualmente una vivienda turística a otros usos residenciales.

Más compleja es la valoración del lucro cesante, como expectativa, pues a partir de la STC 64/2025 que niega que los títulos habilitantes de las VUT sean derechos patrimonializados, no sería posible el reconocimiento de meras expectativas de derecho de conformidad con la doctrina constitucional y la jurisprudencia del TS. Aun así, si finalmente se planteara la exigencia del lucro cesante por parte de los propietarios afectados, y la administración lo estimase, necesariamente debería descontarse el beneficio que el titular del inmueble obtendrá del mismo con otros usos, singularmente los residenciales, sea como vivienda permanente o de temporada.

A pesar de que ni en la legislación de suelo ni en la de expropiación forzosa encontramos criterios de valoración por el traslado o cierre de una actividad económica, la jurisprudencia ha desarrollado algunos criterios de valoración. Entre estos, el método de capitalización de los beneficios netos obtenidos, a un interés del 10 %, como criterio para determinar el lucro cesante nos parece el más adecuado. Se trata de un método que permite indemnizar cualquier coste perpetuo o por tiempo indefinido y que posibilitaría la capitalización al 10 % de la diferencia de rentas obtenidas entre la explotación de la VUT y el mejor uso alternativo posible, mediante una operación matemática que es el equivalente a la diferencia de beneficio obtenido durante diez años. Por ello, si el régimen transitorio de naturaleza indemnizatoria del Decreto Ley 3/2023 admite la explotación de la VUT durante diez años, este plazo compensará el eventual lucro cesante que se pudiera producir como consecuencia de la pérdida del título²³.

Así pues, por más que se llegase a cuestionar el plazo indemnizatorio previsto en el Decreto Ley, este cubriría incluso un eventual lucro cesante. Se trata de un debate que, en cualquier caso, no se producirá antes de 2028, si se acaban extinguiendo títulos, pues si la norma decae antes o el planeamiento permite el uso a los actuales titulares no se podrá exigir ningún daño, ya que durante todo este período transitorio se habrá ejercido la actividad con total normalidad.

En cualquier caso, sería razonable, como se ha apuntado, desarrollar normativamente el régimen transitorio para reducir la discrecionalidad en su aplicación por parte de los ayuntamientos y concretar algunos elementos esenciales como los conceptos y los criterios que se utilizarán para calcular la prórroga, así como la documentación necesaria para acreditarlos.

Sin perjuicio de ello, la solución normativa adoptada en Cataluña posibilita intervenir y revisar el mercado de las VUT, a priori sin costes económicos para la administración, lo que nos permite seguir avanzando

²³ Sin perjuicio, naturalmente, que el propietario decida, por cuestiones de oportunidad o mercado, dedicar su inmueble a otro uso antes de finalizar el régimen transitorio, escenario en el cual ya no operará el régimen indemnizatorio, pues el titular habrá renunciado voluntariamente a seguir ejerciendo la actividad de VUT.

hacía un planeamiento urbanístico mucho más dinámico y adaptativo que dé respuestas a los problemas que tenemos planteados en las ciudades del siglo XXI.

FINANCIACIÓN

Este artículo se ha redactado en el marco del proyecto «Soluciones a los problemas de la vivienda a través del urbanismo», con referencia PID2021-123838OB-C21, dirigido por el Dr. Joan M. Trayter Jiménez y financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. El autor colaboró con la Secretaría de Territorio, Urbanismo y Agenda Urbana de la Generalitat de Catalunya en la redacción del Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCO (2014). *Recomendaciones sobre la regulación detallada de los usos del suelo desde la óptica de la competència* [ref. n.º ES 8/2014]. Autoritat Catalana de la Competència. https://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/ES_8_2014_USOS_DEL_SOL_ESP.pdf
- ACCO (2023). *Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico* [informe n.º IR 69/2023]. Autoritat Catalana de la Competència. https://acco.gencat.cat/web/.content/80_acco/documents/arxius/actuacions/20231205_informe_regulacio_69_final_esp.pdf
- Aguirre i Font, J. M. (2019). La resiliencia del territorio al cambio climático: retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 10(2), 1-46 <https://doi.org/10.17345/rdca2366>
- Aguirre i Font, J. M. (2020). La resiliència del planejament urbanístic i territorial català al canvi climàtic: l'exemple d'Anglaterra, Gal·les, Escòcia i Irlanda del Nord. *Revista d'Estudis Autònòmics i Federaus*, (32), 147-187 <https://doi.org/10.2436/20.8080.01.59>
- Aguirre i Font, J. M. (2021). La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (15), 24-41. <https://doi.org/10.24965/realia.i15.10916>
- Alonso García, M. C. (1999). *La responsabilidad patrimonial del Estado-legislador*. Marcial Pons.
- Álvarez Ondina, P. (2025). El sector turístico español entra en una fase decrecimiento más sostenible. En *Informe Sectorial Turismo Segundo Semestre 2025* (pp. 2-10). CaixaBank Research. <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/turismo/sector-turistico-espanol-entra-fase-crecimiento-mas-sostenible>
- Araguàs Galcerà, I. (2024). *Urbanisme i habitatges d'ús turístic: un equilibri impossible?* [Paper Clip n.º 8]. Institut d'Estudis de l'Autogovern. https://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/desenvolupament_autogovern/institut-destudis-autogovern/publicacions/cataleg-de-publicacions/pc-08
- Atxukarro Arruabarrena, I. (2019). El urbanismo, el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y el derecho de la competencia: usos urbanísticos y ejercicio de actividades en edificios residenciales. El caso de las viviendas turísticas. *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, (159), 1-29.
- Banco de España (2024a). *Informe trimestral y proyecciones macroeconómicas de la economía española. Junio de 2024* [Boletín Económico 2024/T2]. Banco de España. <https://doi.org/10.53479/36712>
- Banco de España (2024b). Capítulo 4. El mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad. En *Informe Anual 2023* (pp. 230-300). Banco de España. <https://repositorio.bde.es/handle/123456789/36492>
- Bei, G. (2025). The spatial effect of short-term rental regulations: The comparison between Barcelona and Paris. *Cities*, (158), artículo 105603. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105603>
- CNMC (2024). *Informe sobre la información presentada, al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en relación con el Decreto Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico (DOGC de 8 de noviembre de 2023) [expediente UM/083/23]*. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/5129189.pdf>
- Cocola-Gant, A. (2023). Place-based displacement: Touristification and neighborhood change. *Geoforum*, (138), artículo 103665. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2022.103665>
- Cocola-Gant, A., Gago, A. y Jover, J. (2020). Tourism, Gentrification and Neighbourhood Change: An Analytical Framework—Reflections from Southern European Cities. En J. A. Oskam (ed.), *The Overtourism Debate* (pp. 121-135). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/978-1-83867-487-820201009>
- Crespi-Vallbona, M. y Domínguez-Pérez, M. (2021). Las consecuencias de la turistificación en el centro de las grandes ciudades: el caso de Madrid y Barcelona. *CyTET: Ciudad y Territorio*, 53(M) [Monográfico. Vivienda, transformaciones urbanas y desigualdad socioespacial en las grandes ciudades españolas 2021], 61-82. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.04>

- De la Encarnación, A. M. (2023). Las cicatrices de la vivienda turística: reducción del mercado residencial inmobiliario y encarecimiento de precios. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (20), 107-123. <https://doi.org/10.24965/realia.11218>
- Doménech Pascual, G. (2012). Cómo distinguir entre una expropiación y una delimitación de la propiedad no indemnizable. *InDret: Revista para el Análisis del Derecho*, 2012(1), 1-60. <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/260792>
- Fernández Martín, D. (2009). La valoración de negocios a efectos expropiatorios. *Reflexiones: Revista de Obras Públicas, Transporte y Ordenación Territorial*, 1(9), 21-53.
- García de Enterría, E. (2005). *La responsabilidad patrimonial del estado legislador en el derecho español*. Thomson-Civitas.
- García Erviti, F. (2008). Las indemnizaciones por traslado de actividades económicas en las actuaciones urbanísticas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 42(245), 39-64.
- García Esteban, C., Gómez Loscos, A. y Martín Machuca, C. (2023). La recuperación del turismo internacional en España tras la pandemia. *Boletín Económico*, (2023/T1), artículo 08. <https://doi.org/10.53479/25114>
- García López, M. A., Jofre Monseny, J., Martínez Mazza, R. y Segú, M. (2020). Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona. *Journal of Urban Economics*, (119), artículo 103278. <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103278>
- Gimeno Fernández, C. (2024). El fomento y la restricción de usos en el planeamiento urbanístico: técnicas y principios. *Teoría y Método: Revista de Derecho Público*, (10), 63-109 https://doi.org/10.37417/RDP/vol_10_2024_2010
- Hernando Rydings, M. (2022). Zonificación urbanística y viviendas de uso turístico en Madrid. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (18), 100-118. <https://doi.org/10.24965/realia.11110>
- Heymann, D. C. (2024). El sector turístico español bate todos los récords en verano de 2024. En *Informe Mensual n.º 493 de octubre de 2024* (pp. 26-28). CaixaBank Research. <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/turismo/sector-turistico-espanol-bate-todos-records-verano-2024>
- Heymann, D. C. e Ibáñez de Aldecoa, J. (2023). Nuevas perspectivas para el sector turístico español: fortaleza y moderación. En *Informe Mensual n.º 481 de septiembre de 2023* (pp. 29-30). CaixaBank Research. <https://www.caixabankresearch.com/es/analisis-sectorial/turismo/nuevas-perspectivas-sector-turistico-espanol-fortaleza-y-moderacion>
- Khametshin, D., López-Rodríguez, D. y Pérez García, L. (2024). *El mercado del alquiler de vivienda residencial en España: evolución reciente, determinantes e indicadores de esfuerzo* [Documentos Ocasionales 2432]. Banco de España. <https://doi.org/10.53479/37872>
- Milano, C. (2017). *Overtourism y turismofobia. Tendencias globales y contextos locales*. The Ostelea School of Tourism & Hospitality. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.30241.10087>
- Proyecto ReviTUR (2022). *Principales evidencias de los efectos del resurgir de las viviendas turísticas en las ciudades españolas y recomendaciones para su tratamiento*. Exceltur. <https://www.excetur.org/revitur/>
- Quintiá Pastrana, A. (2022). *Derecho a la vivienda y vulnerabilidad. Las medidas públicas de protección frente a la emergencia social*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Rodríguez González, M. P. (1998). Reconocimiento de titularidades privadas en el dominio público marítimo-terrestre. Alcance y límites. *Revista de Administración Pública*, (146), 225-248. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-146-mayoagosto-1998/reconocimiento-de-titularidades-privadas-en-el-dominio-publico-maritimo-terrestre-alcance-y-limites-2>
- Román Márquez, A. (2018). Planificación urbanística del turismo: la regulación de las viviendas de uso turístico en Madrid y Barcelona. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (10), 22-39. <https://doi.org/10.24965/realia.v0i10.10566>
- Valente, R., Bornioli, A., Vermeulen, S. y Paolo Russo, A. (2023). Short-term rentals and long-term residence in Amsterdam and Barcelona: A comparative outlook. *Cities*, (136), artículo 104252. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2023.104252>
- Wachsmuth, D. y Weisler, A. (2018). Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(6), 1147-1170. <https://doi.org/10.1177/0308518X18778038>

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 24, octubre de 2025
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 16-06-2025
 Modificado: 17-09-2025
 Aceptado: 17-09-2025
 Publicación anticipada: 26-09-2025
 Publicado: 28-10-2025
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/realia.11552>
 Páginas: 36-60



Referencia: Arenilla Sáez, M. y Llorente Márquez, J. (2025). La formación en el sector público instrumental español: diagnóstico empírico y evidencias para su fortalecimiento. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24, 36-60.
<https://doi.org/10.24965/realia.11552>

La formación en el sector público instrumental español: diagnóstico empírico y evidencias para su fortalecimiento

Training in Spanish public sector agencies: Empirical diagnosis and evidence for its strengthening

Arenilla Sáez, Manuel

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7533-8896>
 manuel.arenilla@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Manuel Arenilla es catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos. Administrador Civil del Estado. Ha sido director del INAP de España, investigador en la Universidad Complutense de Madrid y profesor en la de Granada. Está especializado en reforma del Estado y de la Administración pública. Es patrono de la Fundación Bequal y de la Fundación Cosital.

Llorente Márquez, Jesús

Universidad Complutense de Madrid. Área de Función Pública Estratégica del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4876-3416>
 jllore01@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Jesús Llorente es licenciado en Ciencias Políticas, especialidad Administración pública por la UCM, y máster en Gestión de Personal y de Recursos Humanos. Consultor de organización y de empleo público. Profesor sustituto de la Universidad Complutense de Madrid. Su trayectoria profesional se halla esencialmente vinculada a la realización de proyectos organizativos y de empleo público. Actualmente forma parte del Área de Función Pública Estratégica del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.

RESUMEN

Objetivos: el artículo presenta un diagnóstico empírico y analiza el modelo de planificación, gestión y evaluación de la formación en el sector público instrumental español, a partir de una base de evidencias obtenida mediante el estudio de entidades públicas pertenecientes a los tres niveles de gobierno, con el fin de identificar patrones organizativos, debilidades estructurales y propuestas de mejora. **Metodología:** la investigación combina un cuestionario estructurado (50 respuestas obtenidas) y entrevistas semiestructuradas (16 responsables de formación), aplicadas a entidades que, en conjunto, gestionan cerca de 300 000 empleados públicos. Se utilizaron criterios de selección basados en la dimensión de la plantilla, volumen económico y relevancia institucional. **Resultados:** el estudio constata la consolidación de la formación como función institucionalizada, pero también una brecha persistente entre su formalización estratégica y las prácticas reales. El 72 % vincula sus planes con la estrategia, pero solo el 54 % evalúa con indicadores. Predominan contenidos técnicos (86 %), la preferencia por la presencialidad (52 %) y baja innovación metodológica. Se identifican carencias estructurales en evaluación, tecnología y conexión con el desempeño. **Conclusiones:** el modelo actual requiere una transformación estructural basada en la vinculación con la estrategia de talento, indicadores de impacto, rediseño organizativo y tecnologías emergentes con sentido institucional.

PALABRAS CLAVE

Formación; sector público instrumental; diagnóstico empírico; planificación estratégica; evaluación; competencias; gestión del talento; sector público; inteligencia artificial; desarrollo profesional; alineación organizativa.

ABSTRACT

Objectives: This article presents an empirical diagnosis and analyzes the current model for planning, managing, and evaluating training in instrumental public administration, based on an empirical sample of public entities from the three levels of government. The aim is to identify organizational patterns, structural weaknesses, and lines of improvement. **Methodology:** The research combines a structured questionnaire (50 valid responses) and semi-structured interviews (16 training managers), conducted in entities that collectively manage approximately 300,000 public employees. Sampling criteria were based on size, economic volume, and institutional relevance. **Results:** The study confirms the consolidation of training as an institutionalised function, but also highlights a persistent gap between its strategic formalisation and actual practices. While 72% link their training plans to institutional strategy, only 54% conduct evaluations using indicators. Technical content prevails (86%), alongside a preference for face-to-face formats (52%) and low methodological innovation. Structural shortcomings are identified in evaluation, technology, and alignment with performance. **Conclusions:** The current model requires a structural transformation based on alignment with talent strategies, empirical performance indicators, institutional redesign of training processes, and the integration of emerging technologies with strategic purpose.

KEYWORDS

Training; instrumental administration; empirical diagnosis; strategic planning; evaluation; competencies; talent management; public sector; artificial intelligence; professional development; organizational alignment.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. RELEVANCIA DE LA FORMACIÓN COMO VECTOR DE TRANSFORMACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL. 1.2. SINGULARIDAD DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL DENTRO DEL ECOSISTEMA PÚBLICO ESPAÑOL: VOLUMEN, DIVERSIDAD Y FUNCIÓN EJECUTIVA. 1.3. BRECHA ENTRE EL DISCURSO ESTRÁTÉGICO Y LA PRÁCTICA ORGANIZATIVA DETECTADA EN LA LITERATURA. 1.4. FINALIDAD: PRESENTAR LOS RESULTADOS DE UN ESTUDIO SISTEMÁTICO Y FORMULAR PROPUESTAS OPERATIVAS BASADAS EN DATOS. 2. METODOLOGÍA. 2.1. DISEÑO MIXTO: CUESTIONARIO ESTRUCTURADO Y ENTREVISTAS SEMIDIRIGIDAS. 2.2. CRITERIOS DE SELECCIÓN: TAMAÑO (≥ 1000 EMPLEADOS), VOLUMEN ECONÓMICO Y DISTRIBUCIÓN INSTITUCIONAL. 2.3. LIMITACIONES: REPRESENTATIVIDAD PARCIAL, POSIBLE SESGO DE AUTOPERCEPCIÓN Y DIVERSIDAD ESTRUCTURAL ENTRE ENTIDADES. 3. RESULTADOS. 3.1. ALINEACIÓN ESTRÁTÉGICA. 3.2. DETECCIÓN DE NECESIDADES Y COLECTIVOS DESTINATARIOS. 3.3. CONTENIDOS, MODALIDADES Y METODOLOGÍAS. 3.4. EVALUACIÓN Y TECNOLOGÍAS. 3.5. EL CRÉDITO FORMATIVO. 4. DISCUSIÓN. 4.1. CONTRADICCIÓN ENTRE LA FORMALIZACIÓN ESTRÁTÉGICA Y LAS PRÁCTICAS INERCIAS. 4.2. CARENCIAS ESTRUCTURALES: EVALUACIÓN, SEGMENTACIÓN Y CONEXIÓN CON DESEMPEÑO. 4.3. REFERENCIAS A ESTÁNDARES. 4.4. NECESIDAD DE PASAR DE UN MODELO REACTIVO A UN ENFOQUE INSTITUCIONAL DE APRENDIZAJE. 5. CONCLUSIONES. 6. PROPUESTAS. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Relevancia de la formación como vector de transformación en el sector público instrumental

En los últimos años, la formación ha adquirido una centralidad creciente en el debate sobre la profesionalización del empleo público y la modernización de las organizaciones administrativas. Junto con la mejora de habilidades profesionales orientadas a aumentar la eficiencia del servicio público, la formación se concibe hoy como una herramienta estratégica para el cambio organizativo, especialmente en contextos caracterizados por estructuras complejas, diversidad funcional y exigencias crecientes en la rendición de cuentas (OCDE, 1997).

Este cambio adquiere una relevancia singular en el caso del sector público instrumental, cuya configuración jurídica, operativa y funcional le otorga un papel central en la ejecución de políticas públicas, la gestión de servicios y la implementación de programas.

La relevancia de este sector no reside solo en su volumen –en términos de personal, presupuesto o competencias–, sino también en su capacidad de interconexión con la economía, el resto del ecosistema público y su potencial de innovación. En este sentido, la formación representa un vector estructural para articular la misión institucional, desarrollar capacidades estratégicas y construir un lenguaje común entre perfiles técnicos muy diversos. Asimismo, permite reforzar la coherencia interna en organizaciones donde la heterogeneidad funcional, territorial o procedimental es un factor constante. La formación actúa así como mecanismo de integración, alineación y adaptación institucional, contribuyendo a superar fragmentaciones heredadas y a dotar de sentido colectivo a las orientaciones estratégicas.

Además, en un contexto de transformación digital, transición ecológica, nuevas demandas ciudadanas y tensión sobre los modelos de gobernanza, la capacidad formativa se convierte en una condición habilitante para preservar la legitimidad institucional (OCDE, 2019). En este apartado es fundamental el papel que las escuelas e institutos de formación deben asumir para transformar el aprendizaje en el eje transversal del desarrollo institucional (CLAD, 2024). No se trata únicamente de transferir conocimientos, sino de activar procesos de aprendizaje organizacional que permitan anticipar riesgos, incorporar enfoques colaborativos, gestionar con mayor agilidad y diseñar respuestas innovadoras. Por todo ello, la formación no puede seguir considerándose un componente accesorio o instrumental, sino que debe situarse en el núcleo de la gestión estratégica del talento público, particularmente en aquellos entornos –como el sector público instrumental– donde la ejecución eficaz de políticas depende en buena medida de la competencia, motivación y alineación del personal. La formación y el aprendizaje se vuelven esenciales en la prestación de los servicios públicos al hallarse en el centro de la innovación, la adaptación y la resiliencia de la fuerza laboral (OCDE, 2023a).

1.2. Singularidad del sector público instrumental dentro del ecosistema público español: volumen, diversidad y función ejecutiva

El sector público instrumental constituye una dimensión estructural del sector público español cuya configuración y dinámica funcional presentan rasgos diferenciados respecto a la Administración Central. Su importancia no radica únicamente en su volumen, sino en la especificidad de sus cometidos, en la heterogeneidad de sus formas jurídicas y en su vinculación directa con la producción y prestación de servicios públicos esenciales. Es necesario recordar que, en gran parte, este sector llena de contenido lo que denominamos Estado de bienestar. Agrupa entidades públicas empresariales, organismos autónomos, consorcios, agencias, fundaciones y otras fórmulas organizativas que, sin formar parte del núcleo central de la Administración, desempeñan funciones claves de gestión, ejecución, asesoramiento técnico o apoyo especializado. Esta condición les otorga una posición intermedia entre la lógica administrativa tradicional y la lógica operativa de las organizaciones mercantiles.

Desde un punto de vista cuantitativo, el conjunto del sector instrumental representa un volumen significativo de personal, recursos financieros y capacidad ejecutiva. De hecho, muchas de estas entidades gestionan programas de gran escala, servicios críticos o tareas de elevada especialización técnica. Sin embargo, este peso institucional contrasta con la escasa atención que ha recibido su funcionamiento interno desde la investigación empírica, especialmente en lo relativo a la planificación de los recursos humanos, la profesionalización de sus cuadros directivos y la gestión de la formación. Como ocurre en el conjunto de las Administraciones públicas españolas, uno de los problemas que caracterizan a las entidades instrumentales es la escasa planificación estratégica del personal (OCDE, 2015). Esta ausencia de análisis sistemático ha contribuido a invisibilizar problemas estructurales y a reproducir las inercias organizativas de la cultura burocrática, poco adaptadas a las exigencias actuales de la gobernanza.

A nivel cualitativo, la singularidad de estas entidades radica en su flexibilidad operativa, su proximidad técnica a los procesos de ejecución de las políticas públicas y su capacidad para incorporar modelos de gestión avanzados. No obstante, esta misma autonomía y el lastre de la cultura burocrática pueden derivar en una fragmentación funcional que dificulte la coherencia institucional, la coordinación interadministrativa y el aprendizaje compartido. En este contexto, la formación no solo debe entenderse como un instrumento de mejora técnica, sino como un mecanismo integrador que permita construir una cultura organizativa común, alineada a los distintos niveles y orientada a resultados. La heterogeneidad institucional del sector instrumental –tanto en términos de tamaño como de marco normativo, ámbito competencial o nivel de gobierno– y

su diversidad estructural plantean serios desafíos para diseñar políticas de formación coherentes y transversales (OCDE, 2015). Esto exige modelos formativos adaptados, capaces de responder con flexibilidad a realidades diversas sin renunciar a una visión estratégica unificada.

Desde el punto de vista normativo, la formación del personal del sector público instrumental se apoya en un doble encaje: el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015) consagra el derecho y el deber de actualización y lo vincula al desarrollo profesional y a la evaluación del desempeño; y la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, delimita el perímetro del sector público institucional –organismos autónomos, entidades públicas empresariales, consorcios, agencias, sociedades mercantiles públicas y fundaciones–, cuyas particularidades organizativas condicionan la planificación y la gestión de la formación. Este marco convive con el sistema estatal de formación profesional para el empleo (Ley 30/2015, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, y el Real Decreto 694/2017 que desarrolla esta ley): las entidades incluidas en los acuerdos de formación de las Administraciones públicas canalizan su oferta a través de esos programas específicos, mientras que las no incluidas y que coticen por la cuota de formación profesional pueden recurrir, además, a la formación programada por las empresas (bonificada, gestionada a través de FUNDAE), sin perjuicio de la financiación con presupuestos propios; y sirve, precisamente, como referencia para el diagnóstico empírico que revela la brecha entre el discurso normativo-estratégico y las prácticas efectivas.

En suma, el carácter singular del sector público instrumental plantea retos específicos en materia de gestión del conocimiento, evaluación de capacidades y transferencia de aprendizajes. La comprensión de esta especificidad es indispensable para diseñar políticas de formación que no solo respondan a necesidades operativas, sino que contribuyan activamente a la innovación, a la mejora de la calidad institucional, al fortalecimiento del capital humano y a la generación de valor público desde una perspectiva sistémica.

1.3. Brecha entre el discurso estratégico y la práctica organizativa detectada en la literatura

Uno de los hallazgos más consistentes del estudio es la distancia observable entre el discurso normativo y estratégico que rodea a la formación en el sector público y las prácticas reales de las organizaciones. Aunque la profesionalización ha sido una consigna constante, su aplicación real ha sido incompleta, con frecuentes contradicciones entre el discurso y la práctica.

A pesar de la proliferación de planes institucionales, directrices formativas, estrategias de competencias y declaraciones de alineación con objetivos organizativos, los mecanismos efectivos de diagnóstico, planificación, seguimiento y evaluación continúan mostrando un grado significativo de debilidad o de mero formalismo. El sector público instrumental no es ajeno a esta tensión: por el contrario, en él se hace más visible, dada su autonomía operativa, la diversidad de modelos de gestión y la dispersión institucional que lo caracteriza.

Este desfase ha sido señalado con reiteración en los enfoques teóricos y normativos más recientes sobre la profesionalización del empleo público, el desarrollo del talento y la gestión por competencias. Sin embargo, los estudios empíricos que cuantifiquen o contrasten de forma sistemática esta brecha siguen siendo escasos, especialmente en lo relativo al sector instrumental. La literatura disponible suele centrarse en la Administración Central o en políticas formativas de ámbito estatal, dejando en segundo plano o sin tratar las especificidades institucionales, organizativas y territoriales de las entidades instrumentales. Esta carencia de evidencia dificulta tanto la comparación como la identificación de buenas prácticas adaptables, perpetuando la disociación entre intención declarada y efectividad real.

Este estudio analiza por primera vez de forma específica el sistema de formación en el sector público instrumental, a partir de una muestra empírica representativa y un enfoque comparado. Su principal aportación consiste en ofrecer una visión detallada del funcionamiento real de los mecanismos formativos, identificando patrones comunes, limitaciones estructurales y posibles líneas de mejora. A diferencia de otros trabajos centrados parcialmente en la Administración Central, este estudio permite entender cómo se organiza, gestiona y evalúa la formación en un conjunto de entidades con marcos de funcionamiento propios.

El análisis realizado en la investigación confirma que muchas entidades formulan planes de formación que recogen principios estratégicos –como la mejora del desempeño, la orientación a resultados o la transversalidad–, pero que no disponen de sistemas operativos que aseguren su cumplimiento. Los datos comparados también muestran que muchos países tienden a centrarse en la programación formal de la capacitación, sin vincularla sistemáticamente con resultados esperados de desempeño (Naranjo *et al.*, 2024). Predomina una lógica formalista en la detección de necesidades, una escasa diferenciación por perfiles o niveles de responsabilidad y una débil integración con la evaluación del desempeño. El uso de indicadores de impacto

es minoritario, y la formación tiende a reproducirse de forma homogénea con independencia del contexto organizativo, las funciones desarrolladas o las capacidades previas del personal destinatario.

Esta brecha entre discurso y práctica no solo compromete la eficacia de las políticas de formación, sino que limita su potencial transformador. Evaluar si los participantes aplican lo aprendido en su trabajo es esencial para valorar la eficacia de cualquier programa de desarrollo profesional (Guskey, 2002). Para revertir esta situación, resulta imprescindible reforzar la base empírica sobre la que se diseñan las estrategias formativas, desarrollar sistemas de evaluación basados en resultados y conectar el aprendizaje con las trayectorias profesionales y la planificación de recursos humanos. En este sentido, la investigación realizada contribuye a cubrir un vacío de conocimiento especialmente relevante para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia y la mejora sustantiva de la calidad institucional.

1.4. Finalidad: presentar los resultados de un estudio sistemático y formular propuestas operativas basadas en datos

La finalidad principal de este artículo es doble: por un lado, sistematizar los resultados de una investigación empírica aplicada al conjunto de entidades que conforman el sector público instrumental; por otro, formular propuestas de mejora basadas en evidencias, que permitan orientar las políticas de formación hacia un modelo más eficiente, adaptativo y alineado con las prioridades institucionales. Indiscutiblemente, la evaluación de la formación y la medición de su impacto en la transformación de las organizaciones públicas se ha convertido en uno de los avances más relevantes en los últimos años, aunque su implantación, como pone de manifiesto la investigación, sea muy lenta.

Frente a enfoques normativos o teóricos desligados de la práctica, la investigación realizada se fundamenta en datos reales obtenidos a través de un cuestionario estructurado y entrevistas cualitativas, lo que permite cruzar percepciones, prácticas y estructuras organizativas.

El estudio incluye cincuenta entidades públicas pertenecientes a los tres niveles de gobierno, seleccionadas con criterios que combinan volumen de empleados, relevancia operativa y peso económico. Esta selección permite observar con nitidez tendencias comunes, factores diferenciales y buenas prácticas potencialmente transferibles. La investigación permite abordar con un enfoque multinivel dimensiones clave como la alineación estratégica, la segmentación de destinatarios, la evaluación del impacto, la gestión del crédito formativo o el uso de tecnologías aplicadas al aprendizaje.

A partir del diagnóstico generado, este artículo plantea orientaciones prácticas dirigidas a reforzar la capacidad institucional de los responsables de formación (García-Vegas, 2024; Arenilla, 2019). Estas recomendaciones están destinadas a facilitar el paso desde un modelo reactivo, fragmentado y centrado en el cumplimiento hacia una política formativa integrada en la gestión del talento, conectada con la evaluación del desempeño y diseñada para generar valor público. En este sentido, el propósito último del artículo no es únicamente analizar lo que se hace, sino aportar claves realistas para transformar lo que se puede y debe hacer desde un enfoque operativo, medible y estratégicamente alineado.

2. METODOLOGÍA

2.1. Diseño mixto: cuestionario estructurado y entrevistas semidirigidas

El estudio se estructuró a partir de un diseño mixto que combinó dos técnicas principales de investigación: un cuestionario cerrado y entrevistas semiestructuradas. Las metodologías mixtas resultan particularmente útiles para estudiar fenómenos institucionales complejos porque permiten cruzar patrones y significados desde diferentes escalas de análisis. Esta doble estrategia permitió recoger, sistematizar y contrastar información cuantitativa y cualitativa sobre el modelo de gestión de la formación en organismos del sector público instrumental.

En primer lugar, el cuestionario fue elaborado tras un proceso previo de definición conceptual que incluyó revisión de la literatura académica, de documentos e informes de la Administración, análisis de estudios institucionales previos y el uso complementario de programas de inteligencia artificial. Esta fase permitió seleccionar preguntas relevantes, reutilizables en investigaciones posteriores y coherentes con investigaciones previamente realizadas. Las preguntas fueron de tipo cerrado, con opciones únicas o múltiples, e incluyeron ítems valorativos mediante el uso de escalas de Likert.

El cuestionario se organizó en torno a 21 dimensiones generales que estructuraban la información en los siguientes bloques:

1. planificación y diagnóstico de necesidades;
2. colectivos destinatarios;
3. metodologías formativas;
4. contenidos de las materias;
5. formación interna;
6. financiación;
7. evaluación de los programas; y.
8. plataformas tecnológicas.

Estas dimensiones se desglosaban en variables específicas que permitían valorar de forma operativa los distintos aspectos de la gestión formativa, desde el diseño del plan hasta la evaluación del impacto.

La primera dimensión abordaba la elaboración del plan de formación y la metodología utilizada para detectar necesidades, considerando distintos niveles de diagnóstico (organizativo, puestos de trabajo, evaluación de empleados) y múltiples instrumentos (observación, entrevistas, análisis de puestos, cuestionarios, clima laboral, etc.). La segunda dimensión se centraba en los colectivos destinatarios y en la existencia de programas transversales, valorando el ajuste entre los perfiles formativos y las actividades desempeñadas. Las siguientes dimensiones recogían las metodologías utilizadas (presencial, *online*, mixta, formadores internos o externos), los contenidos (competencias técnicas, normativas o blandas), la existencia de formadores propios, la gestión y origen de la financiación, el uso de sistemas de evaluación del impacto (satisfacción, transferencia, indicadores) y el empleo de plataformas digitales en los procesos formativos.

En segundo lugar, se realizaron entrevistas semiestructuradas dirigidas a 16 responsables¹ de formación o recursos humanos con el fin de profundizar en algunas de las cuestiones abordadas en el cuestionario y obtener una visión cualitativa y complementaria. Las entrevistas se diseñaron con preguntas abiertas y se estructuraron en torno a seis dimensiones:

1. diseño del plan de formación;
2. detección de necesidades;
3. configuración del catálogo formativo;
4. formación interna y metodologías;
5. gestión de créditos formativos; y.
6. evaluación del impacto de la formación.

Estas dimensiones permitieron explorar cuestiones como los obstáculos en la elaboración del plan de formación, la participación de diferentes actores en el diagnóstico (dirección, empleados, representación legal de los trabajadores), la priorización de contenidos y colectivos destinatarios, la valoración de metodologías emergentes, la integración de competencias digitales y blandas, la diversidad de fuentes de financiación y las limitaciones administrativas, así como la existencia o ausencia de indicadores sobre el impacto real de la formación en el desempeño laboral.

Las entrevistas, en su conjunto, aportaron matices organizativos, interpretación contextual y percepciones institucionales clave para comprender las prácticas actuales, identificar resistencias y señalar oportunidades de mejora.

Tanto la recogida de la información del cuestionario como la realización de las entrevistas se efectuaron en mayo y junio de 2024.

La combinación de las dimensiones del cuestionario y de las entrevistas permitió obtener una visión integrada del proceso formativo, desde su concepción estratégica hasta su aplicación operativa, y desde la perspectiva organizativa hasta la percepción directa de quienes lo gestionan. Esta arquitectura analítica estructuró tanto el diseño de los instrumentos de recogida de información como la posterior sistematización de los resultados.

2.2. Criterios de selección: tamaño ($\geq 1\,000$ empleados), volumen económico y distribución institucional

La selección de entidades participantes en el estudio se realizó a partir del Inventario de Entes del Sector Público Estatal, Autonómico y Local elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado

¹ Diecisésis responsables de las cincuenta entidades que respondieron al cuestionario accedieron a ser entrevistados, con el fin de complementar y profundizar la información recogida en este.

(IGAE), que sirvió de base para identificar el universo potencial del sector público instrumental. El objetivo era acotar ese conjunto amplio y heterogéneo mediante criterios técnicos que garantizaran la relevancia institucional de las entidades analizadas en términos de volumen, actividad y capacidad operativa.

Para ello se establecieron dos condiciones de inclusión. En primer lugar, contar con una plantilla superior a 1000 empleados públicos, entendiendo que este umbral refleja un grado suficiente de complejidad organizativa, diversidad funcional y dimensión estructural. En segundo lugar, disponer de un volumen económico igual o superior a 50 millones de euros, como indicador de actividad significativa y capacidad de gestión presupuestaria. Estos criterios permitieron delimitar una muestra con densidad organizativa, capacidad formativa real y peso institucional, condiciones necesarias para que los datos recogidos resultaran pertinentes y operativos.

La aplicación de estos filtros redujo el universo inicial de 5 119 organismos a una muestra teórica de 126 entidades distribuidas entre los tres niveles de gobierno: estatal, autonómico y local. A partir de esta muestra, se logró una participación efectiva de 50 entidades que respondieron de forma completa al cuestionario². Estas entidades integraban un total de 353 979 empleados en 2023. Esta tasa de respuesta, en el marco de una participación voluntaria y no incentivada, representa un porcentaje destacable y suficiente para fundamentar un análisis empírico útil y coherente con los objetivos del estudio.

Asimismo, la muestra final preservó una adecuada diversidad institucional. Incluyó entidades con diferentes formas jurídicas y funciones (agencias, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, fundaciones del sector público, consorcios, etc.), así como una distribución territorial variada. Esta heterogeneidad permite afirmar que el estudio, sin ser estadísticamente representativo, recoge patrones generalizables dentro del ecosistema del sector instrumental y refleja la variedad de realidades organizativas presentes en los distintos niveles de gobierno.

En definitiva, los criterios de selección empleados han permitido combinar relevancia técnica, diversidad institucional y viabilidad operativa, configurando una base empírica sólida para el análisis de los sistemas de formación en el conjunto del sector público instrumental.

2.3. Limitaciones: representatividad parcial, posible sesgo de autopercepción y diversidad estructural entre entidades

Como todo estudio empírico aplicado a un universo institucional amplio y diverso, el presente trabajo presenta ciertas limitaciones que deben tenerse en cuenta a la hora de interpretar los resultados y valorar el alcance de sus conclusiones. Lejos de restar solidez al diagnóstico realizado, estas condiciones metodológicas delimitan su ámbito de validez y aconsejan una lectura prudente en lo relativo a la extrapolación general de los hallazgos.

En primer lugar, la muestra utilizada se compone de 50 entidades que participaron de forma voluntaria a partir de un total de 126 organismos que cumplían los criterios técnicos de dimensión de la plantilla y de volumen económico. Aunque esta participación representa un porcentaje elevado en términos de estudios aplicados, no puede considerarse estadísticamente representativa del conjunto del sector instrumental. Los resultados deben, por tanto, interpretarse como indicadores sólidos de patrones relevantes, pero no como una descripción exhaustiva del universo institucional.

En segundo lugar, tanto las respuestas al cuestionario como a las entrevistas se basan en la declaración de responsables de formación o de recursos humanos. Esta fuente de información, aunque cualificada, incorpora un componente inevitable de autopercepción, condicionado por el grado de conocimiento del informante, su posición en el organigrama y su interpretación de los procesos evaluados. El diseño del estudio ha tratado de mitigar esta limitación mediante la triangulación de técnicas y la formulación precisa de los ítems, si bien es necesario reconocer el posible margen de subjetividad.

En tercer lugar, el estudio aborda entidades que operan bajo marcos normativos, funcionales y territoriales muy heterogéneos. Las diferencias en cuanto a tamaño, régimen jurídico, nivel de adscripción, sector de actividad o cultura organizativa hacen que la comparación directa entre casos deba realizarse con cautela. Esta diversidad, más que una debilidad, es uno de los principales atributos del sector instrumental, y requiere contextualizar adecuadamente cada resultado dentro de su marco operativo.

Por último, conviene señalar que el estudio se ha centrado en la perspectiva institucional de quienes gestionan la formación, sin incorporar directamente la visión del personal participante en las acciones formativas

² 19 entidades se integran en la Administración del Estado, 25 en las comunidades autónomas y 6 en los entes locales.

ni de sus unidades funcionales de destino. Esta decisión metodológica responde a los objetivos del estudio, centrado en los sistemas de planificación, gestión y evaluación, pero deja abierta una línea futura de investigación orientada a analizar el impacto real desde la experiencia de quienes reciben y aplican la formación.

3. RESULTADOS

3.1. Alineación estratégica

Una de las primeras dimensiones abordadas en el estudio es la alineación de los planes de formación con la estrategia institucional de las entidades del sector público instrumental. Esta conexión constituye una condición clave para que los programas formativos trasciendan la lógica operativa o reactiva y se integren como instrumentos efectivos de desarrollo organizativo, anticipación y transformación. La planificación, la organización y la coordinación de las acciones formativas son clave para lograr sistemas efectivos y adecuados a su propósito (OCDE, 2023a). Esta conexión estratégica, sin embargo, solo resulta operativa si se traduce en un diseño riguroso de los programas formativos con el fin de lograr su eficacia.

Sin una evaluación y un análisis sólidos de las necesidades de la organización, los programas de capacitación corren el riesgo de no cumplir con las expectativas, lo que conlleva un uso ineficiente de recursos financieros y humanos. Históricamente, las organizaciones gubernamentales se han enfrentado a programas de capacitación que carecen de objetivos claros, no abordan las necesidades específicas de los empleados y existe una clara ausencia en la evaluación y el impacto de las acciones formativas (Healy, 2001; Chethana y Noronha, 2023).

La ausencia de una estrategia coherente de aprendizaje y desarrollo puede provocar disfunciones significativas en los servicios públicos, como la desconexión entre las capacidades del personal y las necesidades organizativas, la pérdida de oportunidades para la innovación o una menor implicación de la fuerza laboral. Tal y como advierte la OCDE (2023a), sin un enfoque estratégico en materia de formación, las Administraciones públicas corren el riesgo de quedar rezagadas en términos de transformación digital, innovación y compromiso del personal. El vínculo entre la planificación estratégica institucional y las acciones formativas no solo es deseable, sino imprescindible para construir capacidades duraderas.

El análisis empírico aporta evidencias significativas sobre cómo este principio se incorpora –o no– en la práctica de las entidades analizadas. Aunque no basta con declarar la existencia de una estrategia: es necesario que esta oriente concretamente las prioridades de formación, lo que no siempre sucede.

El 72 % de las entidades que participaron en el cuestionario declara que su plan de formación está vinculado con su estrategia general. Esta cifra pone de manifiesto una orientación extendida hacia modelos de planificación que buscan responder a prioridades organizativas previamente definidas, superando el enfoque *ad hoc* o meramente procedural. Asimismo, el análisis revela que la elaboración del plan de formación cuenta con una implicación directa de los distintos departamentos funcionales, lo que refuerza su legitimidad interna y su adecuación a las necesidades reales de las unidades operativas. Esta participación efectiva de los actores internos en el diseño formativo mejora la coherencia organizativa y reduce la resistencia al cambio. Los datos cuantitativos se complementan con las valoraciones cualitativas recogidas en las entrevistas, que ofrecen una mirada más detallada sobre las condiciones organizativas.

Las entrevistas realizadas permiten profundizar en estos resultados. La mayoría de los responsables consultados señala que existe una voluntad institucional explícita de integrar la formación en los ciclos estratégicos de planificación, aunque dicha voluntad no siempre se traduce en mecanismos sistemáticos. Se constata, por ejemplo, que en muchas entidades no se dispone de una estructura formalizada de coordinación interdepartamental, ni de un comité técnico estable que garantice la coherencia entre la planificación de recursos humanos y la definición de prioridades formativas. Estas carencias organizativas también se reflejan en otros tramos del ciclo formativo.

Del mismo modo, aunque la participación de las áreas funcionales es valorada positivamente, el estudio revela que esta implicación tiende a concentrarse en la fase de detección de necesidades o en la validación de contenidos, sin que se articule de forma estable una gobernanza transversal del ciclo formativo. Este desajuste entre formulación estratégica y gobernanza técnica representa uno de los principales cuellos de botella para consolidar modelos integrados de formación.

Junto a los factores de gobernanza, los condicionantes financieros emergen como un eje determinante para la viabilidad real de los planes. En algunos casos, el ajuste del presupuesto obliga a priorizar acciones

formativas generales, de bajo coste o de aplicación transversal, en detrimento de programas dirigidos a colectivos estratégicos o con contenidos especializados. Otro aspecto destacado es la influencia de los condicionantes presupuestarios. La sostenibilidad de la formación pública requiere no solo recursos financieros, sino también claridad estratégica sobre su impacto organizacional (Bresser Pereira, 1999).

En conjunto, los resultados muestran una progresiva institucionalización del principio de alineación estratégica en la formulación de los planes de formación. Esta tendencia se expresa en el lenguaje de los planes, en los canales de participación interna y en la vinculación con objetivos organizativos declarados. Sin embargo, la operatividad de este principio sigue condicionada por la debilidad de los mecanismos de coordinación, la falta de priorización segmentada y las tensiones presupuestarias que afectan a la selección, diseño y ejecución de las acciones formativas. De ahí que resulte necesario avanzar hacia una implementación más sólida y operativa de esta lógica estratégica.

El estudio permite concluir que, si bien el discurso de alineación está sólidamente asentado en las entidades analizadas, su efectividad práctica requiere aún de avances en tres planos: el fortalecimiento de la gobernanza técnico-estratégica del sistema formativo, la diferenciación de contenidos y destinatarios según prioridades institucionales reales y la estabilización de fuentes de financiación que den viabilidad al despliegue completo de los planes alineados. Solo consolidando estas tres condiciones será posible convertir la formación en una verdadera palanca de cambio organizativo y no en una herramienta meramente procedural.

3.2. Detección de necesidades y colectivos destinatarios

El aprendizaje y el desarrollo son componentes esenciales de un servicio público moderno preparado para el futuro. Los desafíos emergentes de la política, las crisis imprevisibles y la evolución tecnológica generan una demanda constante de nuevas competencias en el empleo público. Para responder a esta realidad, los gobiernos deben encontrar mecanismos para dotarse de las capacidades necesarias, lo que a menudo implica desarrollar al personal existente (OCDE, 2023b).

La identificación precisa de necesidades formativas es una condición esencial para que los programas respondan eficazmente a las competencias requeridas por la organización. Tal como advierte la OCDE (1997), muchas Administraciones públicas diseñan sus programas sin un análisis sistemático de lo que realmente necesitan, lo que limita su eficacia y alineación estratégica. Implica evaluar las habilidades, competencias y conocimientos actuales de los empleados para identificar las deficiencias que impiden un preciso desempeño de la actividad profesional (OCDE, 2020; Aldehaim *et al.*, 2024; Day *et al.*, 2024). Este diagnóstico preliminar se ve matizado por los resultados del estudio empírico, que permiten identificar prácticas consolidadas en el ámbito instrumental.

La investigación confirma que esta fase del ciclo formativo se encuentra razonablemente estructurada en las entidades del sector instrumental, apoyada en herramientas contrastadas, una participación interna amplia y una cultura organizativa consolidada.

En cuanto a los métodos empleados, destacan las reuniones de equipo y entre departamentos, utilizadas por el 76 % de los organismos, seguidas por las encuestas (56 %), entrevistas individuales (40 %), descripciones de puestos (30 %) y evaluaciones del desempeño (22 %). Estas herramientas se aplican de manera complementaria, combinando diagnósticos colectivos con enfoques más individualizados o centrados en los puestos de trabajo. Además de la diversidad de métodos utilizados, destaca el alto nivel de implicación de los actores internos en el proceso de diagnóstico.

El 84 % de las entidades señala la participación activa de los mandos intermedios, el 64 % la de los órganos directivos y el 56 % tanto la de la plantilla como la de los representantes legales de los trabajadores. Esta pluralidad de perspectivas refuerza la legitimidad del diagnóstico y permite integrar percepciones operativas y estratégicas.

En lo que respecta a la percepción interna del proceso, el 86 % de las entidades se declara satisfecha o muy satisfecha con la metodología utilizada para detectar necesidades formativas. No obstante, las entrevistas recogidas en el estudio indican que la coordinación entre las unidades responsables de formación y los departamentos funcionales suele ser informal o inestable, y que la sobrecarga de estos últimos dificulta en ocasiones la sistematización del diagnóstico. No obstante, este sistema presenta todavía limitaciones estructurales relevantes que comprometen su eficacia transformadora.

Los resultados obtenidos del estudio muestran cómo un 88 % de las entidades elaboran programas de formación destinados al conjunto de la plantilla, aunque esta amplitud no siempre va acompañada de una segmentación efectiva por perfiles profesionales o niveles de responsabilidad. Solo un 2 % de los organismos

públicos consultados diferencian entre la formación ofertada a la plantilla general y la que se destina a determinadas categorías, lo que les permite afinar el contenido del catálogo formativo a la necesidad concreta detectada. Un 6 % de los organismos públicos indica que la formación está enfocada solo a determinados roles, categorías o puestos. Asimismo, es importante observar que un 94 % de las entidades ofrece programas transversales de participación voluntaria a sus empleados, lo que permite, de un lado, consolidar las competencias comunes requeridas al conjunto de las categorías laborales y, de otro, reforzar la inclusión y la compenetración de la plantilla.

La planificación adquiere así un carácter marcadamente generalista, sin una distinción clara entre directivos, mandos intermedios, personal técnico o categorías operativas, lo que limita la capacidad del sistema para adaptarse a los desafíos específicos de cada área o nivel jerárquico y para fortalecer competencias estratégicas críticas. Aunque en muchos casos la detección de necesidades se realiza con la participación de distintas unidades funcionales, este esfuerzo no siempre se traduce en una programación segmentada. Así lo reflejan también las entrevistas cualitativas, que subrayan la importancia del contacto directo entre el departamento de recursos humanos y las áreas funcionales para definir una oferta formativa alineada con las necesidades reales del personal. La definición de itinerarios diferenciados por perfiles permitiría, en este contexto, potenciar el impacto del aprendizaje y evitar su dilución en propuestas excesivamente genéricas. Este sesgo generalista también se manifiesta en las prioridades temáticas identificadas.

En definitiva, el análisis de esta fase del ciclo formativo permite extraer una valoración matizada. En conjunto, puede afirmarse que el diagnóstico de necesidades formativas está razonablemente institucionalizado, presenta un alto grado de participación interna y es valorado positivamente por los equipos responsables. Sin embargo, la limitada segmentación por perfiles, la escasa integración de metodologías avanzadas y la persistente orientación técnica limitan su capacidad para convertirse en un verdadero motor de cambio organizativo.

La tabla 1 sintetiza los principales datos recabados sobre los métodos utilizados para la detección de necesidades formativas, los colectivos destinatarios y las principales debilidades y recomendaciones identificadas por las entidades encuestadas.

TABLA 1. DATOS CLAVE SOBRE DETECCIÓN DE NECESIDADES FORMATIVAS Y COLECTIVOS DESTINATARIOS

Aspecto analizado	Datos principales
Metodología para la detección de necesidades (respuesta múltiple)	<ul style="list-style-type: none"> 76 %: Reuniones de equipo y entre departamentos 56 %: Encuestas 40 %: Entrevistas individuales 30 %: Descripciones de puestos 22 %: Evaluaciones del desempeño
Actores principales en la detección de necesidades (respuesta múltiple)	<ul style="list-style-type: none"> 84 %: Mandos intermedios 64 %: Órganos directivos 56 %: Plantilla de personal 56 %: Representantes legales de los trabajadores
Satisfacción con la metodología de detección de necesidades	<ul style="list-style-type: none"> 86 %: Procedimiento adecuado y satisfactorio 14 %: Procedimiento deficitario
Colectivos destinatarios	<ul style="list-style-type: none"> 88 %: Programas de formación destinados al conjunto de la plantilla 6 %: Los programas de formación se destinan solo a determinados colectivos 2 %: La formación se destina a determinados colectivos y al conjunto de la plantilla 4 %: Otras opciones
Debilidades detectadas	<ul style="list-style-type: none"> Planificación formativa genérica Ausencia de implicación e interactuación constante y continuada entre áreas
Recomendaciones estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> Dotar de mayor fortaleza al área de recursos humanos Dotar de mayor especificidad a las acciones formativas Impulsar la evaluación del desempeño

Fuente: elaboración propia a partir de la Investigación de los procesos formativos en las entidades públicas españolas realizada por los autores en 2024.

Los datos reflejan una alta institucionalización de los procedimientos de detección de necesidades, con predominio de los métodos tradicionales como las reuniones, las encuestas o las entrevistas, y una participación destacada de los mandos intermedios. Sin embargo, la aplicación de evaluaciones del desempeño es aún minoritaria (22 %), lo que limita el enfoque estratégico del proceso. Aunque la mayoría valora positivamente la metodología empleada, el hecho de que el 88 % destine sus programas al conjunto de la plantilla evidencia una baja segmentación, en línea con la planificación genérica señalada como debilidad. Las recomendaciones apuntan a reforzar el papel del área de recursos humanos, aumentar la especificidad de las acciones y avanzar en sistemas evaluativos más sólidos.

3.3. Contenidos, modalidades y metodologías

El análisis del contenido y de las metodologías formativas utilizadas por las entidades del sector instrumental revela una fuerte prevalencia de enfoques tradicionales, centrados en competencias técnicas y en modalidades presenciales. No obstante, se detecta una progresiva apertura hacia metodologías mixtas y formatos más flexibles, aunque aún de forma incipiente.

En lo que respecta a los contenidos, el 86 % de las entidades prioriza la formación orientada al desarrollo de competencias normativas y técnicas específicas, ligadas a las funciones operativas del puesto de trabajo. La capacitación técnica, aunque es necesaria para garantizar un desempeño eficaz en las funciones operativas, no es suficiente por sí sola para afrontar los desafíos actuales de la gestión pública. Sin embargo, ha concentrado buena parte de la oferta formativa, desplazando el desarrollo de competencias estratégicas orientadas a la innovación, la gobernanza de datos, la ética en los procesos de digitalización, la adaptación organizativa, las competencias blandas o la toma de decisiones en entornos complejos (CLAD, 2023; OCDE, 2023a). Esta concentración limita la capacidad de las Administraciones para evolucionar más allá de la mera actualización funcional y avanzar hacia modelos de aprendizaje alineados con los procesos de transformación institucional.

Las competencias digitales y blandas, aunque presentes en el estudio, aún no han alcanzado un grado significativo de integración en los planes de formación ordinarios. Esto sugiere un modelo formativo centrado en la operación y el cumplimiento, más que en la innovación, el liderazgo o la transformación organizativa. Sin embargo, un servicio público que otorga mayor valor a las competencias, los comportamientos y las habilidades socioemocionales probablemente estará mejor preparado para abordar los problemas y situaciones de crisis que requieren resiliencia, ingenio y creatividad de los servidores públicos (OCDE, 2020; 2023a).

Esta apuesta generalizada por la capacitación técnica se traduce también en las lógicas de planificación que adoptan las entidades. La orientación prioritaria hacia las competencias técnicas se traduce en una planificación formativa centrada en la mejora de la productividad inmediata y en la actualización funcional, con especial incidencia en sectores de perfil técnico, tecnológico o científico. No obstante, debe entenderse que este énfasis no se limita a colectivos especializados, sino que atraviesa el conjunto del personal y categorías profesionales, configurando un enfoque transversal en el desarrollo de capacidades operativas. En cambio, las materias jurídicas solo son priorizadas por el 12 %, y las acciones centradas en competencias blandas o *soft skills*, tales como comunicación, liderazgo o gestión del cambio, resultan marginales: únicamente el 2 % de las entidades declara darles prioridad en su plan de formación anual.

En paralelo al tipo de competencias promovidas, las entidades también muestran ciertas tendencias comunes en cuanto a las modalidades formativas utilizadas. La presencialidad sigue siendo la opción mayoritaria. El 84 % de las entidades recurre a la formación presencial, el 82 % a la formación *online* asincrónica, el 68 % a la formación síncrona por videoconferencia y el 78 % a modalidades mixtas. A pesar de esta diversidad de formatos, el 52 % de las entidades reconoce que, en términos de uso y peso relativo, la formación presencial sigue siendo la más utilizada. En contraste, solo el 30 % confiere esa prioridad a las plataformas *online*. Esta situación se refleja también en los porcentajes de implementación: el 44 % de las entidades indica que al menos la mitad de sus acciones formativas son presenciales, pero solo el 16 % declara que más del 76 % de su oferta lo sea en este formato.

Sin embargo, la expansión de las tecnologías digitales ofrece oportunidades aún poco aprovechadas para diversificar y modernizar la formación. Su utilización puede generar un doble beneficio: por un lado, facilita la adquisición de nuevas habilidades digitales necesarias para el entorno actual; por otro, permite ofrecer experiencias de aprendizaje más personalizadas, ágiles e interactivas, adaptadas a los ritmos y necesidades de los empleados públicos. En definitiva, las tecnologías digitales pueden habilitar entornos formativos más flexibles y accesibles, reforzando el aprendizaje continuo en el sector público (OCDE, 2023a).

Algunas Administraciones han comenzado ya a explorar estas posibilidades con mayor ambición. La incorporación de tecnologías de aprendizaje avanzadas, como plataformas basadas en inteligencia artificial o simulaciones virtuales, ha permitido desarrollar sesiones más dinámicas y atractivas, mejorando tanto la experiencia del participante como los resultados obtenidos. Cuando estas herramientas se combinan con módulos formativos específicos por puesto y marcos de competencias claros, se incrementa la alineación entre la capacitación ofrecida, los objetivos organizativos y las métricas de desempeño individual (Aldehaim *et al.*, 2024).

En las entrevistas realizadas, las entidades valoran las ventajas del formato presencial en términos de interacción directa, clima de aprendizaje y cohesión interna; también reconocen sus limitaciones: mayores costes, dificultades logísticas y menor accesibilidad para el personal con restricciones de movilidad. Por su parte, las modalidades *online* permiten mayor flexibilidad y autonomía en el aprendizaje, pero presentan carencias en términos de seguimiento, retroalimentación y cohesión grupal, especialmente cuando se desarrollan en formato asincrónico. Además, resultan menos adecuadas para procesos de aprendizaje que requieren dinámicas colaborativas, intercambio creativo y generación de ideas, como los vinculados a la innovación.

En cuanto a las metodologías aplicadas, predomina un enfoque expositivo o teórico, con escasa presencia de técnicas activas. Algunas entidades han comenzado a incorporar dinámicas basadas en simulación, aprendizaje experiencial o recursos teatrales, pero estas prácticas son todavía excepcionales.

Esta escasa diversificación metodológica contrasta con enfoques más avanzados de aprendizaje organizativo, como el modelo 70/20/10. Este modelo, publicado por Lombardo y Eichinger (1996), sostiene que solo el 10% del aprendizaje proviene de la formación estructurada en aula, frente al 20% que se adquiere mediante la interacción social (como el *mentoring* o el *feedback*) y el 70% que se desarrolla a través de la experiencia directa en el puesto de trabajo. Este enfoque –que debe entenderse como una referencia orientativa y aplicable con flexibilidad– subraya que una cultura de aprendizaje efectiva debe ir más allá de la capacitación formal y apoyarse en entornos que favorezcan el aprendizaje experiencial, la práctica reflexiva y la integración del desarrollo en las dinámicas cotidianas del trabajo (Murillo-Pedrosa, 2025; OCDE, 2020; 2023a).

Esta perspectiva se refuerza con el aprovechamiento de las tecnologías digitales, que han ampliado significativamente las posibilidades del aprendizaje experiencial y personalizado. Las plataformas de formación en línea y los modelos híbridos permiten configurar entornos formativos más accesibles, flexibles y adaptados a las necesidades individuales, incorporando herramientas como la gamificación, los contenidos interactivos o las simulaciones virtuales. Estas innovaciones no solo incrementan la motivación y el compromiso de los participantes, sino que también favorecen la adquisición de habilidades específicas alineadas con los objetivos estratégicos de las organizaciones públicas (OCDE, 2020; 2023a; Aldehaim *et al.*, 2024; Gupta, 2023; Noorzhidayah *et al.*, 2024). Su integración en las estrategias de desarrollo del capital humano resulta clave para mejorar la calidad, eficacia y sostenibilidad de la formación en el sector público.

A pesar de su potencial transformador, las metodologías activas siguen teniendo una implantación marginal en la formación pública, y el uso de inteligencia artificial apenas ha superado el umbral testimonial (CLAD, 2023). Esta situación no responde únicamente a limitaciones tecnológicas, sino a la ausencia de un marco institucional y pedagógico que permita integrar estas herramientas de forma significativa y sostenible. El aprovechamiento efectivo de estas modalidades exige configurar entornos de aprendizaje dotados de estructura pedagógica, con sistemas interoperables y alineados con un sentido institucional claro (Bianchini *et al.*, 2020). Además, incorporar tecnologías basadas en inteligencia artificial en los procesos formativos requiere establecer marcos éticos específicos y diseños adaptados a las capacidades reales del aparato estatal, para evitar una implementación fragmentada o meramente decorativa.

Por el momento, destaca la mención por parte de varios responsables entrevistados al uso puntual de simuladores con inteligencia artificial como estrategia de inmersión práctica, aunque su implantación es aún marginal y presupuestariamente limitada.

Por último, se observa una apuesta sostenida por la formación interna. La mitad de las entidades desarrolla al menos el 50% de sus acciones con personal propio, y el 88% declara estar satisfecha o muy satisfecha con la capacitación de sus formadores internos. La ventaja comparativa de estos perfiles reside no solo en el ahorro de costes, sino también en su conocimiento profundo de la organización, su capacidad para adaptar los contenidos y su conexión directa con los retos cotidianos de la entidad. Las principales limitaciones, en cambio, se relacionan con la sobrecarga de tareas y la falta de habilidades pedagógicas en algunos casos.

La tabla 2 recoge los principales resultados relativos a los contenidos, modalidades y metodologías aplicadas en la formación del personal, incluyendo tanto las preferencias institucionales como las debilidades y recomendaciones estratégicas detectadas.

TABLA 2. DATOS CLAVE SOBRE CONTENIDOS, MODALIDADES Y METODOLOGÍAS FORMATIVAS

Aspecto analizado	Datos principales
Contenidos formativos	<ul style="list-style-type: none"> • 86 %: Competencias técnicas • 12 %: Competencias jurídicas • 2 %: <i>Soft skills</i>
Modalidades formativas (respuesta múltiple)	<ul style="list-style-type: none"> • 84 %: Modalidad presencial • 82 %: Modalidad <i>online</i> asíncrona • 68 %: Modalidad virtual síncrona • 78 %: Modalidad mixta: presencial/virtual y <i>online</i>
Preferencia por las modalidades formativas	<ul style="list-style-type: none"> • 52 %: Modalidad presencial • 30 %: Modalidad <i>online</i> asíncrona • 8 %: Modalidad virtual síncrona • 10 %: Modalidad mixta
Implementación de la formación presencial en el plan de formación	<ul style="list-style-type: none"> • <25 % se pronuncian el 16 % de las entidades • Entre 25 % y 50 % se pronuncian el 40 % • Entre 51 % y 75 % se pronuncian el 28 % • >75 % se pronuncian el 16 % de las entidades
Formación impartida de forma interna	<ul style="list-style-type: none"> • Un 28 % de los organismos imparten menos del 25 % de su programa mediante formación interna • En un 22 % de los organismos, esta modalidad formativa supone entre un 25 % y un 50 % • En un 34 % de las entidades, esta modalidad formativa supone entre 51 % y 75 % • El 16 % de los organismos reservan más del 75 % de la formación a este sistema
Satisfacción con los equipos internos de formación	<ul style="list-style-type: none"> • El 88 % de las entidades muestran su conformidad • Un 12 % manifiesta su insatisfacción
Debilidades detectadas	<ul style="list-style-type: none"> • Predominio de las competencias formativas de contenido técnico • Arraigo consolidado de la formación presencial
Recomendaciones estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • Impulso de acciones formativas en competencias digitales y <i>soft skills</i> • Potenciar el uso de plataformas formativas tecnológicas • Impulsar una formación sobre simulaciones de IA, más experiencial y teatralizada

Fuente: elaboración propia a partir de la Investigación de los procesos formativos en las entidades públicas españolas realizada por los autores en 2024.

El predominio de contenidos técnicos (86 %) y de la modalidad presencial (84 %, con un 52 % que la prefiere expresamente) confirma una orientación formativa centrada en la operatividad inmediata y en formatos tradicionales. Aunque se observa una cierta apertura hacia modalidades *online* y mixtas, su implantación aún no alcanza niveles equivalentes de preferencia. La formación interna muestra una presencia moderada, aunque valorada positivamente por la mayoría de las entidades. Las principales debilidades detectadas –falta de competencias blandas y dependencia del formato presencial– coinciden con las recomendaciones señaladas: diversificar contenidos hacia habilidades digitales y *soft skills*, incorporar metodologías innovadoras y aprovechar el potencial de tecnologías emergentes como la simulación o la inteligencia artificial.

3.4. Evaluación y tecnologías

La dimensión relativa a la evaluación del impacto de la formación y al uso de medios técnicos y digitales para su gestión revela la coexistencia de prácticas institucionalizadas con márgenes de mejora notables en términos de sistematización, integración y explotación de datos.

Por lo que respecta a la evaluación de los programas de formación, la recopilación y el análisis de datos permiten a las organizaciones públicas comprender mejor si las acciones formativas son eficaces, si llegan a las personas adecuadas, si transmiten los conocimientos pertinentes y si refuerzan la cultura

institucional que se desea consolidar (OCDE, 2023a). Sin embargo, esta dimensión sigue siendo una de las más débiles del ciclo formativo. Sin mecanismos adecuados de evaluación, las Administraciones públicas quedan atrapadas en una cultura de cumplimiento ritual, donde las actividades se reproducen sin capacidad de aprendizaje, ajuste ni mejora (Behn, 2001). Evaluar no es simplemente medir resultados, sino generar retroalimentación valiosa para redefinir objetivos, corregir desajustes y reforzar el alineamiento entre la formación y la estrategia institucional. Y sin evaluación, no hay retroalimentación. Y sin retroalimentación, la formación se convierte en un ritual sin efecto sobre la gestión pública.

Con una evaluación adecuada, las organizaciones públicas pueden asegurar tanto la eficacia como la eficiencia de sus programas de formación, además de obtener información clave que les permita tomar decisiones fundamentadas sobre la planificación futura. La evaluación no solo verifica si los objetivos formativos han sido alcanzados, sino que proporciona insumos valiosos para realizar ajustes y mejoras continuas, optimizando los resultados de largo plazo. En este sentido, constituye un mecanismo esencial para alinear la capacitación con las metas institucionales y maximizar su impacto organizacional (Sims, 1993; Stie *et al.*, 2025).

El estudio pone de manifiesto que, aunque la evaluación de la formación y la utilización de medios digitales están relativamente institucionalizadas, siguen siendo ámbitos con márgenes notables de mejora. Predomina una evaluación centrada en la satisfacción inmediata, con escasa presencia de indicadores estratégicos y metodologías rigurosas para medir la transferencia y el impacto organizativo. La falta de sistemas digitales interoperables y el uso fragmentado de las plataformas tecnológicas limitan la trazabilidad y la explotación de los datos recogidos. La evaluación continua sigue siendo un punto débil estructural del ciclo formativo: sin datos bien analizados, sin mecanismos sólidos de retroalimentación y sin una gobernanza tecnológica adecuada, la formación corre el riesgo de convertirse en un ritual formal desconectado de la mejora institucional. Solo una evaluación sistemática, integrada y orientada a la toma de decisiones permitirá cerrar el ciclo de aprendizaje organizativo y consolidar una cultura de mejora continua fundamentada en el conocimiento y que tenga en cuenta las evidencias.

El estudio permite constatar avances significativos en los procedimientos más inmediatos de evaluación, especialmente en la medición de la satisfacción, así como un alto grado de satisfacción con los programas de formadores internos. No obstante, persisten importantes limitaciones en la evaluación del impacto organizativo, en la gestión del crédito formativo y en la integración tecnológica. Evaluar exclusivamente la satisfacción no permite comprobar si la formación mejora efectivamente las capacidades profesionales y el funcionamiento institucional. Es necesario avanzar hacia evaluaciones que identifiquen aprendizajes reales, impactos funcionales y obstáculos organizativos al cambio (Tejada y Ferrández, 2012).

El 96 % de las entidades aplica encuestas para valorar la satisfacción de los participantes con las acciones formativas. Esta práctica generalizada, de carácter declarativo, se centra principalmente en aspectos organizativos, contenidos e instructores, y constituye el instrumento más extendido en los procesos de retroalimentación inmediata.

En lo que respecta a la evaluación de la transferencia de conocimientos al puesto de trabajo, el 52 % también recurre a encuestas, el 32 % a observación directa y el 24 % a la evaluación del desempeño. Aunque existe una pluralidad metodológica, predominan los enfoques indirectos y subjetivos frente a técnicas más estructuradas y objetivables. Las entrevistas cualitativas revelan que muchas entidades consideran esta dimensión como una tarea difícil, técnicamente exigente y, a menudo, desatendida por falta de recursos y metodologías operativas.

Además, el 54 % de las entidades indica que utiliza los datos de evaluación para introducir mejoras en los programas formativos, mientras que el 18 % reconoce no hacer uso alguno de esos datos. Un 14 % declara no disponer de plataformas adecuadas para el tratamiento sistemático de la información recogida, y solo otro 14 % señala contar con sistemas digitales integrados que permitan utilizar estos datos como apoyo real en la toma de decisiones.

En relación con los indicadores, un 66 % de los organismos públicos disponen de métricas específicas para evaluar el impacto de la formación en el desempeño laboral. Su medición se realiza mediante la apreciación de mejoras en las habilidades específicas de los empleados (44 %), mejora en su rendimiento (30 %), retención del talento (24 %) o reducción de errores (20 %). Estos porcentajes reflejan un uso fragmentado de los indicadores, con predominio de enfoques funcionales a corto plazo frente a modelos estratégicos de evaluación longitudinal.

Por el lado de los medios y tecnologías, todas las entidades utilizan algún tipo de herramienta digital para gestionar la formación. El 72 % emplea plataformas LMS (*Learning Management System* o Sistema de gestión del aprendizaje, en castellano) como Moodle, el 46 % utiliza hojas de cálculo y el 44 % aplicaciones propias desarrolladas internamente. Un 62 % de las entidades combina al menos dos de estos sistemas, lo

que introduce fragmentación funcional, falta de interoperabilidad y problemas para mantener la trazabilidad completa del ciclo formativo.

Las entrevistas refuerzan el diagnóstico de debilidad estructural en la integración tecnológica. Se reconoce el valor instrumental de las plataformas digitales, especialmente en tareas administrativas o de seguimiento básico, pero se señalan carencias relevantes: escasa explotación estratégica de los datos, deficiente interoperabilidad entre sistemas, falta de capacitación técnica del personal encargado y debilidad de los equipos responsables que impiden construir una gobernanza del aprendizaje (Bianchini *et al.*, 2020). La inversión tecnológica se concentra en herramientas de gestión operativa sin que exista, en la mayoría de los casos, una estrategia digital orientada a la mejora del rendimiento formativo.

En resumen, la evaluación y la gestión digital de la formación muestran una institucionalización creciente, pero aún persisten déficits importantes en impacto, uso estratégico de datos e integración tecnológica. Predominan mediciones centradas en la satisfacción inmediata, con escasa capacidad de retroalimentación útil para la mejora. La fragmentación de sistemas y la falta de interoperabilidad dificultan la trazabilidad y el alineamiento con la estrategia institucional. Para consolidar una gobernanza del aprendizaje eficaz, es necesario reforzar las capacidades analíticas, avanzar hacia una arquitectura digital integrada y vincular la formación a decisiones organizativas basadas en evidencia.

La tabla 3 sintetiza los principales resultados sobre las metodologías de evaluación y el uso de tecnologías en la gestión de la formación, así como las debilidades estructurales y las recomendaciones derivadas de los datos y su análisis.

TABLA 3. DATOS CLAVE SOBRE EVALUACIÓN Y TECNOLOGÍAS

Aspecto analizado	Datos principales
Metodología de evaluación de la acción formativa	<ul style="list-style-type: none"> • 96 %: Encuestas • 4 %: Entrevistas
Evaluación de transferencia de conocimiento al puesto (respuesta múltiple)	<ul style="list-style-type: none"> • 52 %: Encuestas • 32 %: Observación directa • 24 %: Evaluación del desempeño
Explotación de los resultados de la evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • 54 %: Mejora de los programas formativos • 18 %: No realiza explotación alguna de los datos • 14 %: No dispone de herramientas para la explotación de datos • 14 %: Dispone de plataformas digitales para el uso y explotación de datos
Disposición de indicadores de medición del impacto de la formación	<ul style="list-style-type: none"> • 66 %: Dispone de indicadores específicos • 34 %: Adolece de estos indicadores
Indicadores de medición del impacto (respuesta múltiple)	<ul style="list-style-type: none"> • 44 %: Mejora de habilidades específicas • 30 %: Mejora en el desempeño • 24 %: Retención del talento • 20 %: Reducción de errores
Uso de plataformas digitales para la gestión de la formación (respuesta múltiple)	<ul style="list-style-type: none"> • 72 %: Plataformas LMS • 46 %: Hojas de cálculo • 44 %: Aplicaciones propias • 62 %: Utiliza más de una plataforma digital
Debilidades detectadas	<ul style="list-style-type: none"> • Predominio de indicadores de gestión frente a indicadores de resultados y de impacto • Escasa formalización de los indicadores de transferencia • Fragmentación funcional en el uso de plataformas tecnológicas
Recomendaciones estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la medición de la aplicabilidad de la formación obtenida al puesto • Proveer plataformas tecnológicas que aseguren su integración y compatibilidad

Fuente: elaboración propia a partir de la Investigación de los procesos formativos en las entidades públicas españolas realizada por los autores en 2024.

Los datos evidencian una fuerte dependencia de los métodos evaluativos convencionales, con un 96 % de las entidades centradas en encuestas de satisfacción, mientras que la evaluación de la transferencia al puesto aún carece de una formalización suficiente. Aunque el 66 % declara disponer de indicadores de impacto, estos se centran en mejoras puntuales más que en efectos estructurales. La explotación de los datos es limitada, con un 18 % que no los utiliza y un 14 % que carece de herramientas para ello. En cuanto a tecnología, aunque el uso de plataformas LMS está extendido (72 %), persiste una fragmentación operativa que dificulta la integración de sistemas y el análisis eficiente de resultados. Las recomendaciones apuntan a reforzar los sistemas de evaluación aplicada y avanzar hacia un ecosistema tecnológico más interoperable y orientado a la mejora continua.

3.5. El crédito formativo

En lo que respecta a la financiación de la formación en las entidades del sector público instrumental, el estudio revela una notable diversidad de fuentes y modalidades de gestión. El 80 % de las organizaciones dispone de un presupuesto propio específicamente destinado a formación, lo que constituye la vía más extendida. No obstante, el 62 % complementa o sustituye esta financiación con los créditos disponibles a través de la Fundación Estatal para el Empleo (FUNDAE)³. En menor proporción, el 20 % recurre al presupuesto de otros departamentos de la propia organización, mientras que el 24 % declara emplear vías adicionales, incluyendo colaboraciones o fondos externos. En conjunto, el 70 % de las entidades utiliza más de una fuente para costear sus programas formativos, lo que pone de manifiesto una estrategia financiera combinada que busca asegurar la continuidad y viabilidad de las acciones, especialmente en contextos presupuestarios restrictivos.

A pesar de esta diversificación, el uso efectivo del crédito FUNDAE muestra márgenes de infrautilización significativos. Un 32 % de las entidades no hace uso alguno de este recurso. Entre quienes sí lo emplean, solo el 26 % consume más del 75 % de los fondos disponibles, mientras que un 38 % lo utiliza de forma parcial (entre un 25 % y un 75 %) y un 4 % declara un consumo inferior al 25 %. Estas cifras reflejan una limitada capacidad de absorción de los recursos disponibles, motivada, según los responsables entrevistados, por la complejidad administrativa asociada a su tramitación, la falta de planificación financiera específica, la ausencia de perfiles técnicos especializados y la rigidez procedural de los fondos ajenos frente a la flexibilidad del presupuesto propio.

En cuanto a la gestión del crédito formativo bonificado, el 46 % de las entidades opta por gestionarlo internamente, valorando su mayor control operativo y el ahorro de costes frente a la externalización. El 22 % delega su gestión en un agente externo, estrategia que permite liberar recursos internos para otras tareas de valor añadido dentro del ámbito formativo. Un 8 % combina ambos modelos, mientras que un 24 % no utiliza estos créditos en absoluto. Esta disparidad en las decisiones de gestión refleja un equilibrio entre eficiencia operativa y capacidad técnica, condicionado por el perfil organizativo y los recursos disponibles en cada entidad.

El análisis cualitativo refuerza esta visión heterogénea, al identificar al menos cuatro modelos diferenciados de financiación: organizaciones que trabajan exclusivamente con fondos propios; entidades que combinan presupuesto interno y créditos FUNDAE; organismos que incorporan fondos de otros departamentos o entes públicos; y aquellas que recurren también a colaboraciones público-privadas. Las decisiones sobre la utilización o no de fondos ajenos no obedecen a criterios homogéneos, sino que responden a valoraciones estratégicas sobre el equilibrio entre autonomía financiera, agilidad en la gestión y posibilidad de ampliar los márgenes presupuestarios.

En conjunto, la evidencia muestra un sistema de financiación y gestión del crédito formativo que si bien presenta fortalezas en términos de flexibilidad interna y combinación de fuentes, también exhibe debilidades estructurales. La infrautilización de los créditos disponibles, la dispersión de criterios en su gestión y la limitada planificación estratégica condicionan la eficiencia global del sistema. Superar estas restricciones exige una mayor profesionalización de los equipos responsables, una planificación financiera integrada en la estrategia formativa y el desarrollo de herramientas técnicas que permitan una gestión más ágil, interoperable y orientada al impacto. En la tabla 4 se ofrece una síntesis.

La tabla 4 resume los datos clave sobre las fuentes de financiación utilizadas por las entidades del sector público instrumental, el grado de aprovechamiento del crédito formativo de FUNDAE, los modelos de gestión adoptados y las principales debilidades y recomendaciones identificadas.

³ Este tipo de entidades, aunque tengan naturaleza jurídica pública, no pueden acceder a los fondos de formación de los planes de formación de ámbito estatal para las Administraciones públicas que se gestionan a través del Instituto Nacional de Administración Pública.

TABLA 4. DATOS CLAVE SOBRE FINANCIACIÓN, USO Y GESTIÓN DEL CRÉDITO FORMATIVO EN EL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL

Aspecto analizado	Datos principales
Fuentes de financiación (respuesta múltiple)	<ul style="list-style-type: none"> • 80 %: presupuesto propio exclusivo o combinado • 62 %: créditos FUNDAE • 20 %: presupuesto de otros departamentos • 24 %: otras vías externas (colaboraciones, subvenciones)
Número de fuentes utilizadas	<ul style="list-style-type: none"> • 30 %: una sola fuente • 70 %: combinan dos o más fuentes
Uso del crédito FUNDAE	<ul style="list-style-type: none"> • 32 %: no lo utiliza • 4 %: utiliza <25 % del crédito • 20 %: utiliza entre 25 % y 50 % • 18 %: entre 51 % y 75 % • 26 %: más del 75 %
Gestión del crédito FUNDAE	<ul style="list-style-type: none"> • 46 %: gestión interna • 22 %: gestión externa • 8 %: gestión mixta • 24 %: no lo gestiona
Modelos de financiación detectados	<ul style="list-style-type: none"> • Solo fondos propios • Fondos propios + FUNDAE • Presupuesto de otros entes • Colaboración público-privada
Motivos de infrautilización	<ul style="list-style-type: none"> • Complejidad administrativa • Falta de perfiles técnicos • Escasa planificación financiera específica
Debilidades detectadas	<ul style="list-style-type: none"> • Infrautilización de recursos disponibles • Rigidez en fondos ajenos • Gestión fragmentada del crédito
Recomendaciones estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • Profesionalizar equipos de formación • Integrar planificación financiera • Desarrollar gestión interoperable orientada al impacto

Fuente: elaboración propia a partir de la Investigación de los procesos formativos en las entidades públicas españolas realizada por los autores en 2024.

El análisis refleja una estrategia financiera diversificada, con el 70 % de las entidades combinando varias fuentes, entre las que destacan el presupuesto propio (80 %) y los créditos FUNDAE (62 %). Sin embargo, el uso de este crédito muestra importantes márgenes de infrautilización: un 32 % no lo emplea y solo un 26 % alcanza un grado de consumo superior al 75 %. La gestión se realiza mayoritariamente de forma interna (46 %), aunque un 24 % no lo gestiona en absoluto. Las causas de esta infrautilización se asocian a la complejidad administrativa, la escasez de perfiles técnicos y la débil planificación financiera. Las recomendaciones apuntan a fortalecer las capacidades técnicas, integrar la planificación presupuestaria en la estrategia formativa y consolidar una gestión interoperable orientada al impacto institucional.

4. DISCUSIÓN

4.1. Contradicción entre la formalización estratégica y las prácticas inerciales

Uno de los hallazgos más significativos del estudio es la distancia persistente entre el discurso estratégico que estructura los planes de formación y las prácticas organizativas que finalmente se implementan. Esta contradicción revela una tensión no resuelta entre la voluntad de alinear la formación con los objetivos institucionales y la reproducción de dinámicas operativas inerciales que obstaculizan su aplicación plena y efectiva.

En términos declarativos, el 72 % de las entidades analizadas afirma que sus planes de formación están vinculados a la estrategia organizativa. Este dato refleja un avance en la formalización del ciclo formativo y una creciente conciencia institucional sobre el papel de la formación en la mejora del desempeño. Además, el estudio muestra que la elaboración de los planes suele contar con la implicación de las áreas funcionales, lo que refuerza su legitimidad técnica y operativa.

Sin embargo, esta alineación estratégica no siempre se traduce en mecanismos técnicos que garanticen su implementación efectiva. Aunque muchas entidades realizan un análisis diferenciado de necesidades formativas según colectivos o categorías profesionales, en el 88 % de los casos los programas de formación se dirigen a la plantilla en su conjunto, sin una segmentación efectiva por niveles de responsabilidad ni funciones críticas. Este patrón revela una orientación inclusiva, pero también una capacidad limitada para adaptar la oferta a las demandas específicas de los perfiles estratégicos dentro de la organización.

Asimismo, la escasez de estructuras interdepartamentales estables o de comités técnicos de coordinación dificulta la conexión entre el plan de formación y otros instrumentos clave de gestión institucional, como los planes estratégicos de recursos humanos o los sistemas de evaluación del desempeño. Esto provoca una desconexión entre el diseño formal del plan y su capacidad para influir en la dinámica organizativa real.

La consolidación progresiva del sistema formativo en el sector público instrumental se refleja en la generalización de planes vinculados a la estrategia institucional y en el esfuerzo sostenido por ampliar su alcance al conjunto del personal. Este enfoque inclusivo constituye una fortaleza destacable y ha permitido institucionalizar prácticas participativas en el diagnóstico de necesidades. Sin embargo, el estudio sugiere que este modelo todavía puede evolucionar hacia una mayor diferenciación estratégica. Incorporar criterios de segmentación por perfiles profesionales, funciones críticas o niveles de responsabilidad permitiría reforzar el alineamiento entre la formación y los objetivos organizativos. Asimismo, avanzar en la articulación entre contenidos, actores y resultados contribuiría a consolidar un enfoque de capacidades estratégicas más orientado al impacto.

Las entrevistas cualitativas refuerzan este diagnóstico al señalar que, en muchas entidades, los planes de formación siguen respondiendo a ciclos administrativos o a dinámicas reactivas más que a un proceso planificado e integrado. El escaso uso de indicadores de impacto, la baja explotación de los datos disponibles y la fragilidad de los sistemas de evaluación revelan una cultura formativa centrada en la ejecución, pero no en el aprendizaje organizativo.

En conjunto, la contradicción entre el marco estratégico que formaliza los planes y las prácticas efectivamente desplegadas pone en cuestión la funcionalidad real del sistema formativo. La falta de gobernanza técnica, la débil conexión con el desempeño y la persistencia de patrones homogéneos limitan la capacidad del sistema para generar valor público. Superando esta disonancia, la formación, así concebida, dejaría de ser solo una herramienta operativa para convertirse en un verdadero motor de transformación institucional, capaz de fortalecer el aprendizaje organizativo y mejorar el rendimiento colectivo.

4.2. Carencias estructurales: evaluación, segmentación y conexión con desempeño

Más allá de la formalización progresiva de los planes de formación y del reconocimiento generalizado de su valor estratégico, el estudio identifica una serie de carencias estructurales que limitan de forma significativa la capacidad del sistema formativo para incidir en la mejora del rendimiento institucional. Estas debilidades se concentran en dos ejes fundamentales: la evaluación del impacto y la articulación efectiva entre formación y desempeño. A estos habría que añadir, como se ha hecho anteriormente, la segmentación de los colectivos destinatarios.

En primer lugar, la evaluación sigue centrada en mecanismos inmediatos y de baja complejidad técnica. Aunque el 96 % de las entidades aplica encuestas de satisfacción a los participantes, solo el 54 % considera los resultados obtenidos para introducir mejoras en sus programas de formación. Además, un 34 % de los organismos públicos consultados no dispone de indicadores para medir la influencia de las acciones formativas sobre el desempeño laboral. Un 32 % utiliza alguna técnica de evaluación del impacto, mientras que otro 34 % emplea dos o más técnicas. Entre los indicadores más utilizados destacan la mejora de las habilidades específicas (44 %), la evaluación del desempeño (30 %), la retención del talento (24 %) y la reducción de errores (20 %). Estos datos evidencian un uso parcial y diversificado de las métricas disponibles, lo que limita la posibilidad de consolidar una evaluación sistemática del impacto organizativo de la formación.

En segundo lugar, la conexión entre formación y desempeño sigue siendo limitada en la mayoría de las entidades analizadas. Aunque los planes formativos adoptan un lenguaje estratégico, carecen de mecanismos operativos que vinculen la capacitación con la evaluación del rendimiento, los itinerarios profesionales o los procesos de desarrollo del talento. Esta desconexión no se debe exclusivamente a una carencia normativa, sino a la distancia entre las reglas formales y su aplicación efectiva, una brecha que se identifica como un rasgo distintivo de la debilidad institucional (Levitsky y Murillo, 2009). La falta de estructuras técnico-organizativas estables, junto con una escasa explotación de los datos disponibles y la baja interoperabilidad entre sistemas, refuerzan esta fragmentación funcional y reducen el impacto potencial de la formación sobre el desempeño institucional.

Estas carencias estructurales no responden a fallos puntuales o decisiones aisladas, sino a una configuración institucional que aún no ha integrado la formación como un componente sistémico de la gestión pública. La fragmentación entre áreas funcionales, la rigidez normativa en materia de personal, las tensiones presupuestarias y la debilidad de los equipos responsables dificultan la consolidación de un modelo formativo basado en el valor, la utilidad y la rendición de cuentas.

Superar estas limitaciones requiere una transformación de fondo. La evaluación debe convertirse en un proceso estratégico, no meramente administrativo; la segmentación debe ser vista como un criterio de equidad y eficiencia, no como una excepción organizativa; y la conexión con el desempeño debe ser estructurada mediante indicadores, incentivos y circuitos de retroalimentación entre formación y resultados. Solo mediante esta reconfiguración institucional será posible construir un sistema formativo que no solo acompañe, sino que impulse la mejora de la capacidad pública.

4.3. Referencias a estándares

El estudio incorpora referencias explícitas y prácticas vinculadas a algunos marcos de referencia internacionales, en particular las orientaciones promovidas por los organismos intergubernamentales y el sistema nacional de financiación de la formación para el empleo gestionado por FUNDAE. Aunque no se estructura como un ejercicio de comparación sistemática, los resultados permiten valorar el grado de proximidad o alejamiento respecto a estos estándares en aspectos clave como la alineación estratégica, la sostenibilidad financiera y la evaluación del impacto.

El estudio constata una amplia asunción del enfoque que vincula la formación con la mejora de la capacidad institucional. La alineación con los objetivos estratégicos, la implicación de las áreas funcionales en la planificación y el uso progresivo de plataformas digitales son señales de aproximación al marco de aprendizaje organizativo promovido internacionalmente. La OCDE ha insistido en que las capacidades estatales deben reforzarse no solo a través de procesos formativos, sino mediante sistemas que integren el aprendizaje con la planificación estratégica, la innovación y la implicación de los equipos directivos en una cultura organizativa de mejora continua. Por su parte, el BID destaca que la formación debe ser parte de una estrategia coherente de desarrollo de capacidades, orientada al mérito, al fortalecimiento institucional y a la inclusión de grupos diversos como parte del talento público. Sin embargo, persisten déficits relevantes en la medición de resultados, la segmentación por perfiles profesionales y la integración de la formación en los sistemas de gestión del talento (OCDE, 2023a; Naranjo *et al.*, 2024). Esta desconexión entre los postulados declarativos y los mecanismos estructurales sigue alejando a muchas organizaciones de los estándares internacionales de desarrollo de capacidades estratégicas, inclusivas y orientadas al mérito. La formación se reconoce como palanca de modernización, pero su institucionalización plena requiere superar inercias organizativas, marcos normativos fragmentados y limitaciones presupuestarias.

El estudio muestra una aproximación creciente a los marcos internacionales de formación, especialmente en alineación estratégica, digitalización y compromiso institucional. Sin embargo, persisten déficits en segmentación, evaluación del impacto e integración en la gestión del talento, que limitan la convergencia con los estándares de aprendizaje organizativo, mérito e inclusión. Para avanzar hacia un modelo plenamente alineado con los principios internacionales de capacidad institucional y mejora continua, será necesario estabilizar equipos técnicos, reforzar la planificación interfuncional y consolidar una cultura evaluativa sostenida.

4.4. Necesidad de pasar de un modelo reactivo a un enfoque institucional de aprendizaje

El análisis realizado muestra que el sistema de formación en el sector público instrumental se encuentra en una fase de transición: ha superado la lógica exclusivamente formal o procedural, pero aún no ha consolidado un enfoque institucional de aprendizaje que articule de forma estructural formación, estrategia y

desempeño. La mayoría de las entidades mantiene ofertas de capacitación poco articuladas, con una planificación fragmentada y débilmente vinculada a los objetivos organizativos. Persiste una visión operativa de la formación, entendida como un recurso de respuesta puntual más que como una política estratégica orientada a generar capacidades duraderas. Esta falta de integración impide aprovechar plenamente su potencial como instrumento de transformación institucional, innovación y desarrollo del talento público.

El modelo dominante sigue siendo reactivo, basado en la respuesta puntual a necesidades expresadas, más que en una planificación orientada al desarrollo de capacidades estratégicas y a la generación de conocimiento organizativo. Aunque el estudio pone de manifiesto la existencia de tendencias dirigidas a pensar en una gestión estratégica de la formación, los organismos denotan una falta de articulación clara del subsistema de formación con otros subsistemas de gestión de personal.

Este carácter reactivo se manifiesta en varios planos. En primer lugar, en la forma de diseñar los planes de formación: aunque el 72 % de las entidades declara alinear su plan con la estrategia institucional, la falta de coordinación técnica entre departamentos y la escasa vinculación con los sistemas de recursos humanos o desempeño limitan la coherencia real del sistema. Los planes se construyen en función de solicitudes recibidas o de diagnósticos parciales, pero rara vez forman parte de un ciclo integrado de gestión del talento.

En segundo lugar, la detección de necesidades formativas sigue centrada en métodos declarativos –encuestas, entrevistas, reuniones–, con una baja explotación de datos objetivos y sin una conexión directa con procesos de evaluación del rendimiento. La planificación parte así de percepciones subjetivas o demandas coyunturales, en lugar de apoyarse en análisis sistemáticos que permitan anticipar brechas de capacidad o necesidades emergentes.

En tercer lugar, en la evaluación se reproduce esta lógica. Si bien el 96 % de las entidades recoge información sobre la satisfacción de los participantes, un 6 % dispone de mecanismos estructurados para valorar el impacto de la formación, un 32 % utiliza alguno, mientras que un 34 % hace uso de dos o más técnicas de evaluación y apenas el 14 % cuenta con plataformas digitales que permitan explotar estos datos de forma útil para la toma de decisiones. La evaluación se concibe como cierre administrativo de la actividad, no como parte de un ciclo de aprendizaje institucional.

Desde una perspectiva organizativa, esta lógica reactiva contribuye al debilitamiento del sistema formativo como estructura de conocimiento acumulativo. En lugar de constituir una red institucional orientada al aprendizaje organizativo, la formación opera con frecuencia como una función marginal, desconectada de las dinámicas centrales de gestión. La ausencia de criterios compartidos, la volatilidad de los equipos responsables y la rotación de funciones técnicas dificultan la continuidad, impiden consolidar aprendizajes previos y reducen la capacidad de respuesta ante nuevos desafíos. Sin una base organizativa estable, sin normas claras y sin dispositivos que aseguren la trazabilidad de las decisiones, la formación tiende a diluirse en un flujo discontinuo de acciones, sin capacidad de estructurar un modelo de mejora sostenida en el tiempo.

El estudio confirma que el aprendizaje organizativo aún no se ha institucionalizado de forma efectiva, ni consigue retroalimentar el diseño de políticas ni la mejora de procesos. Frente a esta situación, se subraya la necesidad de transitar hacia un enfoque institucional de aprendizaje, que permita concebir la formación no como una respuesta aislada, sino como un proceso continuo, sistemático y vinculado al funcionamiento general de la organización. Este enfoque implica alinear los objetivos de formación con los retos estratégicos, anticipar escenarios de cambio, utilizar indicadores de desempeño como base para el diagnóstico y garantizar que los resultados formativos retroalimenten de manera efectiva las decisiones organizativas.

Pasar de un modelo reactivo a un enfoque institucional de aprendizaje requiere cambios estructurales: integración funcional entre formación, evaluación y planificación de recursos humanos; desarrollo de infraestructuras tecnológicas interoperables; dotación estable de personal técnico, y generación de una cultura organizativa orientada a la mejora continua. Este enfoque permitiría avanzar hacia un sistema formativo que no se limite a ejecutar acciones aisladas, sino que contribuya de forma sostenida al fortalecimiento de la capacidad institucional y al desarrollo progresivo de una Administración pública que aprende, se adapta y mejora a partir de la experiencia.

5. CONCLUSIONES

El estudio permite ofrecer una visión detallada y contrastada del estado actual de la formación en el sector público instrumental, a partir de un enfoque empírico que combina datos cuantitativos y cualitativos. Los resultados confirman que la formación constituye una función institucionalizada, dotada de planificación

formal y presencia generalizada, pero también revelan una serie de limitaciones estructurales que restringen su potencial como herramienta de transformación organizativa, especialmente en lo relativo a la alineación estratégica, la segmentación por perfiles y la explotación de resultados evaluativos.

Las conclusiones que se exponen a continuación sintetizan los principales hallazgos del análisis empírico, basado en datos cuantitativos y cualitativos, organizados en torno a cuatro ejes críticos: alineación estratégica y operatividad; segmentación y orientación de contenidos; evaluación, tecnologías y medios, y proyección institucional del aprendizaje. Esta sistematización permite identificar tanto las fortalezas consolidadas del sistema como las brechas que deben abordarse para avanzar hacia un modelo de formación más eficaz, equitativo y conectado con los desafíos reales de la gestión pública.

La formación es una función consolidada, presente en la mayoría de las entidades y dotada de planificación formal

El estudio confirma que la práctica formativa está ampliamente extendida en el sector público instrumental. La mayoría de las entidades dispone de un plan de formación estructurado, validado por órganos directivos e integrado en sus procedimientos de gestión. Esta planificación se elabora con periodicidad regular, cuenta con la participación de diferentes áreas funcionales y cubre al conjunto de la plantilla. La existencia de procedimientos formalizados, registros de seguimiento y ciclos anuales de programación indica que la formación no es una función residual, sino una actividad institucionalizada dentro del funcionamiento ordinario de las entidades analizadas. No obstante, esta consolidación formal no garantiza por sí sola una conexión efectiva con los objetivos estratégicos ni una transformación sustantiva del desempeño organizativo.

Existe una contradicción estructural entre la formalización estratégica de los planes de formación y unas prácticas operativas marcadas por la inercia

A pesar del grado de institucionalización alcanzado, el análisis evidencia una disonancia entre el diseño estratégico de los planes y su aplicación práctica. El 72 % de las entidades afirma vincular la formación con su estrategia institucional, pero esta vinculación no se traduce en mecanismos operativos que garanticen su implementación efectiva. La planificación estratégica coexiste con prácticas marcadas por el cumplimiento formal, la reproducción de esquemas heredados y la escasa conexión con procesos clave como la evaluación del desempeño, la planificación de recursos humanos o el desarrollo profesional. Esta contradicción limita el potencial transformador de la formación y refuerza dinámicas organizativas conservadoras. Superar esta contradicción requiere mecanismos que aseguren la traducción operativa de los planes estratégicos y su conexión efectiva con las funciones clave de la gestión del talento.

Predomina un enfoque homogéneo, sin segmentación significativa por perfiles profesionales, niveles de responsabilidad o funciones críticas

El modelo de formación que se observa en la mayoría de las entidades responde a una lógica generalista. La gran mayoría de los programas formativos (88 %) se dirige de manera uniforme al conjunto de la plantilla, sin distinción por roles o niveles profesionales. Solo un 6 % de las entidades enfoca su oferta exclusivamente a colectivos específicos, diseñando acciones formativas destinadas únicamente a determinadas categorías, funciones o puestos. Por su parte, un reducido 2 % combina ambas aproximaciones, desarrollando programas diferenciados para perfiles concretos junto a acciones de carácter general dirigidas a toda la organización. Aunque estos datos no permiten inferir cómo se realiza la detección de necesidades, la aplicación uniforme de las acciones formativas sugiere una baja capacidad de adaptación a las especificidades funcionales de cada grupo. Esta orientación generalista reduce la eficacia de los programas en términos de pertinencia, impacto y retorno. La formación se convierte, así, en una actividad que parece priorizar la cobertura sobre la especialización.

La detección de necesidades se apoya en métodos tradicionales, sin una conexión clara con la evaluación del desempeño ni con análisis objetivos de brechas de capacidades

Las entidades emplean de forma habitual herramientas como las reuniones de equipo (76 %), y en menor medida las encuestas o las entrevistas individuales para identificar las necesidades formativas. Aunque estas técnicas están institucionalizadas, el estudio constata que su aplicación se basa en percepciones, demandas

coyunturales o criterios administrativos, y no en análisis sistemáticos del desempeño, ni en mapas de competencias, ni en diagnósticos estructurados de brechas de capacidad. Esta desconexión impide anticipar necesidades estratégicas, priorizar con criterios objetivos o vincular la formación al desarrollo profesional, manteniéndose el proceso en un plano operativo más que analítico. Incorporar análisis sistemáticos del desempeño y marcos de competencias permitiría transitar hacia una planificación formativa más estratégica, anticipativa y vinculada al desarrollo institucional.

La oferta formativa se centra en contenidos técnicos (86 %), con escasa atención a competencias blandas o estratégicas

El catálogo formativo de las entidades está dominado por materias técnicas orientadas a la actualización normativa, el manejo de aplicaciones específicas o la mejora de procedimientos operativos. Solo un 2 % de las entidades otorga prioridad a las competencias blandas, y apenas un 12 % incorpora formación jurídica o de gestión estratégica. Esta orientación revela un enfoque centrado en la funcionalidad inmediata, más que en el desarrollo de capacidades transversales o transformadoras. La formación sigue concibiéndose como una herramienta de mantenimiento del sistema, no como un motor de innovación, liderazgo o adaptación institucional. Reequilibrar la oferta formativa para incorporar competencias estratégicas y capacidades relationales permitiría ampliar su utilidad institucional y fortalecer su impacto en la transformación pública.

La presencialidad sigue siendo predominante (52 %), a pesar de la proliferación de modalidades online y mixtas

El análisis de las modalidades formativas evidencia que, a pesar de la creciente disponibilidad de recursos digitales y de la expansión de plataformas de aprendizaje virtual, la modalidad presencial conserva un peso dominante más por inercia organizativa y limitaciones estructurales que por decisiones estratégicas de diseño pedagógico.

El 52 % de las entidades declara que la mayor parte de sus acciones formativas se desarrollan en formato presencial. Esta preferencia responde tanto a la valoración positiva de la interacción directa como a la inercia organizativa y a las limitaciones de infraestructura digital en algunas entidades. La formación *online*, ya sea asincrónica (82 %) o por videoconferencia (68 %), se utiliza de forma complementaria, pero no ha sustituido al modelo tradicional, salvo en casos puntuales. La coexistencia de modalidades refleja una transición parcial, aún no consolidada, hacia un ecosistema formativo plenamente híbrido. Acelerar esta transición requiere decisiones institucionales orientadas a rediseñar la experiencia formativa desde criterios pedagógicos, tecnológicos y organizativos integrados.

Las metodologías activas o innovadoras tienen una implantación marginal, y el uso de inteligencia artificial es testimonial

La mayoría de las entidades consultadas continúa aplicando enfoques pedagógicos convencionales, centrados en la exposición teórica, las sesiones magistrales y la transmisión unidireccional de contenidos. Aunque algunas han comenzado a explorar técnicas más participativas –como el aprendizaje basado en simulación o el uso de recursos teatrales–, estas experiencias son aún aisladas. El uso de inteligencia artificial en el diseño o desarrollo de actividades formativas es prácticamente inexistente. La falta de cultura metodológica innovadora, la escasa formación pedagógica de los formadores internos y las limitaciones tecnológicas explican en parte esta situación. La innovación en el método sigue siendo la gran asignatura pendiente del sistema formativo en el sector instrumental. Impulsar el cambio metodológico exige voluntad institucional, formación pedagógica específica y una estrategia deliberada de incorporación de tecnologías emergentes.

La evaluación se limita mayoritariamente a encuestas de satisfacción (96 %), con poca presencia de sistemas estructurados para medir impacto o transferencia al puesto

El enfoque evaluativo dominante se basa en la recogida de impresiones inmediatas de los participantes tras la finalización de las acciones formativas. Este tipo de encuestas, generalizadas en el 96 % de las entidades, permite valorar aspectos organizativos, metodológicos o relativos al formador, pero no proporciona

información útil sobre el efecto real de la formación en el desempeño profesional. El 74 % emplea metodologías de evaluación para evaluar la transferencia de conocimientos y competencias adquiridas al puesto; el 66 % dispone de indicadores para medir la influencia de las acciones formativas sobre el desempeño laboral; el 54 % declara contar con mecanismos estructurados de evaluación para establecer mejoras en sus programas formativos. Estas cifras dificultan en bastantes casos retroalimentar debidamente el sistema y ajustar las decisiones a partir de resultados verificables. Consolidar una cultura evaluativa centrada en el impacto requiere marcos analíticos claros, indicadores operativos y voluntad institucional para utilizar la evaluación como herramienta de aprendizaje organizativo.

El crédito formativo (FUNDAE) presenta márgenes significativos de infrautilización, condicionados por factores técnicos, organizativos y estratégicos

Aunque el 62 % de las entidades lo utiliza de forma exclusiva o combinada, un 32 % no lo emplea en absoluto y solo un 26 % consume más del 75 % del crédito disponible. Las causas identificadas incluyen la complejidad administrativa de su gestión, la falta de planificación financiera específica, la escasez de personal técnico especializado y la percepción de rigidez frente a la flexibilidad del presupuesto propio. El análisis cualitativo revela una amplia heterogeneidad en las decisiones de uso y gestión –desde la gestión interna hasta la externalización parcial o total–, así como cuatro modelos diferenciados de financiación que reflejan distintos equilibrios entre autonomía, eficiencia y capacidad institucional. Esta dispersión, junto con la limitada planificación estratégica, restringe el aprovechamiento del crédito como instrumento de desarrollo. Superar estas limitaciones exige profesionalizar la gestión formativa, integrar la planificación financiera en la estrategia de formación y disponer de herramientas interoperables orientadas al impacto.

La integración tecnológica es débil y fragmentada, con escasa interoperabilidad entre plataformas y baja explotación de datos

Todas las entidades consultadas emplean alguna herramienta digital para la gestión de la formación, pero el ecosistema tecnológico es disperso, redundante y poco eficiente. El 72 % utiliza plataformas LMS como Moodle, el 46 % recurre a hojas de cálculo y el 44 % dispone de aplicaciones internas desarrolladas específicamente. Sin embargo, el 62 % combina varias herramientas sin que exista interoperabilidad entre ellas. Esta fragmentación puede impedir la centralización de la información, cruzar datos relevantes, automatizar procesos de seguimiento o generar analíticas útiles para la toma de decisiones. La debilidad tecnológica no radica solo en la falta de recursos, sino en la ausencia de una estrategia digital articulada con el modelo de formación y de talento institucional. Superar esta fragmentación exige integrar la gestión formativa en una arquitectura digital común, interoperable y alineada con una visión estratégica del talento institucional.

6. PROPUESTAS

El estudio no se limita a diagnosticar las limitaciones del sistema formativo en el sector público instrumental, sino que ofrece orientaciones operativas para su transformación. Las siguientes propuestas sintetizan las líneas de mejora prioritarias identificadas, orientadas a reforzar la coherencia estratégica, la eficacia operativa y el impacto institucional del modelo.

a) Vinculación efectiva con la estrategia de talento

La formación debe integrarse de forma estructural en las políticas de desarrollo profesional y planificación de recursos humanos. Esto implica superar la desconexión actual entre planes formativos y procesos de gestión del talento, de manera que la capacitación de los empleados públicos no sea una actividad aislada, sino una palanca para impulsar el rendimiento, la promoción interna, la movilidad funcional y la atracción y retención de perfiles clave. La mejora de la capacidad pública en materia formativa no depende solo de incorporar tecnología, sino de rediseñar las condiciones institucionales que permiten aprender, coordinar y decidir pensando en el conjunto. Para ello, es imprescindible articular el diseño de la formación con los mapas de competencias institucionales, los itinerarios profesionales y los sistemas de evaluación del desempeño.

b) Indicadores de transferencia con base empírica

La consolidación de una cultura evaluadora exige el desarrollo de indicadores que no se limiten a medir la satisfacción de los participantes, sino que permitan analizar la transferencia efectiva del aprendizaje al puesto de trabajo. Estos indicadores deben construirse sobre bases empíricas, ser viables en su aplicación operativa y estar vinculados al impacto real sobre los procesos, resultados y capacidades organizativas. La utilización sistemática de estos datos facilitará la retroalimentación del sistema, el ajuste de la oferta formativa y la justificación del esfuerzo presupuestario invertido.

c) Rediseño institucional del proceso formativo

La mejora del sistema no puede limitarse a cambios puntuales, sino que requiere un rediseño institucional que afecte a la gobernanza, la organización, la financiación y los mecanismos de coordinación. Es necesario consolidar estructuras estables de planificación interdepartamental, reforzar los equipos técnicos con perfiles especializados, simplificar los circuitos administrativos de gestión y asegurar una asignación presupuestaria suficiente y sostenible. Solo con un marco institucional robusto será posible garantizar la continuidad, coherencia y orientación estratégica del ciclo formativo.

d) Incorporación de tecnologías emergentes con sentido estructural

La digitalización de la formación no debe limitarse al uso de plataformas básicas o a la conversión formal de acciones presenciales en modalidades *online*. Es preciso avanzar hacia una integración estructural de tecnologías emergentes –como la inteligencia artificial, el análisis de datos o la personalización automatizada del aprendizaje– que permita no solo gestionar con mayor eficiencia, sino también generar conocimiento organizativo, anticipar necesidades, ajustar itinerarios y evaluar resultados en tiempo real. Esta incorporación tecnológica debe realizarse con criterios de interoperabilidad, escalabilidad y sentido institucional, evitando soluciones aisladas o tecnológicamente obsoletas. Las organizaciones públicas más eficaces son aquellas que han integrado el aprendizaje como núcleo de su arquitectura institucional y no como una función auxiliar.

e) Profesionalización técnica de la función formativa

La mejora estructural del sistema formativo requiere reforzar las capacidades técnicas de los equipos responsables, dotándolos de perfiles profesionales especializados en planificación, gestión, evaluación e innovación pedagógica. La falta de personal cualificado y la rotación frecuente de los responsables constituyen un obstáculo para consolidar un modelo estratégico, sostenible y centrado en resultados. La incorporación de competencias específicas en metodologías activas, tecnologías emergentes, análisis de datos y gestión del conocimiento permitiría transformar la formación en un instrumento efectivo de desarrollo institucional. Esta profesionalización requiere tanto decisiones organizativas como una inversión sostenida en capacitación interna.

FINANCIACIÓN

Este artículo es el resultado de la Investigación de los procesos formativos en las entidades públicas españolas, encargada a sus autores y financiada por la Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón y la Fundación Dopp Empleo y Sociedad, que finalizó en septiembre de 2024.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldehaim, U., Aldhuhoori, H., Hasabelnabi, A. y Alsereidi, S. (2024). The impact of effective training programs on organizational performance in Dubai's public sector. *International Journal of Management Trends: Key Concepts and Research*, 3(2), 47-57. <https://doi.org/10.58898/ijmt.v3i2.47-57>
- Arenilla Sáez, M. (2019). La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (75), 5-44. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n75.a189>

- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Brookings Institution Press.
- Bianchini, L. D., Almeida Silva, M. A., Silva, M. M. y Dufloth, S. C. (2020). Competências digitais no campo de públicas: a formação de gestores públicos do século XXI. *NAU Social*, 11(20), 21-36. <https://doi.org/10.9771/ns.v11i20.33890>
- Bresser Pereira, L. C. (1999). *Reforma de Estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*. CLAD, EUDEBA. <https://www.bresserpereira.org.br/books/reforma-del-estado-para-la-ciudadania/000000-livro-completo-reforma-de-estado-para-la-ciudadania.pdf>
- CLAD (2023). *Ibero-American charter on artificial intelligence in civil service*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. <https://web-api-backend.clad.org/uploads/ciia-en-03-2024.pdf>
- CLAD (2024). *X encuentro de escuelas e institutos de administración 2024 [Informe de conclusiones y recomendaciones]*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. <https://web-api-backend.clad.org/uploads/informe-final-de-conclusiones-y-recomendaciones-x-encuentro-de-escuelas-2024.pdf>
- Chethana, K. M. y Noronha, S. D. (2023). A review of the strategies used in the IT sector for employee training and development. *International Journal of Case Studies in Business, IT, and Education (IJCSBE)*, 7(2), 141-155. <https://doi.org/10.5281/zenodo.7876687>
- Day, D., Bastardoz, N., Bisbey, T., Reyes, D. y Salas, E. (2024). Unlocking human potential through leadership training & development initiatives. *Behavioral Science & Policy*, 7(1), 41-54. <https://doi.org/10.1177/237946152100700105>
- García-Vegas, R. (2024). Capacidad institucional. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, (27), 236-259. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2024.9009>
- Guskey, T. R. (2002). Does it make a difference? Evaluating professional development. *Educational Leadership*, 59(6), 45-51. https://pdo.ascd.org/LMSCourses/PD13OC010M/media/Leading_Prof_Learning_M6_Reading1.pdf
- Gupta, J. K. (2023). Approaching training and skilling human resource in public sector. *Journal of Engineering & Technology Education*, 17(1), 24-32. https://www.researchgate.net/publication/376751774_Approaching_Training_and_Skilling_Human_Resource_in_Public_Sector
- Healy, P. (2001). Training and public sector reform: An integrated approach. *Public Administration and Development*, 21(4), 309-319. <https://doi.org/10.1002/pad.188>
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2009). Variation in institutional strength: Causes and implications. *Annual Review of Political Science*, 12, 115-133. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756>
- Lombardo, M. M. y Eichinger, R. W. (1996). *The career architect development planner* (4.ª ed.). Lominger Limited Inc. https://johncollinscareerdevelopmentplan.weebly.com/uploads/2/4/4/0/24401899/lominger_career_architect_development_planner.pdf
- Murillo-Pedrosa, L. (2025). El aprendizaje en el puesto de trabajo y la gestión del conocimiento en la Administración pública catalana. *Documentación Administrativa*, (13), 33-45. <https://doi.org/10.24965/da.11469>
- Naranjo Bautista, S., Mosqueira, E. y Lafuente, M. (2024). *Better governments for better lives: Strengthening state capacities for strategic, meritocratic, and inclusive management of civil service in Latin America and the Caribbean: Executive summary*. BID. <https://doi.org/10.18235/0013264>
- Noorzhidayah, M. N., Maizatul Haizan, M. y Mohd Azul, M. S. (2024). Usefulness and ease of use of e-learning towards the effectiveness of training and development programs for civil servants. *Journal of Electrical Systems*, 20(5), 1646-1652. <https://doi.org/10.52783/jes.2498>
- OCDE (1997). *Public service training in OECD countries* [SIGMA papers n.º 16]. OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/5kml619ljzzn-en>
- OCDE (2015). *España: De la reforma de la administración a la mejora continua* [Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264234192-es>
- OCDE (2019). *Recomendación del Consejo sobre liderazgo y capacidad en la función pública*. OECD Publishing. <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/04d28cc0-4fc-436b-92d7-49cda1d95fb1.pdf>
- OCDE (2020). *The future of work in the public service*. OECD Publishing. [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/PEM\(2020\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/PEM(2020)6/en/pdf)
- OCDE (2023a). *Public employment and management 2023: Towards a more flexible public service*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5b378e11-en>
- OCDE (2023b). *Government at a glance 2023*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en>
- Sims, R. R. (1993). Evaluating public sector training programs. *Public Personnel Management*, 22(4), 591-616. <https://doi.org/10.1177/009102609302200408>
- Stie, J., Makassar, A. y Nastiar, M. F. (2025). Evaluation of the effectiveness of human resources training and development programs in the public sector. *International Journal of Social and Education*, 2(1), 156-168. <https://www.researchgate.net/publication/387939204>
- Tejada Fernández, J. y Ferrández Lafuente, E. (2012). El impacto de la formación continua: Claves y problemáticas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 58(3), 1-14. <https://doi.org/10.35362/rie5831427>

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 24, octubre de 2025
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 24-03-2025
 Modificado: 25-06-2025
 Aceptado: 26-06-2025
 Publicación anticipada: 19-08-2025
 Publicado: 28-10-2025
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/realia.11520>
 Páginas: 61-81



Referencia: Expósito-López, Ó. (2025). Bienestar animal y entes locales ante el reto de la ineficacia legal y presupuestaria. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24, 61-81. <https://doi.org/10.24965/realia.11520>

Bienestar animal y entes locales ante el reto de la ineficacia legal y presupuestaria

Animal welfare and local entities facing the challenge of legal and budgetary ineffectiveness

Expósito-López, Óscar

Universitat Rovira i Virgili. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2974-6538>

oscarexlo@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

El autor es doctor en derecho administrativo en la Universitat Rovira i Virgili. Graduado en Derecho por la misma universidad, se especializó en derecho administrativo a través del Máster Interuniversitario en Derecho de la Administración Pública por esta universidad y la Universidad de Zaragoza. Actualmente cuenta con diversos artículos y capítulos de libros relacionados con el derecho, la biodiversidad y el bienestar animal.

RESUMEN

Objetivos: examinar la eficacia de la Ley de Bienestar Animal en relación con las necesidades reglamentarias y presupuestarias, especialmente en el ámbito local. **Metodología:** se estructura en tres ejes. El primero aborda el análisis competencial y la naturaleza «básica» de la norma, así como la carencia de previsión reglamentaria; el segundo estudia el límite espacial de la potestad sancionadora de los entes locales y la problemática de las normas sancionadoras en blanco. El tercero analiza la insuficiente previsión presupuestaria a través de los datos sobre financiación local como la subvención para la gestión de colonias felinas. **Resultados:** el primer eje concluye en un exceso normativo que evidencia el riesgo de inoperancia en diversos ámbitos de la ley por la falta de desarrollo reglamentario. El segundo eje revela que las limitaciones sancionadoras y la falta de reglamentación pueden eliminar el efecto preventivo y disuasorio del derecho ambiental sancionador. El tercer eje, el análisis de las convocatorias de subvenciones muestra que, al financiarse apenas el 6% de las propuestas, se dificulta la asunción de competencias y se desincentiva la solicitud de ayudas. **Conclusiones:** estos aspectos exponen una norma que, aunque necesaria y bienintencionada, resulta disfuncional en varios de sus ámbitos fundamentales.

PALABRAS CLAVE

Derecho animal; bienestar animal; financiación local; gestión local; legislación básica.

ABSTRACT

Objectives: To examine the effectiveness of the Animal Welfare Law in relation to regulatory and budgetary requirements, with a focus on the local level. **Methodology:** The analysis is structured around three axes. First addresses the distribution of competences and the «basic» nature of the law, as well as the lack of regulatory provisions. The second studies the legal limits of local entities' sanctioning powers and the issue of blank sanctioning provisions. The third analyses the insufficiency of budgetary provisions through data on local funding, such as subsidies for the management of feline colonies. **Results:** The first

axis concludes that there is an excessive regulatory framework, highlighting the risk of ineffectiveness in various areas of the law due to the absence of regulatory development. Second axis reveals that limitations on sanctioning powers and lack of regulation may undermine the preventive and deterrent effects of environmental sanctioning law. Third axis, based on the analysis of subsidy calls, shows that, with only 6% of proposals being funded, the assumption of competences is hindered, and the application for financial aid is discouraged. **Conclusions:** These aspects reveal a law that, despite being necessary and well-intentioned, proves dysfunctional in several of its fundamental areas.

KEYWORDS

Animal law; animal welfare; local funding; local management; basic legislation.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. RETOS ANTE UNA LEY «BÁSICA» SIN DESARROLLO REGLAMENTARIO. 2.1. SOBRE LA SOBRERREGULACIÓN. 2.2. LA INEFICACIA LEGISLATIVA ANTE EL DESARROLLO REGLAMENTARIO. EL CLARO EJEMPLO DE LA LEY DE BIENESTAR ANIMAL. 2.2.1. Reglamentación e instituciones necesarias para el funcionamiento de la Ley. 2.2.2. Reglamentación y las desconocidas obligaciones de los propietarios de animales de compañía. Mención especial a la tenencia de perros y a la cría de animales. 2.2.3. Reglamentación y listado positivo de animales de compañía, uno de los núcleos de la Ley. 2.2.4. Reglamentación y centros públicos, entidades de protección animal, venta y adopción de animales de compañía. 3. POTESTAD SANCIONADORA LOCAL, LIMITACIÓN ESPACIAL Y NORMAS EN BLANCO. 4. RETO PRESUPUESTARIO: FALTA DE PRESUPUESTO Y LÍNEAS DE FINANCIACIÓN. 4.1. GESTIONANDO NUEVAS COMPETENCIAS SIN FONDOS PARA ELLO. 4.2. LAS DIFICULTADES Y SUFICIENCIAS DE LAS SUBVENCIONES PARA LA GESTIÓN DE COLONIAS FELINAS. 4.2.1. Datos sobre la solicitud, la exclusión y las dificultades para la concesión. 4.2.2. Datos sobre suficiencia e insuficiencia económica de las subvenciones. 5. CONCLUSIONES. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La capacidad de sentir, o sintiencia, se define en el diccionario de la Real Academia Española como la «facultad de sentir, propia de los seres animados». A pesar de su sencillez conceptual, resulta esencial para fundamentar los derechos de los animales, pues implica reconocer que experimentan sufrimiento tanto en la vida como en la muerte, así como que poseen intereses y preferencias propias. Con la incorporación del art. 13 en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los animales dejaron de considerarse meros «objetos» para ser catalogados como «seres sintientes», ampliando así a toda la fauna el estatus jurídico aplicado al ganado de criadero (Alonso, 2015, p. 25). No obstante, aquella reforma únicamente surtía efecto en ámbitos de competencia comunitaria –agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación, desarrollo tecnológico y espacio– por lo que varias normas sectoriales quedaron al margen de este cambio conceptual. Fue preciso esperar a la introducción del art. 333bis en el Código Civil español para que la consideración de los animales como seres sintientes se integrase plenamente en nuestro ordenamiento¹. Este precepto ha desencadenado una auténtica renovación doctrinal y normativa en el ámbito del derecho de la biodiversidad, destacando legislación que afecta especialmente a los ámbitos penal y administrativo.

La Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales (en adelante, LPDBA) trajo consigo la consolidación de una norma básica en materia de bienestar animal en respuesta a una reclamación recurrente de la doctrina académica especializada (Casado Casado, 2020, p. 97; Wise, 2018, pp. 389-394; Dufau, 2017, pp. 95-99) y de sectores tan esenciales en esta materia como la policía local (Moratalla Moratalla, 2021, p. 315). Sin embargo, tanto en su desarrollo como en su proceso de aprobación, ha existido un intenso debate sobre su contenido en muchos aspectos diferenciados. Este debate, llevado principalmente en ámbitos sociales y de los medios de comunicación, fue menos concurrido en algunos aspectos que para los juristas son esenciales y que, tras la puesta en marcha de la norma y con

¹ «Los animales son seres vivos dotados de sensibilidad. Solo les será aplicable el régimen jurídico de los bienes y de las cosas en la medida en que sea compatible con su naturaleza o con las disposiciones destinadas a su protección».

casi dos años desde su aprobación, es posible debatir: la técnica legislativa y la previsión económica de la LPDBA. Este estudio pretende entrar a valorar principalmente estos aspectos, en relación todo ello con el principio básico y constitucional de eficacia administrativa.

Así, el estudio inicia con el actual debate sobre una supuesta recentralización competencial ambiental con el uso de la legislación básica estatal en esta materia y cómo es posible enfocar la nueva LPDBA dentro de este debate.

A continuación, se trata uno de los mayores problemas de la norma: la excesiva necesidad de regulación reglamentaria para poder aplicar gran parte de la norma aprobada. Y, si bien es cierto que desde julio de 2024 circula un borrador sobre un posible reglamento general de la LPDBA, no se entrará a tratar su contenido, extensión ni posibles efectos en caso de ser aprobado por un motivo de racionalidad. La LPDBA es una norma de carácter básico cuyo contenido roza, en muchos casos, el detalle extremo. El ámbito reglamentario, donde las Administraciones autonómicas podrían haber aportado su grano de arena, se ve eclipsado por una norma estatal que pretende sustituir, aún más, sus competencias en medio ambiente. De este modo, se prevé una pugna competencial en esta materia que permite generar dudas reales sobre la posibilidad de que muchos ámbitos regulados por el borrador «reglamento básico», si se llega a aprobar, sigan siendo tan específicos o extensos. Asimismo, aspectos clave como la formación de diversos organismos o instituciones, necesarios para el desarrollo de algunos preceptos y que sí debería tener carácter estatal, no se incluyen en este borrador. Por ello, no tiene sentido analizar más que la ley hasta que realmente exista un reglamento aprobado.

Adicionalmente, se analiza desde el ámbito local el controversial precepto relativo a las capacidades sancionadoras de este tipo de Administración territorial, donde se puede observar una limitación legal sobre la cual se debate una supuesta minoración de la eficacia normativa en lo relativo al cumplimiento de preceptos y la no comisión de infracciones.

Finalmente, se centra el debate en la financiación local para ejercer un conglomerado de competencias realmente relevantes, con gastos muy importantes en algunos casos como es el de la gestión de colonias felinas y todos aquellos costes sanitarios derivados de esta nueva competencia. Así, el estudio centra los costes en las capacidades reales de financiación de los entes locales por la vía establecida por la legislación estatal: una línea de subvenciones anual. Se analizan los datos de la última convocatoria para señalar si realmente este sistema es funcional o si, por el contrario, resulta en un modelo de previsión económica ineficaz o disfuncional.

2. RETOS ANTE UNA LEY «BÁSICA» SIN DESARROLLO REGLAMENTARIO

En los últimos tiempos las competencias sobre medio ambiente han estado en la vanguardia del interés político y académico debido a las grandes implicaciones que tiene esta materia en la vida cotidiana de las personas, tanto en el presente como para las generaciones futuras. De este modo, todos los ámbitos territoriales quieren poder participar de este proceso normativo, aportando su grano de arena al desarrollo de la que creen es la mejor opción para su territorio. Este interés viene acompañado, consecuentemente, de una pugna entre los diferentes actores legislativos y ejecutivos territoriales que buscan tener una mayor intervención en todos los ámbitos ambientales. Esta casuística viene claramente remarcada debido a que la materia de medio ambiente es, quizás, una de las competencias más repartidas que existen a nivel español. Así, la Unión Europea ostenta la capacidad para regular normativas ambientales dentro de sus competencias, como demuestra el reciente Reglamento (UE) 2024/1991 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2024, relativo a la restauración de la naturaleza –aunque ello no afecte a la distribución de competencias en España (Jaria Manzano, 2003, pp. 240-242); el Estado tiene competencia exclusiva para crear normativa básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23 de la Constitución Española [en adelante, CE]); las Comunidades Autónomas, por tanto, tienen capacidad para desarrollar esa normativa básica y ejecutarla y; los entes locales, en la actualidad, tienen competencia para ordenar el medio ambiente urbano (art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local [en adelante, LRBRL]). El problema viene dado cuando esta cadena, frágil *per se* como demuestran los conflictos competenciales, se rompe debido a las extralimitaciones del Estado al crear legislación básica y, además, ésta contempla una serie de medidas que deben ser aplicadas, pero para las cuales se requieren reglamentos específicos que, en muchos casos, también deben ser estatales de acuerdo con la propia norma.

De este modo, en materia de animales de compañía y bienestar animal, es posible encontrar a nivel de eficacia normativa un doble –y grave– problema con la normativa vigente: una sobrerregulación de la ley básica y una ineficacia legal manifiesta ante la falta de desarrollo reglamentario. En definitiva, la imposible aplicación inicial de algunos aspectos de la norma la podrían sitúan ante lo que Carbonnier (2019, pp. 98-102) entiende como una «impotencia legal». Para ello, se examinará primero este enjambre de competencias y luego se analizarán de manera pormenorizada los problemas de falta de reglamentación existentes.

2.1. Sobre la sobrerregulación

La competencia exclusiva estatal en legislación básica ambiental (art. 149.1.23 CE) implica que el legislador no tiene la capacidad de crear normas absolutas sobre la materia, sino un marco o bases que permita a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y reglamentario específico y posterior, de manera que puedan incluso aumentar los niveles de protección en sus respectivos territorios (Casado Casado, 2018, pp. 79-80). De este modo, el carácter básico ambiental destaca por ser de mínimos y no poder apartarse de lo que sería el núcleo de la materia². No obstante, como constató el minucioso estudio de Casado Casado (2018, pp. 426-431), a raíz de la crisis de 2008 se observa una recentralización silenciosa de competencias en materia ambiental con la complacencia de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en base al fenómeno de normas básicas excesivamente detallistas. Si bien su estudio se centró en el período 2008-2016, en las distintas normas que surgen puede seguir comprobándose el nivel de detalle del legislador estatal en las normas fundadas competencialmente en este precepto constitucional, el 149.1.23 CE.

En el caso que ocupa respecto a la materia de bienestar animal de la LPDBA, en concreto sobre animales de compañía y otros como los silvestres en cautividad, la norma aprobada por el Estado se configura, en la mayoría de sus preceptos, como de normativa básica en base al marco competencial del art. 149.1.23 CE. La norma es, en términos globales, muy ambiciosa y centrándose en sólo este tipo de animales (a pesar de su rúbrica generalista), contempla un gran número de preceptos que vinculan a Administraciones y ciudadanos. Si bien ya hubo alguna denuncia académica por este motivo en su fase de proyecto de ley (Fuentes i Gasó y Expósito-López, 2022, pp. 57-58), la realidad que salió a la luz no alteró esta condición y continúa la estela de leyes ambientales básicas extremadamente detalladas y el consecuente proceso de recentralización competencial. Desde la perspectiva autonómica, es posible hacer notar el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el cual se otorga en su art. 144 la competencia compartida en materia medioambiental y la capacidad de establecer normas adicionales de protección ambiental. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce, en su art. 144, una competencia compartida en materia medioambiental, así como la facultad de establecer normas adicionales de protección ambiental. Esta competencia compartida incluye la regulación de los recursos naturales, la flora y fauna, la biodiversidad, la protección del medio ambiente marino y acuático, siempre que no tenga el objetivo de preservar los recursos pesqueros (competencia, ésta, exclusiva del Estado). El derecho de los animales encaja dentro de esta categoría competencial, lo que implica la capacidad de legislar sobre los derechos de los animales. Además, también se establece la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer sus propias políticas medioambientales, lo que implica la capacidad de legislar sobre los derechos de los animales. Así, en Cataluña existen dos leyes de protección animal: la ley básica (Ley 7/2023, de 28 de marzo, de protección de los derechos y el bienestar de los animales) y la ley autonómica (Decreto Legislativo 2/2008, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de protección de los animales, en adelante TRLPA).

Comparando en la actualidad ambas leyes, es posible destacar dos aspectos que permitirán esclarecer este concepto recentralizador cuya existencia se defiende: el propósito y el alcance de la regulación. La LPDBA, en su art. 1.1, establece: «esta ley tiene por objeto establecer el régimen jurídico básico en todo el territorio español para la protección, garantía de los derechos y bienestar de los animales de compañía y silvestres en cautividad». En el art. 1.3 LPDBA se excluyen numerosos animales de este concepto: los

² Así lo entendió la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio: «lo básico tiene aquí simultáneamente carácter mínimo, como patrón indispensable para la protección del medio ambiente, fuera de cuyo núcleo entran en juego las normas que lo complementan y lo desarrollan, con la ejecución, sin fisura alguna de ese entero grupo normativo. Se trata pues, de una estratificación de la materia por niveles, donde el estatal ha de ser suficiente y homogéneo, pero mejorable por así decirlo para adaptarlo a las circunstancias de cada Comunidad Autónoma» (FJ 9).

animales de producción, los utilizados en espectáculos taurinos, los animales salvajes, los perros utilizados para la caza, entre otros. Por lo tanto, se trata de una ley muy específica que solo afecta a dos tipos de animales: los animales de compañía y los animales salvajes en cautividad. Para regular esta materia, la ley básica tiene 81 artículos, cinco disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias y nueve disposiciones finales. Por otro lado, la ley catalana, en el art. 1 TRLPA, define su objetivo como el establecimiento de «normas generales para la protección y el bienestar de los animales que se hallan de forma permanente o temporal en Cataluña, con independencia del lugar de residencia de las personas propietarias o poseedoras». Lo que significa prácticamente toda la fauna. Para regularlo, dispone de 37 artículos que incluyen las materias de la LPDBA, a saber: disposiciones generales, animales de compañía, centros zoológicos y régimen de sanciones. Además, existen 14 artículos externos a la norma básica, relacionados con la fauna salvaje. Asimismo, la ley autonómica cuenta con 14 disposiciones adicionales de diversa índole, 2 disposiciones transitorias y 3 disposiciones finales. Finalmente, un anexo dedicado a la fauna salvaje.

El caso del País Vasco y de la Comunidad Valenciana no difiere significativamente, a pesar de que ambas comunidades han aprobado recientemente sus propias normas en materia de bienestar animal para animales de compañía. En concreto, la Ley 9/2022, de 30 de junio, de Protección de los Animales Domésticos (en adelante, ley vasca), y la Ley 2/2023, de 13 de marzo, de la Generalitat, de Protección, Bienestar y Tenencia de Animales de Compañía y otras Medidas de Bienestar Animal (en adelante, ley valenciana), presentan un contenido más amplio con el objetivo de adaptar sus marcos normativos a la nueva realidad jurídica. No obstante, desde un punto de vista cuantitativo, ambas leyes resultan menos extensas que la norma básica estatal. Además, los textos inicialmente aprobados han sido acotados como consecuencia de la entrada en vigor de dicha norma estatal. Un ejemplo de ello es la reducción del ámbito espacial de la potestad sancionadora de las entidades locales –cuestión que se abordará más adelante en detalle–. El art. 80.2 LPDBA, donde se encuentra este límite, refleja la capacidad expansiva de la legislación básica, ya que obliga a modificar las normas autonómicas para restringir la potestad sancionadora local conforme a lo dispuesto en su texto normativo. Una muestra de esta adaptación es la reforma del art. 51 de la ley valenciana, llevada a cabo en 2024 para ajustarse a esta casuística.

De igual forma, los errores cometidos en la norma básica se extienden a la pluralidad del Estado, obligando a las leyes autonómicas a adoptarlos en sus propias normativas o, simplemente por su amplitud, a obedecerlos. En este sentido, es interesante mencionar que, respecto al uso de animales para contenido audiovisual donde se simule violencia animal (otra competencia básica estatal³), el art. 63 LPDBA preceptúa lo siguiente: «en todas las filmaciones se deberá acreditar la presencia de veterinarios especialistas en las especies que vayan a ser utilizadas (ya sean domésticas o salvajes), que garanticen y den fe de que no hubo sufrimiento en los animales utilizados». En este caso, es evidente que encomendar la tarea de dar fe a los veterinarios resulta un claro ejemplo de mala técnica legislativa, pues sólo los funcionarios pueden ejercer como tales. En todo caso, podrían certificar una circunstancia (Jiménez Vacas, 2023, pp. 46-47). Si bien es cierto que la Administración podría nombrar funcionarios a algunos veterinarios para esta tarea y otras que vienen determinadas por la norma, el precepto menciona específicamente «especialistas». Difícilmente la Administración contará con un experto para cada especie (o grupo de ellas).

Definitivamente, un análisis cuantitativo y las breves pinceladas comentadas no es suficiente para sentenciar con solvencia el grado de desarrollo de esta norma básica respecto a las autonómicas. Sería necesario, a tal fin, un examen exhaustivo que por el objeto principal de estas páginas resulta imposible de realizar. No obstante, sí que es posible identificar la realidad de un problema que lleva más de una década existiendo y que, a nivel comparativo, parece tener un tinte claramente continuista en esta ley. Por lo tanto, aunque un examen interno sobre las diferencias esenciales sobre tecnificación en ambas normas sería incluso más revelador, resulta evidente que centrándose únicamente en el espectro de los

³ Respecto a esta competencia y su diferenciación con la exclusividad estatal en telecomunicaciones del art. 149.1.21 CE, *vid.* la Sentencia del Tribunal Constitucional 168/1993, de 27 de mayo (ECLI:ES:TC:1993:168): «aquellos aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven –las ondas radioeléctricas o electromagnéticas– quedan dentro de la materia radiocomunicación y, por tanto, de la competencia estatal ex art. 149.1.21 C. E. para ordenar el dominio público radioeléctrico. Y es constitucionalmente legítimo que el Estado regule desde una concepción unitaria –dada la unidad intrínseca del fenómeno– la utilización del dominio público radioeléctrico y proceda a una ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación y de radiocomunicación, en particular, y no sólo las destinadas a emisiones de radio y televisión cualificadas por su recepción por un gran número de usuarios. Pero es indudable que siendo el contenido del título competencial del art. 149.1.21 C. E. virtualmente más expansivo que el otro del art. 149.1.27 C. E., debe ser interpretado restrictivamente para evitar una exclusión de las competencias autonómicas sobre radio y televisión».

animales de compañía y silvestres en cautividad, la norma estatal es mucho más completa y detallista que la autonómica.

Desde el punto de vista local, esta norma también entra a sobrerregular un ámbito competencial que ya los propios municipios vieron recortados cuando se modificó la LRBRL y las competencias ambientales de los entes locales. Cuando se redujo, en definitiva, la competencia de medio ambiente general a la de «medio ambiente urbano». A pesar de ello, en la práctica, la legislación ambiental transversal u horizontal suele dejar aún menos margen para la intervención de una ulterior normativa local (Rodríguez Beas, 2017, pp. 74-75), como demuestra una vez más la norma básica al extender una legislación muy amplia en lo que respecta a la gestión de las colonias felinas, un ámbito que si bien necesario, es de gran afectación para este medio ambiente urbano (Fuentes i Gasó y Expósito-López, 2022, pp. 49 y ss.) y para el cual, debido a la amplitud y cierre de los preceptos, es difícil que los municipios puedan aportar sus singularidades más allá de protocolos de gestión.

Así, como ya previó en su momento Casado Casado (2018, p. 434), este tipo de actuaciones legislativas provocan una situación en la cual «el margen que resta a las CC. AA. [y los entes locales] para implementar políticas propias en los diferentes sectores ambientales es muy exiguo [...]. Esta circunstancia provoca que [...] la normativa ambiental que se adopta a nivel autonómico [...] sea sobre todo de carácter organizativo, procedural, sancionador y/o financiero y tenga un alcance limitado, dirigido principalmente a aplicar las políticas y las normas previamente fijadas». Esta descripción, como se observa de la lectura de la ley y de las posibilidades reglamentarias que se van a comentar a continuación, se adaptan perfectamente a la situación actual. Incluso, al saltarse las competencias ambientales de las Comunidades Autónomas y su capacidad para dotar ellas mismas a los entes locales con competencias propias, surge la situación en la cual el Estado condiciona el ejercicio competencial autonómico obligando a los entes locales a adoptar unas determinadas competencias (García Rubio, 2020, pp. 60-61) y estando ello justificado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo, que cataloga este tipo de actuaciones como «una opción política del legislador básico, que está autorizado a diseñar el modelo dentro del cual ha de moverse la asignación de competencias municipales» (FJ 12).

2.2. La ineeficacia legislativa ante el desarrollo reglamentario. El claro ejemplo de la Ley de Bienestar Animal

Uno de los principales retos de la aplicabilidad de la ley es, precisamente, una falta de desarrollo reglamentario. Así se ha denunciado, además, desde un sector de la abogacía (Carbó Serra, 2025). Algunas de estas normas que debían venir a desarrollar la LPDBA, además, debían ser expresamente de carácter estatal, a pesar de este carácter básico que se acaba de comentar. Existen sentencias recientes que, en base al art. 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que identifican este supuesto con la inactividad formal normativa. En este sentido se expresa la Sentencias de 5 de abril de 2018⁴ y de 20 de marzo de 2019⁵:

estamos ante un claro supuesto de inactividad formal normativa pues la Administración incumple un claro e incondicionado deber legal de dictar normas o disposiciones de carácter general –inactividad reglamentaria–, es decir, la administración ha incumplido de un deber jurídico que viene representado por una actuación de la Administración –por omisión– al margen de las previsiones legales y contribuyendo a que éstas queden sin efecto y, por ello, ante una actuación susceptible de control por los Tribunales a tenor de los artículos 106.1 de la Constitución Española y 8 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

El reto en este contexto, por lo tanto, es triple. Primeramente, es necesaria la realización de un esfuerzo muy importante por parte de las distintas Administraciones territoriales con el fin de dar respuesta a todos estos vacíos que se mostrarán y ocuparán las próximas páginas; teniendo en cuenta, en segundo lugar, que en ocasiones no queda claro si el reglamento debe ser «básico» como apunta la circulación de un borrador estatal a tal efecto o si, por el contrario, debe preexistir una regulación autonómica o incluso local. En tercer lugar, y quizás como consecuencia, es necesario un alto nivel de cooperación interadministrativa para evitar caer en el mayor foco de conflicto entre Administraciones Públicas, el ámbito competencial (Carballo Martínez, 2018, pp. 111 y 114).

⁴ Sentencia 553/2018, del Tribunal Supremo, de 5 de abril (Recurso núm. 4267/2016, Sala de lo contencioso-administrativo, sección cuarta, ponente: Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo).

⁵ Sentencia 384/2019, del Tribunal Supremo, de 20 de marzo (Recurso núm. 691/2017, Sala de lo contencioso-administrativo, sección cuarta, ponente: Segundo Menéndez Pérez).

Así, aunque es cierto que sería posible ordenar todos los retos reglamentarios en un mismo apartado, debido al tamaño del problema es necesario esquematizarlo para aportar un poco de luz sobre el asunto y mostrar más claramente la interrelación que existe entre algunos preceptos afectados también indirectamente. De este modo, primero se tratarán aquellos preceptos que requieren de reglamentación para el funcionamiento de diversas instituciones de carácter estatal; en segundo lugar, se tratarán los aspectos relativos a las obligaciones de los propietarios y en especial en lo que se refiere a animales de cría y la tenencia de perros; en tercer lugar se realizará el análisis específico del problema del listado positivo de animales de compañía, uno de los núcleos fundamentales de la ley y; en cuarto y último lugar, se estudiará el problema de falta de reglamentación que afectará específicamente a los centros públicos y las entidades de protección animal, así como los aspectos concretos sobre la venta y adopción de animales de compañía.

2.2.1. Reglamentación e instituciones necesarias para el funcionamiento de la Ley

Existen en el plano legal del bienestar animal diversas instituciones y otros sistemas de carácter estatal que necesitan de un reglamento para poder comenzar a funcionar. Algunas de ellas, como se verá, tienen funciones esenciales para el desarrollo eficaz de la Ley o parte de ella.

La primera víctima de la falta de reglamentación es el Consejo Estatal de Protección Animal. La necesidad de una norma posterior viene definida por el art. 5 LPDBA, de manera que defina que su composición (art. 5.2 LPDBA) y sus funciones (art. 5.3 LPDBA), aunque es cierto que la LPDBA especifica un contenido mínimo. Pero, por supuesto, sin existir una composición previa no será posible desarrollarlas y el contenido mínimo del art. 5.3 LPDBA queda igualmente sin llevarse a cabo. En consecuencia, sus funciones quedan sin poderse realizar hasta entonces, siendo éstas: evaluar y seguir los avances en protección, derechos y bienestar de los animales, elaborar criterios genéricos de trabajo para la aplicación de la LPDBA y fomentar actividades enmarcadas en el bienestar animal, especialmente en lo relativo al abandono y la tenencia responsable. Además, la inexistencia normativa de este Consejo imposibilita la aplicación de otros artículos, como por ejemplo el de la aprobación del Plan Estatal de Protección Animal que necesita ser aprobado por el Consejo de Ministros previo informe del Consejo Estatal de Protección Animal (art. 17.3 LPDBA).

La segunda víctima de la falta de reglamentación es el Comité Científico y Técnico para la Protección y Derechos de los Animales. Aunque para éste sí se especifica quién formará parte (art. 6.1 LPDBA), el régimen de funcionamiento estará marcado por una norma de rango reglamentario (art. 6.6 LPDBA). Su función principal, irónicamente, es la de asesorar al Consejo Estatal de Protección Animal, la cual queda vacía de contenido mientras éste no exista. No obstante, a pesar de ser el órgano consultivo del Consejo, posee paradójicamente atribuciones más amplias que éste, pues puede resolver las solicitudes de inclusión, exclusión o revisión del listado positivo de animales de compañía (arts. 6.4, 34 y 36 LPDBA), el cual todavía no existe. Pero, además de ello, también debe emitir informe para la aprobación del Plan Estatal de Protección Animal, tal como hace la institución a la que ofrece su consultoría, el Consejo (art. 17.3 LPDBA). Además, la Administración General del Estado se atribuye la competencia para «dirigirse a la Comunidad Autónoma o entidad local instando a que se proceda a ejercer la función inspectora de cualquier instalación o lugar donde haya animales, cuando tenga conocimiento de situaciones de maltrato o desprotección animal o cuando la situación de posible maltrato afecte a más de una comunidad autónoma, pudiendo asimismo comunicar al Ministerio Fiscal las situaciones irregulares de que tenga constancia en las que existan indicios de delito» (art. 66 LPDBA), contando siempre con un informe previo y favorable del Comité. De este modo, todas las funciones y capacidades del Comité, así como los preceptos vinculados directamente al ejercicio de sus atribuciones, quedan directamente señaladas como ineeficaces pues dicho Comité no se ha constituido y no cuenta con el reglamento que le otorga un régimen de funcionamiento. Irónicamente, ello beneficia a las Comunidades Autónomas y el sistema de legislación básica, pues estas atribuciones exacerbadas de la Administración del Estado cuando se informa favorablemente a sí misma para actuar son contrarias a este espíritu de la competencia constitucional al medio ambiente.

La tercera víctima de la falta de reglamentación es el Sistema Central de Registros para la Protección Animal (art. 9 LPDBA), acompañado de los Registros aparejados a éste: Registro de Entidades de Protección Animal, el Registro de Profesionales de Comportamiento Animal, el Registro de Animales de Compañía, el Registro de Núcleos Zoológicos de Animales de Compañía y el Registro de Criadores de Animales de Compañía. Por lo que respecta al Sistema Central de Registros, y de acuerdo con la propia normativa, «la información recogida deberá actualizarse con lo que se determine reglamentariamente», de modo que esta falta de reglamentación impide a las Administraciones Públicas y Registros conocer qué tipo de información

deben recabar. Esto, además, no es sólo perjudicial para la eficacia administrativa, un principio constitucional básico de la burocracia, sino que también afecta a nivel de transparencia para la ciudadanía o las organizaciones dedicadas a la protección de los animales. Al existir una norma que determina exactamente qué tipo de información se puede recoger es mucho más sencillo pedir una información determinada ante la certeza de que la Administración objetivo dispondrá –o debería disponer– de ella. En caso contrario, sería mucho más fácil para la entidad pública intentar esgrimir alguna de las causas de inadmisión del art. 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Asimismo, el hecho de no disponer de los registros y sus reglamentos aparejados también supone un problema. Por ejemplo, el caso del Registro de profesionales de comportamiento animal y la titulación requerida para ejercer dicha profesión (art. 10.6.b) LPDBA), así como del Registro de criadores de animales de compañía, el cual «tiene por finalidad tener constancia de las personas que se dedican a la cría de animales de compañía, en los términos establecidos en esta ley, tanto con el objetivo de cría comercial como para cría puntual u otros que se desarrollen reglamentariamente» (art. 10.6.e) LPDBA). Si bien es cierto que las Comunidades Autónomas tienen la capacidad de crear Registros propios dentro de su territorio que puedan comprender algunos de estos registros subsidiarios del central, como es el caso de Cataluña y el Registro de Núcleos Zoológicos⁶, la normativa no aclara la naturaleza de los registros ni establece los medios por los cuáles éstos deben funcionar. Asimismo, quizás el caso menos afectado sería un Registro central de Animales de Compañía, pues ya vienen siendo obligados muchos municipios –dependiendo de la normativa autonómica⁷– a disponer de un censo municipal de animales de compañía que posteriormente algunas Administraciones autonómicas, como la catalana o la andaluza, centralizan en registros autonómicos que engloban toda esta información municipal⁸. Se entiende, por tanto, que el registro estatal vendría a unificar toda la información proveniente de fuentes autonómicas y locales.

Pero, cuando es necesaria la inscripción de una persona, ya sea por profesión o por cría, incluso la forma de inscribirse al Sistema Central de Registros para la Protección Animal es complicada sin el reglamento apropiado. Como bien dispone el art. 11 LPDBA, para figurar inscrito en el Sistema Central de Registros para la Protección Animal será requisito ineludible no encontrarse inhabilitado, penal o administrativamente, para el ejercicio de profesión, oficio o comercio relacionado con animales, así como para su tenencia. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento para acreditar el cumplimiento de este requisito en el momento de solicitar la inscripción en cualquiera de los registros que forman parte del sistema y el procedimiento para la transferencia de datos entre las administraciones públicas.

En consecuencia, toda aquella normativa vinculada a uno de estos registros resulta ineeficaz, en todo o en parte, debido a esta falta de previsión reglamentaria que las Comunidades Autónomas, dentro de sus competencias, bienamente pueden ir intentando suplir como es el caso catalán que se acaba de comentar respecto a núcleos zoológicos.

En cuarto y último lugar, también es víctima de falta de reglamentación la Estadística de Protección animal, la cual necesita de desarrollo reglamentario para poder conocer la periodicidad de su publicación y los indicadores que deban entenderse como más significativos. Por lo tanto, los centros que deben aportar la información, de acuerdo con el art. 14 LPDBA, aún no saben qué datos deben aportar más allá de la información interadministrativa relativa a denuncias, diligencias y resoluciones que menciona expresamente el art. 20 de la misma ley. Esta estadística, como resultado, y a pesar de la vigencia desde 2023 de la Ley, no ha visto la luz.

2.2.2. Reglamentación y las desconocidas obligaciones de los propietarios de animales de compañía. Mención especial a la tenencia de perros y a la cría de animales

Las obligaciones de los propietarios respecto a los animales de compañía son una de las grandes apuestas de la LPDBA. El art. 24 LPDBA y siguientes incluyen las características propias de un trato ético

⁶ Vid., el Registro de Núcleos Zoológicos de la Generalitat de Catalunya (último acceso: 4 de marzo de 2025): <https://web.gencat.cat/es/tramits/tramits-temes/8757-registre-nucli-zoologic>

⁷ Ejemplos de esta obligación son el caso catalán a través del art. 14.2 TRLPA; el caso valenciano a través del art. 34.1.a) de la ley valenciana o; el caso balear a través del art. 38.1.a) de la Ley 1/1992, de 8 de abril, de Protección de los Animales que viven en el entorno humano, entre otros.

⁸ Vid. el Registro de Animales de Compañía (ANICOM) de la Generalitat de Catalunya: https://mediambient.gencat.cat/ca/05_ambits_dactuacio/patrimoni_natural/animals_companyia_experimentacio/animals_companyia/anicom/ o el Registro Central de Animales de Compañía de Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/sede/tramites/procedimientos/detalle/11483.html> (último acceso: 4 de marzo de 2025).

general que debe obligar a los responsables de su cuidado a mantenerlos en un buen estado de salud de acuerdo con las necesidades de su especie, así como a evitarles daños y mantenerlos en un buen estado de salud, así como otros aspectos más específicos. Tanta es la importancia que se le da que en el ámbito sancionador se incorpora no sólo la figura del responsable determinado por la ley, sino que se prevé la posibilidad de que existan varias personas físicas responsables, personas jurídicas (art. 69.2 LPDBA) e incluso responsables subsidiarios (art. 69.3 LPDBA). Y, además, han sido aparejadas a estos comportamientos unas determinadas infracciones leves, graves y muy graves dependiendo de las consecuencias que tenga la dejación de las obligaciones (arts. 72, 73 y 74 LPDBA).

Si bien los criterios generales son acertados y ello no se pone en duda, sí que existen más suspicacias sobre el final del art. 24.2.a) LPDBA, que dispone que «las condiciones para cada especie se desarrollarán reglamentariamente» y cuyo contenido se repite en el art. 26. Si bien la intención del legislador al incluir esta premisa es loable, también debe ser tildada de utópica. Dos motivos son los que corroboran esta afirmación. El primero se desprende del hecho de que no existe todavía un reglamento que incluya el listado positivo de animales de compañía, sin el cual esta descripción detallada de las condiciones de cada especie no puede comenzar a darse (más allá de perros, gatos y hurones). Por lo cual, se estaría ante la necesidad de un reglamento de desarrollo de un reglamento que aún no existe y, por lo tanto, resulta este precepto quizás incluso temerario. En segundo lugar, la motivación histórica del ejecutivo por realizar planes específicos para especies. Un ejemplo claro y práctico sobre esto es la gestión de especies exóticas invasoras. A pesar de contar con una normativa con rango de reglamento que define qué especies lo son⁹, sólo unas pocas cuentan con un plan estratégico de gestión, a pesar de que su inexistencia –a diferencia de estos reglamentos o planes específicos de bienestar animal para animales de compañía– realmente ponen en riesgo la eficacia de la gestión de esta amenaza para la biodiversidad y, sobre todo, la finalidad del Catálogo de Especies Exóticas Invasoras (Expósito-López, 2021, pp. 483-484). Teniendo en cuenta que la normativa tiene más de una década y que sus resultados han sido ciertamente ineficaces en lo que resulta de esta planificación (aunque en la actualidad comience a existir un mayor nivel de concienciación), la realidad es que esta situación es trasladable a esta intencionalidad del legislador de hacer lo mismo, pero con animales de compañía.

Otro aspecto cuya significancia también origina dudas o desconcierto es quizás uno de los más importantes dentro de las obligaciones: el sanitario. Como define el art. 24.2.e) LPDBA, existe la obligación por parte de los responsables de «prestar al animal los cuidados sanitarios necesarios para garantizar su salud y, en todo caso, los estipulados como obligatorios según su normativa específica, así como facilitarles un reconocimiento veterinario, con la periodicidad que se determine reglamentariamente, que deberá quedar debidamente documentado, en su caso, en el registro de identificación correspondiente». Así pues, aquí asaltan dos dudas a cualquier jurista que vendría a identificar con el aspecto de cuál es la normativa específica respecto a las condiciones sanitarias de los animales de compañía, pues debe tenerse en cuenta que la Ley 8/2003, de 24 de abril, de sanidad animal es una norma generalista, con importantes repercusiones, pero que incide más en el ámbito práctico de la ganadería y la cría que no en los propios animales de compañía. Así pues, es posible que en algunos aspectos (como demuestra la normativa propia de colonias felinas dentro de la LPDBA) se quede corta. Asimismo, la periodicidad a la que deben someterse los tratamientos médicos queda relegado también al ámbito reglamentario, lo cual deja sin tutela también este aspecto imprescindible para la sanidad de los animales de compañía, como se desprende de las pautas de vacunación.

Adicionalmente, deberá tenerse en cuenta la especialidad de aquellos animales de compañía usados en romerías y eventos feriados, pues tendrán que respetarse los horarios, lugares y medios de descanso de estos animales de acuerdo con las normas de carácter reglamentario que así lo establezcan.

Uno de los aspectos más controvertidos de la norma en su momento fue, precisamente, el art. 30, relativo a la tenencia de perros. Su problemática provenía de un doble frente: en primer lugar, la necesidad de realizar un curso previo a la compra o adopción de un perro para que la Administración pueda asegurar que la persona que iba a pasar a ser responsable de éste era conocedora de las necesidades de este tipo de animales antes de adquirirlos o adoptarlos. En segundo lugar, la necesidad de todo propietario de perro de

⁹ Al respecto, véase el Anexo del Real Decreto 630/2013, de 2 de agosto, por el que se regula el Catálogo español de especies exóticas invasoras. Ésta es una norma viva que se actualiza conforme a los avances de la ciencia, siendo su última modificación en mayo de 2025 (Orden TED/452/2025) incluyendo cinco nuevas especies, entre ellas tradicionales mascotas como la tortuga euroasiática o la tortuga americana.

suscibir un seguro de responsabilidad civil. Pues si bien es cierto que ambos aspectos levantaron suspicacias y grandes críticas, en la actualidad su eficacia es inexistente porque el art. 30 LPDBA requiere que el contenido del curso para ser titular de un perro y los aspectos reglamentarios del seguro de responsabilidad civil sean regulados por una norma de carácter reglamentario, de forma que el precepto al completo es ineficaz sin este reglamento.

Respecto a la cría de animales de compañía, el criador será el responsable de identificar a los animales de acuerdo con un sistema y procedimiento de identificación, el cual se desarrollará reglamentariamente para aquellos animales que se determinen como de compañía por un listado positivo de carácter reglamentario destinado a tal efecto (arts. 35 y ss. LPDBA). Estos animales deberán inscribirse como reproductores en el Registro de Animales de Compañía, para lo cual deberá acreditar que posee previamente la formación que reglamentariamente se determine para poder ejercer esa actividad de cría (art. 53 LPDBA). Además, para inscribirse en el registro de Criadores de Animales de Compañía será necesario cumplir con las bases que reglamentariamente establezca el Estado y en el caso de los criadores de categorías no comerciales, como los criadores puntuales u otros que se determinen reglamentariamente, la inscripción como criador en el Registro de Criadores de Animales de Compañía se realizará de forma automática en el momento de la transmisión a nombre del titular del primer animal inscrito como reproductor (art. 54 LPDBA). Así, las condiciones para la autorización y el registro del animal de cría se determinarán reglamentariamente por la necesidad de que esté incluido en el listado positivo (primer reglamento) y el de que la persona acredite la formación profesional suficiente para desarrollar tal actividad (segundo reglamento). Estas personas deberán a su vez inscribirse en un registro (inexistente en la actualidad) cuyas bases se determinarán por un tercer reglamento o, en su defecto, por un apartado propio en un reglamento de cría junto al segundo de los supuestos.

Pero, además el criador deberá tener en cuenta que queda prohibida la cría y comercio de animales de fauna silvestre en cautividad fuera de los supuestos admitidos en la ley; aunque reglamentariamente podrán crearse excepciones para algunas especies cuando exista un informe favorable del Comité Científico y Técnico para la Protección y Derechos de los Animales. De este modo, existe la posibilidad de declarar que algunas especies de fauna silvestre en cautividad sean objeto de cría y comercio, siempre y cuando el Comité, una institución que necesita de reglamentación previa, lo permita mediante informe favorable. De nuevo, un reglamento que necesita de la existencia de otro reglamento previo para poder gozar de eficacia.

2.2.3. Reglamentación y listado positivo de animales de compañía, uno de los núcleos de la Ley

Otro de los aspectos más destacados de la LPDBA fue el anuncio de la intención de crear un listado positivo de animales de compañía. Éste, de hecho, se conforma como uno de los núcleos de la norma porque diferenciará qué especies pueden considerarse como tal de las que no. Teniendo en cuenta que el objeto de la legislación es, de acuerdo con el art. 1.1 LPDBA, «establecer el régimen jurídico básico en todo el territorio español para la protección, garantía de los derechos y bienestar de los animales de compañía y silvestres en cautividad», la concreción exacta de qué especies conforman esta categoría es esencial para que la ley sea no sólo eficaz, sino también efectiva. A pesar de la importancia dada por la ley a este listado, del texto normativo del art. 37 LPDBA, pues se desprende que el procedimiento de inclusión y exclusión se determinará reglamentariamente. Por ende, si no existe el procedimiento de inclusión, la lista todavía no puede aprobarse. Grave problema de seguridad jurídica para la norma, teniendo en cuenta que la ley tratando específicamente de animales de compañía no dispone de un listado de lo que son animales de compañía, más allá de lo que se determina específicamente: perros, gatos y hurones (art. 3.a) LPDBA), siendo que, en la práctica, actualmente, la ley es básicamente para estas tres especies y aquellas otras salvajes en cautividad. Y aunque la Administración General del Estado dispone de 24 meses para crear dicho listado, no hay ninguna información al respecto y es poco probable que se cumpla el plazo.

Como especialidad, además, debe apuntarse al art. 36 LPDBA que define los criterios que deben tenerse en cuenta para incluir a una especie dentro de este listado y, sobre ellos, debe tenerse en cuenta la ineficacia del apdo. e). Si bien determina que las especies protegidas no podrán tener la consideración de animales de compañía, se excepcionan las aves de cetrería siempre y cuando el Comité Científico y Técnico para la Protección y Derechos de los Animales avale dicha excepción. Teniendo el Comité los problemas reglamentarios que se han ido comentado, es difícil que este apartado tenga aplicabilidad.

2.2.4. Reglamentación y centros públicos, entidades de protección animal, venta y adopción de animales de compañía

Las afectaciones por falta de reglamentos a las normas sobre centros públicos, entidades de protección animal, venta y adopción de animales de compañía son también variadas y plurales. En lo que respecta a los centros públicos, el art. 23 LPDBA determina en su apdo. b) que estarán obligados a cumplir con los requisitos mínimos veterinarios para la entrega de los animales y los correspondientes tratamientos mínimos estipulados, los cuales se establecerán reglamentariamente; con lo cual, hasta que ello se determine, en la práctica será usual que se actúe según la discreción del centro. El otro aspecto que el mismo artículo reserva para una norma de rango reglamentario es el diseño y características de espacios para albergar gatos comunitarios en este tipo de centros. Se entiende, por lo tanto, que deberán tener un espacio dedicado específicamente a tal fin, pero hasta que no exista el reglamento no es posible saber ninguna de sus especificaciones.

En lo que respecta a las Entidades de Protección Animal, las de tipo RAC (art. 44 LPDBA) y las de tipo RAD (art. 45 LPDBA) deberán tener al menos a una persona que posea la titulación necesaria para poder instituir una de estas entidades. Esta titulación vendrá definida por reglamento y, consecuentemente, hasta que dicho reglamento no exista no debería ser posible constituir este tipo de entidades. Además, en este caso, la Administración General del Estado se otorga las competencias para establecer un reglamento básico para el Registro de Entidades de Protección Animal, tal y como preceptúa el art. 49 LPDBA: «será de competencia autonómica en su desarrollo normativo y ejecución, en el marco de las bases que reglamentariamente establezca el Estado». Con lo cual, éste es un nuevo ejemplo que se encuentra la tesis ante una necesidad de doble reglamentación.

Finalmente, sobre venta y adopción, la LPDBA determina en sus arts. 55 y 58 que las cláusulas mínimas de los contratos vinculados a esas operaciones se establecerán reglamentariamente.

3. POTESTAD SANCIONADORA LOCAL, LIMITACIÓN ESPACIAL Y NORMAS EN BLANCO

La LPDBA, como norma que pretende ser un marco diferenciador estatal en las relaciones y obligaciones de las personas para con los animales contiene, con buen criterio, un conjunto de infracciones administrativas (arts. 72 a 75 LPDBA) a las cuales se aparejan sendas sanciones (arts. 76 a 79 LPDBA). De este modo, la norma constituye una *lex certa* que da sentido al principio de tipicidad del derecho administrativo sancionador (Rebollo Puig *et al.*, 2005, p. 35). Así, a pesar de la crítica a la sobreregulación de la normativa básica, la armonización del derecho sancionador administrativo en materia de bienestar animal es uno de los grandes aciertos del legislador. Como denunció Casado Casado (2021, pp. 67-71), no tenía sentido que existiesen grandes diferencias en las sanciones por idénticas infracciones en las diferentes normativas autonómicas. Ello tenía como resultado que una actuación como el abandono animal tuviese consecuencias muy duras en unas Comunidades Autónomas y muy laxas en otras. Ahora bien, en base a este nuevo régimen se han detectado dos problemas que deben ser mencionados: (1) una limitación espacial de la potestad sancionadora local y; (2) una falta de reglamentación que deja a las normas sancionadoras en blanco sin contenido.

En lo que respecta al primer problema, aunque el art. 80.1 LPDBA dota de competencia sancionadora a la Administración autonómica y a los entes locales respecto a la ley, estos últimos ven matizada su gama de posibilidades. En este sentido, el art. 80.2 LPDBA preceptúa que «las autoridades municipales podrán imponer sanciones y adoptar las medidas previstas en esta ley cuando las infracciones se cometieran en espacios públicos municipales o afecten a bienes de titularidad local, siempre que ostenten competencia sobre la materia de acuerdo con la legislación específica. Las ordenanzas municipales podrán introducir especificaciones o graduaciones en el cuadro de las infracciones y sanciones tipificadas en esta ley». De este modo, aunque la ley reserva un importante papel para las ordenanzas y la graduación de las sanciones, estableciendo un amplio margen para las normas sancionadoras en blanco, también limita el ámbito de aplicación de la potestad sancionadora. En este sentido, el art. 80.2 LPDBA limita el ámbito de actuación local a la sanción únicamente de aquellas infracciones que se cometan en lugares públicos o sobre bienes de titularidad pública. Debe ponerse de relieve esta restricción para ostentar competencia para sancionar con el art. 63 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), que determina que «los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente». Y, específicamente, identifica que «se

considerará que un órgano es competente para iniciar el procedimiento cuando así lo determinen las normas reguladoras del mismo».

En este caso, la norma reguladora identifica esta competencia, pero con las limitaciones espaciales ya comentadas, restando únicamente competente la Administración autonómica. Como afirma Díaz Arroyo (2024), «la relación que se establece en esta norma al objeto de definir la competencia municipal en el ejercicio de la potestad sancionadora presenta una doble consideración, puesto que se requiere que tanto el ámbito espacial como la materia sobre la que se ha cometido la irregularidad, se refieran o afecten a la entidad local correspondiente». De este modo, la literalidad del texto normativo es específicamente clara y permite entender la existencia de esta limitación. No debe confundirse con la competencia para sancionar con la iniciativa, que puede ser mediante denuncia, orden superior o petición razonada (Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez, 2021, p. 1551). Por lo tanto, aunque existe una capacidad de inspección administrativa (con los límites del art. 66 LPDBA¹⁰) y la posibilidad de formular peticiones razonadas, parece que la intencionalidad del legislador sea que toda infracción cometida en una ubicación privada deba redirigirse a la Administración autonómica. Este órgano competente para dictar la sanción es, en todo caso, el competente para iniciar el procedimiento (Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez, 2021, p. 1551).

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe apuntar también que en materia ambiental la competencia ejecutiva para imponer sanciones es fundamental para garantizar la eficacia de la normativa (Gil Casión, 2017, pp. 345-346). Por este motivo, es necesario señalar la dificultad de los entes locales para imponer sanciones en algunos casos, lo cual puede llegar a comprometer, como consecuencia, la eficacia normativa. Esta afirmación, en el marco de la LPDBA, viene respaldada por cuatro motivos:

1. la diferenciación espacial público-privada implica un quiebro en la tutela del bienestar animal y en consecuencia la actividad municipal se diluye a un segundo nivel, perdiendo contundencia y fuerza disuasoria;
2. existe un aumento de las cargas procedimentales y, por lo tanto, un incremento del tiempo necesario para resolver;
3. la cercanía de los órganos locales es un elemento clave para la detección temprana y la prevención de conductas lesivas. Al condicionarse su facultad sancionadora, se diluye la percepción de riesgo por parte de los titulares o poseedores de animales;
4. la cooperación interadministrativa, si bien es un factor deseable en base al principio de lealtad institucional, supone un factor que aumenta la complejidad de cualquier procedimiento.

Yendo al extremo, por ejemplo, si un policía local entra a un restaurante del municipio –local privado– a comer y detecta, por casualidad o por observancia, que le han dado gato por liebre –literalmente–, no podrá elaborar una denuncia directamente ante su Administración local para que ésta inicie de oficio el procedimiento sancionador. Ello, a pesar de que el uso de animales de compañía para el consumo humano sea considerado como una infracción muy grave (art. 75.d LPDBA) y conlleve una sanción de 50.001 a 200.000 euros (art. 76.1.c) LPDBA). En este caso, deberá darse cuenta de la *notitia criminis* mediante una petición razonada de incoación (art. 61 LPACAP) a la Administración autonómica (Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez, 2021, pp. 1556-1557). Este hecho no sólo dificulta esta capacidad local para sancionar, sino que además puede provocar indirectamente que el carácter preventivo y disuasorio de la sanción, esencial para su eficacia, se vea diluido por el hecho de que la autoridad de proximidad no pueda actuar ante determinadas circunstancias.

En segundo lugar, también posible encontrar controversias interrelacionadas entre los problemas de falta de reglamentación y determinadas normas sancionadoras en blanco. Por ejemplo, en materia de cría, no estar autorizado previamente para realizar dicha actividad (se entiende, por lo tanto, contar con la inscripción en el registro que acredite la formación profesional necesaria), conlleva una sanción muy grave (art. 75.f) LPDBA). Como se ha apuntado en un apartado anterior, esta sanción es completamente ineeficaz puesto que sin normas reglamentarias que establezcan el sistema de inscripción en el registro, que permita conocer los criterios profesionales para poder ejercer la actividad y que, además, estipulen qué especies (más allá de perros, gatos y hurones) son animales de compañía, es muy difícil poder justificar o motivar adecuadamente

¹⁰ En este caso, la función inspectora se limita a «las instalaciones de los centros de protección animal y de los animales que se alojen en ellas, tanto con carácter permanente, temporal o de paso, así como los centros veterinarios, núcleos zoológicos, residencias, centros para la cría y venta, adiestramiento y cuidado temporal de los animales o cualquier otro tipo de establecimiento que albergue animales, con independencia de la duración del albergado, finalidad y titularidad, así como de las empresas de transporte de animales».

esta infracción de acuerdo con los criterios de la propia ley. En relación con lo anterior, pero en materia de identificación, es infracción grave no identificar correctamente a los animales (art. 74.b) LPDBA), pero como se observó, se promete la aprobación de un reglamento para la identificación de animales sin el cual es difícil poder actuar con seguridad jurídica por parte de los obligados. Ahora mismo pueden existir unos criterios generales de identificación a la espera de que se apruebe el reglamento, pero cuando este por fin entre en vigor es posible que contemple información adicional que deba incluirse en dichas identificaciones. Normalmente a los animales se les identifica por chip como forma de mejorar la vigilancia e inspección administrativa (Casado Casado, 2020, p. 87), lo cual supone que deberán modificarse todos, uno a uno, los animales objeto de esta Ley para poder adecuarlos a los nuevos criterios que establezca el reglamento. Esta última reflexión incluye, además, a los animales que estén bajo el paraguas público (predominantemente local). Todo ello supone un gasto adicional que podría haber sido obviado con una regulación que permitiese a las Administraciones autonómicas ocuparse cada una de la identificación de los animales de su territorio.

4. RETO PRESUPUESTARIO: FALTA DE PRESUPUESTO Y LÍNEAS DE FINANCIACIÓN

Todas las nuevas competencias y/o atribuciones ejecutivas que han pasado a tener los entes locales en materia de bienestar animal implican, inexorablemente, un aumento del gasto público local en dar cumplimiento a la norma. Como señala muy detalladamente Roca Fernández-Castany (2024), la LPDBA supone una clara intensificación del rol de los entes locales en ámbitos muy específicos como: colonias felinas, protocolos de protección civil, recogida y custodia de animales extraviados y abandonados (y obligaciones respecto a ellos), relación con los propietarios de animales de compañía en relación con los deshechos en vía pública, acceso de animales a establecimientos privados como hostelería, restauración o edificios públicos, acceso de animales al transporte público, atención y alojamiento de animales y, por último, identificación y registro. Teniendo esto en cuenta, es posible encontrar en la normativa gastos extraordinarios en ámbitos tan señalados como:

- El cuidado alimenticio y sanitario de las colonias felinas, colaboración con Entidades de Protección Animal de tipo GCOF –si corresponde– y otros gastos aparejados (arts. 38 y ss. LPDBA), cuya amplitud puede haber sido ampliamente minusvalorada (Fuentes i Gasó y Expósito-López, 2022, pp. 61-65).
- La función de policía en algunos eventos concretos como ferias, exposiciones y concursos (arts. 64 y 66 LPDBA).
- La recopilación de datos específicos y la transmisión a través de los diferentes registros autonómicos y estatales (cuando existan).
- La promoción del bienestar y la protección de los animales, a través de distintas campañas de comunicación y concienciación (art. 33 LPDBA).
- La gestión de los animales desamparados y el control poblacional por medios no letales (art. 22 LPDBA).
- Otras obligaciones que puedan surgir derivado de su actuación pública o por nuevas normas de carácter reglamentario.

Para paliar parte de esta problemática, la LPDBA incluye dos soluciones: una financiación general, pero sin tomar ningún tipo de compromiso, mediante el art. 19 LPDBA, y una específica para las colonias felinas, a través del art. 39.2 LPDBA. Respecto a la primera, en términos generales, el art. 19 LPDBA preceptúa que el departamento ministerial competente se dotará de los medios que dispongan para este fin los presupuestos generales del Estado y con ellos «podrá» nutrir a las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla y a los entes locales para que puedan llevar a cabo estas nuevas competencias. Por lo tanto, este precepto, asemejado a un brindis al sol, no acaba de resolver el problema de estabilidad financiera y económica para los entes locales que necesitan de más medios para poder cumplir con nuevas competencias. De la misma opinión es Díaz Arroyo (2024), quien señala al respecto que la mera mención a la colaboración administrativa es insuficiente para abordar estas nuevas obligaciones. Una segunda solución, específica para la gestión de colonias felinas, para las cuales sí se han previsto fondos estatales específicos, vía subvención (art. 39.2 LPDBA). Así pues, respecto a estas últimas, debe analizarse la sencillez de la solicitud y la suficiencia de esta ayuda para determinar si, ante este importante crecimiento de competencias, los municipios están en condiciones de solicitarla. La tarea será analizar si existe facilidades burocráticas suficientes para incentivar

a los municipios solicitar esta subvención y si la planificación económica de la norma es suficiente como para satisfacer el problema presupuestario municipal.

4.1. Gestionando nuevas competencias sin fondos para ello

Aunque el principio de estabilidad presupuestaria existe en el panorama jurídico español desde 2001, no es hasta la crisis financiera y la modificación del art. 135 CE que adquiere no sólo ese respaldo constitucional, sino también importancia real en el desarrollo normativo y ejecutivo local (Gifreu i Font, 2021, pp. 34-36) a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (en adelante, LRSAL). Así, la nueva normativa y las modificaciones que supuso para la LRBRL tuvo como resultado la subordinación del principio constitucional de autonomía local al de estabilidad presupuestaria (Gifreu i Font, 2021, p. 37). La actividad financiera local, de acuerdo con Martín Queralt (2019, pp. 17-19), se asienta en dos grandes bases: los ingresos y el gasto público. Así, el autor señala el hecho de que mientras que el gasto público no deja de incrementar en la esfera local derivado de la asunción, muchas veces obligada, de nuevas competencias –como la que se señala en este estudio–, el modelo de ingresos «sigue asentado sobre las bases en que ya lo estaba con anterioridad a la entrada en vigor de la Constitución».

La consecuencia de esta predominancia de la racionalidad y la sostenibilidad financiera locales se observan cuando las normas estatales básicas o las leyes autonómicas crean nuevas competencias para la Administración Local y existe, de acuerdo con el art. 2 LRBRL, la necesidad de respetar en todo caso «los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». No obstante, esta garantía de suficiencia financiera, estudiada normalmente mediante informes previos a la aprobación de la norma, en la práctica legislativa se han ido diluyendo con el paso del tiempo, resultando inexistentes o incluso omitidos expresamente. De este modo, se observa que poco de aquello introducido en la reforma de la LRSAL ha sido efectivamente materializado a la hora de otorgar nuevas competencias a los entes locales (Carbonell Porras, 2023, pp. 17-19). Así, mientras los municipios deben regirse sobre una base de estabilidad presupuestaria rígida, las capacidades legales de otorgarles competencias sin estudios presupuestarios previos no han desaparecido en la práctica.

En el caso de la LPDBA, se entiende por su estructura, que esta memoria o informe se solicitó al Ministerio de Hacienda y Función Pública, resaltándose los resultados en la Memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN) del Anteproyecto de Ley de Protección, Derechos y Bienestar de los Animales¹¹, al contar con anotaciones específicas, aunque escasas, de dicho Ministerio. No obstante, respecto al impacto financiero en los entes locales de la Ley en cuestión (y corroborando la poca importancia dada a esta estabilidad financiera local), el MAIN sólo dedica una página, en la cual aglutina los efectos no sólo sobre estos entes locales sino también sobre las Comunidades Autónomas, y destaca por encima de otras el gasto que puede suponer una medida desaparecida del texto finalmente aprobado. Asimismo, se omite expresamente cualquier previsión económica concreta a nivel presupuestario en el documento¹² que permita observar, analizar o señalar el cómputo aproximado de gasto que podrían suponer estas nuevas competencias a los entes locales y a los presupuestos generales del Estado. Si bien estos exámenes son necesarios para poder garantizar la factibilidad de las normas, es necesario que exista un minucioso estudio de factores temporales, espaciales, personales y materiales (Galiana Saura, 2008, pp. 144-145), y más especialmente de estos últimos en el ámbito local, para conseguir que la norma aprobada tenga más posibilidades de lograr alcanzar sus objetivos. La opacidad o la falta de datos en el MAIN, así como el poco espacio dedicado a los impactos locales de esta norma, son un claro referente sobre las problemáticas que ahora comienza a enfrentar en su aplicación.

¹¹ Al respecto, *vid.* la Memoria de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Protección, Derechos y Bienestar de los Animales (último acceso: 20 de marzo de 2025): https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_64/pdfs/2.pdf

¹² Así lo indica el propio MAIN, se solicita desde el Ministerio de Hacienda y Función Pública que no se incluya esta información y se acepta con la siguiente justificación: «Se elimina de la MAIN una referencia a la necesidad de incluir en los PGE 2023 la previsión presupuestaria correspondiente para financiar las actuaciones previstas en la Ley, indicándose que las necesidades de personal que pudieran surgir se atenderán en todo caso con los medios personales ya existentes en el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030». Sobre ello, *vid.* la Memoria de Impacto Normativo del Anteproyecto de Ley de Protección, Derechos y Bienestar de los Animales (p. 35), (último acceso: 20 de marzo de 2025): https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_14/spl_64/pdfs/2.pdf

En definitiva, como destaca Roca Fernández-Castany (2024, pp. 304-305), a pesar de que el papel de los entes locales es preponderante en la aplicación de esta ley, la imposición de estas obligaciones generales no viene acompañada de una adecuada financiación.

4.2. Las dificultades y suficiencias de las subvenciones para la gestión de colonias felinas

Siendo que ya se ha analizado la problemática de gestionar nuevas competencias sin financiación, corresponde ahora analizar si, existiendo fondos para ello, la eficacia de la norma en términos presupuestarios puede verse comprometida. Bien, para determinarlo se han examinado los datos de la última convocatoria resuelta de subvenciones prometidas –y de hecho efectuadas– por el Estado (2024), teniendo en cuenta la efectividad de realizar una solicitud para obtener la subvención y cantidad económica recibida, así como el análisis de la suficiencia de estos aspectos. En 2025 ya ha sido publicada la nueva convocatoria¹³ y, aunque no es posible realizar un análisis completo puesto que no se ha resuelto todavía, se comentarán también aquellos aspectos nuevos (pocos) que pueden afectar al resultado del análisis de 2024.

Pero, antes de ello, se va a realizar un breve apunte sobre los requisitos que se pusieron a los entes locales para poder recabar esta ayuda, es decir, los documentos que debían elaborar y entregar, en términos burocráticos, para poder optar a que su solicitud fuese admitida. No obstante, y como aviso a navegantes, es posible adelantar que el hecho de que exista el «Manual de presentación de solicitudes de subvenciones para entidades locales, destinadas a mejorar e impulsar el control poblacional de colonias felinas»¹⁴ no es un indicativo de que vaya a existir sencillez para iniciar el procedimiento.

Así, el apartado sexto, punto primero, de la Convocatoria determina que deberán presentarse los siguientes documentos para que la solicitud de subvención sea admitida:

- a) Programa de gestión ética de colonias felinas, en vigor al tiempo de la finalización del plazo de presentación de solicitudes.
- b) Memoria descriptiva del proyecto y memoria técnica. Estas memorias deben contener una ingente cantidad de datos descritos en el Manual.
- c) Cronograma de actuaciones previstas para la ejecución del proyecto.
- d) Acreditación válida del poder de la persona firmante de la solicitud por cualquier medio válido en derecho.
- e) Declaración responsable del compromiso de cofinanciación por la entidad solicitante de la subvención, en la que se especifique el porcentaje de cofinanciación sobre el presupuesto financiable del proyecto. Dicho porcentaje no podrá ser cero.
- f) Declaración responsable en la que la entidad solicitante haga constar las ayudas que hayan solicitado o percibido de otras Administraciones o entidades para la misma finalidad y objeto y su cuantía, así como comprometerse a informar de las que pudiera solicitar u obtener durante la tramitación de estas subvenciones.
- g) Declaración responsable de no tener deudas por reintegro de ayudas, préstamos o anticipos con la Administración.
- h) Declaración responsable de no estar incursa en ninguna de las prohibiciones a las que se refiere el art. 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, con excepción de las referidas en la letra e), en cumplimiento de lo establecido en los arts. 26 y 27 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre.
- i) Datos de la cuenta bancaria única de la entidad beneficiaria de la subvención.

Respecto a los datos recopilados en la solicitud se pueden observar problemas en el ámbito burocrático y presupuestario. En primer lugar, la ingente cantidad de información que debe proporcionarse implica que los recursos humanos de la Administración deberán dedicar largas horas a la solicitud de la subvención para poder costear sus propias competencias. Esto implica, por consiguiente, que las Administraciones locales

¹³ Vid. la Convocatoria de subvenciones a entidades locales, destinadas a mejorar e impulsar el control poblacional de colonias felinas, correspondiente al año 2025 (último acceso: 22 de mayo de 2025): <https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/derechos-animales/docs/CONVOCATORIA.pdf>

¹⁴ Al respecto, vid. el Manual de presentación de solicitudes de subvenciones para entidades locales, destinadas a mejorar e impulsar el control poblacional de colonias felinas (última consulta: 7 de marzo de 2025): <https://www.dsca.gob.es/sites/default/files/derechos-sociales/manual-para-solicitud-subvenciones-entidades-locales-mod.pdf>

con más recursos (irónicamente las que menos necesitan la ayuda de la subvención) podrán redactar unas mejores memorias para competir por los fondos. Y se habla de competir porque, de acuerdo con los datos recabados existen serias dudas de que el dinero prometido llegue a cubrir los gastos de todos los municipios al deber éstos declarar responsablemente que cofinanciarán la gestión de colonias felinas. Así pues, se puede señalar que existen graves dificultades técnico-burocráticas y financieras respecto a esta convocatoria, lo cual debe corroborarse con los datos extraídos de la propia resolución de ésta.

4.2.1. **Datos sobre la solicitud, la exclusión y las dificultades para la concesión**

De la convocatoria de 2024 sobre subvenciones a entidades locales destinadas a mejorar e impulsar el control poblacional de colonias felinas¹⁵ pueden extraerse datos muy interesantes respecto a la eficacia normativa y presupuestaria de la LPDBA. Por este motivo, es necesario analizar diversos aspectos que permitirán tener una visión global del funcionamiento económico de la norma en relación con los límites presupuestarios locales y cómo esto puede afectar a la práctica cotidiana municipal en relación con la gestión de colonias felinas (pues es la única competencia que recibe fondos estatales).

Para ello, primeramente, se analiza la tasa de admisión de propuestas de Ayuntamientos a esta convocatoria de subvención bajo la modalidad de concurrencia competitiva. Debe reconocerse, en este sentido, que la tasa de admisión es muy elevada, concretamente de un 80% (903 solicitudes admitidas) en contra de un rechazo del 20% (222 solicitudes excluidas o denegadas) (figura 1).

FIGURA 1. ADMISIÓN Y DENEGACIÓN DE LA SOLICITUD EN LA CONVOCATORIA DE 2024 SOBRE SUBVENCIONES A ENTIDADES LOCALES DESTINADAS A MEJORAR E IMPULSAR EL CONTROL POBLACIONAL DE COLONIAS FELINAS



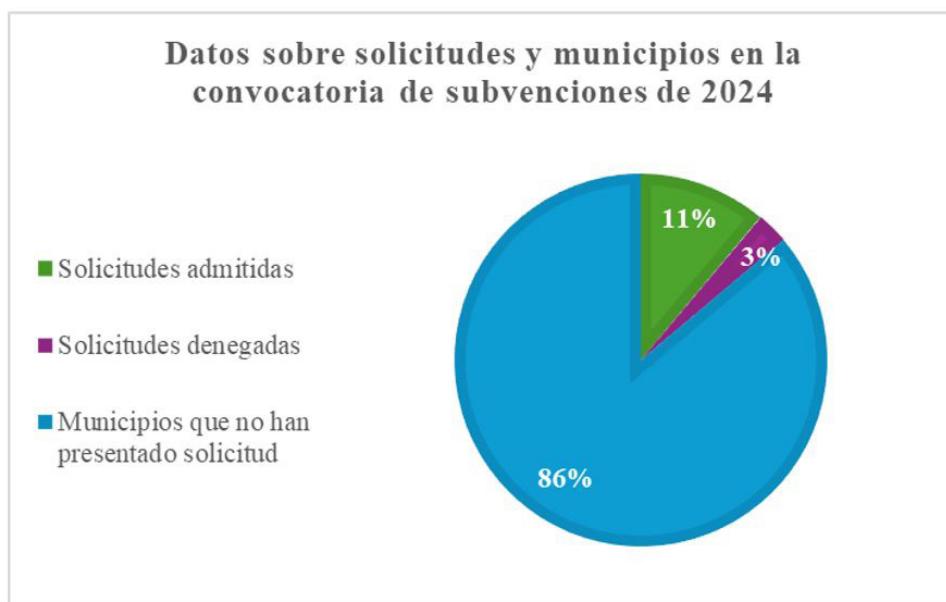
Fuente: datos extraídos de la Resolución definitiva de la convocatoria. Elaboración propia.

No obstante, de esta gráfica inicial con buenas perspectivas es posible extraer un análisis externo a la convocatoria que reflejaría mejor la situación de la financiación de la norma en términos generales: la comparación entre solicitudes procesadas, solicitudes admitidas y el número total de municipios en España (figura 2) que, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística, en 2022¹⁶ la cifra era de 8.131 municipios.

¹⁵ Los documentos de la convocatoria pueden consultarse en Subvenciones a entidades locales destinadas al control poblacional de colonias felinas - Convocatoria 2024 (última consulta: 7 de marzo de 2025): <https://www.dsca.gob.es/es/derechos-sociales/derechos-animales/subvenciones/EELL/subvenciones-ayuntamientos-2024>

¹⁶ Al respecto, *vid.* el informe España Municipal 2022, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística.

FIGURA 2. COMPARATIVA DE SOLICITUDES Y RESULTADO CON EL CÓMPUTO TOTAL DE MUNICIPIOS EXISTENTES ANTE LA CONVOCATORIA DE 2024 SOBRE SUBVENCIONES A ENTIDADES LOCALES DESTINADAS A MEJORAR E IMPULSAR EL CONTROL POBLACIONAL DE COLONIAS FELINAS



Fuente: datos extraídos de la Resolución definitiva de la convocatoria. Elaboración propia.

Estos datos permiten observar que sólo el 14% de los municipios españoles tuvo a bien intentar presentar una solicitud y que, de ellos, sólo el 11% consiguió que ésta fuese admitida para ser valorada en la concurrencia competitiva que se convocó para esta subvención. Esta perspectiva ya permite observar que existe un claro desinterés desde la municipalidad española general por dar cumplimiento a los preceptos que más los vinculan de esta ley, a saber: la gestión de colonias felinas. Esta inobservancia y desinterés por mejorar las capacidades presupuestarias municipales hacen ver que el riesgo de ineeficacia normativa por parte del incumplimiento de los entes locales es un riesgo real pues, si no se preocupan por buscar esta financiación que ofrece la Administración General del Estado, es muy poco probable que en la práctica exista una intención firme de dar cumplimiento a los preceptos legales que los vinculan, a pesar del mandato legal y constitucional que existe para que lo hagan.

4.2.2. *Datos sobre suficiencia e insuficiencia económica de las subvenciones*

Si bien el interés local por la ejecutividad de la norma está, ciertamente, en momentos bajos, la Administración General del Estado ha cumplido con la promesa normativa que realizó y ha convocado esta concurrencia competitiva de subvenciones. En su resolución definitiva, en este sentido, ha concedido un total de 1.934.433,39 euros, el total presupuestado en la convocatoria –en 2025, el presupuesto ha aumentado ligeramente, a 1.950.000,00 euros–. Pues bien, el hecho de que sólo el 11% de las solicitudes fuesen admitidas en comparación con que se gastase efectivamente todo el presupuesto destinado a este fin no acaba de tener sentido. En un sentido lógico, debería entenderse que el ejecutivo, conforme a las órdenes del legislativo, dispuso de una cantidad más que suficiente para poder cubrir las necesidades de todos y cada uno de los municipios a través de esta subvención, pues lo contrario tendría como resultado una flagrante ineeficacia legal y ejecutiva. Por ello, resulta extraño que, en lugar de otorgar la cantidad total, no se hubiese concedido únicamente una proporción acorde al tamaño y necesidades de los municipios que solicitaron la subvención (pero en ningún caso la cuantía total). Pero es que la casuística va más allá, porque el hecho de que se haya repartido todo implicaría que el 11% ha absorbido, negligentemente por parte del órgano concedente de la subvención, lo que correspondía al 100%.

Si bien este sería un análisis del buen hacer administrativo y la duda ante una actuación *ab initio* ilógica, la situación empeora ante los datos que muestran la realidad práctica de municipios cuya solicitud fue admitida en comparación con los que recibieron financiación (figura 3).

FIGURA 3. COMPARATIVA DE SOLICITUDES ADMITIDAS Y FINANCIADAS DE LAS ADMITIDAS SIN FINANCIACIÓN EN LA CONVOCATORIA DE 2024 SOBRE SUBVENCIONES A ENTIDADES LOCALES DESTINADAS A MEJORAR E IMPULSAR EL CONTROL POBLACIONAL DE COLONIAS FELINAS



Fuente: datos extraídos de la Resolución definitiva de la convocatoria. Elaboración propia.

Como se observa, sólo el 6% de las solicitudes admitidas se resolvieron favorablemente [54 municipios] y recibieron la financiación por parte de la Administración General del Estado. Eso quiere decir, teóricamente, que los 1.934.433,39 euros concedidos únicamente alcanzan para satisfacer las necesidades de gestión de colonias felinas de 54 municipios españoles de diversa índole y tamaño. Por lo tanto, el 94% de las solicitudes, si bien cumplían con los requisitos para obtener también financiación y por lo tanto fueron admitidas, no pudieron recibirla. Si bien estos datos resultan sorprendentes, la financiación a los 54 municipios tampoco resulta «completa». Como bien señala la Resolución de 31 de mayo de 2024 de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se convocan subvenciones a entidades locales, destinadas a mejorar e impulsar el control poblacional de colonias felinas, correspondiente al año 2024, en su apdo. 12.2, «el importe de la financiación a conceder será de un mínimo del 60 por ciento y un máximo del 100 por ciento sobre el presupuesto del proyecto que haya sido considerado financiable». La diferencia porcentual entre la obtención del 60% o el 100% viene detallada en el propio documento que determina los siguientes porcentajes máximos a financiar: «a) Proyectos dirigidos a la implantación del método CER: 100 por ciento; b) Proyectos dirigidos al tratamiento veterinario de los individuos de las colonias felinas: 80 por ciento; c) Proyectos dirigidos al acondicionamiento de las colonias felinas existentes en el municipio: 60 por ciento; d) Proyectos dirigidos a la sensibilización de la población respecto de las colonias felinas: 60 por ciento». Con lo cual existen municipios que, a pesar de obtener financiación a través de esta subvención, no han obtenido han conseguido suplir los recursos que necesitaban y justificaban en su proyecto, sino una cuantía menor.

Estos datos, tras el trabajo que supone desarrollar un proyecto e implementar unas actuaciones, tienen un claro efecto desincentivador no sólo por el proceso de solicitud de subvenciones, sino incluso por dar cumplimiento eficaz a la norma por parte de los entes locales. Esto afecta especialmente a los de menor tamaño, que debido a su escasez de recursos económicos y humanos le es mucho más costoso elaborar documentación competitiva. De hecho, la mayoría de los Ayuntamientos que obtuvieron financiación tenían

más de 10.000 habitantes¹⁷. Este aspecto ha sido identificado por la Administración y ha intentado aplicar dos medidas en la convocatoria de 2025: (1) otorgando hasta 10 puntos en los criterios de evaluación por proyectos supramunicipales¹⁸ y; (2) dividiendo los fondos accesibles dependiendo del número de habitantes del solicitante. De este modo, 950.000 euros (casi la mitad) se reserva para, precisamente, municipios de menos de 10.000 habitantes. 500.000 euros irán para municipios de entre 10.001 a 50.000 habitantes y los otros 500.000 euros a municipios de más de 50.000 habitantes. Estas soluciones pueden llegar a ser efectivas para mejorar la participación de los pequeños municipios, pero deberá esperarse a la resolución de la convocatoria para ver el resultado. Todo y con eso, el problema de base sigue siendo insuficiente ante la falta de fondos.

Siendo que no es la primera vez que esta situación se da, aunque fuere en otras materias y territorios, se ha propuesto que estas subvenciones sean substituidas por transferencias directas a los entes locales de manera que se suplan efectivamente sus necesidades materiales (Navarro Rodríguez, 2023, p. 117). Pero de nuevo, el problema de base que se observa no es la modalidad de financiación, sino que las cantidades económicas destinadas a este fin resultan insuficientes para la demanda proveniente de los entes locales.

Sea como fuere, la realidad es que la Administración municipal se encuentra ante la doble tesitura de un rígido límite presupuestario y una concesión de subvenciones a cuentagotas que le supone un trabajo extraordinario a la vez que tiene la cuasi certeza de que no la recibirá. Por este motivo, la eficacia de la norma en este ámbito está en grave peligro también desde un ámbito puramente presupuestario.

5. CONCLUSIONES

Aunque así puede llegar a entenderse –erróneamente– del análisis realizado, el estudio no pretende ser una crítica al objeto de la norma. El bienestar animal, en general y no únicamente para los animales de compañía, es una materia que debe ser regulada por la normativa básica estatal para garantizar que la sintiencia animal se protege a nivel jurídico, más allá de la declaración del art. 333bis CC. Y esta normativa hegemónica, de hecho, se ve completamente necesaria ante los posibles desmanes ideológicos y normativos que sufren las Comunidades Autónomas, como es el caso de La Rioja, que recientemente derogó su normativa sobre bienestar animal en base a argumentos poco motivados o razonados (Expósito-López, 2023). El problema ocurre cuando las normas, por muy bienintencionadas y amplias que sean, tienen una técnica normativa deficiente y una previsión económica insuficiente.

Desde el ámbito de la eficacia normativa relativo a la básica expresión de la ejecutividad de los preceptos, es difícil que muchos de ellos sean meramente aplicables en un corto o medio periodo de tiempo. La gran cantidad de artículos legales que necesitan de reglamentos posteriores (muchos de ellos estatales, como demuestra el borrador en circulación) fomentan la ineficacia normativa *ab initio*; pero es que una vez aprobados (si llegasen a serlo), las Administraciones deberán readaptarse a ese nuevo texto legal y reorientar sus políticas para hacerlas coincidentes con las nuevas reclamaciones normativas. Todo ello lleva un tiempo, pues si la adaptación legal a los reclamos sociales es lenta, la evolución de la cultura administrativa se dilata todavía más en el tiempo (Bousta, 2024, p. 3).

En lo que respecta a los retos presupuestarios, las subvenciones se muestran claramente desincentivadoras debido a su falta de previsión económica, su marcada insuficiencia y su marcado carácter competitivo. La redacción y aprobación de memorias y proyectos, sumado a toda la documentación adicional que debe proporcionarse a la Administración concedente, resulta una tarea completamente vacua para la gran mayoría de Ayuntamientos, los cuales ya están escasos de personal en el caso de los de menor tamaño (y más necesidad de ajuste presupuestario) para que sólo exista un 6% de subvencionados. Pero las probabilidades serían aún más bajas en este ámbito de pequeños municipios si se tiene en cuenta que sus recursos humanos y el tiempo que se puede dedicar a la redacción de memoria y proyecto no es el mismo que el de un gran municipio. Incluso con la modificación de la convocatoria de 2025 es posible dudar de la efectividad de las medidas adoptadas por la falta de fondos, aunque sin duda garantizarán un reparto más equitativo de éstos.

¹⁷ Según los propios datos de la resolución de la convocatoria.

¹⁸ En concreto: 1.^º Si el proyecto tiene un alcance territorial de al menos dos municipios: 1 punto. 2.^º Si el proyecto tiene un impacto territorial que alcance entre tres y cinco municipios: 3 puntos. 3.^º Si el proyecto abarca entre seis y ocho municipios: 5 puntos. 4.^º Si el proyecto abarca entre nueve y diez municipios: 7 puntos. 5.^º Si el proyecto abarca más de diez municipios: 10 puntos.

Por todo ello, debe ser una prioridad para las Administraciones aprobar con urgencia la reglamentación necesaria para dar eficacia a la LPDBA, puesto que tras dos años de vigencia sus efectos aún no han podido ser desplegados de manera solvente. Asimismo, debe dotarse a los entes locales de los recursos necesarios para dar cumplimiento a sus nuevas competencias si se quiere que la ley sea realmente eficaz. Finalmente, es necesaria una reforma normativa con el fin de flexibilizarla para dotarla de carácter básico real que mantenga los principios idiosincráticos de la norma para que ésta logre el éxito armonizador que debería pretender. En definitiva, más le valdría al bienestar animal una ley básica y eficaz que una ley ambiciosa y extensiva pero ineficiente.

FINANCIACIÓN

Este trabajo se ha realizado dentro del Grupo de investigación de la Universidad Rovira i Virgili, del cual el autor es miembro, «Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad», reconocido como grupo de investigación consolidado y que cuenta con el apoyo del Departament de Recerca i Universitats de la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00162).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, E. (2015). El artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: los animales como seres «sensibles [sentientes]» a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En D. Frave y T. Giménez Candela (eds.), *Animales y Derecho* (pp. 10-52). Tirant lo Blanch.
- Bousta, R. (2024). La place des recours amiables en droit public. *La semaine juridique – administrations et collectivités territoriales*, 14(8), 18-22.
- Carballo Martínez, G. (2018). La mediación en el marco de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En R. Castillejo Manzanares (dir.) y C. Alonso Salgado (coord.), *Nuevos debates en relación a la mediación penal, civil y mercantil* (pp. 335-369). Universidad de Santiago de Compostela.
- Carbonell Porras, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (19), 8-28. <https://doi.org/10.24965/realia.11192>
- Carbó Serra, S. (2025). La Ley de Bienestar Animal, en suspenso: sin reglamentos, sin aplicación efectiva. *Blog de Derecho de los Animales*. Consejo General de la Abogacía Española. <https://www.abogacia.es/publicaciones/blogs/blog-de-derecho-de-los-animales/la-ley-de-bienestar-animal-en-suspenso-sin-reglamentos-sin-aplicacion-efectiva/>
- Casado Casado, L. (2018). *La recentralización de competencias en materia de protección del medio ambiente*. Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Casado Casado, L. (2020). La tutela del bienestar animal en el ordenamiento jurídico-administrativo en España. Especial referencia a los animales de compañía. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 11(2), 48-102. <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i2.27708>
- Casado Casado, L. (2021). La protección del bienestar animal a través del ordenamiento jurídico-administrativo. En M. L. Cuerda Arnau (dir.) y J. Periago Morant (coord.), *De animales y normas. Protección animal y derecho sancionador* (pp. 24-79). Tirant lo Blanch.
- Díaz Arroyo, A. (2024). Una aproximación práctica a la aplicación de la Ley de Bienestar Animal en las entidades locales. *Revista de Derecho Local*, (127), 1-11.
- Dufau, A. (2017). *Estatuto jurídico del gato callejero en España, Francia y Reino Unido*. Tirant lo Blanch.
- Expósito-López, Ó. (2021). Régimen jurídico-administrativo y gestión de especies exóticas invasoras en España. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 12(3), 432-490. <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28854>
- Expósito-López, Ó. (2023). El último suspiro de la protección animal en La Rioja. Comentario a la sentencia del juzgado de lo contencioso-administrativo de Logroño 4336/2023. *Actualidad Jurídica Ambiental*, (139). <https://doi.org/10.56398/ajacieda.00344>
- Fuentes i Gasó, J. R. y Expósito-López, Ó. (2022). El régimen jurídico de la protección de las colonias felinas y los entes locales. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (113), 47-74. <https://doi.org/10.46735/raap.n113.1347>
- Galiana Saura, Á. (2008). *La ley: entre la razón y la experimentación*. Tirant lo Blanch.
- García Rubio, F. (2020). *El derecho local tras la «racionalización»*. Tirant lo Blanch.
- Garberí Llobregat, J. y Buitrón Ramírez, G. (2021). *El procedimiento administrativo sancionador (Comentarios, jurisprudencia y formularios)* (7.^a ed.). Tirant lo Blanch.
- Gifreu i Font, J. (2021). *Legislació de Règim Local de Catalunya*. Atelier.

- Gil Casión, M. I. (2017). La potestat sancionadora local en matèria ambiental. En L. Casado Casado y J. R. Fuentes i Gasó (dirs.) y S. Carmona Garias y M. Rodríguez Beas (coords.), *Dret ambiental local de Catalunya* (pp. 335-358). Tirant lo Blanch.
- Jaria Manzano, J. (2003). *El marc juridicoconstitucional de la política ambiental* [tesis doctoral]. Universitat Rovira i Virgili. <http://www.tdx.cat/TDX-0621106-093850>
- Jiménez Vacas, J. J. (2023). De la función administrativa de fe pública. *Gabilex*, (35), 15-69. <https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/articulos/de-la-funcion-administrativa-de-fe-publica>
- Martín Queralt, J. (2019). Autonomía financiera local. *Documentación Administrativa*, (6), 16-25. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10762>
- Moratalla Moratalla, P. J. (2021). Policía local y protección animal: una visión práctica de la tarea policial. En M. L. Cuerda Arnau (dir.) y J. Periago Morant (coord.). *De animales y normas. Protección animal y derecho sancionador* (pp. 310-333). Tirant lo Blanch.
- Navarro Rodríguez, P. (2023). La necesaria sustitución de las subvenciones autonómicas a las entidades locales en Andalucía por las transferencias de financiación. En E. Gamero Casado y L. Alarcón Sotomayor (coords.), 20 años de la Ley General de Subvenciones. *Actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (Sevilla, 26-28 de enero de 2023) (pp. 113-122). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rebollo Puig, M., Izquierdo Carrasco, M., Alarcón Sotomayor, L. y Bueno Armijo, A. M. (2005). Panorama del derecho administrativo sancionador en España. *Estudios Socio-Jurídicos*, 7(1), 23-74. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/305>
- Roca Fernández-Castany, M. L. (2024). Las competencias de las entidades locales para la protección de los animales de compañía a la luz de la nueva Ley de Derechos y el Bienestar de los animales: especial referencia a Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (117), 275-307. <https://doi.org/10.46735/raap.n117.1414>
- Rodríguez Beas, M. (2017). Els ens locals i la distribució competencial en matèria de medi ambient. En L. Casado Casado y J. R. Fuentes i Gasó (dirs.) y S. Carmona Garias y M. Rodríguez Beas (coords.), *Dret ambiental local de Catalunya* (pp. 37-89). Tirant lo Blanch.
- Wise, S. M. (2018). *Sacudiendo la jaula. Hacia los derechos de los animales* (2.^a ed.). Tirant lo Blanch.



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 24, octubre de 2025
 Sección: ESTUDIOS BREVES
 Recibido: 25-05-2025
 Modificado: 02-09-2025
 Aceptado: 20-09-2025
 Publicación anticipada: 30-09-2025
 Publicado: 28-10-2025
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/realia.11545>
 Páginas: 82-103

Referencia: Ruiz Aguilar, M.ª C. (2025). Diez años de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Administración General del Estado. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24, 82-103. <https://doi.org/10.24965/realia.11545>

Diez años de ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Administración General del Estado¹

Ten years of exercising the right of access to public information in the General State Administration

Ruiz Aguilar, María del Carmen

Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0077-9793>

carmenuaguilar.ra@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctoranda en Derecho y Ciencias Sociales (UNED) y funcionaria de carrera del subgrupo A1. Es jefa de área en la S. G. de Régimen Jurídico del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. Anteriormente fue consejera técnica y jefa de servicio en la S. G. de Gestión Económica y Asuntos Generales del Ministerio de Cultura y Deporte.

RESUMEN

Objetivos: en diciembre de 2024 se conmemoró el décimo aniversario de la implementación del derecho de acceso a la información pública en la AGE. En este contexto, el presente estudio se enfoca en el análisis de los resultados estadísticos obtenidos a lo largo de esta primera década de aplicación. **Metodología:** se parte de los datos agregados proporcionados por el Portal de Transparencia de la AGE y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, junto con una explotación propia de la base de datos GESAT2-ACCEDA. **Resultados:** la investigación evidencia la consolidación del sistema de acceso a la información pública establecido por la ley de transparencia estatal. Sin embargo, la tasa de concesión total de la información resulta inferior a lo esperado. Los principales obstáculos que enfrenta este derecho son la falta de respuesta en plazo (silencio administrativo) y la aplicación de causas de inadmisión. **Conclusiones:** se destaca la necesidad de establecer mecanismos eficaces que obliguen a los órganos responsables a atender las solicitudes en plazo, así como la importancia de desarrollar soluciones que mitiguen la tendencia a la resolución por vía formal de las solicitudes de acceso, práctica que ha prevalecido durante esta primera década de ejercicio del derecho de acceso.

PALABRAS CLAVE

Derecho de acceso; información pública; balance; estadísticas; silencio administrativo; inadmisión; límites.

ABSTRACT

Objectives: In December 2024, the tenth anniversary of the implementation of the right of access to public information in the General State Administration (AGE) was commemorated. In this context, the present study focuses on analysing the statistical results obtained over the first decade of application. **Methodology:** The analysis is based on aggregated data provided by the AGE Transparency Portal and the Council for Transparency and Good Governance, along with an independent exploitation of the GESAT2-ACCEDA

¹ Este trabajo se ha realizado como doctoranda en el Programa de Doctorado en Derecho y Ciencias Sociales de la UNED.

database. **Results:** The research highlights the consolidation of the public information access system established by the state transparency law. However, the overall rate of information disclosure is lower than expected. The main obstacles faced by this right include the lack of timely responses (administrative silence) and the application of grounds for inadmissibility. **Conclusions:** The study emphasizes the need to establish effective mechanisms to ensure that responsible bodies respond to requests within the legal timeframe, as well as the importance of developing solutions to reduce the prevailing trend of resolving access requests through formal procedural grounds, a practice that has dominated throughout this first decade of the right's implementation.

KEYWORDS

Right of access; public information; balance; statistics; administrative silence; inadmissibility; limits.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. METODOLOGÍA. 2. LA REGULACIÓN DE LOS LÍMITES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. 3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y SU REFLEJO EN LAS ESTADÍSTICAS DE LA AGE. 4. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES Y PANORAMA DE TERMINACIÓN. 5. INADMISIÓN POR APLICACIÓN DE LÍMITES FORMALES Y LEGALES. 5.1. LÍMITES FORMALES: CAUSAS DEL ART. 18.1. 5.2. LÍMITES LEGALES: DISPOSICIÓN ADICIONAL 1.^a. 6. LOS LÍMITES SUSTANCIALES: ART. 14 Y EL DE LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), celebró en diciembre de 2024 su décimo aniversario de vigencia en lo que respecta a sus disposiciones sobre publicidad activa y derecho de acceso a la información pública en el ámbito de la Administración General del Estado² (AGE). Esta ley ha marcado un cambio de paradigma en las posibilidades de acceso a la información pública que tienen los ciudadanos, por lo que, lejos de ser una tendencia pasajera, el ejercicio de este derecho de acceso se está consolidando como herramienta esencial para satisfacer la necesidad de información de la ciudadanía.

Al evaluar los avances del derecho de acceso a la información pública en España, hay bastante consenso en considerar que el progreso experimentado con la LTAIBG ha sido notablemente positivo. Así, «de no tener un marco normativo ambicioso, hemos pasado a disponer de un derecho de acceso que aspira a tener “un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta” para acceder a la información pública, junto a un sistema de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno» (Sierra Rodríguez, 2022, p. 39), superando así el mero derecho de acceso a los archivos y registros administrativos previsto en la Ley 30/1992³.

Desde el lanzamiento del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado en diciembre de 2014, los ciudadanos han podido ejercer este nuevo derecho, lo que ha permitido que nuestros poderes públicos se sometan al escrutinio ciudadano. Las solicitudes de acceso a la información pública han experimentado un crecimiento notable, pasando de las 608 solicitudes presentadas en diciembre de 2014 hasta el total de 82 314 solicitudes acumuladas hasta diciembre de 2024.

Durante este periodo, el derecho de acceso ha estado influenciado por diversos factores, entre ellos la aprobación de las leyes de transparencia autonómicas⁴, la coexistencia de normas sectoriales que

² De acuerdo con la disposición final novena de la LTAIBG, las disposiciones previstas en el título preliminar, el título I y el título III entraron en vigor al año de su publicación en el BOE, si bien los órganos de las comunidades autónomas y entidades locales dispusieron de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la ley.

³ Hasta la aprobación de la LTAIBG, el ejercicio del derecho de acceso se circunscribía a la información que estuviera plasmada en un expediente administrativo ex. art. 37.1, en su redacción original, de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

⁴ Las comunidades autónomas han legislado en su ámbito con relación a esta materia, de conformidad con la disposición adicional octava de la ley, añadiendo especialidades con relación a la legislación estatal. La única comunidad autónoma que no cuenta con una ley de transparencia propia es el País Vasco, si bien ha aprobado, con fecha 1 de abril de 2025, un Anteproyecto de Ley de Transparencia.

contemplan el acceso a la información pública⁵, el incremento continuado de la litigiosidad en vía administrativa y judicial –como ha puesto de manifiesto Martín Delgado (2024, p. 212)–, o el compromiso, incluido en los Planes de Gobierno Abierto, de acometer una reforma del marco regulatorio de la transparencia⁶.

Con el cierre de esta primera década, es pertinente realizar un balance que permita conocer y analizar la evolución estadística del ejercicio del derecho de acceso a la información pública y los resultados de su actividad, con el fin de examinar su rendimiento en el ámbito de la AGE.

Si bien existen trabajos previos que realizan un análisis empírico sobre los resultados del ejercicio del derecho de acceso a la información pública –en especial, los diversos estudios anuales de Martín Delgado⁷ que se comentarán a lo largo de este trabajo, así como los realizados por Sierra Rodríguez (2021)⁸ y Ros-Medina (2024)⁹–, se considera recomendable realizar un estudio que abarque en su totalidad los primeros diez años de ejercicio de este derecho. Este análisis integrará todos los datos disponibles desde que se puso en marcha el derecho de acceso en la AGE, lo que permitirá obtener resultados estadísticamente más robustos.

El presente artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se describe la metodología de la investigación realizada. Posteriormente, antes de presentar y examinar los datos, se incluyen dos apartados preliminares. El primero aborda la regulación de la aplicación de límites ante las solicitudes en la ley de transparencia estatal y el segundo analiza el silencio administrativo en el ejercicio de este derecho y sus implicaciones.

A continuación, se presentan y analizan los datos relativos a los resultados de las solicitudes de acceso, con un enfoque particular en la aplicación de los diferentes límites que obstaculizan el ejercicio de este derecho. Finalmente, se exponen las conclusiones, que ofrecen un resumen de los aspectos más notables de la investigación realizada.

1. METODOLOGÍA

En este estudio se recopilan y analizan los datos estadísticos relativos al desenlace de las solicitudes de acceso a la información pública, con especial incidencia en el análisis de las causas que han llevado a la denegación de la información durante la primera década del ejercicio de este derecho.

Para la recopilación de la información se parte de los datos agregados sobre el ejercicio del derecho de acceso que ofrecen los boletines estadísticos que mensualmente se publican en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado. También se consideran los datos agregados que publica el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) sobre la tramitación de las reclamaciones de tutela del derecho de acceso ejercido ante la AGE. Además, se ha realizado un análisis propio de la base de datos del programa de gestión de las solicitudes de acceso (GESAT2-ACCEDA)¹⁰.

⁵ Véanse la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

⁶ A estos efectos, en noviembre de 2021 se constituyó un subgrupo de trabajo para el estudio de la reforma de la Ley de Transparencia en el marco de la actividad del *compromiso 1, Reforma del Marco Regulatorio* incluido en el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 que, finalmente, no vio la luz. El documento marco para la elaboración del V Plan de Gobierno Abierto, sometido a consulta pública del 1 al 31 de marzo de 2024, no incorpora específicamente ningún compromiso en este sentido.

⁷ Desde el año 2018, el autor examina anualmente la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia y evalúa, a través de diferentes indicadores y variables, si la asignación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la responsabilidad de resolver las reclamaciones en esta materia está generando efectos positivos en la garantía del derecho de acceso. Entre las conclusiones de su último estudio (Martín Delgado, 2024, pp. 211-214), el autor señala el aumento de la tasa de litigiosidad en vía administrativa y contencioso-administrativa, así como el incremento de los incumplimientos de las resoluciones del CTBG.

⁸ El autor lleva a cabo un detallado análisis de la evolución y caracterización del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como de los resultados de las solicitudes de información dirigidas a la AGE entre 2014 y 2021. Su principal aportación es la observación de que las causas de inadmisión tienen un amplio protagonismo en la falta de concesión del acceso, en comparación con la aplicación de los límites establecidos en el art. 14 de la LTAIBG.

⁹ Su trabajo se centra en analizar y comparar los resultados de la gestión de las solicitudes de acceso por parte de las comunidades autónomas y el Estado durante el periodo 2014-2020, así como en comprobar la influencia de las variables político-institucionales en la gestión de dichas solicitudes. A partir de este análisis, el autor mantiene que la orientación ideológica de los gobiernos está relacionada con el grado de concesión del acceso a la información pública.

¹⁰ La fuente señalada corresponde a la base de datos de la aplicación que se utiliza para gestionar los expedientes relativos a las solicitudes de acceso presentadas a través del Portal de Transparencia de la AGE. Esta base de datos procede de la anterior GESAT, la cual fue actualizada en el verano de 2022 para facilitar la comunicación con las plataformas más modernas y asegurar el cumplimiento

El ámbito temporal del estudio abarca desde el 10 de diciembre de 2014 –fecha en la que entraron en vigor las obligaciones en materia de transparencia en el ámbito de la AGE– hasta el 31 de diciembre de 2024, lo que permite evaluar la totalidad de los datos generados durante los primeros diez años de ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Desde la perspectiva del contenido material, el estudio se enfoca en las solicitudes de acceso gestionadas por la AGE, excluyendo, por tanto, las solicitudes de información de las comunidades autónomas y las Administraciones locales. Esta exclusión se justifica por la complejidad que implica su análisis, considerando factores como la inexistencia de bases de datos homogéneas que agrupen las solicitudes de las diferentes Administraciones territoriales y la disparidad normativa existente entre las comunidades autónomas en esta materia.

El trabajo realiza un análisis tanto cuantitativo como cualitativo de las principales cuestiones relacionadas con los resultados obtenidos en el ejercicio del derecho de acceso. Asimismo, se incluye la identificación de los aspectos más relevantes de la doctrina jurisprudencial derivada de los problemas de aplicación de la norma, lo que nos permite examinar la evolución y el grado de apertura en el acceso a la información pública que ha demostrado la AGE.

2. LA REGULACIÓN DE LOS LÍMITES AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La LTAIBG, en desarrollo del art. 105 b) de la Constitución española¹¹, reconoce el derecho de acceso a la información pública bajo un concepto amplio¹² y abierto, tanto desde el punto de vista subjetivo –reconoce este derecho «a todas las personas», que pueden, además, ponerlo en práctica sin necesidad de motivar su solicitud– como desde la perspectiva de su objeto¹³. Este derecho se ejerce a través de un procedimiento específicamente previsto para este fin, cuya regulación se encuentra en la sección 2.^a del capítulo III (arts. 17 a 22) de la LTAIBG.

Se trata, por tanto, de un derecho de configuración legal. Sin embargo, numerosos autores –como Sánchez de Diego (2010, p. 265), Blanes Climent (2014, pp. 199-210 y 653-654), Rey Martínez (2014) y Fernández Ramos (2017a, p. 188)– sostienen que es imprescindible reconocer expresamente el carácter fundamental del derecho de acceso a la información pública. A pesar de su amplio reconocimiento, este derecho está sujeto a ciertos límites destinados a salvaguardar otros valores y principios. Como señala Guichot Reina (2020a, p. 175), «una transparencia y un derecho de acceso a la información ilimitados serían incompatibles con la propia existencia del Estado y con la plenitud de los derechos constitucionales de las personas». Parte de estos límites se encuentra reflejada en la norma a través de las causas de inadmisión de las solicitudes y los límites previstos en los arts. 14 y 15 de la ley.

En relación con las primeras, el art. 18 de la LTAIBG establece una enumeración de cinco causas de inadmisión¹⁴ por las que los sujetos obligados a suministrar información, mencionados en el art. 2.1 de la

pleno del marco jurídico aplicable. La solicitud de acceso para su obtención se presentó a través del procedimiento habilitado en el Portal de Transparencia y tuvo entrada en el registro del órgano competente para resolver el 7 de enero de 2025. Dentro del plazo establecido de un mes desde la solicitud, se concedió el acceso a través de un fichero en formato Excel con 75 463 registros, correspondientes a las solicitudes recibidas en el ámbito de la AGE desde diciembre de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2024.

¹¹ Que establece que la ley regulará «El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

¹² La configuración amplia de este derecho ha sido corroborada por la jurisprudencia española y así, el Tribunal Supremo, en su primera sentencia relativa a la LTAIBG, señala en su fundamento de derecho sexto que: «La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el art. 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el art. 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información», STS 1547/2017 de 16 de octubre, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. Tercera, FJ 6 (ECLI:ES:TS:2017:3530).

¹³ El acceso recae sobre la información pública en los términos expresados en el art. 13 de la LTAIBG a cuyo tenor «se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

¹⁴ Las causas de inadmisión están recogidas en el art. 18.1 de la Ley en los siguientes términos: «Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. e) Que sean manifestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley».

Ley, pueden inadmitir las solicitudes, siempre de forma motivada. La aplicación de estas causas implica la inexistencia de un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y, por tanto, la inmediata finalización del procedimiento. No obstante, la consideración del derecho de acceso como una garantía expansiva exige «una necesaria interpretación restrictiva de las causas de inadmisión» (Fernández Salmerón y Sierra Rodríguez, 2019, p. 56) que, además, han sido formuladas como conceptos jurídicos indeterminados que deben ser resueltos «atendiendo a criterios de sentido común, en relación con el contexto en que se sitúa dicho concepto»¹⁵.

Asimismo, en caso de concurrencia con otros posibles intereses con los que se pueda colisionar, entran en juego los límites previstos en el art. 14¹⁶, a los que se suma el límite a la protección de datos personales regulado en el art. 15¹⁷ de la Ley. Es importante destacar que la posibilidad de limitar el acceso no constituye una potestad discrecional de la Administración, dado que el derecho de acceso solo puede ser restringido en los casos y términos establecidos por la ley y, por ende, no operan cuando quien los invoca no acredita «que facilitar la información solicitada puede suponer perjuicio»¹⁸.

A efectos de estructura, en este trabajo se seguirá la ordenación de límites propuesta por Martín Delgado (2024, pp. 163-164), que distingue entre «límites sustanciales (los recogidos en los arts. 14 y 15), límites formales (las causas de inadmisión del art. 18) y límites legales (la existencia de un régimen específico de acceso en aplicación de la D. A. 1.^a, que deriva en la no aplicación del procedimiento previsto en la LTBG)».

Es necesario diferenciar entre la inadmisión y los límites del derecho de acceso. Como señala Moretón Toquero (2014), el «efecto de la inadmisión resulta en la práctica limitador del derecho de acceso por cuanto lo excluye», si bien no debe entenderse como un límite en sí mismo, sino que es «un criterio delimitador del objeto del derecho de acceso». Resulta igualmente necesario señalar que la obligación de motivar la negativa al acceso –tanto por la aplicación de un límite como por la concurrencia de un supuesto de in admisión– opera siempre, de modo que el silencio administrativo no puede ser utilizado por los sujetos públicos para «esquivar la necesidad de motivación» (Fernández Salmerón y Sierra Rodríguez, 2019, p. 63), estandarizándose como un medio para rechazar solicitudes.

Conforme a lo dispuesto en el art. 24 de la LTAIBG, las resoluciones, ya sean expresas o presuntas, son susceptibles de reclamación ante el CTBG¹⁹, salvo en aquellos casos en que las comunidades autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de la Ley²⁰. La resolución, que puede confirmarlas o conceder el acceso, solo será impugnable mediante recurso contencioso-administrativo, de acuerdo con el régimen general establecido por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

La ausencia de modificaciones en el sistema judicial contencioso-administrativo para asegurar el respeto al derecho de acceso a la información pública ha suscitado críticas de diversos autores. Entre ellos, Blanes Climent (2019, p. 55) argumenta que, debido al retraso que acumula la jurisdicción contencioso-administrativa, «el actual sistema jurisdiccional es ineficaz para proteger el derecho de acceso a la información pública

¹⁵ Tal y como se señala, entre otras, en la R 123/2015, de 16 de julio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

¹⁶ Son aquellos que se establecen ante la existencia de un perjuicio para: «a) La seguridad nacional. b) La defensa. c) Las relaciones exteriores. d) La seguridad pública. e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. f) La igualdad de las partes en los procesos y la tutela judicial efectiva. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) Los intereses económicos y comerciales. i) La política económica y monetaria. j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) La protección del medio ambiente». La aplicación de estos límites debe ser «justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección», atendiendo a las circunstancias del caso específico y «especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso».

¹⁷ El art. 15.3 especifica que: «Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal».

¹⁸ STS 1547/2017 de 16 de octubre, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. Tercera, FJ 6 (ECLI:ES:TS:2017:3530).

¹⁹ El CTBG ha sido reconocido expresamente como Autoridad Administrativa Independiente en su nuevo Estatuto, aprobado por el Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, que contribuye a fortalecer la institución, dotándola de una estructura orgánica y de un régimen jurídico de funcionamiento más acorde con su naturaleza de Autoridad Administrativa Independiente.

²⁰ Respecto a las reclamaciones presentadas ante los órganos garantes, resulta interesante revisar el estudio presentado en el informe anual de transparencia 2024 del Comisionado de Transparencia de Canarias. Este informe ofrece el número de reclamaciones por derecho de acceso a la información pública registradas en los diversos órganos de garantía de la transparencia en la totalidad de las comunidades autónomas desde 2015 hasta 2023, junto con sus correspondientes ratios. En el último año analizado (2023), las tres comunidades autónomas que han registrado las mayores tasas de reclamación ante el CTBG o, en su caso, ante el correspondiente órgano garante de su comunidad autónoma, son Canarias con un 29,1%, Castilla y León con un 21,7% y Cataluña con un 16,8%. En contraste, las comunidades autónomas con los porcentajes más bajos son el País Vasco con un 6%, Baleares con un 6,5% y Aragón con un 6,6%. Disponible en: <https://transparenciacanarias.org/wp-content/uploads/2025/07/INFORME-ANUAL-COMISIONADO-TRANSPARENCIA-2024.pdf>

y exigir la transparencia de las instituciones públicas». En este contexto, se comparte la opinión de Martín Delgado (2024, p. 212) sobre la necesidad de establecer «un procedimiento específico en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa para tramitar con carácter preferente y sumario los recursos administrativos en el sector de la transparencia».

3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO Y SU REFLEJO EN LAS ESTADÍSTICAS DE LA AGE

De acuerdo con el art. 20.4 de la LTAIBG, en el procedimiento del ejercicio del derecho de acceso, una vez transcurrido el plazo «sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, se entenderá que la solicitud ha sido desestimada». Esto implica que se establece el silencio negativo, como excepción al régimen general²¹, para aquellas solicitudes que no sean contestadas en el plazo establecido, que es de un mes ampliable por otro más en el caso de que el volumen o la complejidad de la información solicitada lo hagan necesario (ex art. 20.1 de la Ley).

El carácter desestimatorio del silencio ha sido y continúa siendo uno de los aspectos más controvertidos en el régimen jurídico de la LTAIBG. Durante el trámite de consulta pública electrónica del anteproyecto, numerosos participantes expresaron su desacuerdo con la opción del silencio negativo²². Tras la aprobación de la ley, persiste la falta de consenso en la doctrina respecto a la naturaleza que debería asumir el silencio administrativo.

Por un lado, se ha sostenido que el silencio negativo «dificilmente se compadece con el espíritu de una Ley de Transparencia en el marco del art. 105 b) de la Constitución» (Ballesteros Moffa, 2014). Numerosos autores se han posicionado a favor del establecimiento del carácter estimatorio del silencio (véanse, entre otros, De la Nuez Sánchez-Cascado y Tarín Quirós, 2014, p. 67; Almonacid Lamelas, 2014, pp. 186-188; o Blanes Climent, 2014, pp. 283-289 y 656-657) y de la necesidad de acometer la reforma de la LTAIBG, lo que fomentaría que «la no respuesta sea algo más que extraordinario y no tan común como es ahora» (Sierra Rodríguez, 2019).

Además, la Ley ha establecido un mecanismo de silencio negativo ante la falta de resolución expresa tras presentar una reclamación ante el Consejo de Transparencia (ex art. 24.4). Esto da lugar a la posibilidad de enfrentar lo que se ha denominado «un doble silencio» (Cotino Hueso, 2014, p. 256). El uso excesivo del silencio podría privar a los solicitantes no solo de su derecho a acceder a la información pública, sino también de conocer los motivos por los cuales se podría denegar dicho acceso, lo que podría «dar al traste literalmente con el derecho de acceso» (Piñar Mañas, 2014, p. 13).

Precisamente, la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes, que finalmente caducó, planteaba modificaciones de calado sobre el derecho de acceso a la información pública, incluyendo el cambio en la interpretación del silencio. Esta propuesta suscitó diversas reservas, algunas de las cuales fueron manifestadas tanto en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso²³ como a través de las enmiendas presentadas por varios grupos parlamentarios²⁴.

²¹ Conforme al art. 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado para entenderla estimada por silencio administrativo. No obstante, esta disposición contempla como excepciones determinados supuestos especificados en el mismo artículo, así como aquellos casos en los que una norma con rango de ley o una norma del derecho de la Unión Europea o de derecho internacional aplicable en España dispongan lo contrario.

²² El Consejo de Estado abordó este debate en su Dictamen 707/2012 al anteproyecto de ley, afirmando que no compartía la objeción al silencio negativo. Argumentó que «la solución que el anteproyecto adoptó en este punto resulta lógica y adecuada a Derecho», ya que responde al «especial objeto sobre el que se proyecta el derecho de acceso» –cuyo ejercicio puede entrar en conflicto con otros derechos e intereses–, recordando que el art. 43 de la Ley 30/1992 permite que una norma con rango de ley determine el silencio negativo siempre que existan «razones imperiosas de interés general».

²³ Véase la intervención de Amorós Dorda, subdirector general de Transparencia y Buen Gobierno del CTBG, quien afirmó que la aplicación del silencio positivo en las CC. AA. que lo han adoptado ha generado «problemas de inoperancia práctica». Esta situación se produce porque, aunque se reconoce el derecho, «la Administración no facilita la información». Por su parte, Medina Guerrero, director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, destacó que con el silencio positivo «no se gana nada a efectos prácticos y se introducen dificultades que pueden ser notables» dado que, con frecuencia, la información solicitada puede afectar a los intereses o derechos de terceros. Estas intervenciones fueron registradas en los diarios de sesiones del Congreso de los Diputados, de las Comisiones núm. 362, del 8 de noviembre de 2017 https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-362.PDF, y núm. 348, del 25 de octubre de 2017 https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-348.PDF, respectivamente.

²⁴ En concreto, las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Vasco (núm. 206) y Popular (núm. 327) que, justificadas bajo los argumentos de mejora técnica y mejora técnica y jurídica, respectivamente, propusieron la supresión de la disposición final 4.9, que contemplaba el silencio positivo (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 33-4, 19 de diciembre de 2017 https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-33-4.PDF).

Por otro lado, una parte de la doctrina ha defendido la validez del silencio negativo ante la falta de resolución en plazo de las solicitudes de acceso (entre otros, Guichot Reina, 2017, p. 27; Cotino Hueso, 2018, p. 267, y Barrero Rodríguez, 2014, pp. 231-234). Se destaca que, en el ámbito del derecho comparado, el criterio generalizado es el del silencio desestimatorio (Guichot Reina, 2014, p. 105; Fernández Ramos, 2017b, p. 47). Además, cuando la información afecta a alguno de los límites establecidos en los arts. 14 y 15 de la LTAIBG o a derechos o intereses de terceros, «será imprescindible una labor de ponderación», lo que imposibilita entender estimada por silencio la solicitud. Finalmente, sin un acceso concreto, el silencio positivo carece de utilidad, de tal modo que, «en última instancia, siempre sería necesario volver a requerir al órgano (in)actuante que conceda acceso a la información en coherencia con la solicitud estimada presuntamente» (Martín Delgado, 2019, p. 133).

En lo que respecta a la regulación de los efectos del silencio administrativo en el ámbito autonómico, la mayoría de las leyes de transparencia hacen una remisión expresa a la norma básica estatal o la reproducen²⁵. Actualmente, solo las leyes de las comunidades autónomas de Cataluña y Navarra otorgan un carácter estimadorio a la falta de respuesta por parte de la Administración. Asimismo, la Comunidad Autónoma de Aragón también optó por el silencio positivo, ya que el art. 31.2 de su ley de transparencia confería un sentido estimadorio al silencio administrativo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en su STC 104/2018, de 4 de octubre, declaró inconstitucional el apartado segundo de dicho artículo por invadir competencias estatales, considerando que los efectos positivos otorgados por la regulación autonómica contradecían el sentido negativo establecido en el art. 20.4 de la LTAIBG.

A pesar de esta sentencia, hemos observado una modificación posterior de la ley de transparencia de Navarra, cuya redacción inicial contemplaba el silencio como estimadorio. Tras su modificación, ha mantenido el criterio de considerar el silencio como positivo, sin ajustarse a la STC. En contraste, la Comunidad Autónoma de Valencia, cuya primera ley de transparencia atribuía al silencio un carácter estimadorio, ha cambiado su interpretación en la nueva ley aprobada en 2022, alineándose así con la doctrina de la STC 104/2018.

En cualquier caso, como señala Barrero Rodríguez (2020, p. 666), «el debate quizás deba situarse no tanto en la atribución de un sentido negativo a la falta de respuesta por la Administración, cuanto en el posible uso abusivo que pueda hacerse de esta institución “como estrategia para ganar tiempo” y la consiguiente necesidad de articular mecanismos que la fuerzen a resolver en el plazo previsto»²⁶. Ahora bien, para que los órganos gestores puedan resolver en plazo, es fundamental que dispongan de los recursos humanos y materiales adecuados.

Esta cuestión es de suma importancia, especialmente considerando el elevado número de solicitudes de información presentadas ante la AGE que han sido desestimadas por silencio administrativo. En este contexto, es esencial poner de manifiesto que los datos sobre los resultados de las solicitudes de información, tal como se reflejan en el Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE, se limitan a los expedientes finalizados y no incluyen, como señala Sierra Rodríguez (2021, pp. 47-48), aquellas solicitudes clasificadas como incursas en silencio administrativo.

Asimismo, es pertinente mencionar las críticas de Martín Delgado (2024, pp. 166 y ss.) respecto a la metodología empleada para contabilizar las solicitudes finalizadas. Este autor argumenta que los datos se registran de una manera que parece más favorable al acceso, cuando, en realidad, puede haber una primera denegación, inadmisión o situación de silencio administrativo que finalmente se corrige, quedando registrado únicamente el último acto que se produce respecto a la solicitud. En otras palabras, una petición que pudo haber sido inicialmente rechazada o estar en silencio administrativo, y que, tras una reclamación ante el CTBG, se conceda el acceso, quedaría clasificada como una solicitud exitosa a efectos estadísticos.

De acuerdo con la información proporcionada por el Portal de Transparencia de la AGE, hasta el 31 de diciembre de 2024, del total de 82314 solicitudes registradas, solo en 2256 de ellas se había producido silencio, lo que representa un 2,7 %. Sin embargo, un análisis de las tablas publicadas por el CTBG, correspondiente a la Subdirección General de Reclamaciones de ámbito estatal y centrado exclusivamente en los casos de reclamaciones resueltas por el Consejo frente a una desestimación presunta, pone de manifiesto la inexactitud

²⁵ En este contexto, es pertinente citar a Martín Rebollo (2017, p. 334), quien sugiere que es preferible redactar los textos con remisión expresa –pero sin reproducción– a la normativa estatal básica. Este enfoque, según su perspectiva, ayudaría a evitar confusiones y a garantizar una mayor seguridad jurídica. Además, destaca que el Tribunal Constitucional se ha mostrado contrario a la reproducción de preceptos de leyes estatales en la normativa autonómica.

²⁶ A este respecto, no debe pasarse por alto que la LTAIBG ha incorporado en su art. 20.6 un factor de presión, estableciendo que el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tiene la consideración de infracción grave de carácter disciplinario. Sin embargo, esto no parece impedir que, en la práctica, el silencio se esté utilizando de manera distorsionada como un mecanismo de desestimación.

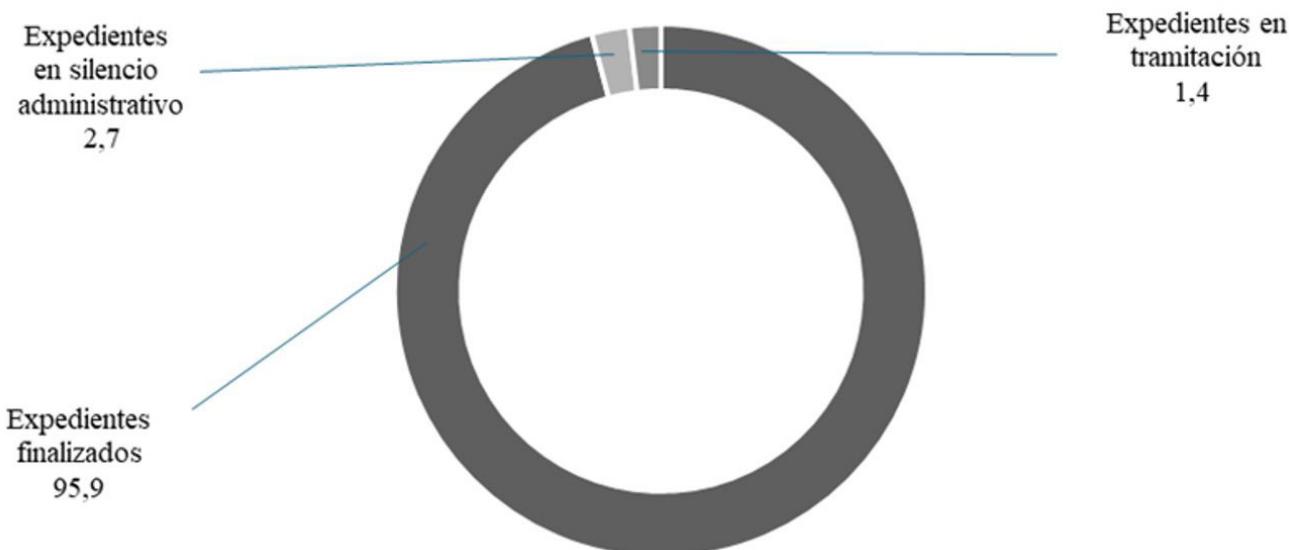
de esta cifra²⁷. Al considerar únicamente el periodo de 2019 a 2024, la cantidad de reclamaciones resueltas supera ampliamente esta cifra. En efecto, en 2024 se han resuelto 643 reclamaciones interpuestas por esta causa como motivo principal; en 2023 fueron 389; en 2022, 336; en 2021, 378; en 2020, 410; y en 2019, 357.

Además de las discrepancias identificadas en los datos oficiales, es fundamental destacar el impacto del silencio administrativo en las reclamaciones presentadas ante el CTBG. En 2024, el porcentaje de reclamaciones asociadas a solicitudes desestimadas por aplicación del silencio administrativo alcanzó el 42,0 % del total de reclamaciones tramitadas por esta institución²⁸. A esto se suma que la tasa acumulada de litigiosidad en la vía administrativa representa únicamente el 11,0 %²⁹ de las solicitudes presentadas ante la AGE. Esto sugiere que la mayoría de las resoluciones que concluyen en inadmisión, desestimación total o parcial o silencio no son objeto de recurso. Por lo tanto, es probable que los casos de desestimación presunta sean considerablemente más numerosos. Así, se puede concluir, como señala Martín Delgado (2024, p. 169), que «la no respuesta en plazo a la solicitud de acceso es la principal debilidad del sistema desde la perspectiva de la configuración de la transparencia pasiva (quizás sea este el significado de la expresión...)».

4. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES Y PANORAMA DE TERMINACIÓN

El Portal de Transparencia ofrece información sobre el estado de tramitación de las solicitudes de acceso a la información presentadas, clasificándolas en expedientes finalizados, en tramitación y en silencio administrativo. De las 82 314 solicitudes presentadas hasta el 31 de diciembre de 2024, un 95,9 %, es decir, 78 895 solicitudes, corresponden a expedientes finalizados. Las solicitudes en tramitación suman 1163, lo que representa un 1,4 %; mientras que 2256 solicitudes se clasifican como expedientes en silencio administrativo, equivalentes al 2,7 % del total (gráfico 1).

GRÁFICO 1. ESTADO DE TRAMITACIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AGE PRESENTADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024 (%)



Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE. Diciembre de 2024.

²⁷ Es notable que el CTBG, a diferencia de lo que había hecho en sus memorias anuales desde 2017, haya optado por no incluir referencias a los datos oficiales del Portal de Transparencia. A partir de 2020, las memorias del CTBG presentan información sobre las reclamaciones relacionadas con las desestimaciones presuntas, fundamentándose en los datos que el propio CTBG posee.

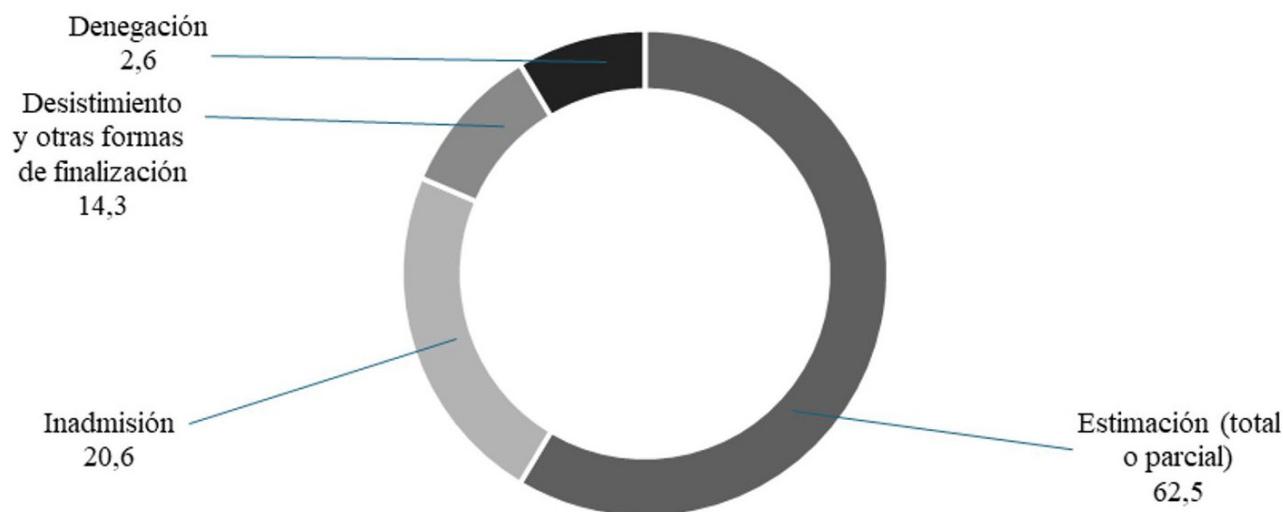
²⁸ El análisis de las tablas correspondientes a la Subdirección General de Reclamaciones de ámbito estatal del CTBG indica que este porcentaje representa el segundo nivel más alto registrado en toda la serie histórica. El porcentaje más elevado se produjo en el año 2020, alcanzando un 45,9 %.

²⁹ Este porcentaje se calcula considerando el número de reclamaciones frente a resoluciones de la AGE que se han presentado ante el CTBG, en relación con el total de solicitudes de información realizadas a la AGE.

Un aspecto fundamental en el análisis del ejercicio del derecho de acceso a la información es el resultado de las solicitudes finalizadas. Este examen proporciona una comprensión más profunda de este derecho, revelando el nivel de aceptación de las solicitudes, las principales barreras para el acceso y, en consecuencia, el grado de apertura de la AGE. Los resultados de las solicitudes finalizadas pueden clasificarse en función de si se concede el acceso a la información o si existen circunstancias que impiden su entrega. Es importante recordar al lector que, en muchos casos, una primera denegación, inadmisión o situación de silencio administrativo puede ser rectificada al ser reclamada ante el CTBG, resultando finalmente categorizada en el *Boletín Estadístico del Portal de Transparencia* como solicitud concedida, a efectos estadísticos.

Partiendo de esta premisa y tomando como referencia los expedientes finalizados hasta el 31 de diciembre de 2024, se observa que las resoluciones que conllevan el acceso total o parcial a la información constituyen el 62,5 % del total, lo que equivale a 49 275 casos. El 37,5 % restante, correspondiente a 29 620 casos, se refiere a categorías en las que no se proporciona la información, ya sea por inadmisión (20,6 %), denegación (2,6 %) o desistimiento junto con otras formas de finalización (14,3 %) (gráfico 2).

GRÁFICO 2. RESULTADO DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AGE FINALIZADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024 (%)



Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE. Diciembre de 2024.

Es crucial matizar los datos relacionados con la concesión de la información. Solo se considera que hay una plena satisfacción de la demanda de información cuando se otorga una concesión total. En este contexto, y como se detalla en la tabla 1, las estimaciones parciales, debido a la aplicación de los supuestos previstos en los arts. 14.1, 15 y 18.1, representan el 7,6%³⁰, mientras que las estimaciones parciales basadas en otros supuestos distintos ascienden al 1,2%³¹. En consecuencia, la tasa de estimación total de la información se reduce al 53,7% (42 381 casos), lo que eleva al 46,3% (36 514 casos) el porcentaje de solicitudes finalizadas en las que no se proporciona toda o parte de la información.

En los siguientes epígrafes se analizará la aplicación de los principales límites formales, legales y sustanciales al derecho de acceso. Por lo tanto, es necesario mencionar aquí la importancia del desistimiento y otras formas de finalización, ya que afectan al 14,3 % de las solicitudes finalizadas. El desistimiento abarca tanto los casos en los que el solicitante lo pide de manera voluntaria como aquellos en

³⁰ Estos artículos hacen referencia a la aplicación de límites al derecho de acceso, protección de datos e incursión de la información solicitada en causas de inadmisión.

³¹ Incluyen la concesión con oposición de terceros, concesiones por resolución del CTBG, concesiones por resolución del CTBG con oposición de terceros, concesiones parciales por resolución CTBG, concesiones parciales por la D. A. 1.^a (solicitudes de información de interesados en un procedimiento administrativo en curso sobre documentos que se integren en el mismo o con un régimen específico de acceso a la información) y concesiones en aplicación del art. 22.3 (información ya publicada).

los que no atiende a una solicitud de subsanación; en este último caso se le tendrá por desistido, concluyendo así el procedimiento con archivo de las actuaciones, sin perjuicio de su derecho a presentar una nueva solicitud. En la categoría de otras formas de finalización se incluyen las solicitudes que concluyen en aplicación del art. 19.1 de la Ley, en las que se remite la solicitud a la Administración competente fuera del ámbito de la AGE, así como en aplicación del art. 19.4 de la Ley, para los casos en los que la información haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro sujeto fuera del ámbito de la AGE.

TABLA 1. RESULTADO DETALLADO DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AGE FINALIZADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024

Resultado de las solicitudes	N.º Solicitudes	%
Estimación total	42 381	53,7
No concesión o concesión parcial	36 514	46,3
<i>Inadmisión</i> (art. 18.1 y D. A. 1. ^a)	16 250	20,6
<i>Denegación</i> (arts. 14.1 y 15)	2060	2,6
<i>Desistimiento y otras formas de finalización</i>	11 310	14,3
<i>Estimación parcial</i> (arts. 14.1, 15 y 18.1)	5943	7,6
<i>Estimación parcial</i> (otros supuestos)	951	1,2
Total	78 895	100,0

Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE. Diciembre de 2024.

5. INADMISIÓN POR APLICACIÓN DE LÍMITES FORMALES Y LEGALES

Como se ha indicado previamente, un 20,6 % de las solicitudes finalizadas, lo que equivale a 16 250 casos, han sido completamente inadmitidas. Este ha sido el principal motivo de finalización sin la concesión total de la información durante la primera década de ejercicio del derecho de acceso. La cifra total de inadmisiones reportadas por el Portal de Transparencia de la AGE se fundamenta en cuatro supuestos distintos: las cinco causas específicas de inadmisión establecidas en el art. 18.1 de la Ley; las solicitudes de interesados en procedimientos administrativos en curso, conforme a la disposición adicional 1.^a 1; las solicitudes de información que se rigen por un régimen específico de acceso a la información, según la disposición adicional 1.^a 2; y una categoría adicional denominada «otros», que incluye inadmisiones derivadas de la existencia de un procedimiento judicial, inadmisiones conforme al art. 13 (no se solicita información pública) y otras inadmisiones.

Atendiendo a cada uno de los supuestos de inadmisión, el análisis de los datos presentados en el *Boletín Estadístico del Portal de Transparencia* (tabla 2) revela que, a 31 de diciembre de 2024, el supuesto más frecuente de inadmisión es la existencia de un régimen especial de acceso a la información pública –D. A. 1.^a 2– que representa el 19,6 % del total de inadmisiones. Muy cerca se encuentra la inadmisión de las solicitudes dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente, con un 19,4 %.

Con porcentajes del 14,8, 11,5 y 10,3 % se identifican las causas relativas a solicitudes manifiestamente repetitivas o que tienen un carácter abusivo, la inadmisión por aplicación de la D. A. 1.^a 1 ante solicitudes de interesados en procedimientos administrativos en curso y la inadmisión de las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. Además, con un porcentaje notablemente menor, se encuentran las inadmisiones respecto a la información que esté en curso de elaboración o de publicación general (8,6 %), la concurrencia de varias de las causas previstas en el art. 18.1 (6,5 %), otras causas de inadmisión como procedimiento judicial, inadmisión por el art. 13 y otras inadmisiones (5,9 %), así como la información de carácter auxiliar o de apoyo (3,4 %).

TABLA 2. MOTIVOS DE INADMISIÓN DE SOLICITUDES DE LA AGE FINALIZADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024

Inadmisión por causa	N.º Solicitudes	%
Causas de inadmisión, art. 18	10 247	63
Art. 18.1.a). Información en curso de elaboración o publicación general	1398	8,6
Art. 18.1.b). Información de carácter auxiliar o de apoyo	559	3,4
Art. 18.1.c). Información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración	1676	10,3
Art. 18.1.d). Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información y se desconozca al competente	3154	19,4
Art. 18.1.e). Solicitudes manifiestamente repetitivas o que tengan un carácter abusivo	2403	14,8
Art. 18.1. Concurrencia de varias causas	1057	6,5
Disposición adicional 1. ^a	5043	31,1
D. A. 1. ^a 1. Interesados en procedimientos administrativos en curso	1863	11,5
D. A. 1. ^a 2. Régimen específico de acceso	3180	19,6
Otros (procedimiento judicial, art. 13 y otras inadmisiones)	960	5,9
Total	16 250	100,0

Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE. Diciembre de 2024.

Estas cifras no incluyen los expedientes de resoluciones en los que la inadmisión ha resultado en la no entrega de parte de la información solicitada. Este aspecto es particularmente relevante, ya que, según se detalla en la tabla 3, la inadmisión es responsable de la mayoría de las concesiones parciales. De las 6894 solicitudes que resultaron en concesiones parciales, un 61,7% están afectadas por la inadmisión, conforme a los supuestos previstos en el art. 18.1 y en la D. A. 1.^a LTAIBG.

TABLA 3. SUPUESTOS QUE DAN LUGAR A ESTIMACIÓN PARCIAL DE LAS SOLICITUDES DE LA AGE FINALIZADAS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2024

Tipo de estimación parcial	N.º Solicitudes	%
Estimación parcial por inadmisión	4251	61,7
Art. 18.1	4039	58,6
D. A. 1. ^a	212	3,1
Estimación parcial art. 14.1	1346	19,5
Estimación parcial art. 15	558	8,1
Estimación parcial (oposición terceros, resolución CTBG, información ya publicada)	739	10,7
Total	6894	100,0

Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE. Diciembre de 2024.

Al considerar estas cifras en el contexto global de las solicitudes finalizadas, se observa que las inadmisiones que resultan en un acceso parcial a la información representan el 5,4 % de los expedientes finalizados,

lo que equivale a 4251 casos. Esta cifra debe sumarse al total de solicitudes completamente inadmitidas, que asciende a 16 250. En consecuencia, el número total de peticiones afectadas por los supuestos de inadmisión alcanza las 20 501 solicitudes, lo que representa un 26,0 % del total de solicitudes finalizadas. Esto implica que más de una de cada cuatro solicitudes no será plenamente satisfecha o será solo parcialmente atendida debido a motivos de inadmisión.

En cuanto a las reclamaciones presentadas ante el CTBG respecto a estas solicitudes, del análisis de las tablas correspondientes a la Subdirección General de Reclamaciones de ámbito estatal del CTBG se desprende que, en el año 2024, el porcentaje de reclamaciones vinculadas a supuestos de inadmisión, conforme a las causas estipuladas en el art. 18.1 y en la disposición adicional 1.^a de la Ley, alcanzó el 18,8 % del total de reclamaciones gestionadas por esta institución. De estas, el 51,0 % fue estimada total o parcialmente por el Consejo. En los años 2023 y 2022, los porcentajes de reclamaciones relacionadas con solicitudes desestimadas por inadmisión fueron del 17,7 y 15,8 %, respectivamente. De estas reclamaciones, el 60,3 % y el 58,6 % fueron finalmente estimadas, total o parcialmente, lo que indica que más de la mitad de las desestimaciones por estas causas han sido corregidas por el Consejo.

Las elevadas tasas de éxito de las impugnaciones ante el CTBG en relación con estas resoluciones desestimatorias sugieren que la aplicación de las causas de inadmisión, establecidas en el art. 18.1 y en la disposición adicional 1.^a de la LTAIBG, podría ser desproporcionada o inapropiada en su implementación por parte de los órganos responsables de suministrar la información.

En los siguientes apartados, se llevará a cabo un análisis exhaustivo de los principales supuestos que han conducido a la inadmisión total o parcial de las solicitudes presentadas durante la primera década de aplicación de la LTAIBG. Este estudio se abordará desde dos perspectivas: la aplicación de límites formales, de acuerdo con las causas de inadmisión establecidas en el art. 18.1, y la aplicación de límites legales, conforme a lo dispuesto en la D. A. 1.^a de la LTAIBG.

5.1. Límites formales: causas del art. 18.1

Como se ha señalado, según los datos proporcionados por el Portal de Transparencia de la AGE, el 20,6 % del total de las solicitudes finalizadas hasta el 31 de diciembre de 2024 fue objeto de inadmisión total, mientras que el 5,4 % obtuvo una estimación parcial en lugar de total, debido a la inadmisión. De estos porcentajes, los supuestos establecidos en el art. 18.1 de la LTAIBG –límites formales– representan el 13,0 % de las inadmisiones totales³² y el 5,1 % de las inadmisiones que resultaron en concesiones parciales³³.

Para realizar un análisis exhaustivo sobre la aplicación de estos supuestos de inadmisión es fundamental examinar la distribución de las inadmisiones totales y parciales en función de cada una de las causas específicas establecidas en el art. 18.1. En este sentido, el Portal de Transparencia de la AGE proporciona información diferenciada sobre las inadmisiones totales, desglosada según cada una de las causas contempladas en dicho artículo. Sin embargo, las cifras presentadas en el *Boletín Estadístico* de dicho portal no detallan las solicitudes finalizadas en concesiones parciales y no totales de acuerdo con cada uno de los supuestos mencionados. En contraste, la explotación de la base de datos GESAT2-ACCEDA permite llevar a cabo un análisis pormenorizado de estos casos, facilitando así una comprensión más precisa de la relevancia global de cada uno de estos supuestos de inadmisión.

El análisis de los datos sobre la inadmisión total y parcial de solicitudes, conforme al art. 18.1 de la LTAIBG, se presenta en la tabla 4. La causa más común de inadmisión total es que las solicitudes se dirijan a un órgano que no posee la información solicitada y se desconozca al competente (art. 18.1.d), representando el 30,8 % de estas inadmisiones. Por otro lado, la explotación de la base de datos GESAT2-ACCEDA indica que la causa más común de inadmisión utilizada para justificar las concesiones parciales –con un 34,5 % de los casos– se relaciona con la información que requiere previa elaboración para su divulgación (art. 18.1.c).

Al considerar conjuntamente las inadmisiones totales y aquellas que resultaron en concesiones parciales, se observa que la causa más comúnmente invocada es la del art. 18.1.d), que representa el 30,3 % de las solicitudes inadmitidas por los motivos del art. 18.1. Le sigue la causa prevista en el art. 18.1.c), que

³² El resto de las inadmisiones totales se compone de los supuestos de inadmisión por aplicación de la D. A. 1.^a (6,4 %) y otras causas de inadmisión, como procedimientos judiciales, inadmisiones por el art. 13 y otras inadmisiones (1,2 %).

³³ El 0,3 % restante, que completa el 5,4 %, corresponde a inadmisiones por aplicación de la D. A. 1.^a.

constituye el 21,3 %. Dado que ambos supuestos de inadmisión son recurrentes, es pertinente realizar ciertas consideraciones al respecto.

TABLA 4. DISTRIBUCIÓN DE LAS INADMISIONES TOTALES Y PARCIALES SEGÚN MOTIVOS ART. 18.1

Inadmisiones por causa	Solicitudes inadmitidas totalmente		Solicitudes inadmitidas parcialmente		Solicitudes inadmitidas total y parcialmente	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Art. 18.1.a) Información curso elaboración o publicación general	1398	13,6	485	12,7	1883	13,4
Art. 18.1.b) Información de carácter auxiliar o de apoyo	559	5,4	244	6,4	803	5,7
Art. 18.1.c) Información que requiere previa elaboración para su divulgación	1676	16,4	1316	34,5	2992	21,3
Art. 18.1.d) Dirigida a un órgano que no dispone de información y desconoce competente	3154	30,8	1113	29,2	4267	30,3
Art. 18.1.e) Manifiestamente repetitiva o de carácter abusivo	2403	23,5	328	8,5	2731	19,4
Art. 18.1 Concurrencia de varias causas	1057	10,3	331	8,7	1388	9,9
Total	10 247	100,0	3817	100,0	14 064	100,0

Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE y de la base de datos de la aplicación GESAT2-ACCEDA. Diciembre de 2024.

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 18.1.d) de la LTAIBG, cabe inadmitir aquellas solicitudes de información dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca al competente. En tal caso, conforme al segundo apartado del precepto, se debe «indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud».

Hasta la fecha, el CTBG no ha dictado ningún criterio interpretativo sobre esta causa de inadmisión³⁴. En sus resoluciones ha indicado que el art. 18.1.d) debe interpretarse en conjunto con el art. 19.1 de la misma ley, que establece que si la solicitud se refiere a información que «no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante». Sin embargo, esta interpretación conjunta presenta ciertas dificultades.

La doctrina ha señalado el carácter contradictorio de ambos preceptos (véanse, entre otros, Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2014, p. 225, o Rams Ramos, 2016, pp. 16-17), y el propio CTBG ha reconocido que «puede alegarse cierta contradicción entre la causa de inadmisión prevista en el art. 18.1.d) y el acto de trámite del art. 19.1»³⁵. No obstante, su postura es clara: una solicitud solo podrá ser inadmitida en supuestos de claro desconocimiento del organismo competente por parte del requerido para ofrecer la información; si se conoce, deberá remitírsela, informando de esta circunstancia al solicitante, en cumplimiento de lo establecido en el art. 19.1 de la propia ley³⁶. Esta interpretación ha sido respaldada por el Tribunal Supremo en la Sentencia 306/2020, de 3 de marzo³⁷, que indica que, en los casos de

³⁴ Los criterios interpretativos del CTBG tienen un valor particular, ya que sintetizan la interpretación de la entidad sobre diversos aspectos de la LTAIBG. Aunque se han dictado criterios interpretativos para la mayoría de las causas de inadmisión, se considera que todas las causas deberían ser concretadas a través de estos criterios y revisadas para alinearlas con la jurisprudencia y la doctrina más actualizada del Consejo. En este sentido, su presidente anunció, durante la sesión de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno celebrada en diciembre de 2024, que uno de los proyectos programados para 2025 consistiría en la revisión de estos criterios.

³⁵ Por ejemplo, en sus RR 117/18, de 1 de junio y 357/2018, de 6 de septiembre.

³⁶ Como expresan, entre muchas otras, las RR 16/2024, de 9 de enero, 38/2024, de 15 de enero, 395/2024, de 8 de abril, y 999/2024, de 9 de septiembre.

³⁷ ECLI:ES:TS:2020:810.

desconocimiento del órgano competente, «el órgano que acuerda la inadmisión “deberá indicar” el órgano que “a su juicio” es competente», señalando que «basta con aventurar una conclusión lógica sobre qué órgano sea el competente» (FJ 7).

Sin embargo, es posible sostener que esta cuestión no está completamente resuelta, ya que persiste el problema de no exigir una actitud proactiva para identificar al poseedor de la información, lo que, sin duda, podría minimizar la aplicación de esta causa de inadmisión. Como señala Barrero Rodríguez (2020, p. 606), deberíamos estar «ante un motivo de inadmisión de muy escasa aplicación en la medida en que lo normal será que quien recibe la solicitud conozca quién posee la información o pueda averiguarlo». No obstante, en la práctica, se observa lo contrario; como se mencionó anteriormente, esta es la causa que genera el mayor número de inadmisiones, dado que tres de cada diez solicitudes inadmitidas, ya sea total o parcialmente (un 30,3 % de los casos), se deben a esta razón.

La segunda causa de inadmisión más frecuentemente invocada se regula en el art. 18.1.c) y se refiere a solicitudes «relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración». Según Fernández Salmerón y Sierra Rodríguez (2019, p. 66), este supuesto de inadmisión constituye «una especie de *comodín* para aquellos que pretenden esquivar el otorgamiento del acceso».

El problema fundamental asociado a la necesidad de reelaboración de información radica en la correcta interpretación de las circunstancias que justifican su existencia, convirtiendo el presupuesto de hecho del art. 18.1.c) en uno de los aspectos más debatidos de la ley. El CTBG dictó tempranamente un criterio interpretativo sobre esta causa de inadmisión³⁸ y, en sus resoluciones iniciales, generalmente identifica la acción de reelaboración no tanto por la necesidad de obtener información de diferentes fuentes, sino en función de las tareas que debe realizar el sujeto encargado de atenderla. Así, la existencia de una labor de tal naturaleza va a concretarse en la necesidad, a partir de los datos disponibles, de producir ex profeso la información, lo que implica la elaboración de un informe «específico»³⁹ o «ad hoc»⁴⁰ que atienda la solicitud planteada.

Esta interpretación se verá respaldada por la primera sentencia del Tribunal Supremo sobre esta materia, la STS 1547/2017, de 16 de octubre⁴¹, que sostiene que concurre el presupuesto de hecho del art. 18.1.c) de la LTAIPBG, cuando la respuesta a la petición de acceso exige someter a un «tratamiento previo» la información de la que se dispone. Esta interpretación se consolidará en la doctrina del CTBG, que llevará a cabo una valoración atenta a las circunstancias particulares, como se evidencia en aquellas resoluciones que aceptan la aplicación del art. 18.1.c) de la LTAIPBG en supuestos en los que la información que ha de manejarse se encuentra en una fuente única⁴², o que la rechazan en casos donde debe extraerse de soportes diversos⁴³.

En el año 2020, el Tribunal Supremo se pronuncia nuevamente sobre la acción previa de reelaboración como causa de inadmisión en su Sentencia 306/2020, de 3 de marzo de 2020⁴⁴, seguida de las Sentencias 454/2021, de 25 de marzo⁴⁵, y 670/2022, de 2 de junio⁴⁶. Estas sentencias otorgan una particular relevancia al hecho de que la información indispensable para dar respuesta a la solicitud se encuentre en varias fuentes. No obstante, para su aplicación, no es suficiente con que concurra esta circunstancia; en último término, la aceptación o rechazo del motivo de inadmisión depende de las actuaciones que la Administración pública deba llevar a cabo para atender a la solicitud realizada.

El CTBG ha ido progresivamente incorporando a la fundamentación de sus resoluciones los nuevos pronunciamientos judiciales en la materia. La recepción de esta jurisprudencia ha otorgado un renovado protagonismo a la situación en la que se encuentran los datos a partir de los que ha de obtenerse la información solicitada, esto es, si están unificados o no en una sola fuente. Así, se ha identificado un número creciente de resoluciones en las que el Consejo pone el acento en el hecho de si la información se encuentra o no en fuentes diversas, señalando que, de acuerdo con la jurisprudencia, la causa de inadmisión se ha de limitar

³⁸ CI 7/2015, de 12 de noviembre.

³⁹ En tal sentido, RR 251/2017, de 25 de agosto, 279/2017, de 5 de septiembre, 280/2017, de 5 de septiembre, o 328/2017, de 4 de octubre.

⁴⁰ En términos de las RR 251/2017, de 25 de agosto, y 46/2019, de 5 de abril.

⁴¹ ECLI:ES:TS:2017:3530.

⁴² Como en el caso de la R 46/2019, de 5 de abril.

⁴³ Por ejemplo, en la R 110/2020, de 1 de junio.

⁴⁴ ECLI:ES:TS:2020:810.

⁴⁵ ECLI:ES:TS:2021:1256.

⁴⁶ ECLI:ES:TS:2022:2272.

«a aquellos casos en los que la información se encuentra dispersa y diseminada y, por tanto, sea necesario realizar complejas operaciones previas para recabarla, ordenarla y sistematizarla»⁴⁷.

Esto pone de manifiesto la relevancia de la distribución o no de la información en diferentes fuentes y una disminución de la importancia de las acciones que el sujeto requerido debe llevar a cabo para proporcionar la información. Como señala Barrero Rodríguez (2023, pp. 65-66), estamos observando un alejamiento de una doctrina más evolucionada que «en una posición más flexible, y certera a nuestro juicio», valoraba de forma atenta a las circunstancias concurrentes en cada supuesto «la presencia o no de la causa de inadmisión en un juicio en el que, si bien ha atendido siempre a la concentración o dispersión de la información, no daba, desde luego, a este elemento el protagonismo que muchas de estas resoluciones le confieren». Por lo tanto, se coincide con la autora en la necesidad de reflexionar sobre la interpretación realizada por el Consejo sobre esta causa de inadmisión a la luz de la última jurisprudencia existente, así como en la conveniencia de llevar a cabo una puesta al día del Criterio Interpretativo 7/2015, tras diez años de experiencia en las actuaciones del CTBG (Barrero Rodríguez, 2023, p. 78).

5.2. Límites legales: disposición adicional 1.^a

La disposición adicional 1.^a de la LTAIBG contempla regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública. Aunque reconoce que son manifestaciones del mismo derecho, se les otorga la consideración de regulación especial en relación con la normativa general, que es la propia LTAIBG. Los supuestos establecidos en la D. A. 1.^a representan el 6,4 % de las inadmisiones totales (dentro de un total del 20,6 %) y el 0,3 % de las inadmisiones que resultan en concesiones parciales (de un total del 5,4 %).

El primer apartado de esta disposición aborda el acceso de los interesados a información relacionada con procedimientos en curso, remitiendo su regulación a la normativa que rige el correspondiente procedimiento administrativo. Es fundamental considerar la condición del solicitante; si este es un interesado y el procedimiento está en curso, la normativa aplicable no será la de transparencia, sino la que regula el procedimiento administrativo correspondiente.

En el segundo apartado, la LTAIBG mantiene la posibilidad de existencia de regímenes jurídicos específicos de acceso a la información, remitiendo a su normativa específica aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico. No obstante, se establece que esta ley actuará con carácter supletorio, lo que plantea un escenario problemático⁴⁸. Además, como se mencionó anteriormente, el mayor porcentaje de inadmisiones totales –que representan el 19,6 % de los casos de inadmisión total de las solicitudes– se atribuye a esta circunstancia, lo que subraya la necesidad de realizar ciertas consideraciones.

Uno de los aspectos más controvertidos de este marco normativo es que no se exige rango de ley a la regulación que contenga un régimen jurídico específico, lo que ha sido objeto de críticas «por su potencial fragmentador del derecho de acceso de los ciudadanos a la información» (Guichot Reina, 2020b, p. 762). También se critica el que no se haya dispuesto la aplicación de los regímenes especiales solo para los supuestos que fuesen más favorables que la ley de transparencia estatal (Fernández Ramos, 2018, p. 238, y Guichot Reina, 2020b, p. 762), así como la indeterminación sobre lo que debe entenderse por un régimen específico de acceso (Sierra Rodríguez, 2021, p. 53).

La cuestión relativa al significado y alcance del apartado 2 de la D. A. 1.^a de la Ley 19/2013 ha sido abordada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en diferentes ocasiones en las que, manteniendo un criterio constante en lo sustancial, se ha ido matizando la doctrina en función de los requerimientos y singularidades del caso concreto examinado.

La primera sentencia del Tribunal Supremo que fija doctrina al respecto es la Sentencia 748/2020, de 11 de junio⁴⁹, que exige «que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un

⁴⁷ Como sostienen las recientes RR 29/2023, de 23 de enero, 30/2023, de 23 de enero, 46/2023, de 31 de enero, y 116/2023, de 28 de febrero.

⁴⁸ A este respecto, en su CI 8/2015, de 12 de noviembre, sobre la aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, el Consejo señaló que el carácter básico de esta tiene como consecuencia principal que las excepciones a su aplicación pública deben venir expresamente previstas y autorizadas por ella. Señala, igualmente, que la D. A. 1.^a vincula la aplicación supletoria de la Ley a la existencia de una norma específica que prevea y regule un régimen de acceso a la información, también específico.

⁴⁹ ECLI:ES:TS:2020:1558.

ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse».

Esta doctrina se refleja, con diversas matizaciones y precisiones, en sentencias posteriores. Un ejemplo de ello es la Sentencia 311/2022, de 10 de marzo⁵⁰, en la que, en su fundamento jurídico octavo, se establece que, cuando la D. A. 1.^a 2 de la Ley 19/2013 señala que se regirán por su normativa específica aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, «la remisión no solo comprende los supuestos en los que se contenga un tratamiento global y sistemático del derecho, sino también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general». En estos casos, este régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria».

Posteriormente, la Sentencia 244/2023, de 27 de febrero⁵¹, examina la regulación contenida en el art. 82 de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito. Este artículo establece el carácter reservado de los datos, documentos e informaciones que obren en poder del Banco de España en virtud del ejercicio de la función supervisora u otras funciones que le encomiendan las leyes. La sentencia concluye que la regulación específica establecida en dicho artículo prevalece sobre la regulación contenida en la Ley 19/2013, de modo que «el acceso a los mencionados datos, documentos e informaciones del Banco de España no podrá obtenerse mediante la invocación de los principios y preceptos de la Ley 19/2013, de transparencia, ni por la vía de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno regulado en dicha ley, si no concurre alguno de los supuestos de excepción que se enumeran en el art. 82.3 de la Ley 10/2014».

Otro ámbito sectorial sobre el que se ha pronunciado el Tribunal Supremo es el derecho de acceso a la información en materia de comercio exterior de material de defensa. En su Sentencia 714/2023, de 29 de mayo⁵², se examina, entre otros aspectos, si el art. 16 de la Ley 53/2007, de 28 de diciembre, sobre el control del comercio exterior de material de defensa y de doble uso, establece un régimen específico del derecho de acceso a la información en este contexto. La conclusión es negativa; por lo tanto, la obligación impuesta por el art. 16 al Gobierno de informar semestralmente al Congreso de los Diputados no puede considerarse un mecanismo alternativo que excluya la posibilidad de que los interesados soliciten el acceso a dicha información en virtud de lo dispuesto en la ley de transparencia estatal. Así, se concluye que el régimen de información y control parlamentario establecido en el art. 16 de la Ley 53/2007 y el derecho de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013 «constituyen regulaciones distintas, con significado y alcance bien diferentes y de ninguna manera pueden ser entendidas como alternativas excluyentes».

Finalmente, también ha de señalarse que ha generado controversia la interpretación del alcance de esta disposición en relación con el ámbito de competencia de las autoridades de transparencia para conocer reclamaciones sobre el derecho de acceso a la información. En este sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia 312/2022, de 10 de marzo⁵³, ha precisado que la existencia de normativa sectorial específica reguladora del derecho de acceso a la información no impide el acceso a la reclamación potestativa ante el CTBG establecido en la LTAIBG. Como señala Martín Delgado (2024, p. 148), esto aumentará la carga de trabajo del Consejo, pero «permitirá administrar una tutela del derecho en vía administrativa más conforme con lo previsto en la normativa aplicable».

6. LOS LÍMITES SUSTANCIALES: ART. 14 Y EL DE LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Como se ha mencionado previamente, las denegaciones derivadas de la aplicación de límites sustanciales representan el 2,6 % de los expedientes finalizados, lo que equivale a 2060 solicitudes. Este porcentaje se desglosa en un 2,1 % atribuible a la aplicación de límites conforme al art. 14.1 LTAIBG y un 0,5 % relacionado con la protección de datos.

En cuanto a la incidencia de los límites sustanciales en las concesiones parciales, se observa que su aplicación abarca el 2,4 % de las solicitudes finalizadas, equivalente a 1904 casos. De este total, el 1,7 % está vinculado a la aplicación del art. 14.1, mientras que el 0,7 % se relaciona con la protección de datos. En

⁵⁰ ECLI:ES:TS:2022:871.

⁵¹ ECLI:ES:TS:2023:702.

⁵² ECLI:ES:TS:2023:2470.

⁵³ ECLI:ES:TS:2022:1033.

consecuencia, la incidencia total de los límites sustanciales, considerando tanto las denegaciones como las concesiones parciales y no totales, afecta al 5,0 % del total de solicitudes finalizadas, es decir, 3964 casos. De estos, un 3,8 % se atribuye a los límites del art. 14.1 y un 1,2 % a la protección de datos.

Como se puede apreciar, estas cifras son notablemente bajas en comparación con las inadmisiones. En su Memoria de Actividades correspondiente a 2020, el CTBG destacó el escaso peso de los motivos sustantivos en la denegación de las solicitudes de acceso a la información por parte de los órganos gestores. Esto sugiere, tal y como manifestó el propio CTBG, que podría estar «en presencia de una tendencia a la resolución por vía formal de las solicitudes sin un estudio sustantivo del contenido del derecho y de la concurrencia o no de las limitaciones materiales del mismo, que podría suponer una interpretación extensiva de los requisitos formales y una restricción indebida del ejercicio del derecho de acceso a la información».

Al examinar los límites al acceso a la información, resulta esencial abordar la cuestión de las cláusulas de confidencialidad como restricción al derecho de acceso. La noción de confidencialidad es compleja y se refleja de diversas maneras en la ley de transparencia estatal. Se menciona explícitamente en el art. 14.1.k), que se refiere a la garantía de confidencialidad o secreto requerido en procesos de toma de decisión. Sin embargo, su relevancia se extiende más allá de esta disposición, ya que la protección de la confidencialidad subyace en todos los demás límites establecidos en el art. 14.1.

A estas previsiones se suman numerosas reservas de confidencialidad contempladas en regulaciones sectoriales en áreas como la tributación, la contratación y la actividad de los organismos reguladores y de supervisión. El Tribunal Supremo ha abordado esta cuestión en múltiples ocasiones, declarando que estas cláusulas de confidencialidad sectoriales no pueden ser entendidas como confidencialidad absoluta o *iuris et de iure*, tal como se establece en la STS 314/2021, de 8 de marzo⁵⁴, que indica que la previsión de confidencialidad «habrá de ponderarse tanto con el interés público que pueda poseer la información controvertida como con los eventuales intereses particulares de sujetos afectados por la misma».

En sentencias posteriores, el Tribunal Supremo ha precisado el alcance de la confidencialidad de la información en ciertos sectores. Como ejemplo, la Sentencia 1507/2022, de 16 de noviembre⁵⁵, examina qué información manejada por la Comisión Nacional del Mercado de Valores debe considerarse confidencial. Se concluye que no toda información contenida en un expediente de una autoridad de supervisión financiera ha de ser considerada información confidencial cubierta por la obligación de guardar secreto profesional. Para calificarla como tal, es necesario que cumpla determinados requisitos: «a) que no tenga carácter de pública; b) que su divulgación pueda ser perjudicial a los intereses de quien la haya proporcionado o de terceros o que afecte al correcto funcionamiento del sistema de seguimiento de las actividades de las empresas de servicios de inversión».

Las cláusulas sobre confidencialidad están generando notables dificultades en la práctica, especialmente en lo que respecta a su conciliación con la D. A. 1.^a de la Ley. Recientemente, se han admitido varios recursos de casación sobre este tema⁵⁶, por lo que habrá que estar atentos a la evolución de la doctrina jurisprudencial en torno al significado y alcance de dichas cláusulas.

Al analizar los límites establecidos en el art. 14.1 es fundamental realizar un estudio exhaustivo sobre la distribución conjunta de las denegaciones y concesiones parciales, considerando la aplicación específica de cada uno de los supuestos contemplados en dicho artículo. Los datos, presentados en detalle en la tabla 5, revelan que en el 32,1 % de los casos en los que se aplican los límites del art. 14.1 concurren simultáneamente más de uno de los doce criterios considerados como límite. Entre estos, los dos límites más frecuentemente invocados, ambos superando el 10 %, son los intereses económicos y comerciales (15,4 %)⁵⁷ y la seguridad pública (11,0 %).

⁵⁴ ECLI:ES:TS:2021:842.

⁵⁵ ECLI:ES:TS:2022:4439.

⁵⁶ Véanse, entre otros, los autos del Tribunal Supremo 5950/2025, de 25 de junio (ECLI:ES:TS:2025:5950A), 5951/2025, de 25 de junio (ECLI:ES:TS:2025:5951A), y 6454/2025, de 9 de julio (ECLI:ES:TS:2025:6454A).

⁵⁷ En relación con los intereses económicos y comerciales, el CTBG ha aprobado el extenso Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, sobre la aplicación de este límite. Este criterio concluye que la categorización de las posiciones de un sujeto o sujetos como intereses económicos y comerciales debe llevarse a cabo de manera individualizada. Sin embargo, cuando se está «en presencia de secretos comerciales o de cláusulas de confidencialidad debe entenderse en todo caso que dichos intereses concurren en el caso». Además, se indica que el límite relacionado con el perjuicio a los intereses económicos y comerciales, al igual que los demás límites establecidos en el art. 14, no opera de manera automática ni implica una exclusión directa. Su aplicación «será potestativa, justificada y proporcionada con el objeto y finalidad de protección». Así, una vez «constatada la existencia del daño y su impacto, deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en última instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar».

Los límites cuya invocación oscila entre el 5% y el 10% de los casos son la seguridad nacional (8,9%), la garantía de confidencialidad o secreto en los procesos de toma de decisiones (8,1%), las relaciones exteriores (7,0%), así como los límites derivados de la prevención, investigación y sanción de delitos penales, administrativos o disciplinarios y de la igualdad de las partes en los procesos judiciales y en la tutela judicial efectiva, ambos con un 5,6%.

Con un porcentaje inferior al 5% se encuentra la aplicación de los límites que puedan suponer un perjuicio para el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial (2,7%), las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control (2,5%) y la defensa (1,0%). Los restantes límites, que derivan de la protección del medio ambiente y la política económica y monetaria, se sitúan por debajo del 1%, presentando una aplicación mínima.

TABLA 5. DISTRIBUCIÓN DE LOS LÍMITES QUE DAN LUGAR A DENEGACIONES Y CONCESIONES PARCIALES EN FUNCIÓN DE LOS SUPUESTOS DEL ART. 14.1

Límite de aplicación (art. 14.1 LTAIBG)	N.º Solicitudes	%
14.1 Varios límites simultáneamente	963	32,1
14.1.h) Intereses económicos y comerciales	462	15,4
14.1.d) Seguridad pública	331	11,0
14.1.a) Seguridad nacional	269	8,9
14.1.k) Garantía de confidencialidad o secreto requerido en procesos de toma de decisión	243	8,1
14.1.c) Relaciones exteriores	209	7,0
14.1.e) Prevención, investigación y sanción de ilícitos penales, administrativos o disciplinarios	168	5,6
14.1.f) Igualdad de las partes en los procesos judiciales y en la tutela judicial efectiva	167	5,6
14.1.j) Secreto profesional y propiedad intelectual e industrial	81	2,7
14.1.g) Funciones administrativas de vigilancia, inspección y control	76	2,5
14.1.b) Defensa	30	1,0
14.1.l) Protección del medio ambiente	3	0,1
14.1.i) Política económica y monetaria	1	0,0
Total	3003	100,0

Fuente: elaboración propia a partir del Boletín Estadístico del Portal de Transparencia de la AGE. Diciembre de 2024.

Es relevante centrarse en los dos límites más frecuentemente invocados. En relación con el primero, la explotación de la base de datos GESAT2-ACCEDA revela que, en el 58,1% de los casos en los que se deniega o concede parcialmente información debido a la protección de intereses económicos y comerciales, las solicitudes son gestionadas por el actualmente denominado Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. La gran mayoría de estas solicitudes se relaciona con el transporte, representando el 90% de los casos, concentrándose principalmente en el transporte por carretera y ferroviario, que alcanza un 64,5%.

Con respecto al segundo límite más invocado, el de la seguridad pública, los datos de GESAT2-ACCEDA indican que este límite está prácticamente circunscrito al Ministerio del Interior, que abarca el 79,5% de los casos en los que se invoca dicha limitación. Las solicitudes más comunes se relacionan con cuestiones de seguridad pública, alcanzando un 97,2%, con una notable concentración en asuntos vinculados a la Policía, que representa un 27%, y a la Guardia Civil, con un 21%.

Por último, el derecho de acceso a la información pública puede entrar en conflicto con el derecho a la protección de datos, tal como se establece en el art. 15 de la LTAIBG. Cuando una solicitud de acceso se

refiere a información que contiene o puede revelar datos personales, se presenta un escenario en el que, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo 852/2020, de 22 de junio⁵⁸, coexisten «dos intereses en juego, sin que la norma establezca expresamente la primacía de uno sobre otro, por lo que hay que garantizar la plena aplicación de ambos, del derecho de acceso a la información y el derecho a la vida privada».

Los datos analizados muestran el escaso peso que tiene la protección de datos como fundamento para denegar la entrega de información, a pesar de su función como contrapeso al derecho de acceso y la atención que ha suscitado en la doctrina. Esta ha advertido que la falta de consideración iusfundamental del derecho de acceso lo coloca en una posición teóricamente débil frente al derecho fundamental a la protección de datos (Moretón Toquero, 2014).

Sin embargo, como se ha mencionado, este límite ha sido invocado únicamente en el 1,2% de los expedientes finalizados. Aunque su uso es bastante disperso, el ministerio que más frecuentemente ha alegado la protección de datos es el actualmente denominado Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, que representa el 14,8% de los casos en los que su aplicación ha resultado en la denegación o estimación parcial de las solicitudes. Las temáticas más comunes en este contexto están relacionadas con los organismos públicos (3,1%) y otras cuestiones relativas al sector público (4,9%).

CONCLUSIONES

Los primeros diez años de aplicación de la LTAIBG en el ámbito de la AGE constituyen un período idóneo para evaluar el rendimiento del sistema de transparencia introducido por el legislador. A lo largo de las páginas anteriores, hemos analizado el desenlace de las solicitudes de acceso a la información pública formuladas durante esta primera década de ejercicio de este derecho.

Los datos analizados reflejan la consolidación del sistema de acceso a la información pública establecido por la LTAIBG, desde la perspectiva del reconocimiento de este derecho. Sin embargo, se observa que el porcentaje de solicitudes no atendidas es considerablemente mayor al que se podría anticipar con una aplicación restrictiva de las causas de inadmisión y una resolución oportuna de las solicitudes de acceso. Estas deficiencias son críticas, ya que impactan directamente en la extensión real del derecho de acceso a la información pública y en su eficacia práctica. A continuación, se presenta una síntesis de los hallazgos más destacados derivados del análisis realizado:

1.º Tasa de estimación total de la información inferior a lo esperado

Poco más de la mitad de las solicitudes de acceso presentadas ante la AGE resultan en la concesión total de la información. Los datos indican que la tasa de estimación total se sitúa en un 53,7% de las solicitudes finalizadas, mientras que un 8,8% recibe una estimación parcial. Las expectativas en torno al derecho de acceso sugieren que este debería ser concedido en casi todos los casos, exceptuando situaciones de desistimiento por parte del solicitante, errores no subsanables de la solicitud, causas de inadmisión o colisión con los límites establecidos. Por lo tanto, el hecho de que, en esta primera década de aplicación, aproximadamente solo una de cada dos solicitudes obtenga una respuesta completamente favorable, dista de los resultados inicialmente esperados.

2.º Predominio excesivo del silencio administrativo

Los datos revelan una frecuente falta de resolución por parte de los órganos responsables de atender las solicitudes de acceso dentro del plazo legalmente establecido, lo que resulta en que estas se consideren desestimadas por silencio administrativo. En el último año analizado (2024), este fenómeno representó el 42,0% de las reclamaciones resueltas por el CTBG. Esta deficiencia impone una barrera considerable para el ejercicio del derecho de acceso, ya que, a la falta de acceso a la información, se suma la incertidumbre de los solicitantes al presentar una reclamación ante el CTBG o acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa respecto a los motivos de la denegación, lo que puede generar desconfianza en el sistema.

⁵⁸ ECLI:ES:TS:2020:1928.

Es imperativo que los órganos responsables de atender las solicitudes resuelvan en los plazos establecidos. Para lograrlo, es fundamental que cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de acceso, cumpliendo plenamente con las exigencias legales. Asimismo, resulta necesario establecer mecanismos eficaces que obliguen a dichos órganos a resolver en plazo. Una posible solución para corregir esta situación podría venir dada del despliegue eficaz del régimen de infracciones y sanciones, que es insuficiente en la Ley de Transparencia y que ha ocasionado que el CTBG no esté imponiendo sanciones por estos motivos.

3.º Obstáculos formales y legales importantes en el ejercicio del derecho de acceso

Más de una de cada cuatro solicitudes (26,0 %) no se atienden en su totalidad o solo se satisfacen parcialmente debido a inadmisión. Los motivos más comúnmente invocados son la existencia de un régimen especial de acceso a la información pública y la presentación de solicitudes a un órgano que no dispone de la información cuando se desconoce al competente. Como resultado, una proporción considerable de las solicitudes de acceso se ve limitada o denegada sin un análisis sustantivo del contenido del derecho y de la aplicabilidad de los límites sustanciales.

Junto con ello, más de la mitad de las reclamaciones presentadas ante el CTBG, en relación con las desestimaciones por inadmisión, están siendo rectificadas por el Consejo, alcanzando un 51,0 % en 2024. Este dato confirma que la aplicación de las causas de inadmisión establecidas en el art. 18.1 y en la D. A. 1.^a de la LTAIBG resulta desproporcionada o inapropiada en su aplicación.

La efectividad del ejercicio del derecho de acceso requiere una revisión de la tendencia a la resolución por vía formal de las solicitudes, una práctica que ha prevalecido durante la primera década de su implementación. Por ello, es esencial realizar una interpretación adecuada de los supuestos de inadmisión. En este contexto, sería pertinente, a la luz del tiempo transcurrido y de la experiencia acumulada gracias al notable trabajo del CTBG, revisar y actualizar los criterios interpretativos actuales del Consejo. Esta actualización permitiría introducir las matizaciones necesarias para aplicar las causas de inadmisión de manera más precisa, alineándolas con la doctrina más actualizada del Consejo y con la jurisprudencia emitida por el Tribunal Supremo durante esta década.

Además, es fundamental establecer criterios interpretativos para todos los supuestos de inadmisión, con el fin de sintetizar la interpretación del CTBG sobre su aplicación. Esto reviste especial importancia, dado que la causa más común de inadmisión por motivos formales –aquella relacionada con solicitudes dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información y se desconozca al competente– carece actualmente de un criterio interpretativo por parte del Consejo.

Todo esto, sin descartar la posibilidad de modificar la LTAIBG para incorporar previsiones que acoten las causas de inadmisión de las solicitudes. En esta línea, se sugiere incorporar especificaciones sobre el estado de la información en los casos de inadmisión de información que esté en curso de elaboración, de modo que se informe al solicitante sobre la fecha estimada en la que la información solicitada estará disponible. Asimismo, sería pertinente incluir especificaciones sobre la inadmisión relacionada con la información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, contemplando la posibilidad de conceder la información de forma desglosada en la forma en que se encuentre.

En investigaciones futuras, sería interesante llevar a cabo un análisis exhaustivo sobre los supuestos de inadmisión previstos en el art. 18 de la Ley, enfocándose en la tendencia mostrada hacia la resolución formal de las solicitudes y sus posibles causas. Esto permitiría obtener conclusiones que faciliten la formulación de recomendaciones orientadas a corregir esta situación.

4.º Bajo impacto de los límites sustanciales en la denegación de solicitudes

A pesar de que el art. 14.1 establece un total de 12 límites, las denegaciones y concesiones parciales fundamentadas en estos límites representan únicamente el 3,8 % de los expedientes finalizados. Los límites más frecuentemente alegados están relacionados con los intereses económicos y comerciales, así como con la seguridad pública. Aún más reducido es el porcentaje correspondiente a la aplicación de la protección de datos, regulada en el art. 15, que se sitúa en un modesto 1,2 %. Este dato resulta llamativo, dado que el derecho a la protección de datos personales actúa como contrapeso al derecho de acceso.

En cualquier caso, resulta evidente que los principales obstáculos para el ejercicio del derecho de acceso no provienen tanto de la aplicación de los límites sustantivos establecidos en los arts. 14 y 15 de la LTAIBG, sino de la invocación de límites formales y legales, así como de la falta de respuesta en el plazo establecido (silencio administrativo).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almonacid Lamelas, V. (2014). El derecho de acceso de los ciudadanos a los expedientes y archivos administrativos. En V. Almonacid Lamelas (coord.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia a los Ayuntamientos* (pp. 157-202). El Derecho.
- Ballesteros Moffa, L. A. (2014). La inactividad de la Administración frente al «derecho a saber» del ciudadano. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (33). <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/1215245063566/1284319375538/Redaccion>
- Barrero Rodríguez, C. (2014). El derecho de acceso a la información: publicidad pasiva. En E. Guichot Reina (coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (pp. 199-246). Tecnos-Instituto García Oviedo.
- Barrero Rodríguez, C. (2020). El ejercicio del derecho y el régimen de impugnaciones. En E. Guichot Reina y C. Barrero Rodríguez, *El derecho de acceso a la información pública* (pp. 515-738). Tirant lo Blanch.
- Barrero Rodríguez, C. (2023). La necesidad de «reelaboración de la información»: una causa de inadmisión precisada aún de aclaración. *Revista Española de la Transparencia*, (18), 51-80. <https://doi.org/10.51915/ret.332>
- Blanes Climent, M. A. (2014). *La transparencia informativa de las administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*. Aranzadi.
- Blanes Climent, M. A. (2019). El recurso contencioso-administrativo en materia de transparencia y su necesaria reforma. *El Consultor de los Ayuntamientos*, (2), 55-65. <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento>
- Cotino Hueso, L. (2014). La nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información. *Anuario Facultad de Derecho 2014 (Universidad de Alcalá)*, (7), 241-256. <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/22075>
- Cotino Hueso, L. (2018). Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información. *Dilemata: Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, (27), 263-279. <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000225>
- De la Nuez Sánchez-Cascado, E. y Tarín Quirós, C. (2014). Introducción. En E. De la Nuez Sánchez-Cascado y C. Tarín Quirós (coords.), *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (pp. 17-80). La Ley.
- Fernández Ramos, S. (2017a). El derecho fundamental de acceso a la información pública. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, (13), 188-202. <https://cosmospublico.cigob.net/wp-content/uploads/2020/05/Fern%C3%A1ndez-Ramos-Severiano-2017.-El-derecho-fundamental-de-acceso-a-la-informacion-publica.pdf>
- Fernández Ramos, S. (2017b). El silencio administrativo en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública: Entre el abuso de la administración y el voluntarismo del legislador. *Revista Española de la Transparencia*, (4), 46-65. <https://www.revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/176>
- Fernández Ramos, S. (2018). La transparencia pública: pasado, presente y futuro. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (51), 213-243. <https://doi.org/10.71296/raap.138>
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (2014). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Aranzadi.
- Fernández Salmerón, M. y Sierra Rodríguez, J. (2019). Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso a la información pública. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (11), 56-74. <https://doi.org/10.24965/realia.v0i11.10581>
- Guichot Reina, E. (2014). La nueva ley de transparencia, un reto para la gestión de las organizaciones públicas. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (6), 94-107. <https://www.ivap.euskadi.eus/webivap00-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=6&tipo=R&sccion=52&correlativo=1&contenido=1&locale=es>
- Guichot Reina, E. (2017). ¿Cuánto hemos avanzado en transparencia? *Revista Española de la Transparencia*, (5), 24-30. <https://www.revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/151>
- Guichot Reina, E. (2020a). Límites. En E. Guichot Reina y C. Barrero Rodríguez, *El derecho de acceso a la información pública* (pp. 175-513). Tirant lo Blanch.
- Guichot Reina, E. (2020b). Regulaciones especiales. En E. Guichot Reina y C. Barrero Rodríguez, *El derecho de acceso a la información pública* (pp. 739-854). Tirant lo Blanch.
- Martín Delgado, I. (2019). El derecho de acceso a la información pública. En I. Martín Delgado (dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica* (pp. 107-145). Iustel.
- Martín Delgado, I. (2024). Análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en materia de transparencia. En C. Martínez Sánchez (dir.) y E. Clari (coord.), *Informe sobre la justicia administrativa 2024* (pp.

- 137-214). Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa, Universidad Autónoma de Madrid. https://cija-uam.org/wp-content/uploads/2024/12/Informe_CIJA_2024_VersionWEB.pdf
- Martín Rebollo, L. (2017). *40 años de Derecho Administrativo postconstitucional y otros ensayos rescatados*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Moretón Toquero, A. (2014). Los límites del derecho de acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (33). <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/1215245063566/1284319383546/Redaccion>
- Piñar Mañas, J. L. (2014). Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Revista Catalana de Dret Públic*, (49), 1-19. <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.29>
- Rams Ramos, L. (2016). El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública. *Revista General de Derecho Administrativo*, (41), 1-46. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=417026
- Rey Martínez, F. (2014). Quod omnes tangit ab omnibus cognitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (33). <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/1215245063566/1284319297625/Redaccion>
- Ros-Medina, J. L. (2024). Solicitudes de acceso a la información pública en España e influencia político-institucional (2014-2020). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (187), 107-128. <https://doi.org/10.5477/cis-reis.187.107-128>
- Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. (2010). De la libertad de expresión al derecho de acceso a la información pública. *Comunicación y Pluralismo*, (9), 231-266. [https://summa.upsa.es/high\(raw?id=0000030689&name=00000001.original.pdf](https://summa.upsa.es/high(raw?id=0000030689&name=00000001.original.pdf)
- Sierra Rodríguez, J. (2019). Competencia estatal y silencio administrativo autonómico. *Actualidad Administrativa*, (1) [Especial Transparencia y lucha contra la corrupción]. https://webs.um.es/javier.sierra/miwiki/lib/exe/fetch.php?media=separata_2019_act_adva_competencia_estatal.pdf
- Sierra Rodríguez, J. (2021). El ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En M. Sánchez de Diego Fernández de la Riva y M. Salvador Martínez (dirs.) y D. Jove Villares (coord.), *Fundamentos de la transparencia, aspectos políticos y perspectiva internacional* (pp. 35-65). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sierra Rodríguez, J. (2022). Enfoques ante una reforma de la Ley de Transparencia. Especial referencia a la transparencia informativa del Gobierno. *Revista Española de la Transparencia*, (14), 37-56. <https://doi.org/10.51915/ret.216>

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 24, octubre de 2025
 Sección: ESTUDIOS BREVES
 Recibido: 15-07-2025
 Modificado: 02-10-2025
 Aceptado: 02-10-2025
 Publicación anticipada: 20-10-2025
 Publicado: 28-10-2025
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/realia.11564>
 Páginas: 104-116



Referencia: Torrecillas Martínez, A. (2025). Renombrar no es innovar: a propósito de la STC 64/2025 y la «optimización» de la autonomía local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24, 104-116. <https://doi.org/10.24965/realia.11564>

Renombrar no es innovar: a propósito de la STC 64/2025 y la «optimización» de la autonomía local

Renaming is not innovating: On STC 64/2025 and the «optimization» of local self-government

Torrecillas Martínez, Ana

Universidad de Extremadura. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1816-798X>

anatm@unex.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora de Derecho Constitucional en la Universidad de Extremadura. Doctora cum laude en Derecho Constitucional, graduada en Derecho y máster en Drets Humans, Democràcia y Justícia Internacional con premio extraordinario por la Universitat de València. Asimismo, se ha formado en la Universidad de Bolonia. Sus principales líneas de investigación giran en torno a las problemáticas jurídico-constitucionales de las entidades locales y los derechos de las personas en las zonas rurales.

RESUMEN

Objetivos: la presente contribución estudia y analiza desde un punto de vista crítico las novedades jurisprudenciales sobre la optimización de la autonomía local a la luz de la reciente STC 64/2025.

Metodología: se emplea la metodología propia de las ciencias jurídicas a través de un análisis normativo, jurisprudencial y doctrinal. Se presta especial atención a las posibilidades de optimizar la autonomía de los municipios catalanes, de acuerdo con las previsiones de su Estatuto de Autonomía, con ánimo de contextualizar las posibilidades de optimización que se ofrecen en el contexto de la sentencia objeto de estudio.

Resultados: se comprueba que, pese a la pretendida innovación jurisprudencial así considerada por el Tribunal Constitucional respecto de su jurisprudencia, no se han producido cambios sustanciales en la misma. **Conclusiones:** la jurisprudencia constitucional todavía está muy lejos de entender la autonomía local como verdadero mandato de optimización. Es necesario involucrar en las reflexiones sobre la posible incorporación de la optimización de la autonomía local a nuestros legisladores democráticos.

PALABRAS CLAVE

Autonomía local; mandato de optimización; garantía institucional; garantía constitucional.

ABSTRACT

Objectives: This contribution studies and analyzes from a critical point of view the new jurisprudential innovations on the optimization requirement of local self-government under the light of the recent STC 64/2025.

Methodology: The methodology of the legal sciences is used through a normative, jurisprudential, and doctrinal analysis. Special attention is paid to the possibilities of optimizing the local self-government of the Catalan municipalities, in accordance with the provisions of their Estatuto de Autonomía, with the aim of contextualizing the possibilities of optimization offered in the context of the Sentence of Constitutional Court 64/2025. **Results:** It is found that, despite the alleged jurisprudential innovation considered by the Constitutional Court in this way with respect to its jurisprudence, there have been no substantial changes

in it. **Conclusions:** Constitutional jurisprudence is still far from understanding local self-government as a true optimization requirement. It is necessary to involve our democratic legislators in the discussions on the possible incorporation of the optimization of local self-government.

KEYWORDS

Local self-government; optimization requirement; institutional guarantee; constitutional guarantee.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ¿QUÉ SIGNIFICA OPTIMIZAR LA AUTONOMÍA LOCAL EN CATALUÑA? 3. ANÁLISIS DE LOS PRONUNCIAMIENTOS EN MATERIA DE AUTONOMÍA LOCAL DE LA STC 64/2025. 3.1. ARGUMENTOS DE LOS RECURRENTES. 3.2. EL PARLAMENTO DE CATALUÑA. 3.3. EL GOBIERNO DE LA GENERALITAT. 3.4. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (STC 64/2025, FJ 6). 4. COMENTARIO CRÍTICO HACIA LAS «NOVEDADES» JURISPRUDENCIALES. 4.1. LA ¿EVOLUCIÓN? JURISPRUDENCIAL. 4.2. SOBRE LA REGLA DE LOS INTERESES. 4.3. SOBRE LA SUPUESTA OPTIMIZACIÓN. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La STC 64/2025 ha incorporado a la jurisprudencia constitucional sobre el principio de autonomía local la doctrina de la optimización. Su reciente publicación y la novedad que supone la introducción de esta doctrina justifican el interés académico sobre el objeto de estudio. Dado que la norma impugnada en el marco del recurso de inconstitucionalidad sustanciado en la mentada sentencia es el Decreto Ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023, centraremos nuestras reflexiones sobre la autonomía de los municipios catalanes y sobre las materias afectadas por el citado decreto ley: urbanismo, vivienda y ordenación del territorio.

Para ello, en primer lugar, dedicaremos un epígrafe a esclarecer qué es el mandato de optimización tal y como propugna el principal exponente de esta teoría en el ámbito doctrinal español, el profesor Francisco Velasco Caballero. Y, asimismo, trataremos de aplicar sus postulados al contexto de los municipios catalanes, en relación con las previsiones sobre régimen local que se establecen en su Estatuto de Autonomía.

A continuación, dedicaremos el siguiente epígrafe de esta contribución a analizar los pronunciamientos de la STC 64/2025. Primero, haciendo una breve panorámica sobre los argumentos esgrimidos por los recurrentes, por el Parlamento de Cataluña y por el Gobierno de la Generalitat. Y, más tarde, por los fundamentos jurídicos y el enjuiciamiento del Tribunal Constitucional en la sentencia.

Por último, dedicaremos un epígrafe final a comentar tales novedades jurisprudenciales y a ofrecer una mirada crítica hacia las mismas, en comparación con la anterior jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local, con ánimo de motivar nuestra perspectiva sobre el asunto controvertido.

2. ¿QUÉ SIGNIFICA OPTIMIZAR LA AUTONOMÍA LOCAL EN CATALUÑA?

El Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante EAC) se pronuncia sobre la institución de la autonomía municipal en los siguientes términos: «(...) el presente Estatuto garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía, sujeta solo a control de constitucionalidad y de legalidad» (art. 84 EAC). Ello, al margen del reconocimiento que se realiza en el art. 2 EAC, que cuando enumera el sistema institucional básico de la Generalitat y su organización territorial, incluye a sus entidades locales y les reconoce, también, su correspondiente autonomía.

Sabido es que la autonomía «plena» se presume respecto del desempeño de unas competencias, pues un ente no es autónomo en abstracto, sino que será autónomo para desplegar unas ciertas actuaciones. En este sentido, y a renglón seguido, el EAC prevé en el art. 84.2 que,

los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes: a) La ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local. b) La planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial.

En esta contribución vamos a realizar nuestras reflexiones sobre el urbanismo, la vivienda y la ordenación del territorio porque son las materias que presentan interés en el comentario crítico a la STC 64/2025, en relación con la autonomía de los municipios catalanes.

Si prestamos atención a las previsiones contenidas en los dos primeros párrafos del art. 84 EAC, pareciera entenderse que, en Cataluña, los municipios serán plenamente autónomos para realizar actuaciones en las materias mencionadas. O, lo que es lo mismo, que los municipios catalanes tomarán decisiones plenamente autónomas en materia de urbanismo y vivienda, pues así lo reconoce el Estatuto de esta Comunidad.

Hasta aquí, ambos enunciados resultan compatibles con lo que se viene conociendo como «mandato de optimización» de la autonomía local, doctrina ambiciosa popularizada en España por el profesor Velasco Caballero y proveniente de la doctrina de optimización de los derechos propugnada por Robert Alexy a finales de los años ochenta (Alexy, 2022). De acuerdo con la misma, y en palabras del profesor Velasco, el mandato de optimización de la autonomía local se refiere a que los arts. 137 y 140 CE imponen a los poderes públicos la consecución del máximo posible de autonomía local. Aquellos preceptos obligan a que los poderes del Estado (fundamentalmente, los legislativos) configuren la autonomía local de forma óptima, hasta donde lo permita la propia Constitución» (Velasco Caballero, 2009, p. 60). Esta doctrina sobre la autonomía local se diferencia de la doctrina de la garantía institucional de la autonomía local (Parejo Alfonso, 1981) y de la doctrina de la garantía constitucional de la autonomía local (García Morillo, 1998), que son más comedidas en lo que respecta a la interpretación de este principio constitucional.

La garantía institucional se conforma con proteger el núcleo básico de la autonomía local, cuya delimitación atribuye al legislador, que es al tiempo quien puede definirla y también limitarla (Carro Fernández-Valmayor, 1998, pp. 59-96), y que es, en realidad, la doctrina que ha venido utilizando nuestro Tribunal Constitucional desde 1981. La garantía constitucional de la autonomía local, algo más garantista, propugna que ese núcleo de la autonomía local se corresponde con las competencias de las entidades locales, y que socavar las posibilidades de actuación de los municipios sobre tales competencias significa, consecuentemente, socavar su autonomía decisional. A diferencia de las anteriores, la doctrina del mandato de optimización se entiende como más ambiciosa porque las anteriores actúan en el plano negativo, en aquello que, como mínimo, se debe salvaguardar para no desnaturalizar la institución de la autonomía local. Sin embargo, el mandato de optimización actúa en un plano estrictamente positivo, pues de acuerdo con el mismo, proteger el principio de autonomía local significa garantizar el máximo posible de autonomía. Máximo que vendrá marcado por el contenido de las previsiones constitucionales sobre el régimen local.

Las previsiones constitucionales sobre el régimen local son pocas, pero de las mismas se desprenden algunas conclusiones inequívocas. En lo que al poder municipal respecta, podemos tomar como referencia lo que establecen los arts. 137 y 140 CE. En primer lugar, y de acuerdo con el primer precepto mencionado, el municipio es una parte de la estructura territorial básica del Estado, de la gobernanza multinivel en España. Y, en tanto ente conformador de su estructura, al mismo se le reconoce autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En segundo lugar, la Constitución ratifica, de nuevo, que el municipio es autónomo y reconoce, en el marco de tal autonomía, que «su gobierno y administración corresponde a sus respectivos ayuntamientos». Distinto es que, para entender optimizada la autonomía local, tomásemos como referencia el bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), y no la Constitución de 1978. En ese caso, el debate y las aristas del conflicto se multiplicarían.

Si nos preguntamos cuál es el máximo de autonomía que permite nuestra Constitución, en consonancia con el mandato de optimización, podemos afirmar que los municipios deberían poder gobernar autónomamente, esto es, tomar decisiones políticas autónomas sobre aquellas cuestiones que sean de su interés. Y, si la autonomía se entiende como un mandato de optimización, tal mandato deberá ser así comprendido también por los legisladores (incluido el estatutario), tal y como propugna el profesor Velasco Caballero, pues de ellos dependerá la delimitación de los intereses locales, y su autonomía se encuentra supeditada a los mismos.

Volvamos, de nuevo, a la letra del Estatuto catalán, y concretamente dirijámonos al capítulo II, del título IV, sobre las materias que serán competencia autonómica. En materia de vivienda, el art. 137 EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva, y específica, en todo caso, una serie de actuaciones que inequívocamente se entienden comprendidas bajo esa competencia exclusiva, que son:

- a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda de acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial; b) El establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones públicas de Cataluña en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance, tanto en rela-

ción al sector público como al privado; c) La promoción pública de viviendas; d) La regulación administrativa del comercio referido a viviendas y el establecimiento de medidas de protección y disciplinarias en este ámbito; e) Las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; f) Las normas sobre la habitabilidad de las viviendas; g) La innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; h) La normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.

Y, asimismo, reconoce que «corresponde a la Generalitat la competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones, radiodifusión, telefonía básica y otros servicios por cable, respetando la legislación del Estado en materia de telecomunicaciones».

Lo mismo sucede en materia de ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo, que el art. 149 EAC asigna como competencia exclusiva a la Generalitat, incluyendo en todo caso:

a) El establecimiento de las directrices de ordenación y gestión del territorio, del paisaje y de las actuaciones que inciden en los mismos; b) El establecimiento y la regulación de las figuras de planeamiento territorial y del procedimiento para su tramitación y aprobación; c) El establecimiento y la regulación de las figuras de protección de espacios naturales y de corredores biológicos conforme a lo previsto en el artículo 144.2; d) Las previsiones sobre emplazamientos de las infraestructuras y los equipamientos de competencia de la Generalitat; e) La determinación de medidas específicas de promoción del equilibrio territorial, demográfico, socioeconómico y ambiental.

Especialmente relevante resulta la previsión contenida en el art. 149.5. EAC, que remarca, de nuevo, que la competencia exclusiva en materia de urbanismo corresponde a la Generalitat, que le habilita para tomar decisiones sobre lo siguiente:

a) La regulación del régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos; b) La regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; c) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, así como de su procedimiento de tramitación y aprobación; d) La política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; e) La protección de la legalidad urbanística, que incluye, en todo caso, la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística.

La competencia en materia de urbanismo, vivienda y ordenación del territorio es, entonces, una materia compartida entre los entes locales y la comunidad autónoma. Se da una suerte de concurrencia entre los intereses locales y los supralocales. Aunque ni sepamos con certeza qué son unos ni qué son otros. Pero sí podemos asumir que se encuentra en consonancia con el enunciado del art. 148.1. 3.^a CE, que permite que las comunidades autónomas asuman estas materias por vía estatutaria. Ahora bien, una vez asumida esta materia, es el propio Estatuto el que establece el funcionamiento de tales competencias. De tal forma que será el legislador estatutario el que decida cuánto poder de decisión sobre las mismas corresponde a la Generalitat y cuánto a los municipios catalanes, en virtud de la gestión compartida de las materias mencionadas y de la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1. 1.^a CE).

La conclusión que extraemos de nuestros anteriores razonamientos y de la lectura de estos dos últimos preceptos del EAC es que, en Cataluña, y concretamente en la materia sobre la que se centra la STC 64/2025 –urbanismo, vivienda, ordenación del territorio–, la autonomía local tiene poco espacio para optimizarse. Sencillamente porque el legislador estatutario veta su posibilidad al autoatribuir a la propia Generalitat tantas y tan fundamentales actuaciones en las citadas materias, pese a reconocer previamente que la ordenación y gestión del territorio, el urbanismo, y la planificación, programación y gestión de vivienda pública son competencias locales. Evidentemente, la Constitución, con su parca regulación, permitiría que la Generalitat no asumiera tantas actuaciones en relación con la vivienda, con el urbanismo y con la ordenación territorial, y que fueran en su defecto los municipios los que las gestionasen. Eso sería optimizar. Y difícilmente se va a dar tal optimización, más aún teniendo en cuenta la rigidez del texto estatutario (Viciano Pastor, 2005), aunque la posibilidad sea perfectamente ajustada a la Constitución de 1978.

Si bien el Estado dispone de la competencia para la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (ex art. 149.1. 18.^a CE), en virtud de los llamados títulos horizontales competenciales, mediante la LRBRL ha venido regulando materias que van más allá de lo básico, perspectiva sobre la que existe un consenso doctrinal (García Morillo, 1996, pp. 125-152; Caamaño Domínguez, 2004, pp. 161-188; Cidoncha Martín, 2019, pp. 519-536). Esta reivindicación fue propia de las comunidades autónomas y se afrontó especialmente a partir de la oleada de reformas estatutarias que tuvieron lugar entre 2006 y 2011, cuando muchas de ellas pasaron a asumir en mayor medida y con mayor adaptación la regulación de su régimen local interno (Requejo Pagés, 2006, pp. 51-56; Solozábal Echavarría, 2009, pp. 9-35; De la Quadra-Salcedo, 2010, pp. 397-452; Galán Galán, 2010, pp. 97-159; Álvarez García, 2013, pp. 61-97). En este plano, se denunciaba que el Estado tuviese un amplio protagonismo en la regulación del régimen jurídico de las entidades locales en virtud del reseñado título competencial. Se entendía que el interés autonómico en la materia era superior al del Estado (art. 137 CE) y que, con base en su autonomía, debían asumir mayores cuotas de poder en relación con la legislación del régimen local, lo cual, además, también era compatible con las prescripciones constitucionales.

Ahora podemos hacer extensivo este pronunciamiento a la situación de Cataluña, pero no ya para el conflicto de intereses que existe entre Estado y comunidad autónoma, sino entre comunidad autónoma y municipio. Aunque el propio Estatuto reconoce que es competencia de los ayuntamientos la gestión del urbanismo, la vivienda y la ordenación territorial, es en realidad el EAC el que más adelante vacía de contenido sus propias previsiones en materia de autonomía local. Todas las actuaciones que el EAC atribuye a la Generalitat en estas materias, que no son pocas, se extraen del ámbito decisional del municipio. Por eso mantenemos que la optimización de la autonomía local sobre la base de tales competencias en Cataluña es cuestionable. Motivo que justifica que estudiamos con una mirada crítica el supuesto cambio jurisprudencial sobre la autonomía local en Cataluña mediante la STC 64/2025, desde la teoría de la optimización.

3. ANÁLISIS DE LOS PRONUNCIAMIENTOS EN MATERIA DE AUTONOMÍA LOCAL DE LA STC 64/2025

3.1. Argumentos de los recurrentes

La STC 64/2025, de 13 de marzo, puso fin al procedimiento sustanciado mediante el recurso de inconstitucionalidad núm. 798-2024, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, e interpuesto contra varias previsiones del Decreto Ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 3/2023.

Tal y como enuncia la sentencia, uno de los motivos de impugnación se proyecta sobre los arts. 1 y 2, así como la disposición final primera (apdo. segundo) y el anexo del decreto ley controvertido. Los recurrentes arguyen que tales preceptos son contrarios a la autonomía local, «por la falta de participación de los municipios en el diseño del régimen de licencia previa». Llama la atención que los recurrentes se apoyen fundamentalmente en las previsiones del art. 141 CE, que se pronuncia sobre la autonomía provincial, no la municipal. O, del mismo modo, en el art. 2 EAC cuando es, en realidad, el art. 84 EAC el que más extensa y detalladamente se pronuncia sobre la autonomía de los municipios catalanes.

La sentencia del Tribunal Constitucional dice expresamente que el motivo por el cual los recurrentes creen contrarias tales previsiones a la autonomía de los municipios catalanes es porque «al diseñar el régimen de licencia previa aplicable a las viviendas de uso turístico de determinados municipios, no reservan a estos ninguna intervención en el diseño normativo de tal régimen jurídico ni en la delimitación de su ámbito de aplicación». Defienden, asimismo, que:

(...) no existe proporción entre esta falta de participación y el elevado grado de intensidad de los intereses locales en la materia, pues no solo resultan afectadas las competencias locales en materia de urbanismo, sino también intereses municipales esenciales como el desarrollo turístico, la actividad económica que les sirve de soporte, los crecimientos o desarrollos urbanísticos, el desarrollo del comercio, la gestión de residuos, la prestación de servicios esenciales, la atención sanitaria y social, la promoción cultural, la dimensión de las plantillas y de los servicios locales.

De lo anterior podemos deducir que, en lo que a la autonomía local respecta, los motivos que llevan a los recurrentes a impugnar la norma controvertida son dos. De un lado, la insuficiente participación de los municipios catalanes en el nuevo régimen de licencias para las viviendas de uso turístico. Y del otro, y estrechamente vinculado a lo anterior, la repercusión que este nuevo régimen va a tener para las competencias municipales, comprendidas estas desde un punto de vista integral, al afectar a más de una materia considerada de interés municipal. Podríamos entender, por tanto, que los recurrentes asumen vulnerada la autonomía local porque encuentran insuficiente la participación de los municipios catalanes en la gestión de una materia que es de su interés y que repercute en otras materias adicionales también consideradas de interés municipal.

La posición de los recurrentes resulta, así, más cercana a la teoría de la garantía constitucional de la autonomía local, pues tras mantener que existen una serie de materias en cuya gestión las actuaciones municipales se encontrarán más limitadas tras la entrada en vigor del controvertido decreto ley, sostienen la necesidad de otorgar un mayor protagonismo a los municipios catalanes en orden a sus competencias y a los intereses locales en juego.

3.2. El Parlamento de Cataluña

El letrado del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa del mismo, realizó los siguientes pronunciamientos al respecto de la supuesta vulneración del principio de autonomía local por la norma impugnada. A continuación, se muestran los motivos que llevaron al letrado del Parlamento catalán a rechazar la posible vulneración de la autonomía de los municipios catalanes.

En primer lugar, se aduce que el Decreto-ley 3/2023 «reconoce a los municipios una importante participación, tanto normativa como ejecutiva, en el régimen de intervención administrativa sobre las viviendas de uso turístico». Las facultades de participación que se reservan a los municipios pueden resumirse del siguiente modo:

- (i) la tramitación y otorgamiento de las licencias necesarias para destinar las viviendas a uso turístico; (ii) la posibilidad de que los municipios completen el régimen previsto en el Decreto-ley 3/2023 mediante su poder de ordenanza, y (iii) la capacidad de decisión de los municipios sobre la misma aplicación del régimen de licencia previa, cuando esa aplicación se condiciona, en la disposición final primera del decreto-ley, a las previsiones del planteamiento urbanístico.

Las actuaciones así especificadas por el Parlamento de Cataluña se estiman suficientes para salvaguardar la autonomía de los municipios catalanes hasta el punto de comprender que las mismas significan una «importante participación» de los mismos en el nuevo régimen establecido en el Decreto-Ley 3/2023. Motivo por el cual la disposición impugnada no se entiende inconstitucional, sino alineada con las previsiones constitucionales en la materia.

En segundo lugar, el letrado parte de que el principio de autonomía local es un principio «de configuración legal» y que, por ende, avalar la tesis de los recurrentes significaría la limitación del legislador sectorial en beneficio del principio de autonomía local, que en la práctica vendría a suponer aceptar a los municipios como colegisladores.

En este caso, y a diferencia de la tesis sostenida por los recurrentes, podemos asumir que la interpretación del principio de autonomía local por parte del Parlamento de Cataluña es más acotada en relación con las posibilidades de la autonomía municipal. Los motivos esgrimidos por el Parlamento de Cataluña no recaen en la complejidad de materias de interés local que a la entrada en vigor de la disposición impugnada pudieran verse afectadas, sino en que, sean cuales sean las mismas, la participación de los municipios en el nuevo régimen se encuentra garantizada por una serie de actuaciones contempladas en la norma. Actuaciones cuya delimitación corresponde al legislador sectorial, y no a los municipios, aunque sus intereses pudieren verse influidos.

La tesis defendida por el Parlamento catalán resulta, entonces, más cercana a la garantía institucional de la autonomía local. Pues, previo reconocimiento de que existen intereses locales en el objeto de regulación del Decreto-Ley 3/2023, mantiene que la autonomía local no puede verse vulnerada porque existe un mínimo de participación de los municipios en el nuevo régimen establecido en la mentada disposición, mínimo que explícitamente se cita en la sentencia a través de una serie de actuaciones que se asignan a los municipios catalanes. Y que, además, en la ponderación de cuánta participación corresponde a los municipios, estima que esta es «importante», que entendemos como suficiente en proporción a los intereses municipales.

3.3. El Gobierno de la Generalitat

También formuló sus alegaciones en el proceso la representante del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que solicitó la desestimación integral del recurso. En lo que a la autonomía local concierne, se detiene en un defecto que considera formal, pues sostiene que la carga alegatoria de la vulneración mantenida por los recurrentes les corresponde a ellos, y no a la Generalitat. Niega, asimismo, la vulneración de la autonomía porque «este principio no garantiza a los entes locales que su participación en la gestión de los asuntos de interés local se produzca a través de su intervención en el procedimiento legislativo». Recuerda que «el urbanismo es una materia de competencia exclusiva autonómica (arts. 148.1.3 CE y 149.5 EAC) de manera que corresponde al legislador autonómico determinar el grado de participación de los municipios en esta materia, que es de evidente interés municipal».

Apoyándose en la jurisprudencia constitucional sobre el particular, la representante del Gobierno de la Generalitat arguye que las disposiciones impugnadas son perfectamente compatibles con la doctrina sobre la garantía constitucional de la autonomía local. Primero, porque existe un interés supralocal que justifica la regulación en la materia. Segundo, porque se asegura que los ayuntamientos participen en el planeamiento y otorgamiento de licencias, actuaciones que considera «un nivel de participación correlativo a sus intereses». Y, por último, se atreve incluso a mantener que el Decreto-Ley 3/2023, lejos de transgredirla, refuerza la autonomía local porque se les asigna a los entes municipales la apreciación de la compatibilidad urbanística, preceptiva para el otorgamiento de licencias, y dice «sin que esa compatibilidad les venga impuesta por la norma».

Las alegaciones realizadas por el Gobierno de la Generalitat se alinean con las del Parlamento de Cataluña en tanto en cuanto ambos mantienen de forma clara que, en todo caso, la autonomía de los municipios catalanes queda en manos del legislador autonómico, al que le corresponde su delimitación. Y, dado que en la disposición impugnada se reservan una serie de actuaciones municipales, y a su vez estas se consideran proporcionales a los intereses municipales en juego, la medida está alineada con las previsiones constitucionales en la materia. En realidad, ambos pronunciamientos (el del Parlamento de Cataluña y el del Gobierno de la Generalitat) son perfectamente compatibles con la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía local que, hasta el momento, ha venido manteniendo una línea similar en el examen de las medidas eventualmente vulneradoras del principio de autonomía local, objeto sobre el que nos pronunciaremos más adelante.

Entendemos, por ende, que la posición del Gobierno de la Generalitat también está más cercana a la teoría de la garantía institucional, pues los argumentos de fondo son los mismos que los del Parlamento de Cataluña. Si cabe, la adhesión a esta doctrina puede observarse con mayor claridad cuando esgrime como un motivo para no apreciar vulneración de la autonomía local el hecho de que los municipios puedan tomar decisiones sobre la apreciación de compatibilidad urbanística y que tal decisión no les venga impuesta por la norma. Es decir, que se salve la posibilidad de decisión municipal y que esa decisión no sea tomada previamente por otro nivel de gobierno. En realidad, lo que se aprecia en este planteamiento es que las actuaciones reservadas a los municipios catalanes se encuentran más que suficientes para entender que su autonomía queda garantizada por la norma.

3.4. El Tribunal Constitucional (STC 64/2025, FJ 6)

El Tribunal Constitucional comienza su fundamentación jurídica sobre la controversia analizada reconociendo que el fundamento constitucional de la autonomía local «se encuentra en el principio democrático». Admite que, si bien en un primer momento el Tribunal acogió la fórmula de la «garantía institucional de la autonomía local» para proteger a tal principio, su doctrina ha ido evolucionando paulatinamente. Para justificar esta supuesta evolución jurisprudencial, el Tribunal cita como *leading case* el resuelto mediante la STC 41/2016 que, a su juicio, fue clave para comprender la autonomía local en un sentido «técnico-jurídico». Así, continúa esgrimiendo que, a raíz de la mentada sentencia, «la garantía constitucional de la autonomía local comprende, en definitiva, un núcleo mínimo de autonomía que no puede ser desconocido por los poderes públicos –en particular, por los legisladores estatal y autonómico, cada uno en el ámbito de sus competencias–, pero también les dirige un mandato de optimización para la consecución de los mayores niveles posibles de autonomía local» (FJ 6).

A renglón seguido, el Tribunal Constitucional entiende que la garantía constitucional de la autonomía local, en lo que concierne al ámbito competencial de los municipios, implica que ha de protegerse su participación en la gestión de los intereses locales. Reproduce lo que ha venido llamándose la doctrina de la participación y la doctrina de la ponderación de los intereses municipales, por cuanto reconoce que, tal garantía, «obliga a asegurar el “derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno

y la administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales, dentro de tales asuntos o materias»» (STC 32/1981).

Más interesante resulta el siguiente pronunciamiento donde el Tribunal Constitucional compila las exigencias de lo que, a su parecer, significa el mandato de optimización. La optimización implica que «en las materias de interés municipal, la falta de atribución de competencias a los municipios o su restricción cuente con una justificación suficiente», aspecto que sí se considera innovador en su doctrina, pues esta justificación suficiente aparece por primera vez en la sentencia que nos encontramos analizando. Para la consideración de si existe o no tal justificación, «habrá que valorar “(i) si hay intereses supralocales que justifiquen que la comunidad autónoma haya dictado esta regulación; (ii) si el legislador autonómico ha ponderado los intereses municipales afectados; (iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses”». Aspectos, todos ellos, que ya habían sido tomados en consideración en su sentada línea jurisprudencial sobre la autonomía local. Admite, así, que la comunidad autónoma tiene libertad de configuración en la distribución de sus funciones internas, pero que ha de asegurar que la comunidad local participe a través de órganos propios en el Gobierno y administración de la misma.

A continuación, el Tribunal Constitucional reconoce expresamente que «entre los asuntos de interés de los municipios y a los que, por tanto, han de extenderse sus competencias, se encuentra el urbanismo». Ahora bien, continúa verificando que en esta materia existe una concurrencia de intereses («“imbricación de intereses diversos” cuya protección se encomienda a distintos entes territoriales»). Lo cual, junto con el título competencial que la Constitución asigna a las comunidades autónomas mediante el art. 148.1. 3.^a CE, habilita a las comunidades autónomas «para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales y singularmente a los municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo», respetando, eso sí, la autonomía local. Por tanto, y para dejar clara esta cuestión, el Tribunal Constitucional recalca que la afectación de la materia a intereses supralocales justifica la intervención de otras Administraciones territoriales y la modulación de la participación de los municipios en las mismas, incluso aunque exista un claro interés local en el asunto controvertido.

El primer motivo esgrimido para la desestimación de la queja de los recurrentes es que la autonomía local actúa como «canon de constitucionalidad del contenido de las leyes, no del procedimiento de su elaboración». Esto lleva al Tribunal Constitucional a argumentar, en la línea de la STC 57/2015, que «no puede invocarse el principio de autonomía local para condicionar los correspondientes procedimientos legislativos imponiendo en ellos la audiencia de los ayuntamientos que pudieran resultar afectados por los proyectos en tramitación» (FJ 6).

Continúa el Tribunal Constitucional determinando que «tanto la vivienda como la ordenación del territorio y el urbanismo son materias de fuerte interés supramunicipal, hecho que justifica que sean objeto de sendas competencias exclusivas autonómicas (arts. 148.1.3 CE y 137, 149.1 y 149.5 EAC), que habilitan a la Comunidad Autónoma de Cataluña, dentro del respeto a la legislación básica estatal, a definir y llevar a cabo sus propias políticas en estas materias». En este sentido, argumenta que el propio legislador básico asigna a las comunidades autónomas la tarea de articular instrumentos que aseguren el acceso a una vivienda digna y adecuada, y el aseguramiento del desarrollo territorial y urbano sostenible a través del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el *Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana* y de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Asimismo, aduce que las previsiones impugnadas afectan limitadamente a las competencias urbanísticas municipales y que, en cualquier caso, «no llega al punto de eliminar toda la capacidad de intervención de los municipios», sino que deja que los mismos participen de forma correlativa a la intensidad de los intereses municipales en la materia.

Todos estos pronunciamientos conducen al Tribunal Constitucional a rechazar la vulneración de la autonomía local y a desestimar el motivo de impugnación alegado por los recurrentes.

4. COMENTARIO CRÍTICO HACIA LAS «NOVEDADES» JURISPRUDENCIALES

4.1. La ¿evolución? jurisprudencial

La jurisprudencia constitucional en materia de autonomía local no ha evolucionado significativamente en más de cuarenta años. Lo que ha cambiado paulatinamente es el nombre que recibía una u otra doctrina, que el mismo Tribunal ha ido calificando como «garantía institucional», como «garantía constitucional» y ahora como «mandato de optimización». El contenido, sin embargo, sigue siendo sustancialmente el mismo.

Y prueba de ello es que su actual fundamentación y enjuiciamiento se apoya en la doctrina acuñada en 1981, pese al pretendido cambio jurisprudencial, porque, efectivamente, desde 1981 no ha habido ninguna novedad jurisprudencial destacable en el tratamiento que este Tribunal ha venido ofreciendo a la autonomía local.

Fue entonces cuando comenzó a utilizar la garantía institucional de la autonomía local en los términos propugnados por Parejo Alfonso en España (Parejo Alfonso, 1981; 1986; 2000). Defendía que, si bien la autonomía local es un mandato constitucional, el legislador es el llamado a configurarla. En este sentido, y aunque se deba garantizar un mínimo de autonomía para que esta institución no desaparezca, salvando ese mínimo, los legisladores estatal y autonómico (y en especial el primero) pueden moldearla en virtud de su potestad legislativa (Embid Irujo, 1981, pp. 437-470). Precisamente para «identificar» ese mínimo sobre el cual el legislador no debía incidir para no desnaturalizar la institución, el Tribunal creó la doctrina de la participación y la doctrina de la ponderación, que también provienen de la jurisprudencia sentada en 1981 (Cidoncha Martín, 2022, pp. 59-96). De acuerdo con las mismas, los municipios deben participar en la gestión de sus intereses. Y, ¿en qué medida deben participar? Atendiendo a la ponderación de los intereses locales y supralocales en juego. Mientras que los municipios participen en el gobierno de sus intereses un mínimo (se dirá correlativamente a sus intereses) será suficiente para salvar la constitucionalidad de la norma.

En la STC 64/2025 se apela de forma expresa al cambio jurisprudencial que se produjo a raíz de la STC 41/2016 que, aunque en tal sentencia se denominó «garantía constitucional de la autonomía local», vaciando de contenido los pronunciamientos del profesor García Morillo, ahora no se duda en tildarlos como un «mandato de optimización». La argumentación es sintomática de la confusión generalizada acerca del principio de autonomía local y de la desalineación que existe entre la verdadera evolución académica y la jurisprudencial sobre el asunto controvertido.

Quien haya leído la STC 41/2016 sabrá que sus pronunciamientos no fueron, en ningún caso, motivo de festejo para los municipios españoles y su autonomía, sino todo lo contrario (Ruiz-Rico, 2017, pp. 22-24; Nieto Garrido, 2018; 2022, pp. 29-58). Por eso no entendemos que el Tribunal Constitucional la traiga a colación como referencia en 2025, más aún si lo que trata de justificar es un cambio jurisprudencial hacia un horizonte más garantista. Esta sentencia resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), una de las disposiciones legislativas más agresivas para con el principio de autonomía local y más reductoras de la capacidad de decisión de los municipios españoles que, con motivos firmes y sólidos, fue parcialmente impugnada por la Asamblea de Extremadura (Pablos Mateos, 2016, pp. 265-271; Pavani, 2019, pp. 164-168; Martín Cubas, 2022, pp. 59-60). Nos tomamos la licencia de reproducir parte de sus fundamentos jurídicos, con ánimo de justificar nuestro razonamiento: «Una legislación estatal que, respetando aquellos límites, pretendiera reducir la autonomía local al mínimo constitucionalmente garantizado podría ser tan básica y legítima como la que tratara de ensancharla al máximo. Ambas soluciones se corresponden con los polos dentro de los que puede moverse el legislador básico del régimen local en el marco de un sistema constitucional basado en el principio democrático (art. 1 CE)» (FJ 3).

La STC 41/2016 no contiene un mandato de optimización, ni siquiera de garantía constitucional de la autonomía local. Rotundamente no. Pues a la par que habla de la posibilidad de ensanchar al máximo la autonomía (lo que podría entenderse como optimización), también avala la posibilidad de reducirla al mínimo, como efectivamente hizo la LRSAL. Esa posible «maximización» de la autonomía local en el contexto de la STC 41/2016 es oportunista, y es diametralmente opuesta a la hermenéutica sobre la autonomía local como vehículo para materializar la democracia local en tanto parte integrante del principio democrático en el Estado (Ortega Álvarez, 1993, pp. 475-498).

Con ánimo de reforzar nuestra posición sobre la falta de innovación de la jurisprudencia constitucional, antes y también ahora, vamos a comentar dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en la STC 64/2025 para evidenciar que su doctrina es la misma que en 1981, aunque ahora se le aplique un nombre diferente. Eso sí, con una salvedad. La STC 64/2025 reconoce que cualquier restricción de la autonomía local deberá contar con una justificación suficiente. Empero, cuando determina qué es necesario valorar para saber si existe o no tal justificación y si, por tanto, la medida impugnada vulnera o no la autonomía local, emplea los mismos parámetros que ha venido utilizando desde 1981. De tal manera que, si hay intereses locales y supralocales que se yuxtaponen, y si los municipios participan de forma correlativa a la intensidad de sus intereses, será suficiente para que la medida se considere compatible con la autonomía local y para que el poder que le corresponde gestionar al municipio se extraiga con una justificación razonable. Se toman como referencia, de un lado, la ponderación de la intensidad de los intereses, y del otro, que los municipios participen de forma relativamente proporcionada a los intereses locales presentes en la materia objeto de regulación.

También es visible en uno de los últimos párrafos de la sentencia. Especialmente aquel que propugna que, como la incidencia del Decreto Ley 3/2023 «no llega al punto de eliminar toda capacidad de intervención» –de los municipios–, la medida es constitucional. Esta doctrina no se llama optimización, se llama garantía institucional.

Las diferencias entre la garantía institucional (y sus acompañantes, las doctrinas de la participación y la ponderación) y la optimización son destacadas. Ambas tienen pretensiones distintas. El objetivo de la primera no es asegurar el máximo posible de autonomía, optimizando la institución. Su fin es que la misma no desaparezca, que no se elimine por completo. Por eso, desde la garantía institucional sí puede afirmarse que, con una mínima intervención municipal, la autonomía local quedaría garantizada. Pero, desde la teoría de la optimización, no puede mantenerse lo mismo. La segunda defiende que los ayuntamientos puedan hacer todo aquello que la Constitución les permita. Asegurar el máximo de autonomía local posible. Y se dirige, en especial, a los legisladores, pues son ellos quienes han de dar forma legal al principio constitucional de autonomía local.

La norma que podría servir como paradigma del mandato de optimización es la Carta Europea de la Autonomía Local que, siendo perfectamente compatible con la Constitución de 1978, dispone un contenido altamente garantista para con la autonomía política, administrativa y financiera del municipio (Ortega Álvarez, 1993, pp. 475-498; Caamaño Domínguez, 2003). Por el contrario, la norma que ejemplifica la incorporación del prisma de garantía institucional en nuestro ordenamiento jurídico es la LRSAL, que, pese a reducir sustancialmente la capacidad organizativa, competencial y financiera de los ayuntamientos españoles, se estimó constitucional precisamente con base en esta doctrina por nuestro Tribunal Constitucional.

4.2. Sobre la regla de los intereses

En lo que a la autonomía local respecta, la jurisprudencia constitucional, al igual que la propia Constitución de 1978, descansa sobre una categoría profundamente incierta: los intereses locales. A fecha de 2025 no tenemos una mínima delimitación de tales intereses. En todo caso, disponemos de un modelo competencial local bastante disperso y controvertido que puede acercarse a los mismos. Pero tampoco sabemos con seguridad si la categoría de «interés» es extensible a la de «competencias» y hasta qué punto una y otra pueden rebasarse mutuamente (Parejo Alfonso, 2000, pp. 108-140; Salvador Crespo, 2007, pp. 60-80; Solozábal Echavarría, 2009, pp. 20-21; Núñez Rivero y García Aranda, 2010, pp. 489-523). La cuestión aquí es que la falta de delimitación de lo que son los intereses locales (y los supralocales) sirve a menudo, y siempre ha servido, como subterfugio para modular su autonomía. Sobre la regla incierta de los intereses se enarbolan fundamentos impregnados de una excesiva inseguridad jurídica. En la STC 64/2025 también es visible la confusión que existe con esta categoría, su imprecisión y vaguedad. El urbanismo se reconoce primero (igual que hace el Estatuto catalán) como un interés local. Sin embargo, más tarde, se reconoce asimismo como una materia con un «fuerte interés supramunicipal».

Es evidente que en una misma materia convergen intereses municipales y supramunicipales porque la regla de los intereses es demasiado artificial. En un Estado social con una gobernanza multinivel como la nuestra, hablar de intereses locales y supralocales resulta muchas veces forzado, pues todos son intereses públicos. Tenemos, no obstante, que llamar la atención sobre la posibilidad de que esta regla vacua y artificiosa sirva como salvoconducto para justificar que siempre pierda el poder municipal. Por eso es necesario que los intereses locales se conviertan en conceptos cuya interpretación cuente con una mínima garantía y certeza jurídica, más aún cuando lo que está en juego es un mandato constitucional como la autonomía de los municipios en España.

Al Tribunal Constitucional no le corresponde esta tarea en primer término (García-Escudero, 2019, pp. 571-581). Y es por ello que aquí también queremos denunciar la evidente desatención de los legisladores en este sentido. En parte, la responsabilidad de que esta jurisprudencia restrictiva para con la autonomía local siga teniendo virtualidad en la actualidad es responsabilidad de los legisladores porque, mientras que estos no asuman la tarea de definir qué son los intereses locales, los mismos podrán desnaturalizarse con bastante facilidad. Es sencillo argumentar que existe un interés local y un supralocal que se yuxtaponen. Y es sencillo, por ende, limitar la capacidad de decisión del municipio si media un interés supralocal en cualquier materia. La jurisprudencia puede cambiar y desplazarse hacia un prisma más garantista, si se quiere, más municipalista. Pero, en todo caso, el avance jurisprudencial necesariamente ha de venir precedido por un avance legislativo. Pues es a nuestro legislador democrático al que le corresponde la tarea de desarrollar

aquellas categorías poco precisadas en el texto constitucional. Y las disposiciones legislativas que se han venido impugnando tras más de cuarenta años de democracia han seguido en una línea tendencialmente opuesta a la de consolidar el poder municipal en España (López Castillo y Arroyo Gil, 2022).

4.3. Sobre la supuesta optimización

Avalar que los municipios cuenten con una mínima participación en un asunto de reconocido interés local no es optimizar. Recordemos que la optimización significa «la consecución del máximo posible de autonomía local (...) hasta donde lo permita la propia Constitución» (Velasco Caballero, 2009, p. 60). La Constitución, de hecho, no prevé que los ayuntamientos participen en el gobierno, sino que gobiernen en aquellos asuntos que son de su interés. Y que gobiernen con autonomía. Gobernar no es lo mismo que participar en el gobierno. Aquí puede esgrimirse, como veníamos denunciando, que en aquellas materias donde exista un interés supramunicipal, el gobierno se debe compartir. A lo que responderíamos que la cogobernanza no se agota asignando un mínimo de participación a una de las partes implicadas en la supuesta cogobernanza.

Si algo se presume de una verdadera cogobernanza es que la misma debe sustentarse en el acuerdo, en el diálogo y en la negociación entre homólogos. Cabría razonar, desde el prisma de la optimización, que si el objeto controvertido es la gestión de un interés local y al tiempo supralocal, entidades locales y comunidades autónomas deban sentarse a negociar las posibles actuaciones que resultarían más razonables para cada entidad territorial. A veces se nos olvida que las entidades territoriales no actúan aisladamente y que sus actuaciones no deben estar guiadas por el enfrentamiento, sino por la cooperación, la colaboración y la solidaridad entre todas ellas (Moreno González y Pablos Mateos, 2023).

En este sentido, estamos con los recurrentes en que, si bien no es exigido por la norma porque en cualquier caso los municipios no son colegisladores, sí podrían haber estado, al menos, presentes (con voz, pero sin voto) en la tramitación del decreto Ley impugnado en la sentencia. Su presencia en la tramitación y la posibilidad de intervenir durante la misma no significa, en modo alguno, elevarles al grado de colegisladores. Propiciar espacios donde exista una comunicación entre distintas entidades territoriales, cuando menos si van a ser afectadas directas, es conforme al prisma de la optimización. Presumir que los mismos no deben tomarse en consideración en el procedimiento legislativo, puesto que la autonomía (o la versión que se tenga sobre la misma) es tan solo un canon de constitucionalidad de la norma, una vez esta ha sido aprobada, no es optimización.

Tampoco resulta acorde con la teoría de la optimización el motivo que el Tribunal Constitucional ofrece para justificar la extracción de poder en materia de vivienda por parte de los ayuntamientos. Aduce que es el legislador básico el que asigna a las comunidades autónomas velar por el derecho a la vivienda y por el equilibrio y preservación de la calidad de vida y de un desarrollo territorial y urbano sostenible. ¿Y esto es, acaso, excluyente de una actuación municipal al respecto? Precisamente el EAC determina como parte integrante del organigrama interno de la comunidad autónoma a sus municipios, entre otras entidades locales. De ahí que también los municipios catalanes conformen la estructura territorial básica de la comunidad autónoma de Cataluña, al igual que todas las comunidades autónomas conforman el Estado. Si desde la Unión Europea se encomienda una tarea a España, no significa necesariamente que la misma deba desempeñarse por la escala central. Este razonamiento es extensible a la escala autonómica. Es más, cuantas más entidades territoriales queden involucradas en el aseguramiento de una tarea, más aún las municipales, que son las más cercanas a la ciudadanía y las que presumiblemente mejor conocen los conflictos que se suscitan en sus localidades, mejor aquilatado quedará el derecho a la vivienda y el desarrollo territorial sostenible.

5. CONCLUSIONES

Existen dos conclusiones principales que ya se han venido anticipando en el análisis y en los comentarios anteriores acerca del estudio de la STC 64/2025 y del supuesto cambio jurisprudencial al que apela la propia sentencia. La primera conclusión es que optimizar la autonomía local en Cataluña resulta difícil. Sobre todo, porque la optimización de la que se parte cuando se teoriza sobre este mandato de optimización toma como parámetro la Constitución, cuyas escasas previsiones acerca del régimen local permitirían ensanchar la institución de la autonomía local hasta un máximo no conocido en el derecho español. Sin embargo, es el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña el que veta la posibilidad de optimizar la autonomía de los municipios catalanes, en la línea de la Constitución de 1978, cuando atribuye a la propia Generalitat la posibilidad

de incidir en muchas materias genuinamente locales, pero cuya competencia exclusiva es predicable de la comunidad autónoma en la letra del Estatuto.

La segunda es que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sigue la misma senda de siempre y que, por tanto, hemos de desmentir esta pretendida novedad jurisprudencial. Denunciamos, de hecho, que se llame novedad a un cambio de denominación, cuando el contenido de la doctrina aplicable sigue siendo el de la garantía institucional de la autonomía local, que fue introducido en 1981 y no ha sufrido variaciones sustanciales desde entonces.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alexy, R. (2022). *Teoría de los derechos fundamentales* (3.^a ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Álvarez García, V. (2013). Las reglas constitucionales sobre la interiorización del régimen local en los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la problemática naturaleza jurídica de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (99), 61-97. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-99-septiembre-diciembre-2013/las-reglas-constitucionales-sobre-la-interiorizacion-del-regimen-local-en-los-estatutos-de-autonomia-2>
- Caamaño Domínguez, F. (coord.) (2003). *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Caamaño Domínguez, F. (2004). Autonomía local y Constitución. Dos propuestas para otro viaje por el callejón del gato. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (70), 161-188. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-70-eneroabril-2004/autonomia-local-y-constitucion-2>
- Carro Fernández-Valmayor, J. L. (1998). El debate sobre la autonomía municipal. *Revista de Administración Pública*, (147), 59-96. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-147-septiembre-diciembre-1998/el-debate-sobre-la-autonomia-municipal-2>
- Cidoncha Martín, A. (2019). La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local como ley de garantía de la autonomía local. En M. Aragón Reyes, J. Jiménez Campo, C. Aguado Renedo, A. López Castillo y J. L. García Guerrero (dir.), *La Constitución de los españoles: estudios en homenaje a Juan José Solozábal Echavarría* (pp. 519-536). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Cidoncha Martín, A. (2022). El significado constitucional de la autonomía local. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dir.), *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 59-96). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- De la Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo, T. (2010). Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales. En A. Ruiz Ojeda (coord.), *El gobierno local: estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña* (pp. 397-452). Iustel.
- Embidi Irujo, A. (1981). Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (30), 437-470.
- Galán Galán, A. (2010). El reparto del poder sobre los Gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 97-159. <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/734>
- García-Escudero Márquez, P. (2019). La imprecisión en las leyes, vulneradora de la seguridad jurídica. El Tribunal Constitucional no puede asumir la función de legislador positivo. Comentario a la Sentencia 135/2018, de 13 de diciembre, en la cuestión de inconstitucionalidad n.^º 3377-2018, planteada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo respecto al artículo 367.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE n.^º 13, de 15 de enero de 2019). *Revista de las Cortes Generales*, (106), 571-581. <https://doi.org/10.33426/rccg/2019/106/1413>
- García Morillo, J. (1996). La versatilidad de lo básico. *Revista de Administración Pública*, (139), 125-152. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-139-eneroabril-1996/la-versatilidad-de-lo-basico-2>
- García Morillo, J. (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*. Marcial Pons.
- López Castillo, A. y Arroyo Gil, A. (dir.) (2022). *Garantías y límites de la autonomía local*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Martín Cubas, J. (2022). Una gobernanza democrática para el territorio y contra la despoblación. En G. Moreno González (dir.), *Reformas para la cohesión territorial de España* (pp. 59-77). Marcial Pons.
- Moreno González, G. y Pablos Mateos, F. (dir.) (2023). *Las políticas de solidaridad ante el reto demográfico y territorial*. Aranzadi.
- Nieto Garrido, E. M.^a (2018). *El estatuto constitucional de los entes locales. La autonomía local y la vinculación negativa a la ley: una propuesta de reforma constitucional*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Nieto Garrido, E. M.^a (2022). El estatuto constitucional de los entes locales. En A. López Castillo y A. Arroyo Gil (dir.), *Garantías y límites de la autonomía local* (pp. 29-58). Fundación Democracia y Gobierno Local.

- Núñez Rivero, C. y García Aranda, S. (2010). La autonomía local en los orígenes del constitucionalismo español (1808-1873). *Revista de Derecho de la UNED*, (7), 489-523. <https://doi.org/10.5944/rduned.7.2010.11035>
- Ortega Álvarez, L. (1993). La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (259), 475-497. <https://doi.org/10.24965/realal.vi259.8788>
- Pablos Mateos, F. (2016). *Autonomía y suficiencia financiera de la hacienda municipal*. Aranzadi.
- Parejo Alfonso, L. J. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Instituto de Estudios de Administración Local.
- Parejo Alfonso, L. J. (1986). La autonomía local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (229), 9-64. <https://doi.org/10.24965/realal.vi229.8449>
- Parejo Alfonso, L. J. (2000). *Constitución, municipio y garantía institucional*. Grijley.
- Pavani, G. (2019). *El gobierno local: de los antiguos modelos europeos al nuevo paradigma latinoamericano*. Olejnik Ediciones.
- Requejo Pagés, J. L. (2006). Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 51-56. <https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/620>
- Ruiz-Rico Ruiz, C. (2017). *Reforma de la Administración local y problemática jurídico-constitucional. Experiencias de innovación democrática*. Tirant lo Blanch.
- Salvador Crespo, M. T. (2007). *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Fundación Democracia y Gobierno Local e Instituto Nacional de Administración Pública.
- Solozábal Echavarría, J. J. (2009). El marco estatutario del régimen local. *Revista de Administración Pública*, (179), 9-35. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-179-mayoagosto-2009/el-marco-estatutario-del-regimen-local-2>
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho local. Sistema de fuentes*. Marcial Pons.
- Viciano Pastor, R. (2005). *Constitución y reforma de los Estatutos de Autonomía. Procedimientos constitucionales de modificación del Estado autonómico*. Tirant lo Blanch.

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 24, octubre de 2025
 Sección: RECENSIONES
 Recibido: 26-06-2025
 Modificado: 27-06-2025
 Aceptado: 27-06-2025
 Publicado: 28-10-2025
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/realia.11559>
 Páginas: 117-119



Referencia: Costagliola, F. (2025). Germán Fernández Farreres: La distribución de riesgos en la ejecución de los contratos públicos.
Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, 24, 117-119. <https://doi.org/10.24965/realia.11559>

Germán Fernández Farreres: La distribución de riesgos en la ejecución de los contratos públicos

Costagliola, Federica

Universidad de Cantabria. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-8841-3257>
 costagliolaf@unican.es

NOTA BIOGRÁFICA

Federica Costagliola es profesora ayudante doctora en la Universidad de Cantabria. Doctora en Ciencias Jurídicas por esta universidad y en Diritto dell'Economia por la Università degli Studi di Napoli Federico II. Su investigación se centra en el Derecho Administrativo, con especial dedicación a la incidencia del Derecho de la Unión Europea en el ordenamiento nacional, a la Administración electrónica y a los contratos públicos.

RESUMEN

Recensión del libro de Germán Fernández Farreres, *La distribución de riesgos en la ejecución de los contratos públicos*, Iustel, 2025, 246 pp.

PALABRAS CLAVE

Administración pública; contratos públicos; distribución de riesgos; riesgo y ventura; sector público.

ABSTRACT

Review of the book by Germán Fernández Farreres, *La distribución de riesgos en la ejecución de los contratos públicos*, Iustel, 2025, 246 pp.

KEYWORDS

Public administration; public contracts; risk allocation; assumption of risk; public sector.

1. La distribución de riesgos en la ejecución de los contratos públicos es uno de esos grandes temas relacionados con la contratación pública que genera muchas dudas y debates, quizás porque se trata de una cuestión incómoda, de límites difusos, donde el Derecho, la economía y la lógica administrativa no siempre transitan en la misma dirección. Lo cierto es que el principio de riesgo y ventura –piedra angular del sistema– y que como apunta el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de octubre de 2009 (rec. 763/2007), implica que «que el contratista, al contratar con la Administración, asume el riesgo derivado de las contingencias que se definen en la Ley de Contratos del Estado», sigue planteando muchas más preguntas que respuestas, especialmente cuando se trata de sus excepciones, modulaciones o consecuencias reales.

2. Precisamente sobre ese tema tan complejo y multifacético, se centra la obra que reseñamos. Un estudio ordenado, crítico y bien documentado, que no se limita a describir lo que dice la ley, sino que va más allá: analiza cómo funciona –y cómo debería funcionar– este principio en la práctica. Se trata de un asunto de capital transcendencia, ya que, como afirma el propio autor en el prólogo, cualquier previsión de riesgos en materia de contratación pública «se enfrenta a no pocas dificultades».

3. La monografía se organiza en siete capítulos, a los que se suma un epílogo final que ofrece una reflexión de conjunto. A lo largo del texto, el autor guía al lector con una mirada crítica y bien informada, hilando sus reflexiones recurriendo a una jurisprudencia abundante y actualizada –siempre pertinente, nunca meramente decorativa– que refuerza la solidez de sus planteamientos y enriquece el análisis. Gracias a esta combinación, el estudio logra desentrañar la compleja naturaleza del principio analizado, ilustrando no solo sus fundamentos y manifestaciones más evidentes, sino también sus zonas más problemáticas, a menudo desatendidas.

4. El primer y segundo capítulo, titulados respectivamente, «La regla general del riesgo y ventura del contratista en la ejecución de los contratos administrativos» y «Las excepciones a la regla del riesgo y ventura del contratista», abordan cuestiones preliminares que resultan esenciales para comprender la verdadera naturaleza del principio objeto de estudio. El primer capítulo se inicia con un recorrido histórico sobre el reconocimiento legal de esta regla en el ámbito de la contratación administrativa. A partir de ahí, el autor examina con detenimiento su significado y alcance, deteniéndose en los aspectos más relevantes del principio. Entre otras cuestiones, aclara que dicha regla no constituye una particularidad exclusiva de la contratación administrativa, sino que también tiene presencia en el ámbito de la contratación civil. Asimismo, se subraya que, si bien una interpretación literal de la vigente Ley de Contratos del Sector Público podría llevar a pensar que su aplicabilidad se restringe a los contratos administrativos, lo cierto es que se extiende también a contratos celebrados por entidades del sector público que no ostentan la condición de Administración pública.

El segundo capítulo se dedica al análisis de sus principales excepciones: la fuerza mayor, el *factum principis* y la obligación de incorporar avances técnicos que mejoren la prestación del servicio. Todas ellas son tratadas con rigor y acompañadas de una cuidada selección de jurisprudencia relevante. Así, por ejemplo, el examen del *factum principis* incluye una reflexión sobre su vinculación con actuaciones de la Administración concedente, tal como prevén los arts. 270.2 y 290.4 de la LCSP, apoyándose en pronunciamientos emblemáticos del Tribunal Supremo. Entre ellos, destaca la sentencia de 11 de julio de 2023 (rec. 1701/2021), en la que se afirma que no puede exigirse a una Administración que «asuma las consecuencias de decisiones adoptadas, en el ámbito de sus competencias, por una Administración distinta».

El tercer capítulo se centra en la relación del principio de riesgo y ventura con los riesgos imprevisibles e imprevistos que la legislación general en materia de contratos se resiste hoy en día a reconocer. Esta resistencia normativa contrasta con los planteamientos de una parte significativa de la jurisprudencia y de la doctrina, que abogan por un reconocimiento de tales riesgos con base en principios como la buena fe contractual, el interés general, la cláusula *rebus sic stantibus* o la prohibición del enriquecimiento injusto. En ocasiones, ello ha conducido a interpretaciones flexibles, orientadas a evitar que el contratista soporte en solitario las consecuencias de riesgos imprevistos –que no imprevisibles–. En este contexto, resultan especialmente ilustrativas sentencias como la del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1991 (RJ 2022) o la de 20 de marzo de 1985 (RJ 2841), en las que se aborda la posibilidad de corrección de los efectos del principio cuando concurren circunstancias excepcionales que alteran de forma sustancial el equilibrio económico del contrato.

Merece particular atención el análisis que el autor realiza del alcance que debe atribuirse a la compensación reconocida al contratista en los supuestos en que se admite la existencia de un riesgo imprevisible. Frente a interpretaciones maximalistas, la doctrina mayoritaria sostiene que dicha compensación debe ser parcial y nunca plena, precisamente para evitar que la traslación del riesgo se convierta en una exoneración absoluta de responsabilidad para una de las partes. El capítulo se cierra con una cuidada selección de los pronunciamientos jurisprudenciales que han contribuido a perfilar el concepto de riesgo imprevisible, así como con una reflexión final en torno a los mecanismos paliativos que se han ensayado para suplir la ausencia de un derecho del contratista a ser compensado en estos supuestos. El autor –con una postura clara y argumentada– advierte que resulta «ingenuo» pensar que, ante el fracaso de proyectos de gran envergadura económica, la respuesta deba consistir, sin más, en la imputación automática al contratista de sus consecuencias financieras. Y concluye señalando que la única vía razonable para evitar este tipo de situaciones pasa por una adecuada planificación y por un control preventivo y riguroso desde el inicio del procedimiento.

El capítulo cuarto se centra en las relaciones existentes entre el principio de riesgo y ventura y el ejercicio de los poderes contractuales por parte de la Administración, en particular el conocido como *ius variandi*. Tras un exhaustivo análisis, Fernández Farreres sostiene que los daños y perjuicios imputables a la actuación de la Administración en el ejercicio del poder de modificación que le reconoce la ley no forman parte del riesgo que asume el contratista. La indemnización de dichos daños se vincula a la alteración del principio *pacta sunt servanda*.

Al igual que en los capítulos anteriores, se incluye un detallado estudio de la doctrina jurisprudencial sobre la materia, tras el cual el autor no rehúye formular una crítica a la regulación vigente. Esta, además de plantear evidentes problemas probatorios, limita la cobertura legal del derecho a compensación derivado

de órdenes e instrucciones de la Administración al supuesto específico del restablecimiento del equilibrio económico-financiero de las concesiones, y solo cuando se produzca una ruptura sustancial del equilibrio económico contrato. Una restricción que, a juicio del autor, carece de justificación y que no resulta aceptable en la medida en que supedita el derecho a la indemnización o a la compensación a un requisito que, en muchos casos, puede dejar sin respuesta situaciones que igualmente exigen reparación.

El capítulo quinto se adentra en el análisis de las particularidades que presenta el principio de riesgo y ventura en relación con el régimen de garantías establecido en favor del concesionario de obra pública y de sus acreedores. En este tipo contractual, tanto el concesionario como sus acreedores gozan de una protección reforzada, en la medida en que, incluso cuando la resolución del contrato sea imputable al concesionario, la Administración asume en última instancia la responsabilidad de garantizar la cobertura de los derechos de los acreedores, lo que, en definitiva, constituye una garantía fundamental para el propio concesionario.

El capítulo sexto aborda la aplicación del principio que nos ocupa en el contexto excepcional de la ejecución de los contratos públicos durante el estado de alarma declarado con ocasión de la pandemia de la COVID-19. El autor se detiene, en particular, en la cuestión de la interpretación del concepto de «imposibilidad de ejecución» como fundamento del derecho al restablecimiento del equilibrio económico del contrato, considerándose suficiente, a estos efectos, que se acreditará que parte de las prestaciones resultaran de imposible ejecución, no siendo necesario que se tratara de una imposibilidad total o absoluta. El capítulo incorpora, además, un análisis de la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2024 (rec. 8/2022), que se pronuncia sobre la compatibilidad entre el régimen general de la LCSP en materia de concesiones y el régimen extraordinario aprobado durante la pandemia mediante diversos Reales Decretos-leyes, con especial atención al Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo. Tal como subraya Fernández Farreres, las diferencias entre ambos regímenes son, en realidad, de escasa trascendencia práctica, dado que la finalidad esencial de la normativa excepcional fue evitar que la aplicación estricta del régimen general dejara sin compensación al contratista afectado por las consecuencias derivadas de la crisis sanitaria.

Asimismo, se analizan con detalle las previsiones específicas adoptadas para determinadas concesiones estatales, como las relativas al transporte de viajeros por carretera, la construcción, conservación y explotación de las autovías de primera generación, o la gestión de áreas de servicio de la Red de Carreteras del Estado, cuyas peculiaridades reciben un tratamiento pormenorizado.

El último capítulo se centra en la posibilidad de que el régimen previsto en la LCSP pueda verse desplazado, total o parcialmente, por los acuerdos contractuales alcanzados entre las partes, con fundamento en lo dispuesto en el art. 34.1 de dicha ley, bajo la rúbrica «libertad de pactos». Como recuerda Fernández Farreres, en el ámbito de la contratación pública no puede soslayarse la especial posición de una de las partes –la Administración–, lo que condiciona el alcance de dicha libertad a los límites que impone el propio legislador. En otras palabras, la autonomía de la voluntad solo opera en aquellos aspectos que la norma no ha regulado de forma expresa o imperativa, lo que implica una libertad de configuración más restringida que la propia de la contratación entre particulares. En cualquier caso, resulta «lógico y razonable» reconocer cierto margen de maniobra a las partes a la hora de pactar el alcance del riesgo asociado a la ejecución del contrato, siempre dentro del respeto a los principios que rigen la contratación pública. La monografía se cierra con un epílogo en el que se resumen de forma sistemática y ordenada, las principales ideas desarrolladas en cada capítulo. Además de proponer ajustes normativos orientados a dotar al sistema de una mayor seguridad jurídica, el epílogo deja al lector unas reflexiones finales claras y concisas, que invitan a pensar y contribuyen, al mismo tiempo, a hacer amena y accesible la lectura de la obra.

5. En suma, se trata de una obra muy interesante ya que realiza un análisis exhaustivo de un tema espinoso. A través de un recorrido bien estructurado y sin caer en simplificaciones, el autor consigue desdibujar el alcance y los límites del principio de riesgo y ventura con una mirada crítica, pero también constructiva. Señala lo que falta, lo que chirría y lo que debería repensarse. La monografía tiene, además, la virtud de no quedarse en lo general, sino que aborda cuestiones concretas que afectan a la vida real de los contratos: qué ocurre cuando irrumpen riesgos imprevistos, o en qué medida pueden las partes pactar su propio reparto de riesgos apartándose del régimen legalmente establecido. En un campo donde las incertidumbres pueden afectar de manera directa a las partes contratantes, esta obra se convierte en una herramienta indispensable para entender y mejorar el sistema.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fernández Farreres, G. (2025). *La distribución de riesgos en la ejecución de los contratos públicos*. Iustel.

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 24, octubre de 2025
 Sección: RECENSIONES
 Recibido: 28-05-2025
 Aceptado: 25-06-2025
 Publicado: 28-10-2025
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/realia.11547>
 Páginas: 120-121



Referencia: Salgado Pontón, S. (2025). Roberto O. Bustillo Bolado (dir.), M.^a Antonia Arias Martínez y Paula Gamallo Carballude (coords.): La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24, 120-121. <https://doi.org/10.24965/realia.11547>

Roberto O. Bustillo Bolado (dir.), M.^a Antonia Arias Martínez y Paula Gamallo Carballude (coords.): *La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida*

Salgado Pontón, Sofía

Universitat Rovira i Virgili. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-6967-9168>

sofia.salgado@estudiants.urv.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Graduada en Derecho por la Universidad de Vigo. Máster en Derecho de las Administraciones Públicas por la Universitat Rovira i Virgili. Becaria de Iniciación a la Docencia e Investigación (BIDI) en la Universitat Rovira i Virgili. Sus principales líneas de investigación son el derecho administrativo del medio ambiente y el régimen jurídico de protección de las aguas minerales y termales y del dominio público hidráulico.

RESUMEN

Recensión del libro colectivo dirigido por Roberto O. Bustillo Bolado y coordinado por M.^a Antonia Arias Martínez y Paula Gamallo Carballude, *La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida* (prólogo de Luis Martín Rebollo), Aranzadi La Ley, 2025, 537 pp.

PALABRAS CLAVE

Medio ambiente; urbanismo; protección de la salud.

ABSTRACT

Review of the collective book directed by Roberto O. Bustillo Bolado and coordinated by M.^a Antonia Arias Martínez and Paula Gamallo Carballude, *La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida* (prologue by Luis Martín Rebollo), Aranzadi La Ley, 2025, 537 pp.

KEYWORDS

Environment; urban planning; health protection.

Una de las perspectivas doctrinales más interesantes que se plantea en la actualidad desde el derecho urbanístico y del medio ambiente español es la forma en que la normativa y las políticas públicas inciden en la salud y la calidad de vida de las personas. Más allá de la discusión en torno al carácter de principios/derechos de algunos de los contenidos de los arts. 43, 45 y 47 de la Constitución, los poderes públicos no pueden desconocer la interrelación entre todos ellos y el impacto que cada una de sus decisiones y acciones despliegan en ese contexto.

Desde la universidad de Vigo, esta obra colectiva aborda, con un enfoque multiperspectivo, la repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida. Tras un prólogo a cargo de Luis Martín Rebollo y un primer capítulo introductorio de Roberto Bustillo, la segunda parte del libro («Repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida en espacios

urbanos») examina, desde el prisma de su afectación a la salud y calidad de vida de los ciudadanos, cinco retos actuales de los ecosistemas urbanos: los desafíos urbanísticos y ambientales, la ordenación estratégica del territorio, la prevención, protección y defensa frente a los incendios en las ciudades, la planificación del uso del suelo y el avance hacia la materialización del concepto de «ciudad cuidadora». Esta segunda parte se completa con una reflexión en torno al urbanismo, vivienda y derecho a la ciudad desde la perspectiva del derecho portugués.

La tercera parte («Repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida en espacios rurales») hace lo propio con las áreas rurales: estudia, con la salud y la calidad de vida como hilo conductor del análisis, la problemática del abastecimiento y depuración en áreas no urbanas, los usos residenciales, el acceso a los servicios sociales, la crisis en la asistencia sanitaria y la ordenación urbanística. Las exposiciones anteriores se complementan con una defensa de la implementación de la compra pública verde como elemento de mejora de la calidad de vida en entornos rurales.

Por último, y como complemento imprescindible de los dos bloques anteriores, la cuarta parte de la obra («Repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida en espacios no necesariamente antrópicos») aborda la protección y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos a través de la gestión urbanística de los espacios forestales, litorales y de dominio público hidráulico.

Como de forma acertada señala Luis Martín Rebollo en su prólogo a este libro colectivo, «al contrario de lo que suele ser muy frecuente en libros colectivos, en los que muchas veces se amontonan colaboraciones inconexas y cada autor escribe lo que quiere sin considerar o tener en cuenta lo que han escrito otros en el mismo volumen, en esta ocasión late en el fondo de toda la obra una idea común, una finalidad compartida, unos elementos que dotan de unidad a lo que de otra forma resultaría heterogéneo y desarticulado». Este elenco de autores a los que se refiere el catedrático emérito de Cantabria se compone tanto de administrativistas consagrados como de jóvenes promesas investigadoras, pero que son, en todos los casos, especialistas en el tema tratado en sus contribuciones.

Es por ello que, desde el conocimiento de los problemas e insuficiencias que plantea la práctica urbanística y ambiental para el bienestar de las personas (crisis de cuidados en el ecosistema urbano, el acceso digital a los servicios sociales, el abandono y la despoblación de zonas rurales, etc.), estos exponen, a su vez, las soluciones en proceso de implementación y las nuevas herramientas al servicio de los objetivos a alcanzar: a las novedades legislativas y normativas y resoluciones de organismos internacionales se suman, como comprobará el lector, interesantes experiencias concretas de gestión pública en el contexto urbanístico-ambiental español. El operador jurídico encontrará en este libro, por ello, un esclarecedor diagnóstico de situación y un elenco de propuestas innovadoras para mejorar, desde la acción de las administraciones, la salud y la calidad de vida de los ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bustillo Bolado, R. O. (dir.), Arias Martínez, M.ª A. y Gamallo Carballude, P. (coords.) (2025). *La repercusión de la actividad pública urbanística y ambiental sobre la salud y la calidad de vida* (prólogo de Luis Martín Rebollo). Aranzadi La Ley.

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 24, octubre de 2025
 Sección: RECENSIONES
 Recibido: 04-04-2025
 Modificado: 23-05-2025
 Aceptado: 26-05-2025
 Publicado: 28-10-2025
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/realia.11528>
 Páginas: 122-124



Referencia: Zamora Roselló, M.^a R. (2025). Encarnación Montoya Martín (dir.) y M.^a Ángeles Fernández Scagliusi (coord.): El nuevo régimen de la minería en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre para el impulso de la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su reglamento general. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24, 122-124. <https://doi.org/10.24965/realia.11528>

Encarnación Montoya Martín (dir.) y M.^a Ángeles Fernández Scagliusi (coord.): *El nuevo régimen de la minería en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre para el impulso de la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su reglamento general*

Zamora Roselló, M.^a Remedios
 Universidad de Málaga. Departamento de Derecho Público (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3621-062X>
 remedios@uma.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Málaga, sus principales líneas de investigación se centran en el estudio del medio marino y el litoral, el turismo, las actividades extractivas, el sector energético y las materias primas críticas. Investigadora principal del grupo de investigación «Implicaciones normativas del medio ambiente, estándares ambientales y directriz ambiental», y de varios proyectos de investigación relacionados con el sector minero.

RESUMEN

Recensión del libro dirigido por Encarnación Montoya Martín y coordinado por M.^a Ángeles Fernández Scagliusi, *El nuevo régimen de la minería en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre para el impulso de la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su reglamento general*, Aranzadi, 2024, 202 pp.

PALABRAS CLAVE

Minería; ordenación del territorio; urbanismo; Andalucía.

ABSTRACT

Review of the book edited by Encarnación Montoya Martín and coordinated by M.^a Ángeles Fernández Scagliusi, *El nuevo régimen de la minería en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre para el impulso de la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su reglamento general*, Aranzadi, 2024, 202 pp.

KEYWORDS

Mining; territorial planning; urban planning; Andalusia.

Esta obra, dirigida por la profesora Encarnación Montoya Martín y coordinada por la profesora María de los Ángeles Fernández Scagliusi, ambas con amplia experiencia en el ámbito de la minería, aborda de manera muy oportuna la estrecha relación entre el sector minero y el territorio en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El contexto actual de la minería se encuentra marcado por la necesidad de fomentar las explotaciones. A nivel global nos encontramos ante una lucha sin tregua por las materias primas estratégicas, que está condicionando la vigente transición energética y tecnológica. Desde la Unión Europea, la aprobación en 2025 de los primeros proyectos estratégicos sobre materias primas fundamentales dio el pistoletazo de salida para

un nuevo impulso a la extracción de recursos mineros en el territorio comunitario. La Comunidad Autónoma de Andalucía es un territorio con un gran potencial en este sector y que debe plantearse su ordenación y encaje en su política territorial. En esta obra se exponen varios análisis sobre las implicaciones de la vigente Ley autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo en el régimen minero.

El estudio se inicia con el capítulo dedicado al uso extractivo en el suelo rústico en Andalucía, elaborado por la profesora Montoya Martín. Este apartado comienza con una referencia más amplia a la actividad minera en la legislación autonómica, con especial atención a las dos únicas comunidades autónomas que han elaborado una legislación propia en la materia: Galicia y Baleares. La autora también pone de relieve la regulación de las actividades extractivas en las diferentes legislaciones autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Destaca la profesora Montoya Martín cómo algunas comunidades autónomas consideran la actividad extractiva como un uso propio del suelo, rústico o no urbanizable; mientras que otro grupo incluye el suelo rústico minero entre la subcategoría de suelo rústico de especial protección. En las restantes comunidades autónomas no se incluye el uso minero entre los usos del suelo urbanizable.

A continuación, aborda la autora la minería en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre para el impulso de la sostenibilidad del territorio en Andalucía (LISTA). La norma andaluza, en línea con las previsiones del Texto Refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, clasifica el suelo en dos categorías –suelo urbano y suelo rústico–, reconociendo una tradicional reivindicación del sector minero: la consideración legal de la actividad minera como un uso propio y ordinario del suelo rústico, junto con el resto de los usos rústicos tradicionales, siempre que no se encuentre prohibido por la ordenación territorial y urbanística.

Se analizan también en este apartado las conclusiones adoptadas por el Tribunal Constitucional en su sentencia 25/2024, de 13 de febrero, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la LISTA; respecto a este pronunciamiento considera la profesora Montoya que es clave un posicionamiento claro de la administración autonómica en relación a sus efectos sobre el régimen de la minería en Andalucía.

La segunda de las aportaciones de esta obra colectiva versa sobre la ordenación del territorio y la actividad extractiva en Andalucía y está elaborado por el profesor Pérez Andrés, que destaca los retos que, en materia de planificación territorial, son más relevantes para la implantación y desarrollo de las actividades extractivas en Andalucía. En lo que respecta al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, coincidimos plenamente con el autor cuando afirma que tiene un contenido muy pobre en materia de actividades de minero-extractivas a pesar del potencial minero del territorio andaluz.

El autor considera que los planes subregionales constituyen el instrumento más importante para la implantación, con seguridad jurídica, de actividades extractivas o mineras; por lo que aboga por modificar planes aprobados desde 1999, para establecer áreas donde las actividades mineras ostenten la consideración de prioritarias. Además, el profesor Alonso Pérez incluye en su aportación un conjunto de propuestas orientadas a la mayor seguridad jurídica en el desarrollo de proyectos de minería extractiva en Andalucía. En concreto, se centra el autor en una mejora en la elaboración de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional y, específicamente, en la necesidad de que la consejería competente formule normas directoras que eviten las dificultades existentes para interpretar estos instrumentos, lo que ofrecería una mayor seguridad jurídica y evitaría la litigiosidad. Asimismo, también apuesta el autor por que la normativa de los planes de ordenación del territorio sea de mayor calidad jurídica y profundidad, a fin de evitar un exceso de discrecionalidad técnica.

Rafael Anzio León es el autor del tercero de los capítulos dedicados a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y su impacto en los proyectos mineros. Se analizan en este apartado los caracteres de la planificación territorial y urbanística previstos en la LISTA y su impacto sobre la actividad minera. Desarrolla el autor diferentes enfoques posibles de estos instrumentos respecto a la actividad minera: desde la prohibición absoluta a la implantación de usos mineros hasta la protección, sin matices, de los usos mineros. Finaliza este capítulo con el análisis de la obtención de licencia urbanística para proyectos mineros en Andalucía, distinguiendo entre la autorización de actuaciones mineras como actuaciones ordinarias en suelo rústico y aquellas otras con la consideración de extraordinarias.

El cuarto capítulo, elaborado por María Gema Macías Sañudo, se centra en la disciplina territorial urbanística y su vinculación con las actividades extractivas. La autora pone de relieve la existencia de controles y reglas de aprobación de los actos de los particulares sobre el suelo, para comprobar el cumplimiento de la normativa y también con un efecto constitutivo, al determinar la apropiación privada de un bien colectivo. Macías Sañudo aboga por la educación social como instrumento clave para lograr concienciar sobre la protección del territorio, recordando también la necesidad de apostar por un consumo equilibrado como base para alcanzar un modelo de desarrollo sostenible.

Domínguez Ramos estudia las competencias municipales y su incidencia en las actividades extractivas en el quinto de los capítulos. Las esenciales competencias en materia urbanística que ostenta el municipio llevan a la autora a considerarlo como la administración urbanística ordinaria; de ahí, el interés en analizar la incidencia de las competencias municipales sobre el planeamiento urbanístico de la actividad minera, con un recorrido comparativo entre el modelo de planeamiento de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística, de Andalucía, y la vigente LISTA. A continuación, analiza la autora la incidencia de las competencias municipales sobre la gestión urbanística en las actividades mineras, prestando especial atención a la licencia urbanística.

Posteriormente, el análisis se centra en las incidencias de las competencias municipales sobre disciplina urbanística en las actividades mineras. La autora analiza el marco normativo y las recientes sentencias de los tribunales superiores de justicia, donde se acepta la competencia de la administración urbanística para ejercer sus potestades de disciplina urbanística. Se completa este apartado con las referencias al restablecimiento del orden y las potestades inspectora y sancionadora en la LISTA y en su reglamento de desarrollo.

La última de las aportaciones se focaliza en el modelo de intervención administrativa en la actividad extractiva, y su autor es Carlos Ramírez Sánchez-Maroto. Este apartado se centra en las oportunidades que presentan la declaración responsable y la comunicación para las actividades extractivas. El autor realiza un estudio del régimen jurídico estatal de la declaración responsable y comunicación para actividades mineras en suelo no urbanizable o rústico y, a continuación, pasa a desarrollar las propuestas autonómicas en este ámbito. Mención específica merecen las referencias a la LISTA, que ha optado por no incluir este régimen para el subsector de minería de áridos, a diferencia de otras comunidades autónomas.

Como pone de relieve esta completa obra colectiva, el esquema de distribución de competencias entre todos los niveles administrativos, la complejidad de los procedimientos administrativos vinculados al sector minero, y el elevado impacto territorial y urbanístico de la actividad extractiva, son los ejes que van a condicionar la futura política andaluza sobre la minería. Desafíos a los que la administración andaluza debe ofrecer respuestas ante la demanda creciente de recursos y la necesidad de una ordenación e integración del sector en las políticas autonómicas territoriales y urbanísticas.

Nos encontramos, sin lugar a duda, ante una obra de referencia que pone de relieve las implicaciones de la LISTA en el ámbito de las actividades extractivas. El marco normativo y planificador del territorio no puede obviar la realidad de un sector de gran impacto como el minero; máxime en la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde los recursos existentes, las nuevas demandas y los últimos avances técnicos han puesto el foco de atención sobre las actividades mineras.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Montoya Martín, E. (dir.) y Fernández Scagliusi, M. Á. (coord.) (2024). *El nuevo régimen de la minería en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre para el impulso de la sostenibilidad del territorio de Andalucía y su reglamento general*. Aranzadi.

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 24, octubre de 2025
 Sección: RECENSIONES
 Recibido: 24-08-2025
 Aceptado: 12-09-2025
 Publicado: 28-10-2025
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/realia.11575>
 Páginas: 125-128



Referencia: Acín Biota, J. (2025). Mariela Yvanka Fernández Fernández: La provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios de la Administración local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 24, 125-128. <https://doi.org/10.24965/realia.11575>

Mariela Yvanka Fernández Fernández: *La provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios de la Administración local*

Acín Biota, Javier
 Generalitat de Catalunya (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-7271-7121>
 javieracin@uoc.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad de Barcelona. Licenciado en Derecho por la Universitat Oberta de Catalunya. Inscrito en el ROAC (Registro Oficial de Auditores de Cuentas). Interventor-Tesorero de la Administración local con habilitación de carácter nacional, categoría superior. Interventor de la Generalitat de Catalunya. Profesor colaborador en el Máster de Fiscalidad de la Universitat Oberta de Catalunya.

RESUMEN

Recensión del libro de Mariela Yvanka Fernández Fernández, *La provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios de la Administración local*, Iustel, 2024, 326 pp.

PALABRAS CLAVE

Administración local; Administración Pública; derecho administrativo; función pública; funcionario de carrera; provisión de puestos de trabajo.

ABSTRACT

Review of the book by Mariela Yvanka Fernández Fernández, *La provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios de la Administración local*, Iustel, 2024, 326 pp.

KEYWORDS

Local Governments; Public Administration; administrative law; public function; civil servant; provision of jobs.

Para el libro que analizamos en esta recensión resulta oportuno, en primer lugar, tener presente las consideraciones que se exponen a continuación:

1. su título, *La provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios de la Administración local*, no debe llevarnos al equívoco de creer que estamos ante un trabajo que versa sobre la provisión de los puestos de trabajo de la totalidad de los funcionarios públicos que prestan sus servicios en los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, sino tan solo la de aquellos que ejercen las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, cuya responsabilidad administrativa está reservadas a funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional (es decir, las funciones que así vienen reconocidas en el art. 92 bis, apartado 1.º, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local);
2. en consecuencia, se refiere únicamente a los funcionarios pertenecientes a alguna de las siguientes subescalas: Secretaría, Intervención-tesorería y Secretaría-intervención;

3. esta obra es fruto del trabajo de investigación de la Dra. Mariela Yvanka Fernández Fernández, viendo ahora la luz una leve reelaboración de su tesis doctoral (con mención internacional) presentada en 2024 en la Universidad de Oviedo, y
4. en el título de la mencionada tesis doctoral sí que se especifica de forma expresa que el estudio se circunscribe a la categoría de funcionarios correspondiente a los habilitados nacionales (Fernández Fernández, 2024b).

Tras la aclaración anterior, conviene recordar –como bien se apunta, en el prólogo, por parte del catedrático de Derecho Administrativo Javier García Luengo– que la provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios locales con habilitación nacional es un problema que ha recibido «multitud de soluciones en los últimos doscientos años, lo que ya nos da una idea de las tensiones y difíciles equilibrios que esta cuestión plantea», y que en el transcurso de los dos últimos siglos «la sucesión de soluciones, de fracasos y de aciertos, nos ayuda a comprender los problemas que, en buena medida, persisten con el paso de los años». El motivo que explica los numerosos vaivenes, e incluso zarandeos, a los que se ha sometido esta institución no responde a una única razón, sino que es multifactorial: se debe a un conjunto variado de causas (sociales, jurídicas, económicas, políticas y territoriales) tejidas inextricablemente en nuestra historia. En las páginas del libro se abordan en profundidad algunas de estas causas, entre las cuales merece destacarse una que es inherente a esta clase de funcionarios, a saber: la situación «dual» de los mismos en relación con el Estado y con la Corporación Local de destino de la que se hacía eco García-Trevijano Fos (1954, p. 81); tanto es así, que la autora no duda en considerar la figura del habilitado nacional como «una rara avis en el ordenamiento jurídico español, en la medida en que la doctrina le ha atribuido una doble relación de servicio con la Administración General del Estado y orgánica con las Entidades Locales en que aquéllos presten servicios de modo efectivo» (p. 29).

Precisamente la pertinaz tensión –el delicado equilibrio entre la autonomía local y el control de la legalidad en el mismo seno de las Corporaciones Locales– que, en mayor o menor intensidad, ha venido acompañando a la provisión de esta clase de puestos de trabajo desde sus orígenes, así como su adecuado encaje en el ordenamiento jurídico de un estado cuyos niveles de descentralización territorial han ido variando de forma significativa con el tiempo es, a nuestro parecer, lo que hace especialmente interesante el objeto de esta monografía. Pero no es éste el único atractivo de la obra, pues aborda otras facetas que no hacen sino que complementar y enriquecer el conjunto de la misma. En este sentido, la exhaustiva descripción de la compleja evolución normativa sobre la materia, ayuda a comprender el momento presente y explica «la evolución de los principios jurídicos implicados, las fórmulas que se idearon para evitar su plena aplicación y cuya desarticulación no fue sencilla (ni vino dada, en algún caso, por el Legislador, sino por el Tribunal Constitucional) y que (...) hasta hace muy pocos años (ya bien entrada la democracia) los puestos de trabajo de estos funcionarios eran proveídos por métodos que nada o poco tenían de ejemplares y en los que el control político estaba más que presente» (p. 22). También resulta muy ilustrativa la exposición que –aplicando técnicas del Derecho comparado– se hace del ejemplo inglés ya que, dada la tradición y el prestigio de sus figuras análogas a nuestros funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, en algunos aspectos puede verse como una auténtica piedra de toque de nuestro sistema.

El ensayo aquí recensionado se articula en siete capítulos, el primero de los cuales –*La figura del habilitado nacional: orígenes y sentido actual*– sitúa el origen inmediato de los actuales funcionarios con habilitación nacional en los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo (1924 y 1925, respectivamente), con la creación de los Cuerpos Nacionales de Administración Local; ahora bien, en épocas anteriores a dichos Estatutos ya existieron figuras tales como los Secretarios de Entidades Locales, Contadores, Interventores, Depositarios y personal encargado de asumir las funciones de tesorería. En este sentido, los albores, los antecedentes primigenios, de la configuración actual de los habilitados nacionales se remontan a la Constitución de Cádiz de 1812 en cuyo art. 320 se establecía que «habrá un secretario en todo Ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos, y dotado de los fondos del común». El régimen liberal constitucionalizado en Cádiz supuso un punto de inflexión, en cuanto la figura del Secretario vino a reemplazar a la del Escribano que, hasta entonces, era nombrado con carácter vitalicio por el Rey.

En el segundo capítulo se enfatiza el papel trascendental que, desde el siglo XIX, han jugado los principios de igualdad, mérito y capacidad en la provisión de los puestos de trabajo de los habilitados nacionales, tanto es así que a partir de la Carta Magna de 1837 todos los textos constitucionales recogen de forma expresa los principios de mérito y capacidad para el acceso a los cargos públicos. En opinión de la autora, ello respondería a una clara voluntad de alinearse a lo dispuesto por el art. 6 de la Declaración de

los derechos del hombre y del ciudadano (1789): «puesto que todos los Ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo público, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes».

El capítulo tercero probablemente sea una de las partes de la obra que, desde el punto de vista de la técnica jurídica, presenta mayor complejidad, pues aborda el reparto competencial en materia de provisión de puestos de trabajo de habilitados nacionales, el cual ha sido causa de disputa y objeto de litigo de forma reiterada a lo largo del tiempo. Prueba de su carácter controvertible son las diversas sentencias que el Tribunal Constitucional ha venido emitiendo desde principios de la década de los ochenta del siglo pasado; además, no se ha de ignorar que en varias ocasiones dichos pronunciamientos se han dictado con el voto particular de alguno de sus Magistrados, lo que pone de manifiesto las múltiples aristas de una cuestión poco pacífica y de la que es difícil alcanzar una solución jurídica que cuente con un consenso generalizado. En este sentido, hay que resaltar la encomiable labor realizada por la autora a la hora de repasar la jurisprudencia del Alto Tribunal, ya que va comentando de modo muy didáctico, a la par que inteligible, los principales fundamentos y argumentos en que se sustenta la mencionada jurisprudencia.

El cuarto capítulo se centra en el estudio de las funciones que están reservadas a los habilitados nacionales. También se abordan otras cuestiones relacionadas con dicha reserva como, entre otras, los supuestos particulares referentes a la realización de las funciones reservadas (agrupaciones, exenciones, servicios de asistencia, puestos en entidades de ámbito territorial inferior al municipio con personalidad jurídica) o la polémica que se suscitó en torno a la atribución –vía art. 3 del Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre– de la función de tesorería a la subescala de Secretaría-Intervención. Adicionalmente, la autora acude al Derecho comparado (el caso de Inglaterra) para apuntalar los argumentos que abogan por la necesidad de que determinadas funciones estén reservadas a los habilitados nacionales; en este sentido, se indica que a pesar de las palmarias diferencias entre el sistema jurídico inglés y nuestro ordenamiento jurídico, en esta materia se observan ciertas similitudes, como por ejemplo que «la normativa inglesa contempla que en todas las autoridades locales tienen que existir (...) los siguientes tres puestos, denominados, comúnmente, como *statutory officers*: el *Head of the Paid Service*, el *Chief Finance Officer* y el *Monitoring Officer*» (p. 215).

Los capítulos quinto y sexto se adentran en los sistemas de provisión (definitivos y no definitivos, respectivamente) de puestos de trabajo destinados a este tipo de empleados públicos. En relación con los sistemas de provisión definitivos, la autora contrapone la fórmula de los dos concursos (el ordinario y el unitario) que se celebran con una periodicidad anual al mecanismo de la libre designación; de esta última modalidad, la autora se detiene a comentar algunas de las críticas que desde la doctrina se han vertido sobre el uso –en ocasiones de forma abusivo– de la libre designación, el cual no siempre estaría debidamente justificado o acreditado su carácter excepcional. En cuanto a los sistemas de provisión no definitivos, se comentan las particularidades correspondientes a los nombramientos provisionales, las comisiones de servicios, las acumulaciones, los nombramientos de personal accidental y de personal interino, y las comisiones circunstanciales (en los casos de ausencia, enfermedad o abstención del funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional en los municipios de menos de mil habitantes).

El libro lo cierra un último capítulo, el séptimo, dedicado al cese del habilitado nacional nombrado por libre designación. Sobre esta cuestión Mariela Yvanka Fernández Fernández subraya los peligros que tales ceses pueden entrañar al tratarse de un acto discrecional, e incide en la especial importancia que en este ámbito cobra el cumplimiento escrupuloso de los requisitos formales o procedimentales, a fin de evitar que se acaben convirtiendo en un acto arbitrario; pues de lo contrario, si los poderes públicos no obraran con esta rectitud, se estaría incumpliendo el principio de interdicción de la arbitrariedad consagrado en el art. 9.3 de la Constitución. De ahí que la autora concluya que la «debida motivación del cese, fundamentada en el desempeño profesional, resulta esencial en esta materia, para tratar de frenar, al menos mínimamente, los riesgos apuntados y deber ir anudada a la garantía, para el funcionario así nombrado, que supone la reserva de un puesto (...) que, además, le sería asignado con carácter definitivo y no como nombramiento provisional» (p. 300).

La provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios de la Administración local es una obra que nos ofrece una muy cuidada visión panorámica de la materia: la forma sistemática y pedagógica al exponer la evolución histórica de la normativa, el acierto al escoger los fragmentos más clarividentes de la jurisprudencia, el justo equilibrio a la hora de traer a colación distintos enfoques doctrinales sobre una misma cuestión; y, todo ello, siempre desde el máximo rigor y con una refinada precisión. En este sentido, el contenido de las numerosas notas a pie de página (un total de 441) enriquecen y complementan de forma significativa el texto de una monografía ya de por sí muy meritaria. En suma, el lector tiene en sus manos una obra que no sólo

será de inestimable ayuda para los diferentes operadores jurídicos, sino que también podrá constituir un faro que ilumine –a investigadores, estudiosos y todos aquellos que estén interesados– al transitar la senda de esta parcela del Derecho Administrativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Fernández Fernández, M. Y. (2024a). *La provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios de la Administración local*. Iustel.
- Fernández Fernández, M. Y. (2024b). *La provisión de los puestos de trabajo de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional: sentido actual de la figura. Estudio especial de la libre designación y los efectos del cese* [tesis doctoral]. Repositorio Institucional de la Universidad de Oviedo. <https://hdl.handle.net/10651/74714>
- García-Trevijano Fos, J. A. (1954). Relación orgánica y relación de servicio en los funcionarios públicos. *Revista de Administración Pública*, (13), 53-102. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-13-eneroabril-1954/relacion-organica-y-relacion-de-servicio-en-los-funcionarios-publicos-3>