reALA

Número **25**
Nueva época
Abril, **2026**

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica

Artículos / *Articles*

El «referéndum-iniciativa» en el procedimiento de alteración de los términos municipales: una propuesta de futuro
The «referendum-initiative» in the procedure for municipal boundary alterations: A proposal for the future
Vilas Villamarín, Andrés 7-24

Implicaciones de los contratos de obra públicos basados en el precio como único criterio de adjudicación: el caso de España
Implications of public works contracts based on price as the sole award criterion: Case of Spain
Castel Aznar, Luis / Montalbán-Domingo, Laura / Catalá Alís, Joaquín 25-43

Las potestades administrativas desde la perspectiva tributaria: sus potestades mediatas y la improcedencia de su reemplazo por la autotutela o por nuevas figuras
Administrative powers from a tax perspective: Their mediated powers and the inadmissibility of their replacement by the power to issue an enforcement order or by newly created mechanisms
Bañeres de Frutos, Manuel 44-67

La Directiva 2014/24/UE como instrumento estratégico: análisis empírico de su impacto en la contratación pública española
The Directive 2014/24/EU as a strategic instrument: An empirical analysis of its impact on Spanish public procurement
Labella Cámara, Amaia / Castel Aznar, Luis 68-91

Competencias municipales y potestades excepcionales tras el rediseño del principio de autonomía local
Municipal competences and exceptional powers after the redesign of the principle of local autonomy
Vidal Cernadas, Gabriel 92-106

Soberanía algorítmica multinivel: un modelo federado para la gobernanza de IA en las diputaciones provinciales españolas
Multilevel algorithmic sovereignty: A federated model for AI governance in spanish provincial councils
Rivera Capón, Pablo 107-142

Recensiones / *Book reviews*

Yolanda Torres Barquilla: La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y administraciones públicas
Rivas Castillo, María Isabel 143-146

Gustavo Manuel Díaz González (coord.): Las actividades «internacionales» de los Gobiernos locales
Covilla Martínez, Juan Carlos 147-149

Fernando García-Moreno Rodríguez y José Manuel Cantera Cuartango: Los fondos Next Generation: análisis crítico de su implementación, gestión y control en Europa. En particular, en el caso de España. De su presuntuosa constitución y prometedora utilización a su equívoca articulación y deficiente ejecución
Renedo Santamaría, Ester 150-153

Pablo Meix Cereceda: Lenguaje, poder y derecho en la edad de la información
Bouazza Ariño, Omar 154-156

MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
INAP INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

https://inap.es
https://revistasonline.inap.es

2025 CALIDAD REVISTAS CIENTÍFICAS ESPAÑOLAS

ISSN: 1989-8975 – https://doi.org/10.24965/reala.25.2026 – https://reala.inap.es

reALA

Número **25**
Nueva época
Abril, **2026**

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica

FECYT-394/2025
Fecha de certificación: 12 de julio de 2019 (6ª edición)
Válido hasta: 19 de diciembre de 2027

MINISTERIO PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ISSN: 1989-8975
DOI: https://doi.org/10.24965/10.24965/reala.25.2026
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.: 912739208
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 Ganuza 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

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 Estudos de Direito 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 periodos 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 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*

El «referéndum-iniciativa» en el procedimiento de alteración de los términos municipales: una propuesta de futuro
The «referendum-initiative» in the procedure for municipal boundary alterations: A proposal for the future
Vilas Villamarín, Andrés 7

Implicaciones de los contratos de obra públicos basados en el precio como único criterio de adjudicación: el caso de España
Implications of public works contracts based on price as the sole award criterion: Case of Spain
Castel Aznar, Luis / Montalbán-Domingo, Laura / Catalá Alís, Joaquín 25

Las potestades administrativas desde la perspectiva tributaria: sus potestades mediatas y la improcedencia de su reemplazo por la autotutela o por nuevas figuras
Administrative powers from a tax perspective: Their mediated powers and the inadmissibility of their replacement by the power to issue an enforcement order or by newly created mechanisms
Bañeres de Frutos, Manuel 44

La Directiva 2014/24/UE como instrumento estratégico: análisis empírico de su impacto en la contratación pública española
The Directive 2014/24/EU as a strategic instrument: An empirical analysis of its impact on Spanish public procurement
Labella Cámara, Amaia / Castel Aznar, Luis 68

Competencias municipales y potestades excepcionales tras el rediseño del principio de autonomía local
Municipal competences and exceptional powers after the redesign of the principle of local autonomy
Vidal Cernadas, Gabriel 92

Soberanía algorítmica multinivel: un modelo federado para la gobernanza de IA en las diputaciones provinciales españolas
Multilevel algorithmic sovereignty: A federated model for AI governance in spanish provincial councils
Rivera Capón, Pablo 107

Recensiones / *Book reviews*

Yolanda Torres Barquilla: La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y administraciones públicas
Rivas Castillo, María Isabel 143

Gustavo Manuel Díaz González (coord.): Las actividades «internacionales» de los Gobiernos locales
Covilla Martínez, Juan Carlos 147

Fernando García-Moreno Rodríguez y José Manuel Cantera Cuartango: Los fondos Next Generation: análisis crítico de su implementación, gestión y control en Europa. En particular, en el caso de España. De su presuntuosa constitución y prometedora utilización a su equívoca articulación y deficiente ejecución

Renedo Santamaría, Ester 150

Pablo Meix Cereceda: Lenguaje, poder y derecho en la edad de la información

Bouazza Ariño, Omar 154

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 28-10-2025
Modificado: 14-12-2025
Aceptado: 10-12-2025
Publicación anticipada: 03-02-2026
Publicado: 27-04-2026
ISSN: 1989-8975 – DOI: https://doi.org/10.24965/reala.11603
Páginas: 7-24

Referencia: Vilas Villamarín, A. (2026). El «referéndum-iniciativa» en el procedimiento de alteración de los términos municipales: una propuesta de futuro. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 7-24. https://doi.org/10.24965/reala.11603

El «referéndum-iniciativa» en el procedimiento de alteración de los términos municipales: una propuesta de futuro

The «referendum-initiative» in the procedure for municipal boundary alterations: A proposal for the future

Vilas Villamarín, Andrés
Universidad de Vigo. Departamento de Derecho Público (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0009-0004-0433-8583
andres.vilas@uvigo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Investigador predoctoral en el Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Vigo. Sus líneas de investigación se centran en los instrumentos de participación ciudadana en el gobierno local.

RESUMEN

Objetivos: el trabajo plantea un «referéndum-iniciativa» aplicable a la fase de impulso de los procedimientos de creación, supresión o alteración de los términos municipales, analizando su encaje en el régimen local vigente y poniendo especial énfasis en la naturaleza sui generis de la iniciativa popular de segregación, así como en la condición singular de los enclaves municipales. **Metodología:** el artículo adopta una metodología dogmático-jurídica basada en la interpretación sistemática de las normas sobre participación vecinal en los expedientes de alteración y de la jurisprudencia constitucional y ordinaria, proponiendo, asimismo, de *lege ferenda*, una tipología consultiva inspirada en el precedente paradigmático del asunto Don Benito-Villanueva de la Serena. **Resultados:** el ordenamiento prevé ya una iniciativa vecinal en los supuestos de segregación que, mediante la subrogación, garantiza la eficacia de la participación y del control ciudadanos, mientras que un «referéndum-iniciativa» se perfilaría como un instrumento viable en los casos de fusión o incorporación municipal. **Conclusiones:** el estudio propone la ordenación de esta nueva tipología referendaria como un mecanismo de legitimación democrática y de control directo sobre los representantes locales en cuestiones de naturaleza excepcional.

PALABRAS CLAVE

Términos municipales; referéndum-iniciativa; gobierno local; subrogación; alteraciones territoriales; iniciativa vecinal.

ABSTRACT

Objectives: This study proposes a «referendum-initiative» applicable to the initial phase of procedures for altering municipal boundaries. It analyzes its integration within the current local government framework and highlights the sui generis nature of popular initiatives in cases of segregation, as well as the unique legal status of municipal enclaves. **Methodology:** The article employs a dogmatic-legal methodology based on the systematic interpretation of the rules governing citizen participation in boundary alteration procedures, along with relevant constitutional and ordinary case law. It also proposes, de *lege ferenda*, a consultative typology inspired by the precedent-setting case of Don Benito-Villanueva de la Serena. **Results:** The legal framework already provides for a citizen initiative in segregation cases, which, through subrogation,

ensures effective participation and citizen oversight. In contrast, a «referendum-initiative» emerges as a viable instrument in cases of municipal merger or incorporation. **Conclusions:** The study advocates for the establishment of this new referendum typology as a mechanism for democratic legitimization and direct citizen control over local representatives in matters of exceptional importance.

KEYWORDS

Municipal terms; referendum-initiative; local government; subrogation; territorial alterations; citizen initiative.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ESTUDIO PRELIMINAR SOBRE LA ALTERACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES. 3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN VECINAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ALTERACIÓN DE LOS TÉRMINOS MUNICIPALES. 3.1. UNA INICIATIVA POPULAR SUI GENERIS EN EL PROCEDIMIENTO DE ALTERACIÓN TERRITORIAL Y SUS IMPLICACIONES. 3.2. CARÁCTER GENERAL DE LAS CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES DEL ART. 71 LRBRL. 3.2.1. El problema de las «consultas sectoriales» en los casos de segregación. 3.2.2. La viabilidad del «referéndum-iniciativa» en los supuestos de incorporación y fusión. 4. LOS ENCLAVES MUNICIPALES: ESPECIAL REFERENCIA A LOS REFERÉNDUMS DE CONTENIDO ESTATUTARIO. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene por objeto el análisis de una modalidad específica de consulta popular –un «referéndum-iniciativa»[1]– vinculada al ejercicio de la iniciativa municipal en los procedimientos de creación, supresión o alteración de la planta local[2]. Esta tipología referendaria se enmarca en el mandato de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), cuyo art. 5 establece que «para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de *referéndum* allá donde la legislación lo permita».

Ahora bien, ni el constituyente[3] ni el legislador –tanto orgánico *ex* art. 92.3 de la Constitución española (CE), como ordinario, a través de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)– han desarrollado este supuesto excepcional de participación popular. De ahí que, si bien es cierto que una regulación incompleta no fomenta la participación, también lo es que, frente a la lógica del formalismo normativo, pueda sostenerse la existencia de una cierta «participación sin norma» (Castel Gayán, 2010, p. 185). Lo anterior se señala sin perjuicio del análisis *infra* sobre la iniciativa popular de segregación, prevista en los arts. 11 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (RPDT), y 9.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (RLRL).

El presente trabajo toma como punto de partida el conocido precedente de Don Benito-Villanueva de la Serena (2021) para examinar la normativa aplicable al denominado «referéndum-iniciativa»[4]. El objetivo

---

[1] Se acoge aquí el término utilizado por Scudiero (1971, pp. 51 y ss.) para describir los referéndums territoriales en Italia.

[2] Sobre la alteración de términos municipales pueden verse, entre otros, Sosa Wagner y De Miguel García (1987), Arias Martínez (2015, pp. 105-138) y Carbonell Porras (2018a, pp. 2473-2502; 2018b, pp. 5-21). Sobre la necesidad de corregir el *inframunicipalismo*, puede verse igualmente Carbonell Porras (2022, pp. 269-303).

[3] Sobre un estudio del referéndum local en la tradición jurídica española véase, por todos, Ibáñez Macías (2005, pp. 81 y ss.). Conviene destacar la ausencia de una reflexión profunda sobre las formas de participación vecinal durante el proceso de elaboración y aprobación de la Constitución. Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 109, de 13 de julio de 1978, pp. 4207-4212. La interpretación constitucional posterior, marcada por los conflictos vasco y catalán, evidencia un «olvido del referéndum local» y la falta de una «visión de conjunto» en el Estado autonómico (Ibáñez Macías, 2013, p. 98).

[4] La primera vez que el Consejo de Ministros se mostró favorable a una consulta en este ámbito fue en 1986, con motivo de la disolución del Ayuntamiento de Hiruerrieta (Gipuzkoa) y la creación de los municipios de Icazteguieta, Orendáin y Baliarrain. Véase el informe remitido por la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes al Senado, a petición del senador Jon Iñarritu García, con base en el art. 20.2 del Reglamento del Senado. Disponible en: https://www.senado.es/. Posteriormente, el Gobierno autorizó la convocatoria de una votación sobre la segregación del núcleo de población de Villamayor de Gállego del Ayuntamiento de Zaragoza (2005), pero esta consulta, prevista para el 15 de enero de 2006, constituía un intento de la Administración zaragozana por frenar fraudulentamente el procedimiento ya concluido de segregación y constitución del nuevo municipio (STJS Aragón 181/2002,

es determinar su posible encaje en alguno de los procedimientos de alteración territorial (art. 13 LRBRL), prestando especial atención al papel que desempeña la iniciativa vecinal en dichos procesos. Asimismo, se aborda el problema jurídico de los «enclaves municipales» y las implicaciones derivadas de la incorporación, en determinados estatutos de autonomía, de mecanismos de consulta para la «segregación-agregación» de estos residuos feudales (Sosa Wagner, 1986, pp. 600-627).

2. ESTUDIO PRELIMINAR SOBRE LA ALTERACIÓN DE TÉRMINOS MUNICIPALES

Corresponde a las CC. AA. la definición de la planta local, si bien dentro del marco definido por la normativa básica estatal (art. 13.1 LRBRL, en relación con los arts. 148.1.2.ª y 149.1.18.ª CE)[5]. Conforme a esta última, la creación y supresión de municipios, así como la modificación de sus límites territoriales, exige la observancia de una serie de trámites esenciales (audiencia de los municipios afectados, dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo autonómico, informe de la Administración que ejerza la tutela financiera y comunicación a la Administración del Estado) y de «unas normas básicas sobre el régimen de fusiones y segregaciones» (Arias Martínez, 2015, p. 109).

La legislación estatal distingue cuatro modalidades de alteración:

I. la agregación total o incorporación de uno o varios municipios a otro u otros limítrofes [arts. 2.1.ª RPDT y 3.1 a) TRRL];
II. la fusión de dos o más municipios limítrofes [arts. 2.2.ª RPDT y 3.1 b) TRRL];
III. la segregación de parte del territorio municipal para constituir un municipio independiente [arts. 2.3.ª RPDT y 3.1 c) TRRL]; y
IV. la segregación destinada a su agregación a un municipio colindante [arts. 2.4.ª RPDT y 3.1 d) TRRL].

La primera modalidad comporta «la anexión del término o términos municipales a otro municipio, en el cual quedará integrada a todos los efectos la personalidad de los municipios incorporados» y procede cuando existan notorios motivos de necesidad o de conveniencia económica o administrativa (arts. 4.1 y 2 RPDT y 4 TRRL). El municipio «incorporante» se convierte en sucesor universal de los bienes, derechos, acciones, deudas y cargas de la entidad extinguida, debiendo respetar las situaciones administrativas consolidadas (Sosa Wagner y De Miguel García, 1987, pp. 40-44).

El segundo supuesto (fusión) alude a la creación de una nueva entidad municipal y, de forma correlativa, a la extinción de los municipios que deciden integrarse en ella. Tras la reforma del art. 13 LRBRL introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, el ordenamiento distingue entre la fusión voluntaria de municipios (art. 13.4 a 6 LRBRL) y la posibilidad de incluir propuestas de fusión en los planes económico-financieros planteados por los entes locales (art. 116 bis LRBRL). La vía voluntaria permite que municipios colindantes de la misma provincia acuerden su fusión mediante convenio aprobado por mayoría simple, sin umbral de población y con prohibición de segregación durante diez años, ofreciendo incentivos como el incremento en la participación en tributos del Estado, prioridad en subvenciones y dispensa temporal de nuevos servicios obligatorios[6].

Conviene subrayar que, tras la modificación, el art. 13.6 LRBRL rebaja el umbral decisorio del pleno sobre la procedencia de la alteración (art. 10.4 RPDT) a la mayoría simple, opción legislativa cuyo encaje constitucional ha sido confirmado por la jurisprudencia a fin de fomentar la unión de municipios y mejorar

---

ECLI:ES:TSJAR:2002:521, FJ 5; STS de 7 de junio de 2005, ECLI:ES:TS:2005:3616). El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Zaragoza, mediante sentencia de 12 de abril de 2007 (recurso núm. 631/2005), anuló la convocatoria al considerar que la capital carecía de competencia sobre un expediente ya finalizado.

[5] Sobre el fomento estatal de las fusiones (art. 13.3 LRBRL), véase STC 214/1989, de 21 de diciembre, FFJJ 8 y 9. En este sentido, «el bloque de constitucionalidad permite al Estado establecer los requisitos necesarios que deben reunir los municipios en todo el territorio nacional y, asimismo, dictar medidas tendentes a favorecer la fusión de municipios. Ello se justifica no solo en un concreto título competencial del Estado [art. 149.1.18.ª CE] sino también en la garantía de la posición constitucional de los municipios que se reconoce en los artículos 137 y 140 CE». Véase Arias Martínez (2015, p. 110). El TC, en la Sentencia 103/2013, de 25 de abril, señala: «sin perjuicio de la competencia exclusiva […] para la alteración de los términos municipales comprendidos en su territorio, forma parte de la competencia estatal la regulación del elemento territorial y su relación con el resto de los elementos que componen la estructura municipal para configurar un modelo municipal común, competencia básica» (FJ 5).

[6] En España solo se han dado otros dos casos en democracia; en 2013, dos municipios gallegos se unieron para formar Oza-Cesuras (A Coruña) y, en 2017, se unieron Cerdedo y Cotobade (Pontevedra). Véase Carbonell Porras (2018a, pp. 2486-2487).

la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales[7]. Ahora bien, «resulta cuanto menos sorprendente –como señala Arias Martínez (2015, p. 122)–, debido a la relevancia del acuerdo», que la LRBRL prescinda aquí de la mayoría cualificada –voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación– que, en cambio, sí mantiene para las restantes modalidades (art. 47 LRBRL).

Sea como fuere, el acuerdo municipal conserva la naturaleza de acto de impulso del procedimiento, en cuanto expresa la iniciativa para la tramitación del expediente, sin cerrar el proceso decisorio, que corresponde en última instancia al Consejo de Gobierno autonómico, el cual resuelve mediante decreto conforme a la normativa autonómica y los arts. 13.1 RPDT y 9.5 TRRL.

A su vez, la vía del art. 116 *bis* LRBRL no configura una fusión coactiva en sentido estricto, pues la jurisprudencia constitucional ha precisado que la propuesta de fusión forzosa constituye una medida posible, no obligatoria, que debe respetar tanto la autonomía local como las competencias autonómicas (SSTC 41/2016, de 3 de marzo; 180/2016, de 20 de octubre; 107/2017, de 21 de septiembre). Con todo, Arias Martínez (2015, pp. 120-121)[8] ha subrayado el riesgo potencial de dicha previsión para la autonomía local y el ámbito competencial autonómico.

Finalmente, la segregación municipal puede adoptar dos modalidades: segregación y segregación-agregación. La primera permite la creación de un nuevo municipio mediante la separación de una parte del territorio de uno o varios municipios cuando concurran motivos permanentes de interés público –tales como la colonización interior, la explotación de recursos o la implantación de actividades industriales– conforme a los arts. 6 TRRL y 6 RPDT. La segregación-agregación posibilita la incorporación de parte del territorio de un municipio a otro colindante por razones urbanísticas o económicas (art. 7 RPDT). En cualquiera de los casos, la normativa exige garantizar la viabilidad económica de las entidades resultantes y la existencia de una diferenciación territorial real y efectiva, evitando la segregación de núcleos físicamente unidos al municipio originario por continuidad urbana (Carbonell Porras, 2018a, pp. 2480-2484).

Desde 1985, la legislación básica estatal supedita la creación de nuevos municipios a la existencia de un núcleo de población territorialmente diferenciado y a la acreditación de que ni la nueva entidad ni la matriz verán mermada la calidad de los servicios locales, asegurando además que el nuevo municipio podrá atender las competencias que le son propias. Tras la reforma de la LRBRL operada por la Ley 27/2013, el art. 13.2 LRBRL incorpora dos requisitos adicionales de notable impacto: el núcleo segregado debe contar con, al menos, 4 000 habitantes y los municipios resultantes han de ser financieramente sostenibles, conforme a los principios de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Se trata de requisitos básicos estatales que, en virtud del art. 149.1.18.ª CE, constriñen la competencia normativa autonómica en la materia, desplazando cualquier regulación autonómica contraria (cláusula de prevalencia ex art. 149.3 CE)[9]. Debe añadirse que la exigencia relativa al umbral poblacional y a la sostenibilidad financiera solo rige cuando la creación del nuevo municipio es consecuencia de una segregación, pero no cuando se deriva de un proceso de fusión (Carbonell Porras, 2018a, pp. 2480-2484)[10]. No en vano, varias leyes autonómicas prevén precisamente la fusión como mecanismo para asegurar la prestación adecuada de los servicios obligatorios en municipios que, de forma individual, carecen de capacidad o recursos suficientes (arts. 13.4 a 6 LRBRL)[11].

---

[7] «Más allá de la virtualidad real de esta previsión (y de la valoración de oportunidad que merezca que una decisión evidentemente trascendental para la vida municipal no esté sujeta a un régimen de mayoría cualificada), es claro que dinamiza el principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE) y facilita las fusiones voluntarias con el fin de lograr una reducción del mapa municipal instrumental de los principios de eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), eficiencia en el uso de los recursos públicos (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). Se sitúa, por tanto, en el terreno de las bases del régimen local (art. 149.1.18 CE)» (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 6 a).

[8] «[…] es previsible que ninguno de los posibles municipios colindantes esté interesado en participar en dicha fusión debido, precisamente, al delicado estado financiero y económico en el que se encuentra el Ayuntamiento […]. Esta fusión forzosa, además de limitar la autonomía local, invade la competencia autonómica para disciplinar la alteración de los términos municipales puesto que, […], resulta discutible que el Estado pretenda alterar puntualmente y no mediante el establecimiento de criterios generales, el mapa municipal de las Comunidades Autónomas, cuando son ellas las competentes para adoptar estas decisiones».

[9] Véase Antelo Martínez (2013, pp. 91-102).

[10] En sentido contrario, advierte Arias Martínez (2015, p. 125) que los municipios que, aun fusionándose, no lleguen a alcanzar un mínimo de 4 000 habitantes *ex* art. 13.2 LRBRL, «no podrán suscribir un convenio de fusión», una consecuencia difícilmente justificable, a juicio de la autora, pues excluye precisamente a la mayoría de los candidatos.

[11] Sobre estas cuestiones, el TC ha señalado que «la exigencia de que se creen nuevos municipios solo cuando resulten financieramente sostenibles (art. 13.2 LRBRL), si no deriva directamente de los arts. 31.2, 103.1 y 135 CE, entra dentro, sin lugar a dudas, de la competencia estatal para diseñar el modelo municipal español; exactamente igual la fijación de mínimos poblacionales: el Estado

Una vez delimitado el marco conceptual y normativo que sirve de premisa al estudio, es posible abordar seguidamente el examen de los referéndums sobre esta materia.

3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN VECINAL EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ALTERACIÓN DE LOS TÉRMINOS MUNICIPALES

La institución del referéndum[12] –y, en un sentido más amplio, el conjunto de consultas populares– se caracteriza por una notable pluralidad de tipologías (consultivos, decisorios, abrogativos, etc.)[13], cuya delimitación exige atender a elementos como su objeto, efectos jurídicos, ámbito territorial, momento de celebración dentro del *iter* decisional o sujetos titulares de la iniciativa (Morel, 2018, pp. 53-84)[14]. No obstante, esta diversidad de modalidades referendarias no equivale a la definición reconocida por la jurisprudencia constitucional, la cual delimita de manera precisa tanto su naturaleza como el régimen jurídico que le es aplicable[15]. En efecto, el TC ha construido un concepto orgánico-procedimental de referéndum que no depende ni del carácter vinculante de la consulta, ni de su posición en el *iter* decisional, siendo un elemento personalista –identidad del sujeto consultado (cuerpo electoral)– y no finalista el que lo caracteriza; se trata, en consecuencia, de una especie del género «consulta popular» cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del conjunto de ciudadanos que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en un determinado ámbito territorial, expresivo de la voluntad del pueblo, conformado y exteriorizado a través de un procedimiento materialmente electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, incluidas las garantías administrativas y jurisdiccionales, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho *ex* art. 23.1 CE[16].

Por otro lado, la *praxis* judicial reconoce la existencia de consultas populares no referendarias, que se caracterizan por procedimientos menos formalizados y, aun cuando se encuentren institucionalizadas, carecen de los requisitos señalados *supra*. Dentro de esta categoría se incluyen mecanismos que podrían considerarse meros sondeos institucionalizados[17], los cuales, si bien poseen cierta relevancia política o social, no constituyen verdaderos mecanismos de decisión popular, reservados propiamente a los instrumentos de «democracia directa» (SSTC 63/1987, de 20 de mayo, FJ 5; 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3; 119/1995, de 17 de julio, FFJJ 3 y 6; ATC 399/1990, FJ 2). Más aún, la dinámica surgida en el contexto del proceso independentista catalán ha propiciado lo que Fernández Ramos (2019) califica como un auténtico «artificio del derecho público español»[18]: la celebración de consultas populares no referendarias mediante votación.

---

puede desarrollar un modelo municipal al amparo del art. 149.1.18.ª CE "basado en mayores exigencias de población y territorio", si lo considera "necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía"» (STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 6 b, citando la STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 5).

[12] Sobre el concepto de referéndum en España pueden verse, entre otros, Castellà Andreu (2013, p. 132) y Bueno Armijo (2008, pp. 208 y ss.).

[13] Véase Torres del Moral (1988, pp. 122 y ss.); STC 51/2017, 10 de mayo, FJ 4.

[14] *Prima facie,* todas las modalidades referendarias comparten una característica común: su alcance limitado, ya que la decisión popular se circunscribe a uno o varios asuntos concretos; además, la pregunta debe formularse con objetividad, claridad y simplicidad, de modo que la respuesta pueda expresarse en términos binarios («Sí» o «No») o, en su caso, entre un número reducido de opciones (Smith, 1976, pp. 4-5; Setälä, 2009, pp. 19-32).

[15] En cambio, García García (2009, pp. 48 y ss.) define las consultas del art. 71 LRBRL «una modalidad de participación administrativa y no política, razón por la cual está ausente en ellas el llamamiento al cuerpo electoral en cuanto titular de la soberanía […] y ese llamamiento no se hace como titulares de la soberanía, sino en su condición de vecinos». En sentido contrario, Sánchez Barrilao (2025, pp. 194-195) vincula la consulta popular municipal con la democracia directa y el derecho fundamental a la participación política (art. 23.1 CE); también con la garantía de amparo (art. 53.2 CE) y de constitucionalidad «a tenor de la consideración LRBRL como parte del bloque de constitucionalidad».

[16] Véanse, entre otros, SSTC 51/2017, de 10 de mayo, FJ 5 c); 31/2015, de 25 de febrero, FJ 8 b); 31/2010, de 28 de junio, FJ 69; 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2; 119/1995, de 17 de julio. Sobre una visión crítica de la construcción jurisprudencial véanse, entre otros, Lasagabaster Herrarte (2008, pp. 55 y ss.), López Basaguren (2009, pp. 202-240) y Carrasco Durán (2013, pp. 13-41).

[17] V. gr., el art. 53 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana de Cataluña. Sobre estas y otras formas de «democracia participativa» véanse, entre otros, Fernández Ramos y Pérez Monguió (2019, pp. 143 y ss.), Pizzorusso (1973, pp. 1473 y ss.) y Ramírez Nárdiz (2010, pp. 175 y ss.). Asimismo, véase la consulta de carácter no vinculante sobre «el modelo de la Feria de Abril», organizada en abril de 2024 por el Ayuntamiento de Sevilla a través de la sede electrónica municipal, en la que pudieron participar tanto las personas mayores de edad empadronadas como los titulares de casetas o de carruajes no empadronados (https://www.sevilla.org/decidesevilla/).

[18] «[…] la consulta popular no referendaria mediante votación aparece como un instrumento artificioso, exclusivo de nuestro ordenamiento […]. Cabe pensar que, si el TC hubiese admitido la competencia normativa de las Comunidades Autónomas […] o el

Al analizar la participación ciudadana en el ámbito local, la cuestión se vuelve especialmente compleja, en parte por la aparente discrepancia conceptual entre la jurisprudencia constitucional y la ordinaria. Las consultas populares municipales *ex* art. 71 LRBLR podrían interpretarse, según la definición constitucional, como consultas de carácter referendario [SSTC 31/2015, de 25 de febrero, FJ 5; 51/2017, de 10 de mayo, FJ 5 c)], dado que implican la manifestación directa de la voluntad de la totalidad de los vecinos; esto es, una *apellatio ad populum* mediante el órgano de expresión más autorizado: el cuerpo electoral municipal (o cuasi electoral)[19], compuesto por los vecinos con derecho de sufragio (o cuasi electores)[20] [STC 31/2015, de 25 de febrero, FJ 8 b)].

Esta interpretación, en cambio, no coincide plenamente con la posición adoptada por el TS, que no parece asumir la concepción orgánico-procedimental de la institución. En este sentido, la Sala de lo Contencioso ha precisado que la distinción entre «referéndum y consulta popular municipal» se encuentra claramente delineada en el FJ 2 de la STC 103/2008, de 11 de septiembre[21], encuadrando la segunda dentro del fenómeno más amplio de la democracia participativa; además, aclara que la consulta local constituye una modalidad de participación ciudadana en los asuntos públicos con un régimen jurídico propio, distinto del referéndum previsto en el art. 92 CE, en línea con la exclusión de su ámbito de aplicación establecida en la D. A. de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum (LOMR)[22]. En contraste, el TC ha defendido que corresponde a la LOMR «la previsión, genérica o en abstracto, de consultas referendarias distintas a las contempladas de modo expreso en la norma fundamental, consultas cuya regulación constituye contenido necesario, pero no exclusivo, de dicha ley orgánica», añadiendo, en suma, que esto fue precisamente lo que hizo el legislador orgánico *ex* art. 92.3 CE «para los *referenda* municipales» *ex* D. A. LOMR, en relación con el art. 71 LRBRL [STC 51/2017, de 10 de mayo, FJ 5 c)].

Sea como fuere, resulta pertinente centrar el análisis en la posibilidad de incorporar una modalidad específica de referéndum local dentro del procedimiento de alteración de los términos municipales en España. En este sentido, la Comisión de Venecia, en el informe *Referendums in Europe: an analysis of the legal rules in European States* (CDL-AD(2005)034), destaca que cuando determinadas decisiones se someten automáticamente a votación popular, puede hablarse propiamente de un «referéndum obligatorio» (apdos. 22-26), que, en el ámbito regional, se vincula normalmente a la revisión de normas fundamentales –como ocurre en los *Länder* suizos, en las regiones italianas o con ocasión de las reformas estatutarias–, y que, en el plano local, se asocia habitualmente a los procesos de modificación de los límites geográficos de las entidades locales que integran la comunidad política.

El caso español pone de manifiesto las limitaciones de un régimen jurídico que, en su configuración actual, no fomenta la participación vecinal en la alteración *intraprovincial*. Esta carencia ha derivado en que el Ejecutivo haya denegado *ex* art. 149.1.32.ª CE la autorización para la convocatoria de la mayoría de las consultas municipales, en particular, respecto de los expedientes para la creación de nuevos municipios mediante segregación (art. 2.2.ª TPDT)[23], fusión (art. 2.3.º RPDT)[24] o segregación-agregación (art. 2.4.º

Estado regulase estas convocatorias […], esta otra figura de la consulta no referendaria mediante votación, pensada como un sucedáneo de[l referéndum], tal vez no se habría regulado por el legislador autonómico» (Fernández Ramos, 2019, p. 45).

[19] El llamamiento del art. 71 LRBRL comporta una convocatoria general al cuerpo electoral municipal (electores) o, a lo sumo, un llamamiento general al conjunto de los *vecinos residentes*, pertenecientes al padrón municipal (como menciona el art. 80.5 LELEus); «un procedimiento y unas garantías que, aunque no sean idénticos a los previstos en la legislación electoral estatal, comport[an] un grado de formalización de la opinión ciudadana que [es] materialmente electoral» [STC 137/2015, de 11 de junio, FJ 4 b)]. La Sentencia del TSJ de Cataluña 868/1997 de 6 de noviembre (ECLI:ES:TSJCAT:1997:1387) señala que el decreto de convocatoria de la consulta popular municipal es un «acto análogo» a los decretos de convocatoria de elecciones generales, locales o de referéndum, que, aunque no tenga la misma naturaleza política, la misma finalidad y significado, «no quita que posean idéntica estructura», esto es, que conlleve un proceso electoral (FJ 15).

[20] Sobre los efectos de la ampliación del cuerpo electoral véase, por todos, Fernández Ramos y Pérez Monguió (2019, pp. 19 y ss.).

[21] Véase STS 1336/2023, de 26 de octubre, ECLI:ES:TS:2023:4309, FJ 4.

[22] Véase STS de 29 de noviembre de 2016, ECLI:ES:TS:2016:5157, FJ 2, citando a SSTS de 17 de febrero de 2000, ECLI:ES:TS:2000:1205, FJ 4, citado en SSTS de 29 de noviembre de 2016, ECLI:ES:TS:2016:5157, FJ 2; 23 de septiembre de 2008, ECLI:ES:TS:2008:4930, FJ 2; 15 de noviembre de 2012, ECLI:ES:TS:2012:7682, FJ 2.

[23] V. gr., la entidad local descentralizada de San miguel de Balenyà trató de segregarse del Ayuntamiento de Seva (Barcelona) en 1986, a pesar de no cumplir los requisitos legalmente previstos (arts. 13.2 LRBRL y 3 y 6 RPDT). Tres décadas después, la población decidió celebrar una consulta *ad hoc*, sin autorización del Gobierno central, a fin de deslindarse del término municipal*, Europapress.es*, 02-04-2017.

[24] El Gobierno de la nación denegó la solicitud de Santa Cruz de Tenerife y San Cristóbal de La Laguna (Tenerife) sobre la convocatoria de una consulta sobre la fusión de ambos términos municipales en uno solo –que, además, se convertiría en la nueva capital de Tenerife–. Véase el informe remitido por la Secretaría de Estado, citado *supra*, nota 5.

RPDT)[25] –no se han solicitado votaciones populares en supuestos de agregación (art. 2.1.º RPDT)–. El Gobierno ha sostenido, en términos generales, bien que no concurren los requisitos materiales exigidos por el art. 13.2 LRBRL, bien que no se cumple alguna de las condiciones concurrentes[26] previstas en el art. 71 LRBRL, en relación con la D. A. LOMR.

El art. 71 LRBRL establece como presupuesto para autorizar la celebración de una consulta:

I. que el objeto se refiera a un asunto de la competencia propia municipal –arts. 1, 18.1. f), 25 y 71 LRBRL y arts. 3 y 4 CEAL–;
II. que la cuestión planteada tenga carácter local;
III. que el tema sea de especial relevancia para los intereses de los vecinos; y
IV. que no verse sobre materia hacendística[27].

Únicamente se respeta el principio de territorialidad exigido en la legislación básica cuando la consulta se limita al ejercicio de la iniciativa municipal para la tramitación del expediente, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 13 y 22.2 LRBRL y 9.2 y 3 TRRL.

En este sentido, el expediente de alteración de términos municipales puede iniciarse (Sosa Wagner, 1986, pp. 600-627; Sosa Wagner y De Miguel García, 1987, pp. 57 y ss.):

I. por el órgano autonómico competente, de oficio o a instancia de la Administración estatal, provincial o municipal (art. 9 RPDT) –v. gr., cuando no hay acuerdo entre las corporaciones afectadas[28]–;
II. por los propios ayuntamientos, de forma voluntaria, mediante acuerdo plenario adoptado con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación [arts. 22.2 b) y 47.2 a) LRBRL, 9.2 TRRL y 10 RPDT] o, en el caso del convenio de fusión, por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios fusionados (art. 13.6 LRBRL); y
III. finalmente, en los supuestos de *segregación* parcial, por la mayoría de los vecinos residentes en la parte o partes que pretendan segregarse, quienes deberán constituir una comisión promotora (arts. 9.3 TRRL y 11 RPDT). Como se dirá *infra*, en este último caso, el expediente deberá elevarse a la autoridad autonómica para su resolución definitiva, en cualquier caso, incluso cuando los acuerdos municipales no resulten favorables a la separación (art. 9.3 TRRL).

Solamente en el segundo supuesto (iniciativa voluntaria del ayuntamiento) resulta procedente solicitar la celebración de una votación popular. Por el contrario, una consulta relativa a la ratificación o rechazo de la alteración propuesta excede la competencia municipal y adquiere carácter *supramunicipal*, dado que la resolución definitiva corresponde al gobierno autonómico mediante decreto (arts. 9.5 TRRL, 14 LRBRL y 13.1 RPDT, en relación con los arts. 148.1.2.ª y 149.1.18.ª CE).

Previo al análisis de «referéndum-iniciativa» como instrumento para recabar *ex ante* la opinión de los vecinos sobre posibles alteraciones territoriales, resulta pertinente analizar el papel de la iniciativa vecinal en la normativa estatal, la cual reconoce una figura *sui generis* que habilita a la mayoría de los residentes en la parte o partes afectadas por un proceso de segregación a promover su tramitación.

---

[25] V. gr., la consulta sobre la segregación del territorio de Mendillori del municipio de Valle de Egüés (Pamplona) y, en su caso, sobre su constitución como municipio independiente o su incorporación al municipio de Pamplona. Esta consulta fue archivada, aunque fue finalmente celebrada por vía de hecho el 8 de junio de 1997, tal y como consta en el expediente 1997/04 del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática –documentación obtenida mediante solicitud de acceso a la información pública formulada al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre–. Finalmente, el Decreto Foral 180/1998, de 1 de junio, aprobó la segregación del territorio de la urbanización de Mendillorri, del municipio del Valle de Egüés para su agregación al término municipal de Pamplona (BOE, núm. 183, de 1 de agosto de 1998, pp. 26289-26290).

[26] La doctrina del TS aclara que son «requisitos concurrentes y, dados los términos en que se formulan, revelan un designio del legislador ciertamente restrictivo respecto de esta fórmula de participación popular en el procedimiento de adopción de decisiones municipales, inspirado en el sistema de representatividad electiva». Véase STS de 17 de febrero de 2000, ECLI:ES:TS:2000:1205, FJ 4, citado en SSTS de 29 de noviembre de 2016, ECLI:ES:TS:2016:5157, FJ 2; o 15 de noviembre de 2012, ECLI:ES:TS:2012:7682, FJ 2.

[27] Véase SSTS de 15 de noviembre de 2012, ECLI:ES:TS:2012:7682, FJ 2; de14 de noviembre de 1989, ECLI:ES:TS:1989:6352. La exigencia de competencia y carácter local opera como un límite máximo, mientras que la especial relevancia constituye un umbral mínimo que debe alcanzarse para legitimar la convocatoria, a lo que se añade el límite material relativo a los asuntos de Hacienda local, que, en el caso de la alteración territorial, no resulta de aplicación. Véase Pflueger Tejero (2016, p. 14).

[28] V. gr., en Andalucía, los procedimientos para la creación y supresión de municipios o la alteración de sus términos puede iniciarse, de conformidad con el art. 95.1 c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LALAnd): a) por uno, varios o todos los ayuntamientos afectados, mediante acuerdo adoptado por la mayoría absoluta del número legal de miembros; b) por la diputación provincial de la provincia en que radiquen; o, c) por la consejería competente sobre régimen local de la Junta de Andalucía.

3.1. Una iniciativa popular *sui generis* en el procedimiento de alteración territorial y sus implicaciones

La legislación estatal no reconoce de forma expresa una iniciativa vecinal en los procedimientos de fusión y agregación municipal, si bien tal posibilidad puede inferirse del ejercicio de la iniciativa popular previsto en el art. 70 *bis*.2 LRBRL. Frente a ello, los arts. 9.3 TRRL y 11 RPDT sí establecen un cauce específico al exigir una petición escrita suscrita por la mayoría de los vecinos residentes en el ámbito territorial que pretenda segregarse; en tal caso, el expediente debe ser elevado al órgano competente para su resolución definitiva, aun cuando los acuerdos adoptados por las corporaciones locales resulten desfavorables. Algunas normas autonómicas han desarrollado este esquema con mayor intensidad. Así, la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, y la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, facultan al órgano autonómico competente para subrogarse, de oficio o a instancia de parte, y continuar la tramitación del procedimiento de alteración territorial cuando, transcurrido el plazo de tres meses, el ayuntamiento no hubiera adoptado acuerdo alguno sobre la petición vecinal (arts. 14.3 LALRio y 13.3 LALAra). El Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que aprueba el texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, aunque sin aludir de forma expresa a la subrogación frente a un acuerdo denegatorio o ante la inactividad municipal, impone al ayuntamiento la obligación de resolver en el plazo de un mes desde la presentación de la solicitud de segregación en el registro municipal [art. 17.1 a), *in fine*, LMRL*Cat*].

Por añadidura, algunas leyes autonómicas amplían expresamente la iniciativa popular a todos o a algunos de los trámites de creación, supresión o alteración de la planta local, estableciendo distintos porcentajes de firmas y de apoyo vecinal. Esta ampliación genera tensiones competenciales, en particular cuando los requisitos autonómicos resulten más gravosos que los previstos en el art. 70 *bis*.2 LRBRL o cuando se modifique el círculo de personas legitimadas –v. gr., entre *vecinos residentes* o *electores* (Guerrero Vázquez, 2025, pp. 281-308)–. La cuestión central reside en determinar si, en los supuestos de fusión o agregación, los porcentajes establecidos en el art. 70 *bis*.2 LRBRL –20 % en municipios de hasta 5 000 habitantes; 15 % entre 5 001 y 20 000; y 10 % a partir de 20 001– operan como referencia o límite máximo al desarrollo autonómico; y, correlativamente, si en los casos de segregación las leyes regionales pueden legítimamente ampliar o reducir el umbral exigido por los arts. 9.3 TRRL y 11 RPDT. Asimismo, se debe determinar en qué medida la iniciativa de segregación *ex* arts. 9.3 TRRL y 11.4 RPDT configura un régimen autónomo respecto de la iniciativa popular del art. 70 *bis*.2 LRBRL, al establecer expresamente un porcentaje de adhesión distinto –petición de la mayoría simple de los vecinos residentes en el sector correspondiente–, y si esta naturaleza singular podría extenderse por analogía a los supuestos de incorporación o fusión municipal, o incluso a la celebración de un eventual referéndum municipal, en atención a los efectos jurídicos que las normas estatal y autonómica anudan a dicha iniciativa.

En primer lugar, la Ley 7/1999, de Aragón, y la Ley 1/2003, de La Rioja, amplían esta iniciativa a todos los expedientes de alteración, ya sea por la población afectada o por los vecinos interesados (arts. 8.2 y 13.2 LALAra[29]; arts. 9 y 14.2 LAL*Rio*[30]), sin que ninguna de ellas especifique un porcentaje de apoyo para otros casos que no sean la segregación. En este caso, exigen respectivamente la mayoría simple o los dos tercios de los vecinos *censados con derecho a sufragio*, frente a la mayoría de los *residentes afectados* prevista en los arts. 9.3 TRRL y 11 RPDT.

Por su parte, la Ley 1/1998, de Castilla y León, y el Decreto Legislativo 2/2003, de Cataluña, sí establecen umbrales específicos de participación vecinal en las fusiones o demás alteraciones: la mayoría de los residentes en cada municipio (art. 16.4 LRLCyL)[31] o al menos el 50 % del censo electoral del municipio o parte afectada [art. 17.1 a) LMRL*Cat*][32]. Por añadidura, la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de

---

[29] «Los vecinos interesados podrán promover la alteración de términos municipales. En los casos de segregación, la iniciativa corresponderá a la mayoría de los vecinos censados con derecho a sufragio en la parte del territorio que pretenda segregarse. En todos los supuestos, el Ayuntamiento deberá adoptar acuerdo sobre la petición formulada en el plazo de tres meses desde su presentación» (art. 13.2 LALAra).

[30] «Los vecinos interesados podrán promover la alteración de términos municipales. En los casos de segregación, la iniciativa corresponderá a la *mayoría de dos tercios* de los vecinos censados con derecho a sufragio en la parte del territorio que pretenda segregarse. En todos los supuestos, el Ayuntamiento deberá adoptar acuerdo sobre la petición formulada en el plazo de tres meses desde su presentación» (art. 14.2 LALRio).

[31] «Podrá iniciarse por los vecinos el procedimiento cuando se trate de los supuestos contemplados en los artículos 10, 11 y 15 de esta ley, mediante solicitud formulada por la *mayoría de los residentes* en la parte o partes que hayan de segregarse, o de cada uno de los municipios a fusionarse» (art. 16.4 LRLCyL).

[32] «El expediente […] puede iniciarse también *a petición de los vecinos*, en una *mayoría del 50 %,* como mínimo, del último censo electoral del municipio o de la parte o partes del mismo en el supuesto de segregación. En este último caso, el ayuntamiento

Entidades Locales de Castilla-La Mancha (LELCLM), establece en su art. 5 d) que la solicitud deberá provenir de las dos terceras partes de los vecinos del municipio que pretenda la agregación o fusión, y en el art. 11 d) exige idéntico porcentaje respecto de los vecinos del núcleo afectado por la segregación (arts. 20 y ss., LELCLM).

En suma, estas autonomías elevan los niveles de adhesión requeridos o limitan los sujetos legitimados –residentes o electores– para promover los expedientes de alteración[33], configurando un marco heterogéneo en torno a los elementos esenciales de esta forma de participación vecinal. Fernández Ramos y Pérez Monguió (2019, pp. 97 y ss.) advierten, en relación con el art. 70 *bis*.2 LRBRL, que la legislación autonómica no puede desconocer la regulación básica estatal; sin embargo, sí resulta posible «rebajar los porcentajes fijados […] (no así elevarlos), así como extender el derecho a impulsar la iniciativa a otros vecinos del municipio (no así restringirlos)». Aplicando esta regla a la iniciativa vecinal de segregación, el porcentaje máximo admisible sería, pues, el de la mayoría de los vecinos residentes en la porción territorial que pretenda segregarse (arts. 9.3 TRRL y 11 RPDT), lo cual ya constituye una exigencia elevada.

Esta severidad se justifica por la singularidad de la iniciativa vecinal en materia de segregación, vinculada al mecanismo de subrogación administrativa mencionado *supra*, que asegura su efectividad y la convierte en un auténtico instrumento de participación y control *bottom-up* (Morel, 2019, pp. 37-48): aun cuando el acuerdo municipal sea desfavorable o incluso frente a la inacción del órgano de gobierno local (arts. 13.3 LALAra y 14.2 LALRio), el expediente debe elevarse necesariamente a la autoridad autonómica competente para su tramitación y resolución definitiva; la competencia de iniciativa se desplaza directamente desde la comisión promotora hacia la autoridad autonómica, incluso contraviniendo el criterio plenario del máximo órgano de representación política de los ciudadanos en el gobierno municipal.

En contraposición, resulta difícil justificar que las leyes autonómicas establezcan expresamente porcentajes específicos para los expedientes de fusión o agregación más elevados que los previstos en el art. 70 *bis*.2 de la LRBRL. En ningún caso puede atribuirse, *de lege lata,* efectos jurídicos vinculantes a la iniciativa vecinal, ni imponerse una obligación al órgano plenario. Conforme al art. 69.2 LRBRL, el pleno conserva su autonomía decisoria, debiendo verificar el cumplimiento de los requisitos formales que acompañan a la iniciativa y emitir un auténtico pronunciamiento político sobre la existencia de trascendencia del asunto (Expósito Gómez, 2019, p. 160) y sobre la oportunidad de incoar voluntariamente el expediente, con las mayorías previstas en los arts. 22.2 LRBRL, 9.2 TRRL y 10 RPDT.

Surge, por contraste, la cuestión de si es posible extender jurídicamente el mecanismo de subrogación a los procedimientos de fusión o incorporación, es decir, limitar las facultades decisorias del ayuntamiento en la fase de incoación a favor de una iniciativa vecinal *subrogada* o de los resultados favorables de una eventual consulta popular, dejando la resolución final al órgano autonómico competente, sin afectar la autonomía municipal ni el principio de representación política (art. 69.2 LRBRL).

3.2. Carácter general de las consultas populares municipales del art. 71 LRBRL

El único procedimiento aplicable *de lege lata* al denominado «referéndum-iniciativa» sería el previsto en el art. 71 LRBRL, en conexión con la D. A. LOMR y el art. 149.1.32.ª CE, que reservan al Estado la competencia exclusiva sobre la autorización de consultas populares por vía de referéndum. Este precepto constitucional constituye, además, la única referencia sobre las tipologías admisibles en el ámbito local, sin que especifique la categoría concreta que puede establecerse.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha matizado esta limitación, al señalar que la previsión de determinados supuestos de referéndum por parte del constituyente «no agota el elenco de referendos admisibles en nuestro ordenamiento» (STC 31/2015, FJ 5). Asimismo, ha extendido el ámbito de aplicación de la Ley de Referéndum *ex* art. 92.3 CE más allá de sus previsiones, considerando que la ordenación de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución constituye un «contenido necesario, pero no exclusivo» de esta norma (STC 51/2017, FJ 5 c). En consecuencia, la LOMR no solo regula las

---

debe adoptar el acuerdo en el plazo de un mes, a contar desde la presentación de la petición en el registro municipal» [art. 17.1 a) LMRL*Cat*].

[33] Sobre la dispar consideración de la doctrina constitucional respecto de los instrumentos de participación política y el papel normativo de las CC. AA., véase, entre otros, Aguiar de Luque (2017, p. 1836). En particular, en cuanto a la regulación autonómica de la iniciativa legislativa popular (ILP) frente al referéndum [SSTC 19/2015, FFJJ 2 d) y 4; 51/2017, FJ 6 c)].

condiciones y el procedimiento de las modalidades de referéndum constitucionalmente previstas, sino que se erige como la norma idónea para cumplir la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE en conexión con el derecho de participación política reconocido en el art. 23.1 CE [SSTC 31/2010, FJ 69; 31/2015, FJ 6 B) a); 138/2015, FJ 3].

A partir de esta premisa –sin desconocer que la jurisprudencia ordinaria ha calificado la consulta prevista en el art. 71 LRBRL como no referendaria[34]–, autores como Orduña Prada (2017, pp. 75-89) sostienen que el régimen jurídico del referéndum municipal se articula sobre una triple fuente normativa:

I. el legislador orgánico, mediante la Ley de referéndum [STC 51/2017, FJ 5 c)];
II. el legislador básico estatal sobre régimen local; y
III. los legisladores autonómicos, en desarrollo de sus competencias estatutarias[35], todo ello bajo la necesaria autorización estatal para su celebración (art. 149.1.32.ª CE).

De esta manera, resulta jurídicamente posible que un eventual «referéndum-iniciativa» sea regulado por el legislador ordinario conforme a los arts. 148.1.2.ª y 149.1.18.ª CE, siempre que se respeten las limitaciones derivadas del esquema competencial Estado-CC. AA. y su previsión, genérica o en abstracto, en la D. A. LOMR (STC 51/2017, FJ 5 c).

El caso Don Benito-Villanueva de la Serena[36] constituye la primera consulta popular sobre fusión municipal relativamente exitosa (Torrecillas Martínez, 2022, pp. 617-646). Los ayuntamientos pacenses aprobaron en plenos extraordinarios, celebrados el 14 de octubre de 2021, la convocatoria de las consultas, con el objetivo de obtener el respaldo mayoritario de la ciudadanía. Las preguntas sometidas a votación buscaban determinar si los vecinos estaban de acuerdo con que sus respectivos ayuntamientos ejercieran «la iniciativa para la tramitación del procedimiento de fusión» con el otro municipio, conforme a los arts. 13 y 22.2 LRBRL y 9.2 TRRL, que facultan a los municipios colindantes a promover dicho procedimiento de manera voluntaria.

El Consejo de Ministros, mediante acuerdo de 8 de noviembre de 2021, autorizó la celebración de las consultas, considerando que las preguntas se limitaban al ejercicio de la iniciativa municipal y no al resultado final del procedimiento, que corresponde al gobierno autonómico; respetando, en consecuencia, el principio de territorialidad *ex* art. 71 LRBRL.

A continuación, se examina la posible incorporación del «referéndum-iniciativa» al ordenamiento jurídico, comenzando por su carácter innecesario en los procedimientos de segregación, para luego analizar su eventual aplicación en los expedientes de fusión o agregación municipal.

3.2.1. *El problema de las «consultas sectoriales» en los casos de segregación*

El problema que plantea la celebración de consultas populares en los supuestos de segregación municipal se manifiesta, esencialmente, en dos planos. En primer lugar, debe advertirse que el ordenamiento ya

---

[34] Se deja de lado, en este punto, el debate sobre si la consulta popular municipal *ex* art. 71 LRBRL debe considerarse un referéndum o, por el contrario, corresponde calificarla como una consulta no referendaria o como una «modalidad cualificada de participación ciudadana», más allá de la aclaración realizada *supra* (apartado 3) respecto a la divergencia existente entre la jurisprudencia ordinaria y la constitucional. Véase SSTS de 29 de noviembre de 2016, ECLI:ES:TS:2016:5157, FJ 2; de 17 de febrero de 2000, ECLI:ES:TS:2000:1205, FJ 4, 23 de septiembre de 2008, ECLI:ES:TS:2008:4930, FJ 2; SSTS de 15 de noviembre de 2012, ECLI:ES:TS:2012:7682, FJ 2; STSJ 386/2015 del País Vasco, de 9 de septiembre, ECLI:ES:TSJPV:2015:2871. La propuesta se acoge a la visión temprana de Font i Llovet (1985, pp. 123-130); en sentido contrario, por todos, Expósito Gómez (2019, pp. 152-156).

[35] Un ejemplo claro de esta concreción normativa del derecho de participación por ley ordinaria es el siguiente: mientras el art. 26.3 de la Ley Foral 27/2002, de 28 de octubre, reguladora de consultas populares de ámbito local de Navarra establece que «la Junta Electoral de Zona procederá a la proclamación de los resultados de la consulta, remitiendo una copia del acta de proclamación al Ayuntamiento para que proceda a su publicación en el "Boletín Oficial de Navarra" y la fije en el tablón de anuncios»; el art. 108.6 LOREG exige, en cambio, que la JEC publique los resultados en el *BOE*. Ante esta contradicción, la doctrina de la JEC ha resuelto que, en este caso, no resulta aplicable la LOREG, sino la ley autonómica. Véanse los acuerdos de la JEC 66/2018 de 3 de octubre (Exp. 414/28); 98/2015 de 25 de marzo (Exp. 414/25).

[36] Los vecinos ratificaron el proceso con un 90,5 % de los votos a favor en Villanueva de la Serena y un 66,3 % en Don Benito; sin embargo, la fusión todavía no ha sido formalizada. Véase el decreto de convocatoria de consulta popular sobre fusión Don Benito-Villanueva de la Serena (anuncio 5265/2021, de 1 de diciembre, BOP de Badajoz, núm. 229, pp. 1-5); Resolución de 10 de marzo de 2023, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, por la que se publica el Protocolo General de Actuación en materia de impulso y apoyo al proceso de fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena (BOE, núm. 65, de 17 de marzo de 2023, pp. 40595-40605). Véase Diputación de Badajoz (29-10-2021). El pleno de la Diputación da cuenta del protocolo de actuación con Don Benito y Villanueva para impulsar su fusión. Disponible en: https://www.dip-badajoz.es/

prevé un cauce especial de participación ciudadana a través de la iniciativa y comisión promotora regulada en los arts. 9.3 TRRL y 11 RPDT –que, además, impone el apoyo de la mayoría de los vecinos afectados–, de modo que la eventual convocatoria de una consulta podría suponer una duplicidad de mecanismos participativos en la fase inicial del procedimiento. En segundo lugar, surge la cuestión de quiénes son los sujetos legitimados para participar en esa consulta, puesto que, si la votación se limitara a los vecinos residentes en la parte del municipio que pretende segregarse, estaríamos ante una consulta de carácter sectorial[37] que no requeriría autorización estatal.

Son especialmente significativas las conclusiones adoptadas por el Consejo de Ministros en el procedimiento de denegación de la consulta de Galdakao (2018), relativa a la inclusión de nueve barrios en el proceso abierto de segregación[38]. Tras constatar que la votación propuesta cumplía los requisitos materiales de competencia propia municipal y de carácter local, y reconocer además que el asunto revestía una indiscutible trascendencia para los ciudadanos, el Gobierno rechazó su celebración precisamente por no dirigirse al conjunto de la comunidad vecinal. Se concluyó que el requisito de la «especial relevancia para los vecinos» no se satisfacía plenamente y que el acuerdo plenario, de 31 de enero de 2018, presentaba una contradicción que impedía calificar la decisión municipal como un acuerdo válido de convocatoria a efectos de D. A. LOMR y art. 71 LRBRL, al existir una discrepancia entre el sujeto destinatario de la consulta –una parte de la población (consulta sectorial)– y la institución invocada –consulta popular de carácter general–.

Aunque el art. 71 LRBRL no exige de forma expresa que la votación se dirija a la totalidad del cuerpo electoral municipal, para el Gobierno estatal esta interpretación resulta indudable, al ir implícita en la propia naturaleza de la institución. La redacción del precepto indica que el asunto debe ser «de especial relevancia para los intereses de los vecinos», sin distinguir entre vecinos afectados y llamados a participar, lo que obliga a concluir que, dada la trascendencia del asunto, el referéndum municipal tiene vocación universal. Esta concepción se corresponde con la opción del legislador vasco de régimen local, que identifica expresamente al sujeto afectado como «la comunidad vecinal» (art. 80 LILEus). En la misma línea, el TSJ del País Vasco, en su Sentencia 157/2018, de 2 de mayo (ECLI:ES:TSJPV:2018:384), señala que «las consultas populares devienen más idóneas para aquellos asuntos de competencia propia municipal y de carácter local, de especial relevancia para toda la comunidad vecinal», mientras que los instrumentos de participación previstos en el art. 82 LIL*Eus* se reservan para aquellos supuestos de afectación parcial o reducida, «ya por la materia, ya por su escasa incidencia en unos sectores de la población sobre otros», correspondiendo al intérprete determinar su encaje mediante la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados (FJ 4).

Finalmente, el concepto constitucional de referéndum[39] incorpora un elemento orgánico señalado *supra*, en virtud del cual los poderes públicos solo pueden formular una *apellatio ad populum* mediante el órgano de expresión más autorizado: el cuerpo electoral municipal (o cuasi electoral), compuesto por los vecinos con derecho de sufragio (o cuasi electores)[40]. Este criterio orgánico excluye aquellas formas participativas en las que el ciudadano actúa en atención a intereses particulares o sectoriales (uti singulus o uti socius)[41]. En términos semejantes, la STC 137/2015, de 11 de junio, precisa que las consultas sectoriales «presuponen el llamamiento a un sujeto jurídico más restringido que el cuerpo electoral, en cuanto articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral» (FJ 9)[42].

---

[37] Esta última está prevista, v. gr., en el art. 81 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILEus), en los arts. 3.3, 5.2 y 29 de la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana de Cataluña o en los arts. 33 y ss. de la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía. Sobre el concepto de «consultas no referendarias» véase, por todos, Fernández Ramos y Pérez Monguió (2019, pp. 143 y ss.).

[38] El municipio vizcaíno había acordado, en sesión plenaria de 25 de abril de 2015, la creación de una comisión paritaria integrada por representantes del ayuntamiento y de la población de Usansolo, con el objetivo de elaborar una propuesta que iniciase el proceso de segregación. Ante la falta de acuerdo en el seno de la comisión, el pleno municipal decidió, en sesión extraordinaria de 31 de enero de 2018, someter a consulta popular la opinión de los vecinos de nueve barrios de Galdakao respecto a su participación en el proceso abierto de segregación de Usansolo. Véase el acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018.

[39] Véase *supra*, nota 13.

[40] Véanse *supra*, notas 19 y 20.

[41] El Tribunal hace una distinción clara entre la participación *uti cives, uti singulus* y *uti socius* [SSTC 119/1995, de 17 de julio, FJ 6; 31/2015, de 25 de febrero, FJ 5 a)], en el sentido de que la participación política conlleva una interpelación a la ciudadanía, no como mero interesado o individuo, sino como titular de la soberanía (grupo, como colectividad, como ciudadanía en conjunto).

[42] V. gr., las encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular (art. 122 EAC). El propio Ayuntamiento de Galdakao, mediante acuerdo plenario adoptado en sesión de 27 de enero de 2022, acordó abrir un proceso de consulta ciudadana en la modalidad de consulta sectorial y de ámbito territorial limitado en Usansolo. Véase el Decreto

En conclusión, admitir una consulta popular vía referéndum dirigida exclusivamente a los vecinos electores o residentes en la parte del municipio que pretende segregarse comporta el riesgo de desdibujar los contornos definitorios de la institución prevista en el art. 71 LRBRL, la cual exige, *prima facie*, un alcance universal[43]. Por añadidura, la intervención vecinal se encuentra suficientemente garantizada, en todo caso, mediante la iniciativa de segregación (arts. 9.3 TRRL y 11 RPDT), que, por un lado, opera como un instrumento participativo específico (y de apoyo mayoritario) y, por otro, constituye, a través del mecanismo de subrogación, una vía más eficaz de control político que una eventual consulta no referendaria.

En contraposición, el «referéndum-iniciativa» parece encontrar cobijo normativo en el supuesto de fusión o incorporación, como se demuestra *supra* en el asunto Don Benito-Villanueva de la Serena.

3.2.2. *La viabilidad del «referéndum-iniciativa» en los supuestos de incorporación y fusión*

Cabe sostener la viabilidad de un «referéndum-iniciativa» en los procesos de fusión o agregación, aunque, al igual que en el caso de los enclaves, su configuración no se ajusta plenamente al esquema constitucional del referéndum consultivo (art. 92 CE)[44]. En el asunto Don Benito-Villanueva de la Serena*,* los acuerdos municipales de 14 de octubre de 2021 establecían que, aunque las consultas no fuesen jurídicamente vinculantes, la iniciativa de fusión no se llevaría a cabo si no se alcanzaba un mínimo del 66 % de votos favorables entre los participantes de cada una de las consultas[45]. Esta previsión plantea la cuestión de si tal previsión podría aproximar la consulta –al menos funcionalmente– a un mecanismo de aprobación decisoria.

Una correcta interpretación de la legislación vigente sobre régimen local no permite sostener tal conclusión ni admitir que los acuerdos pudieran configurar *ad hoc* un *quórum* de aprobación con efectos jurídicos impeditivos o habilitantes sobre la alteración territorial. El art. 69.2 LRBRL excluye expresamente la posibilidad de que los resultados de una consulta vinculen a la corporación, lo que impide atribuirles eficacia decisoria *ex lege*. En consecuencia, frente a la ausencia de obligatoriedad jurídica del resultado, la exigencia del 66 % debe entenderse como un mero compromiso político de los órganos representativos, que condiciona la oportunidad de continuar el procedimiento, pero, *prima facie,* no altera su naturaleza no vinculante.

Con todo, aunque mediante esta figura se pretenda simplemente conocer *ex ante* la opinión de la comunidad afectada –los vecinos electores o residentes del municipio que se propone agregar a otro, o los vecinos de dos o más municipios que proyectan su unión– y tales ciudadanos se encuentren igualmente representados por los órganos a los que corresponde la adopción de la decisión en la fase resolutoria (el Gobierno autonómico), cabe considerar, *de lege ferenda*, que este mecanismo podría aproximarse más a un instrumento de carácter decisorio que a un referéndum consultivo en sentido estricto[46]. Esta apreciación guarda analogía con el referéndum de iniciativa estatutaria *ex* art. 151.1 CE, en el marco del proceso autonómico, y encuentra, asimismo, un claro referente comparado en los referéndums italianos relativos a la modificación del territorio regional, provincial y municipal (arts. 132.1 y 133.1 de la Constitución italiana)[47]. En relación con estos últimos, Scudiero[48] sostuvo que la única vía para resolver la cuestión relativa a la

---

2022/0505, de 7 de marzo (BOB, núm. 4, de 16 de marzo, pp. 1-2). Asimismo, el art. 46.2 de la Norma Foral 9/2012, de 5 de diciembre, de Demarcaciones Territoriales de Vizcaya, permite la celebración de una consulta sectorial.

[43] Paradójicamente, el art. 12 de la Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos de las Illes Balears, establece que «el referéndum se puede circunscribir a todo el término municipal o a una parte concreta del mismo», lo que contradice frontalmente la doctrina constitucional anteriormente citada. Además, cabe señalar que Baleares no cumplió su compromiso de reformar este precepto, tal como se recogía en la Resolución de 17 de diciembre de 2019, de la Secretaría General de Coordinación Territorial, que publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears (BOE, núm. 12, de 14 de enero de 2020, pp. 3511-3513).

[44] En términos parecidos, López Olivares (1996, pp. 689-690) defendía que es posible introducir una especie de referéndum municipal de ratificación o derogación de acuerdos municipales de conformidad con la actual legislación básica sobre Régimen local, dado que no tiene las mismas consecuencias jurídicas la expresión del art. 92.1 CE, referida a las «decisiones políticas de especial trascendencia», y el objeto de las consultas populares municipales del art. 71 LRBRL, sobre asuntos de «especial relevancia para los intereses de los vecinos [...]. La Constitución solo limita el carácter consultivo del referéndum respecto de que tiene ámbito nacional, pero nada dice de los autonómicos, provinciales, municipales de otro ámbito que pudiéramos pensar».

[45] Véase el decreto de convocatoria de consulta popular sobre fusión Don Benito-Villanueva de la Serena (anuncio 5265/2021, de 1 de diciembre, BOP de Badajoz, núm. 229, pp. 1-5).

[46] Sobre la distinción entre el *référendum de décision* y el *référendum de consultation* véase Torres del Moral (1988, pp. 122 y ss.).

[47] Véase el art. 15 del *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

[48] Según Scudiero (1971, pp. 48-49 y 51-61), cabe distinguir entre el *referendum-controllo*, cuando se subraya su función de verificar la conformidad de la iniciativa institucional con los intereses de las poblaciones afectadas, y el *referendum-iniziativa*, cuando

naturaleza jurídica del instrumento consistiría en configurarlo expresamente como un referéndum decisorio de iniciativa, de manera que:

a) si el resultado es desfavorable, se genera una clara imposibilidad para continuar con la modificación territorial (la comunidad afectada vota en contra de la alteración); y
b) si el resultado es favorable, se preserva la discrecionalidad de la autoridad competente para resolver, dado que la eficacia del referéndum se agota en la fase de iniciativa, permitiendo al gobierno autonómico apartarse de la voluntad popular municipal cuando lo estime necesario en función del interés general que institucionalmente debe representar.

El segundo problema que plantea la inclusión de esta figura es el carácter excepcional de los instrumentos de democracia directa en el marco constitucional (por todas, STC 119/1995, de 17 de julio, FFJJ 3, 4 y 6). El constituyente configuró un sistema democrático predominantemente representativo, en el cual la voluntad soberana encuentra su cauce natural y ordinario en los órganos representativos; esta excepcionalidad es la que impide al legislador ordinario diseñar libremente nuevas modalidades referendarias, imponiendo que solo la ley orgánica *ex* art. 92.3 CE pueda establecer, con las excepciones y límites constitucionalmente previstos, nuevas figuras referendarias (STC 51/2017, de 10 de mayo, FJ 6). Asimismo, el carácter excepcional del referéndum municipal se refleja tanto en los requisitos materiales establecidos en el art. 71 LRBRL como en la intervención necesaria de órganos municipales y supramunicipales durante el procedimiento.

No obstante, si la excepcionalidad se define en términos graduales, como la mayor o menor intensidad de la intervención directa del pueblo en el proceso de toma de decisiones (Aguiar de Luque, 2017, p. 1840), cabe preguntarse si el referéndum local puede configurarse como un complemento de participación política. La doctrina constitucional delimita su articulación al «espacio institucional propio de una democracia representativa» (STC 51/2017, FJ 5 c), lo que implica que este no debe emplearse de manera habitual, ni utilizarse para resolver cuestiones reservadas a los representantes electos o al legislador ordinario; su uso debe restringirse a asuntos de especial trascendencia política, lo que lo convierte en una herramienta extraordinaria para momentos excepcionales. De acuerdo con esta lógica, el referéndum sobre alteraciones territoriales *intraprovinciales* debe considerarse una forma excepcional de participación, en contraste con consultas sobre asuntos de gestión ordinaria, como el cambio de fecha de una fiesta patronal o el nombre de una calle (Expósito Gómez, 2019, p. 156)[49].

Por añadidura, conviene subrayar que la doctrina constitucional aún no ha elaborado una radiografía completa del régimen jurídico aplicable a los referéndums *intraestatales*. Aunque sostiene que la LOMR es la única norma idónea para crear modalidades añadidas de referéndum y garantizar la homogeneidad de su implementación (art. 149.1.1.ª CE)[50], existen, al margen de esta ley, figuras referendarias regionales o locales que pueden encuadrarse dentro del concepto de referéndum «orgánico-procedimental» del TC[51], integradas en el marco de las instituciones autónomas propias [art. 147.2 c) CE]: por un lado, los referéndums de reforma estatutaria previstos por aquellas regiones que accedieron a la autonomía por la denominada «vía lenta» (art. 143 CE), como Aragón (art. 115 EAAR), Extremadura (art. 91 EAEX), la Comunidad Valenciana (art. 81 EACV) y Canarias (arts. 200-202 EACAN) (Cebrián Zazurca, 2021, pp. 326-341); y, por otro, los citados referéndums de «segregación-agregación» de enclaves municipales [D. T. 3.ª d) EACL y arts. 8 c) EAPV y 10 c) EAAR].

---

se destaca su función de impulso político. Ambos se caracterizan por su naturaleza local, en la medida en que se dirige exclusivamente a las poblaciones directamente interesadas por la modificación, y no al conjunto del cuerpo electoral correspondiente a la autoridad llamada a decidir (en el caso español, la comunidad autónoma).

[49] V. gr., el acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de febrero de 2025, sobre la autorización de una consulta en el Ayuntamiento de La Toba (Guadalajara), relativa a si el recinto municipal de la Campa Agrícola de la Cruz de los Alcores reúne las condiciones para celebrar los *bailes nocturnos* de las fiestas del pueblo.

[50] La premisa del Tribunal es que la institución representa una forma excepcional del ejercicio del derecho fundamental de participación política y una manifestación concreta de la soberanía nacional. Por ende, considera que dicha ley no solo debe prever las condiciones y el procedimiento de los referéndums constitucionales, sino también ordenar, en su caso, la incorporación de nuevas figuras. Solo mediante normas estatales pueden preverse «los supuestos, tipos y formas de referéndum, sus ámbitos territoriales, los casos en que puede haber lugar a su convocatoria, sus procedimientos de desarrollo y garantías y, en fin, el reconocimiento jurídico a dar al pronunciamiento popular» (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 3; 31/2015, de 25 de febrero, FJ 6; STC 137/2015, de 11 de junio, FJ 4). Este principio cobra aún más importancia cuando está en juego el derecho de sufragio (art. 23.1 CE) y, en particular, cuando el referéndum se concibe como una manifestación de la soberanía nacional (art. 1.2 CE). Por ello, el Tribunal asigna al Estado la potestad de establecer las condiciones básicas en su ejercicio (art. 149.1.1.ª CE), sin perjuicio del grado de descentralización política existente.

[51] Véase *supra,* nota 13.

4. LOS ENCLAVES MUNICIPALES: ESPECIAL REFERENCIA A LOS REFERÉNDUMS DE CONTENIDO ESTATUTARIO

El Gobierno ha denegado sistemáticamente la autorización de todos los referéndums sobre «segregación-agregación» de enclaves debido a que la solicitud se presenta en un momento procedimental inadecuado, como ocurrió, v. gr., en los casos de Villaverde de Trucios[52] y Treviño[53].

La alteración de un enclave implica un procedimiento con dos fases: segregación de la Comunidad actual y agregación a la nueva; esta doble fase de revisión estatutaria y/o alteración territorial afecta al territorio como elemento esencial de las autonomías involucradas, requiriendo la revisión estatutaria en ambas regiones, incluso si alguno de los estatutos carece de la garantía explícita sobre el territorio prevista en el art. 147.2 b) CE (STS, 22 de enero de 1993, ECLI:ES:TS:1993:13619, FJ 5).

Con todo, conviene advertir que el régimen jurídico de esta subcategoría difiere del previsto en la legislación sobre Régimen Local –y, en particular, de un eventual «referéndum-iniciativa»– al tratarse de materias de competencia estatutaria (relativas a la garantía sobre el territorio) y de carácter *supralocal*. Los estatutos del País Vasco (art. 8 EAPV)[54], de Castilla y León (D. T. 3.ª EACL, antigua D. T. 7.ª)[55] y de Aragón (art. 10 EAAR) regulan expresamente un procedimiento referendario especial para estos residuos feudales *interautonómicos*[56]*.* Cabe señalar que, aunque el Estatuto aragonés no utilice el término referéndum, sino que se refiera a una «consulta expresamente convocada al efecto»[57], la jurisprudencia, a diferencia de la consulta popular municipal regulada en el art. 71 LRBRL, califica esta modalidad como un verdadero «referéndum municipal» (STS de 22 de enero de 1993, ECLI:ES:TS:1993:13619, FJ 1). Asimismo, el TC respalda la exigencia de autorización estatal previa para estas votaciones, conforme al art. 149.1.32.ª CE y la D. A. LOMR (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 3), aplicando el régimen jurídico propio del referéndum. De hecho, tanto el Estatuto vasco como el aragonés establecen que esta modalidad solo puede convocarse «previa la autorización competente al efecto» [arts. 8 b) EAPV y 10 b) EAAR, respectivamente]. Por añadidura, el TS señala que, aunque no se aplica el régimen del art. 71 LRBRL, el único elemento regulatorio del referéndum de «segregación-agregación» de enclaves es la D. A. LOMR, que exige tal autorización (SSTS, de 22 de enero de 1993, ECLI:ES:TS:1993:13619, FJ 1; de 24 de febrero de 1997, ECLI:ES:TS:1997:1263, FJ 6; STSJ de Castilla y León 659/1999, de 9 julio, recurso núm. 453/1998, FJ 2). En otras palabras, aunque la ley del referéndum no regule expresamente esta figura municipal, sí establece preceptivamente que toda práctica referendaria requiere autorización estatal, con independencia de que esté o no prevista constitucionalmente.

Prima facie, estos «referéndums de contenido estatutario»[58], sin estar expresamente previstos en la Constitución, constituyen puntos de fricción con el marco constitucional. Su previsión autonómica parece contradecir el principio ya expuesto, conforme al cual toda práctica referendaria debe encontrar cobertura en la legislación orgánica estatal *ex* art. 92.3 CE (Sáenz Royo, 2018, p. 53)[59]. No obstante, el

---

[52] El municipio cántabro decidió, en sesión plenaria de 26 de septiembre de 1986, activar el procedimiento previsto en el art. 8 EAPV, vulnerando así el Estatuto de Autonomía de Cantabria. Véase STS de 22 de enero de 1993, ECLI:ES:TS:1993:13619, FJ 1.

[53] Sobre el caso Treviño puede verse, entre otros, Belda Pérez-Pedrero (2000, pp. 203-230), Informe remitido por la Secretaría de Estado, citado *supra*, 5, o la toma en consideración de la Proposición de Ley Orgánica presentada por el Parlamento vasco, relativa a la alteración de los límites provinciales (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, número 175-1, de 28 de febrero de 2014; Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación, núm. 240, de 18 de noviembre de 2014, pp. 1-54).

[54] Sobre la inclusión de los enclaves de Treviño y de Villaverde de Trucios véase el art. 2.3 de la propuesta de reforma de Estatuto político de la Comunidad de Euskadi (BOCG, Congreso de los Diputados, serie B, núm. 149-1, de 21 de enero de 2005).

[55] Estos mecanismos representan una solución democrática para estos residuos feudales, partiendo de la premisa básica del protagonismo fundamental de los habitantes del enclave, los cuales, primero por medio de su(s) ayuntamiento(s) y después por referéndum, deben promover y ratificar el deseo de agregarse a la región en la que se hallan enclavados. Véase STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 6, que desestima los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno y Parlamento vascos contra la D. T. 7.ª EACyL. También los acuerdos de Puebla de Arganzón y Condado de Treviño, de 17 de octubre y 26 de enero de 1980, respectivamente, de agregación de dichos enclaves a la provincia de Álava.

[56] Sobre los enclaves *intraautonómicos* e *interautonómicos* véase, por todos, Bello Paredes y Prieto Álvarez (2013, pp. 301-338).

[57] El Estatuto vasco exige, para la incorporación de estos sectores o municipios, la celebración de un referéndum entre sus habitantes «expresamente convocado, previa la autorización competente al efecto y aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos» [art. 8 b) EAPV]. Asimismo, el Estatuto castellanoleónes requiere el «refrendo entre los habitantes del territorio, municipio o municipios que pretendan la segregación, aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos» [D. T. 3.ª.1. c) EACL].

[58] *A contrario sensu*, sobre los referéndums «sin significado ni contenido constitucionalmente prefijado», véase, por todos, Aguiar de Luque (2017, p. 1836).

[59] De la Quadra-Salcedo Janini (2019, pp. 71-77) considera paradójico que el referéndum consultivo autonómico deba preverse en la LOMR cuando, en realidad, no constituye una de las modalidades constitucionalmente previstas. En términos comparados puede verse, por todos, Garrido López (2025, pp. 46-48).

TC señala que la inexistencia de un precepto constitucional «que condicione expresamente el procedimiento de alteración del territorio de las Comunidades Autónomas», a salvo su aprobación por las Cortes Generales (art. 141.1 CE), permite a estas últimas regular los procedimientos y requisitos específicos de segregación-agregación, como una garantía indispensable de la propia identidad territorial, según se deriva de los arts. 137, 140, 141.1, 147.2 b) y 147.3 CE (SSTC 103/2008, de 11 de septiembre; 99/1986, de 11 de julio)[60].

Una lógica finalista permite extraer una conclusión respetuosa con el marco constitucional. Estas figuras cumplen una función materialmente equivalente a la prevista para los referéndums de reforma estatutaria, de conformidad con los arts. 147.3 y 152.2 CE[61], en la medida en que implican una modificación sustancial del contenido de la norma estatutaria. Es decir, tanto las modalidades previas de reforma estatutaria (arts. 115 EAAR, 91 EAEX, 81 EACV, 200-202 EACAN) como los procedimientos referendarios sobre los enclaves constituyen mecanismos de revisión de los respectivos estatutos. Ahora bien, mientras las primeras configuran requisitos generales de reforma, las segundas se presentan como requisitos específicos vinculados a la alteración del territorio de las CC. AA. afectadas –como sucede análogamente con el procedimiento especial previsto para la eventual incorporación navarra al País Vasco de la D. T. 4.ª CE, art. 47.2 EAPV y D. A. 2.ª LORAFNA (Aguado Renedo, 2011, pp. 541-554)–.

5. CONCLUSIONES

La potestad de iniciativa municipal en los procedimientos de alteración territorial –si bien sometida a un riguroso control de legalidad por parte de las Administraciones autonómica y estatal– abre un cauce específico para la participación directa de los vecinos afectados en procesos de fusión, agregación o segregación. Conviene advertir que la experiencia evidencia la resistencia tradicional de los vecinos a respaldar medidas que impliquen la supresión de la entidad propia. Tal oposición, fundada en razones sentimentales, políticas y en la consideración del municipio como entidad natural (Cosculluela Montaner, 2012, p. 17) opera como un condicionante relevante para valorar la viabilidad de cualquier propuesta *de lege ferenda* relacionada con la reconfiguración del mapa local.

Dado que ya existe una iniciativa vecinal específica para la segregación, el denominado «referéndum-iniciativa» en los expedientes de fusión o incorporación se configuraría como un instrumento de legitimación democrática en decisiones excepcionales, diferenciándose de la gestión ordinaria, y un cauce de control democrático frente a los gobiernos locales. En este marco, la aplicación analógica del mecanismo de subrogación previsto en el art. 9.3 TRRL podría desempeñar un papel relevante, aunque persiste la cuestión de si esta solución resuelve la tensión existente entre participación directa y representación, en la medida en que comporta la intervención de una instancia superior (gobierno autonómico) en contra eventualmente de la postura de la autoridad local.

El diseño de nuevas modalidades de referéndum local debe evaluarse según dos criterios complementarios:

I. el modelo institucional y democrático-constitucional que regula la participación vecinal, en especial conforme al art. 149.1.32.ª CE; y
II. el reparto competencial entre Estado y CC. AA., que delimita el margen de actuación de legisladores y entes locales. Desde esta óptica, el referéndum-iniciativa puede configurarse como un instrumento que refuerza la participación directa de los vecinos y, al mismo tiempo, respeta el espacio institucional propio de la democracia representativa.

En este punto resulta oportuno concretar la propuesta *de lege ferenda* relativa al referéndum-iniciativa. Partiendo de que su ámbito material no se apartaría del estrecho margen competencial previsto en la D. A. LOMR y art. 71 LRBRL –esto es, asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos–, la incorporación de esta nueva tipología no exigiría

[60] No es posible alterar el territorio autonómico sin observar el procedimiento previsto para la revisión del Estatuto, «a no ser que en éste se contengan reglas específicas para llevar a cabo dichas alteraciones» (STC 99/1986, de 11 de julio, FJ 5).

[61] En términos análogos, mientras las autonomías de «vía rápida» están *obligadas* a incorporar el referéndum en los procedimientos de reforma estatutaria –conforme al art. 10 LOMR y al citado art. 152.2 CE–, las CC. AA. de la «vía lenta» están *facultadas* para arbitrar, *ex* art. 147.3 CE, procedimientos de reforma que contemplen un referéndum de ratificación de la reforma, o bien referéndums insertos en fases antecedentes del procedimiento de revisión (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 147).

una reforma profunda del régimen local. El núcleo de la modificación recaería sobre la competencia del Estado *ex* art. 149.1.18.ª CE, a fin de establecer de manera expresa los efectos jurídicos del resultado de la consulta en la fase de iniciativa. Esto implicaría concretar legislativamente:

a) su efecto negativo, atribuyendo eficacia impeditiva al acuerdo municipal cuando el resultado de la consulta fuese desfavorable a la alteración territorial; y
b) un efecto positivo, en caso de voto favorable, mediante la subrogación autonómica (en línea con el art. 9.3 TRRL) para evitar bloqueos derivados de la inactividad o resistencia del gobierno local y permitir la continuación del procedimiento hasta su resolución por el gobierno autonómico.

Desde esta perspectiva no sería necesaria una reforma de la LOMR, cuya D. A. ya contiene una «previsión genérica o en abstracto» de los «referenda municipales», en relación con el art. 71 LRBRL [STC 51/2017, de 10 de mayo, FJ 5 c)]. La intervención estatal podría así limitarse a la definición de las bases del régimen jurídico de esta modalidad referendaria, dejando a las CC. AA. su desarrollo o complemento normativo.

Finalmente, el procedimiento referendario previsto para la alteración de enclaves municipales constituye un mecanismo especial de modificación territorial *interautonómico*, previsto por los propios estatutos como alternativa a la revisión estatutaria formal, conforme a los arts. 147.2 b) CE y 141.1 CE, que exigen la delimitación territorial en los estatutos y la aprobación de cualquier alteración mediante ley orgánica (SSTC 36/1981 de 12 de noviembre; 99/1986 de 11 de julio; 170/1889 de 19 de octubre).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguado Renedo, C. (2011). Referéndum autonómico y jurisprudencia constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, (28), 541-554. https://doi.org/https://doi.org/10.5944/trc.28.2011.6971

Aguiar de Luque, L. (2017). Referéndum y estado autonómico: una reflexión desde la jurisprudencia constitucional. En L. J. Parejo Alfonso y J. Vida Fernández (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo* (vol. 2, pp. 1831-1858). Tirant lo Blanch, Universidad Carlos III de Madrid e Instituto Pascual Madoz.

Antelo Martínez, A. R. (2013). Fusiones de municipios: ¿prevalencia del derecho estatal en el régimen de adopción de acuerdos? Especial referencia al caso de los municipios de Oza y Cesuras en la provincia de A Coruña. *Revista de Estudios Locales Cunal*, (155), 91-102.

Arias Martínez, M. A. (2015). La fusión de municipios. En M. Almeida Cerreda, C. Tubertini y P. C. Gonçalves (dirs.) y D. Santiago Iglesias, F. di Lascio y P. Cruz Silva (coords.), *La racionalización de la organización administrativa local: las experiencias española, italiana y portuguesa* (pp. 105-138). Thomson Reuters-Civitas.

Belda Pérez-Pedrero, E. (2000). El condado de Treviño: la STC 99/1986, de 11 de julio, doce años después. En E. Espín Templado y F. J. Díaz Revorio (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático* (pp. 203-230). Tirant lo Blanch.

Bello Paredes, S. A. y Prieto Álvarez, T. (2013). Los enclaves territoriales en España: el paradigma del enclave de Treviño. *Revista de Administración Pública*, (192), 301-338. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-192-septiembrediciembre-2013/los-enclaves-territoriales-en-espana-el-paradigma-del-enclave-de-trevino-2

Bueno Armijo, A. (2008). «Consultas populares» y «referéndum consultivo»: una propuesta de delimitación conceptual y de distribución competencial. *Revista de Administración Pública*, (177), 195-228. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-177-septiembrediciembre-2008/consultas-populares-y-referendum-consultivo-una-propuesta-de-delimitacion-conceptual-y-de-2

Carbonell Porras, E. (2018a). La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado. En M. Vaquer Caballería, Á. M. Moreno Molina y A. Descalzo González (coords.), *Estudios de Derecho Público en homenaje a Luciano Parejo Alfonso* (vol. 3, pp. 2473-2502). Tirant lo Blanch.

Carbonell Porras, E. (2018b). La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (9), 5-21. https://doi.org/10.24965/reala.v0i9.10513

Carbonell Porras, E. (2022). Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, (14), 269-303.

Carrasco Durán, M. (2013). Referéndum versus consulta. *Revista de Estudios Políticos*, (160), 13-41. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-160-abriljunio-2013/referendum-versus-consulta-1

Castel Gayán, S. (2010). La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (312), 183-208. https://doi.org/https://doi.org/10.24965/reala.v0i312.9815

Castellà Andreu, J. M. (2013). Consultas populares no referendarias en Cataluña. ¿Es admisible constitucionalmente un tertium genus entre referéndum e instituciones de participación ciudadana? *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (extra 14), 121-155.

Cebrián Zazurca, E. (2021). Algunas notas acerca de los referéndums de ratificación de la reforma estatutaria en las comunidades autónomas del artículo 143 de la Constitución. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (56), 326-341. https://doi.org/10.71296/raap.64

Cosculluela Montaner, L. (2012). Presentación. En L. Cosculluela Montaner, L. Medina Alcoz, M. Hernando Rydings y E. Carbonell Porras (coords.), *Crisis económica y reforma del régimen local* (pp. 17-48). Thomson Reuters Aranzadi.

De la Quadra-Salcedo Janini, T. (2019). Los referéndums y las consultas populares no referendarias de ámbito autonómico: algunas cuestiones. En C. Garrido López y E. Sáenz Royo (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico* (pp. 69-78). Marcial Pons.

Expósito Gómez, E. (2019). La paulatina reforma del marco legal sobre consultas populares locales: ¿un mismo plato con distintos aliños? En C. Garrido López y E. Sáenz Royo (coords.), *Referéndums y consultas populares en el Estado autonómico* (pp. 151-186). Marcial Pons.

Fernández Ramos, S. (2019). Las consultas populares no referendarias mediante votación: ¿un artificio del derecho público español? *Revista General de Derecho Administrativo*, (52). https://www.iustel.com//v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=421868

Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (2019). *Vox populi: consultas populares y procesos participativos*. Aranzadi.

Font i Llovet, T. (1985). El referéndum local en España. *Autonomies: Revista Catalana de Dret Públic*, (2-3), 123-130. https://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/1642

García García, M. J. (2009). La celebración de consultas populares locales a petición de los vecinos. *Revista Vasca de Administración Pública*, (83), 45-90. https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.83.2009.02

Garrido López, C. (2025). La iniciativa ciudadana en el constitucionalismo español. Las limitaciones de la iniciativa ciudadana legislativa popular y las propuestas de incorporación de la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum. En E. Cebrián Zazurca y C. Garrido López (dirs.), *La iniciativa ciudadana de referéndum y de consultas populares en España* (pp. 23-63). Aranzadi.

Guerrero Vázquez, P. J. (2025). Regulación y ejercicio de la iniciativa ciudadana de consultas populares en el ámbito local. En E. Cebrián Zazurca y C. Garrido López (dirs.), *La iniciativa ciudadana de referéndum y de consultas populares en España* (pp. 281-308). Aranzadi.

Ibáñez Macías, A. (2005). *El referéndum local en España: régimen jurídico*. Editorial UCA. http://hdl.handle.net/10498/27726

Ibáñez Macías, A. (2013). Los referendos regional y local en el Estado Autonómico. Sus bases y límites constitucionales. *Revista Vasca de Administración Pública*, (97), 97-138. https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.97.2013.03

Lasagabaster Herrarte, I. (2008). *Consulta o referéndum. La necesidad de una nueva reflexión jurídica sobre la idea de democracia*. Lete Argitaletxea.

López Basaguren, A. (2009). Sobre referéndum y comunidades autónomas: la ley vasca de la «consulta» ante el Tribunal Constitucional (consideraciones con motivo de la STC 103/2008). *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, (9), 202-240. https://raco.cat/index.php/REAF/article/view/251967

López Olivares, D. (1996). La consulta popular como fórmula de derecho de participación política. Especial referencia al referéndum local. *El Consultor de los Ayuntamientos*, (5), 682-693.

Morel, L. (2018). Référendum et volonté populaire: la critique démocratique du référendum. *Participations*, *20*(1), 53-84. https://doi.org/10.3917/parti.020.0053

Morel, L. (2019). *La question du référendum*. Les Presses de Sciences Po. https://doi.org/10.4000/lectures.41637

Orduña Prada, E. (2017). Democracia local y participación ciudadana: nuevas perspectivas sobre consultas populares municipales. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 47-92.

Pflueger Tejero, E. (2016). Las consultas populares municipales sobre festejos taurinos en la Comunidad de Madrid. *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, (2016), 1-31.

Pizzorusso, A. (1973). Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa. En AA. VV. (auts.), *Studi in memoria di Carlo Esposito* (vol. III). Cedam.

Ramírez Nárdiz, A. (2010). *Democracia participativa*. Tirant lo Blanch.

Sáenz Royo, E. (2018). *El referéndum en España*. Marcial Pons.

Sánchez Barrilao, J. F. (2025). La regulación de la iniciativa ciudadana de las consultas populares en Andalucía. En E. Cebrián Zazurca y C. Garrido López (dirs.), *La iniciativa ciudadana de referéndum y de consultas populares en España* (pp. 177-219). Aranzadi.

Scudiero, M. (1971). *Il referendum nell'ordinamento regionale*. Casa Editrice Eugenio Jovene.

Setälä, M. (2009). Introduction. En M. Setälä y T. Schiller (eds.), *Referendums and Representative Democracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation* (pp. 19-32). Routledge.

Smith, G. (1976). The functional properties of the referendum. *European Journal of Political Research*, *4*(1), 1-23. https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1976.tb00787.x

Sosa Wagner, F. (1986). La alteración de términos municipales en el nuevo derecho local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (232), 601-627. https://doi.org/10.24965/reala.vi232.8477

Sosa Wagner, F. y De Miguel García, P. (1987). *Creación, supresión y alteración de términos municipales*. Instituto de Estudios de Administración Local.

Torrecillas Martínez, A. (2022). La fusión de Don Benito y Villanueva de la Serena. Una referencia para el municipalismo y la garantía constitucional de la autonomía local. *Anuario de la Facultad de Derecho Universidad de Extremadura*, (38), 617-646. https://doi.org/10.17398/2695-7728.38.617

Torres del Moral, A. (1988). *Principios de derecho constitucional español* (tomo I). Átomo.

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 24-09-2025
Modificado: 23-12-2025
Aceptado: 23-12-2025
Publicado: 27-04-2026
ISSN: 1989-8975 – DOI: https://doi.org/10.24965/reala.11591
Páginas: 25-43

Referencia: Castel Aznar, L. / Montalbán-Domingo, L. / Catalá Alís, J. (2026). Implicaciones de los contratos de obra públicos basados en el precio como único criterio de adjudicación: el caso de España. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 25-43. https://doi.org/10.24965/reala.11591

Implicaciones de los contratos de obra públicos basados en el precio como único criterio de adjudicación: el caso de España

Implications of public works contracts based on price as the sole award criterion: Case of Spain

Castel Aznar, Luis
Universitat Politècnica de València (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0009-0009-6181-0633
luicasaz@doctor.upv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, doctor en Ingeniería de la Construcción y diplomado en Contratación Pública por la Universitat Politècnica de València. Desarrolla investigación en contratación pública en el ámbito académico y privado. Actualmente dirige el área de contratación pública en una empresa de servicios energéticos e imparte docencia en el máster de Contratación Pública de la UPV.

Montalbán-Domingo, Laura
Universitat Politècnica de València. Departamento de Ingeniería de la Construcción y de Proyectos de Ingeniería Civil (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9506-0350
laumondo@upv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Ingeniera de Caminos, Canales y Puertos, máster en Transporte, Territorio y Urbanismo y doctora por la Universitat Politècnica de València (UPV). Profesora titular en el área de Proyectos de Ingeniería del Departamento de Ingeniería de la Construcción y de Proyectos de Ingeniería Civil de la UPV.

Catalá Alís, Joaquín
Universitat Politècnica de València. Departamento de Ingeniería de la Construcción y de Proyectos de Ingeniería Civil (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2561-5963
jcatala@cst.upv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, ambos por la Universidad Politécnica de Valencia. Profesor catedrático de Universidad hasta el año 2022, el de su jubilación. Desde entonces fue nombrado Profesor Ad Honorem, realizando labores, en la universidad Politécnica de Valencia y otras universidades.

RESUMEN

Objetivos: el artículo se centra en el impacto de los contratos de obra públicos basados en el precio como único criterio de adjudicación (subastas) en comparación con el sistema que considera múltiples criterios (calidad-precio) en España. **Metodología:** utilizando una muestra de 585 contratos de obra licitados por la Administración General del Estado entre 2018 y 2021, se analiza la frecuencia de uso de las subastas, su impacto en la competencia, la anormalidad de las ofertas, la reducción del precio y la presencia de las pymes. Además, se consulta a expertos en contratación pública sobre la conveniencia de utilizar subastas, considerando aspectos como la eficiencia en el uso de fondos públicos, la calidad de la ejecución y el riesgo económico que tributan. **Resultados:** los resultados evidencian que la subasta favorece la participación de pymes y reduce ofertas anómalas, pero también aumenta la reducción del precio y, según los expertos consultados, no optimiza la eficiencia, no asegura la calidad y no minimiza los riesgos en la ejecución de los contratos públicos de obra. **Conclusiones:** se señala la necesidad de revisar los métodos de adjudicación de contratos públicos, priorizando la calidad y una adecuada gestión del riesgo, para mantener eficiencia y competencia en la selección óptima de contratistas.

PALABRAS CLAVE

Contrato público de obra; subasta; calidad-precio; eficiencia; riesgo de la oferta.

ABSTRACT

Objectives: This article focuses on the impact of public works contracts, awarded solely on price (auctions) compared to systems that consider multiple criteria (quality-price) in Spain. **Methodology:** By analysing a sample of 585 works contracts tendered by the General State Administration between 2018 and 2021, the study examines the frequency of auction use, its effect on competition, the occurrence of abnormal bids, price reduction, and the presence of SMEs. In addition, public procurement experts are consulted regarding the suitability of using auctions, taking into account aspects such as efficiency in the use of public funds, quality of execution, and the economic risks involved. **Results:** The findings show that auctions encourage the participation of SMEs and reduce abnormal bids but also lead to greater price reductions. According to the consulted experts, auctions do not optimise efficiency, do not guarantee quality, and do not minimise risks in the execution of public works contracts. **Conclusions:** The study highlights the need to review contract awarding methods, prioritising quality and appropriate risk management, in order to maintain efficiency and competition in the optimal selection of contractors.

KEYWORDS

Public works contract; auction; quality-price; efficiency; bid risk.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. PROBLEMÁTICA Y OBJETIVO. 2. METODOLOGÍA. 3. RESULTADOS. 3.1. TEN DENCIA ACTUAL EN EL USO DE LAS SUBASTAS Y SU INFLUENCIA EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS LICITADORES. 3.1.1. Influencia en la anormalidad de las ofertas. 3.1.2. Influencia en la baja de adjudicación de la licitación. 3.1.3. Influencia en el número y porcentaje de ofertas recibidas por PYMES. 3.2. IMPACTO DE LAS SUBASTAS EN LA CONTRATACIÓN ESTRATÉGICA. PARÁMETROS DE EFICIENCIA, CALIDAD Y RIESGO. 4. DISCUSIÓN. 5. CONCLUSIONES. 6. RECOMENDACIONES. 7. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN. PROBLEMÁTICA Y OBJETIVO

Con la integración de España en la Unión Europea se inició un proceso de modernización de la legislación de contratación pública. Este proceso culminó en 2014 con la publicación de la Directiva 2014/24/UE[1], que marcó un cambio estratégico significativo hacia la combinación de criterios de calidad y precio (Moreno, 2015; Gimeno, 2020; Mateos, 2024). Esta directiva asignó una importancia estratégica a la «oferta con mejor

[1] Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. Diario Oficial de la Unión Europea, L 94, 65-242.

relación calidad-precio», superando el enfoque tradicional de la «oferta económicamente más ventajosa». Esta Directiva destacó la necesidad de adjudicar contratos públicos no solo basándose en el precio, sino también en una comparación objetiva de la relación coste-eficacia, que incluyera criterios cualitativos, medioambientales y sociales, en aras de determinar la oferta económicamente más ventajosa (González García, 2015).

El análisis de las prácticas de licitación en los países de la Unión Europea, basado en los indicadores del informe del Tribunal de Cuentas Europeo (2023), revela una relación significativa entre la proporción de contratos adjudicados exclusivamente por el criterio de precio más bajo. Los países con una mayor dependencia de este criterio en 2021 son Eslovaquia (95,5 %), Chipre (91,3 %) y Rumanía (88,5 %). Por el contrario, países como Croacia (3,6 %), Francia (9,9 %), Países Bajos (23,2 %) o España (28,6 %) recurren menos al criterio de precio más bajo.

La Resolución del Parlamento Europeo de septiembre de 2025[2] sobre contratación pública establece que el predominio del criterio del precio más bajo en la adjudicación de contratos públicos, habitual en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, genera efectos adversos de gran calado. Esta práctica fomenta, según la citada Resolución, ofertas anormalmente bajas que comprometen la calidad y la ejecución efectiva de los contratos, restringen la competencia al desalentar la participación de operadores que apuestan por la excelencia y desincentivan la concurrencia de pymes incapaces de competir en precio frente a grandes empresas. Además, incentiva el trabajo no declarado, socava la calidad de los servicios y productos, y propicia la entrada de bienes con estándares ambientales y laborales deficientes, en abierta contradicción con el modelo emergente de compra pública estratégica y resiliente.

En este sentido, Fernández Acevedo (2025) indica que la experiencia reciente demuestra que la preferencia por el precio más bajo, justificada en contextos de crisis, ha derivado en prestaciones deficientes, impactos ambientales negativos y condiciones laborales precarias. Por ello, tanto la Resolución del Parlamento Europeo como la Comisión abogan por priorizar la mejor relación calidad-precio, integrando factores como la calidad, el impacto regional y la continuidad del suministro, con el fin de garantizar proyectos sostenibles, innovadores y rentables a largo plazo, y desincentivar la presentación de ofertas anormalmente bajas (Fernández Acevedo, 2025).

En España, la transposición de esta directiva se materializó con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)[3]. Esta ley consolidó el enfoque de la mejor relación calidad-precio en la adjudicación de contratos, promoviendo un uso más racional de los recursos públicos y facilitando el acceso de las pequeñas y medianas empresas (pymes) a la contratación pública (arts. 131 y 145.1 LCSP).

A pesar de las modificaciones introducidas por la Ley 9/2017, los criterios basados únicamente en el precio siguen predominando en muchos procedimientos de adjudicación. Aunque la LCSP busca fomentar contratos más eficientes y sostenibles, valorando aspectos cualitativos, sociales y medioambientales, el enfoque exclusivo en el precio puede desvirtuar estos objetivos (Mateos, 2024).

En España, los órganos de supervisión y control de la contratación han resaltado la necesidad de mejorar la contratación estratégica relacionada con la calidad-precio. En los informes anuales de supervisión de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) realizados en el periodo 2018-2020[4] se destaca el predominio del criterio de precio en los procesos de adjudicación, lo que impulsa la recomendación de reflexionar sobre la adecuación y justificación de estos criterios. Se subraya la importancia de equilibrar la consideración del precio con otros aspectos de valor en el proceso de toma de decisiones de adjudicación (OIReScon, Informe 2020). Este mismo argumento también ha sido detectado por otros órganos de intervención y control, por todos ellos se cita el informe de la Intervención General de la Administración del Estado (2020, p. 30) donde dice: «Se ha observado que el criterio de adjudicación predominante es el precio. No se sigue mayoritariamente el sistema de calidad-precio como indica el art. 145.1 de la LCSP».

También diversos autores han puesto de manifiesto el uso excesivo de las subastas en la contratación pública, señalando como razones: la concepción hacendística sin perspectiva estratégica (Gimeno, 2020), el diseño de la contratación enfocado como gasto en lugar de inversión (Gimeno, 2023) o la presión por reducir costos (Martillo-Alvares y Quiñónez-Cercado, 2024).

---

[2] Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de septiembre de 2025, sobre contratación pública (2024/2103(INI)); P10_TA(2025)0174. Disponible en: https://obcp.es/noticias/resolucion-del-parlamento-europeo-de-9-de-septiembre-de-2025-sobre-contratacion-publica

[3] Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, 272, 107714-108007.

[4] Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) (2018-2021). Informes anuales de supervisión. https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Oirescon/Paginas/ias.aspx

Otros autores han señalado que el uso excesivo de subastas en la contratación pública española se vincula a la simplificación de los procedimientos, la búsqueda de transparencia y la presión por reducir costes, aunque advierten que este enfoque puede repercutir negativamente en la calidad y eficiencia de los proyectos (Gimeno, 2016). Se ha destacado que el predominio del criterio precio puede limitar la capacidad de las Administraciones para obtener servicios y productos óptimos, favoreciendo ofertas de baja calidad; por ello, se propone una mayor consideración de criterios de calidad en la adjudicación (Gimeno, 2021). Asimismo, se reconoce que, aunque las subastas aportan transparencia y competencia, su uso excesivo puede simplificar en exceso los procesos y excluir criterios cualitativos, lo que lleva a recomendar una revisión de las prácticas para diversificar los criterios de adjudicación (CNMC, 2015). Otros estudios han analizado cómo el sistema de subasta puede incrementar el riesgo económico para el licitador y afectar la eficiencia en el uso de fondos públicos (Calveras *et al.*, 2004; Bajari *et al.*, 2009; Ganuza, 2007).

Por último, Doménech (2012) señala que el uso exclusivo del criterio precio en la adjudicación de contratos, propio de las subastas, aporta previsibilidad y seguridad jurídica al limitar la discrecionalidad del órgano contratante, aunque reduce la valoración de otros aspectos cualitativos. En cambio, la combinación de criterios calidad-precio incrementa la complejidad y la discrecionalidad en la valoración, lo que puede generar incertidumbre y litigiosidad, pero permite una mejor adaptación del contrato a las necesidades mediante la competencia y creatividad de los licitadores (Doménech, 2012).

El estudio del impacto del uso de las subastas en la contratación pública de obra reviste una importancia singular, pues incide directamente en la eficiencia, la calidad y la sostenibilidad de la inversión pública. Relacionar estos conceptos con las subastas es esencial porque el mecanismo de adjudicación basado exclusivamente en el precio puede comprometer la eficiencia en el uso de fondos públicos, poner en entredicho la calidad de las obras ejecutadas y aumentar el riesgo económico tanto para la Administración como para los licitadores. Solo mediante un análisis integrado de eficiencia, calidad y riesgo es posible valorar de forma crítica el impacto real de las subastas y orientar la contratación pública hacia resultados sostenibles y alineados con el interés general.

En el contexto español, esta cuestión adquiere especial relevancia debido a la persistencia de procedimientos de adjudicación basados exclusivamente en el precio, a pesar de los esfuerzos normativos por promover la valoración conjunta de calidad y precio, conforme a la Directiva 2014/24/UE y la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

Por otra parte, investigar este fenómeno es fundamental porque el predominio de la subasta puede distorsionar los objetivos estratégicos de la contratación pública: si bien fomenta la transparencia y la participación de las pymes, también incrementa la reducción de precios y puede comprometer la calidad de las obras y la eficiencia en el uso de los fondos públicos (Castel, 2025).

A la vista de las consideraciones anteriores, procede examinar con rigor el impacto que genera la configuración de subastas en el contrato de obra, tanto en los resultados de la licitación como en los aspectos estratégicos relacionados con la eficiencia y calidad de la contratación pública.

La investigación se ha dividido en dos partes. La primera consiste en un estudio cuantitativo que analiza el impacto de la configuración de la subasta en el nivel de rebaja o descuento ofertado (baja de adjudicación), en la aparición de ofertas potencialmente anormales y la participación de las pymes. Por otra parte, se desarrolla una segunda línea de investigación cualitativa cuyo propósito es analizar, desde diferentes perspectivas profesionales y sectoriales, la idoneidad y el impacto de la configuración de subastas en los contratos de obra, considerando aspectos de eficiencia, calidad y riesgo para el poder adjudicador del contrato.

El propósito de este estudio es enriquecer el marco teórico de la contratación pública y profundizar en las consecuencias de configurar subastas en vez de configuraciones de calidad-precio, al aportar una visión mixta cuantitativa de los datos muestrales y cualitativa desde diversos perfiles profesionales y sectores intervinientes en el ámbito de la contratación pública de obras. Todo ello para realizar propuestas que permitan alinear los procedimientos con el marco estratégico establecido por la Directiva 2014/24/UE, que busca mejorar la eficiencia del gasto público, favorecer el acceso a las pymes a la contratación y garantizar los mejores resultados en términos de relación calidad-precio en todos los procesos de contratación pública.

2. METODOLOGÍA

La investigación se llevó a cabo utilizando un enfoque cuantitativo mediante el análisis de una muestra de expedientes de contratos públicos de obra, complementado con un enfoque cualitativo basado en consultas a expertos en la materia. De esta manera, los análisis de los expedientes proporcionaron una base empírica

que fue enriquecida con las perspectivas cualitativas de los expertos, permitiendo una evaluación más completa y matizada de las consecuencias de configurar subastas en la licitación de los contratos de obra pública.

La tabla 1 resume cómo se abordó la investigación desde los dos enfoques citados.

Tabla 1. Esquema de la investigación. Contrato público de obra

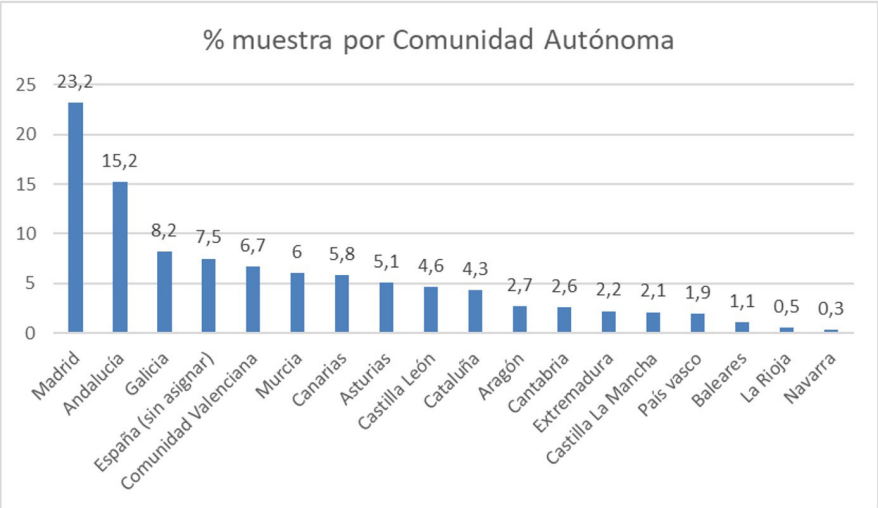
Tipo de investigación	Objeto	Objetivo	Elemento de contratación pública
Cuantitativa	SUBASTAS	Caracterización de las subastas	Frecuencia y distribución por segmento de presupuesto
		Conocer y cuantificar la influencia de configurar una subasta para favorecer el acceso de las pymes a la contratación	Número y porcentaje de ofertas presuntamente anormales
			Baja de adjudicación en la licitación
			Número y porcentaje de pymes que se presentan a la licitación
Cualitativa	SUBASTAS	Caracterización de los expertos consultados	Frecuencia y distribución por perfil y área de pertenencia del encuestado
		Analizar la idoneidad y el impacto de la configuración de subastas en los contratos de obra desde diversas perspectivas profesionales y sectores involucrados	Uso eficiente de fondos públicos
			Calidad en la ejecución de las obras
			Riesgo económico de la oferta del licitador

Fuente: datos extraídos de la investigación. Elaboración propia.

Se llevó a cabo la investigación cuantitativa con una muestra aleatoria de 585 expedientes de contratos de obra licitados por la Administración General del Estado (AGE). El número de expedientes relativos a contratos de obra adjudicados por la Administración General del Estado fue el siguiente: 925 en 2018, 1295 en 2019, 1439 en 2020 y 1974 en 2021, sumando un total de 5633 expedientes entre 2018 y 2021. La muestra analizada equivalió al 9,63 % del total adjudicado por la AGE durante dicho periodo.

Los expedientes se obtuvieron de la Plataforma de Contratación Pública del Sector Público (PLACSP) mediante la herramienta OpenPLACSP, fueron licitados por procedimientos abiertos con tramitación ordinaria y correspondieron al periodo 2018-2021. La muestra abarcó 15 áreas ministeriales y 50 órganos de contratación. La muestra mostró un nivel de significación del 95 % y una precisión del 4 %. La distribución de la muestra por CC.AA. se muestra en la figura 1.

Figura 1. Distribución de la muestra por CC.AA. Periodo 2018-2021. AGE Contrato de obra



Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP).

De cada expediente se analizaron los pliegos, las actas de presentación de candidatos, valoración y adjudicación, para determinar si se usaron criterios de precio o calidad-precio y obtener los datos sobre el número de ofertas presentadas, ofertas anormales, baja o descuento de adjudicación y presencia de pymes.

Respecto de las pequeñas y medianas empresas, la Recomendación 2003/361/CE indica que una empresa es pyme si tiene menos de 250 empleados, su facturación anual no supera los 50 millones de euros o el balance anual es inferior a 43 millones de euros, y no está participada en más de un 25 % por empresas que no sean pymes. En la investigación, se identificaron las pymes a partir de los datos proporcionados por los Órganos de Contratación en los expedientes de licitación, usando la herramienta OpenPLACE. La precisión de los datos de calificación de las empresas licitadoras depende de la fiabilidad de estas fuentes. Respecto del tratamiento metodológico de las UTE en relación con la calificación de pyme o gran empresa, la consideración adoptada es estimar que es pyme solo si todos sus integrantes cumplen con los criterios definidos por la normativa europea citada.

Los datos fueron segmentados conforme a los intervalos del Presupuesto Base de Licitación (PBL) establecidos por la LCSP, en el marco de procedimientos abiertos que requieren condiciones específicas en materia de contratación pública[5].

- PBL ≤ 80 000 euros: límite del procedimiento abierto supersimplificado.
- 80 000 euros < PBL ≤ 500 000 euros: exigencia de clasificación de contratista de obra.
- 500 000 euros < PBL ≤ 2 000 000 euros: máximo valor económico para el procedimiento abierto simplificado.
- 2 000 000 euros < PBL ≤ 5 538 000 euros (SARA): contrato sujeto a regulación armonizada.
- PBL > 5 538 000 euros.

La muestra de datos analizados (585 observaciones) superó el umbral mínimo de 50, lo que justificó la aplicación de la prueba de normalidad de ajuste de Kolmogorov-Smirnov. Los resultados indicaron que los datos no se distribuían de forma normal, por lo que se optó por emplear métodos estadísticos no paramétricos. En consecuencia, el análisis se llevó a cabo mediante técnicas de estadística descriptiva y la prueba no paramétrica U de Mann-Whitney. La prueba U de Mann-Whitney fue empleada para evaluar la existencia de diferencias significativas entre dos categorías. Se consideró que la significación estadística se alcanzaba cuando el nivel de significación obtenido era inferior a 0,05. Las pruebas mencionadas fueron aplicadas utilizando el *software* profesional IBM SPSS Statistics 21, asegurando la precisión en los cálculos y proporcionando el máximo rigor en la obtención de los estadísticos descritos.

La investigación se complementó con una consulta realizada a 90 expertos en contratación pública, abarcando representantes de entidades públicas, firmas consultoras, empresas constructoras y personal docente. Estos expertos refirieron perfiles jurídicos y técnicos, respaldados en ambos casos por una trayectoria mínima de diez años en el campo de la contratación pública. Fueron seleccionados debido a su especialización en aspectos técnicos y jurídicos relacionados con licitaciones públicas, así como por su contribución destacada a la literatura especializada o su afiliación al Observatorio de Contratación Pública. Recoger información de perfiles técnicos y jurídicos, así como de distintos sectores (público, constructor, consultor y docente), resultó fundamental porque permitió captar la pluralidad de perspectivas y experiencias que inciden en la contratación pública. Esta diversidad enriquece el análisis, dota de mayor rigor y legitimidad a las conclusiones y asegura que las recomendaciones resultantes sean más equilibradas, aplicables y sensibles a las complejidades reales del ámbito de la contratación pública.

La consulta fue anónima y tuvo como objetivo conocer, cuando se configuran subastas en contratos de obra, la opinión de expertos sobre su repercusión en tres aspectos específicos: eficiencia en el uso de fondos públicos, calidad en la ejecución de las obras y riesgo económico. A estos expertos se les anticipó el resultado de la investigación y se les solicitó respuesta a las siguientes cuestiones:

- ¿Considera adecuada la subasta para conseguir una eficiente utilización de los fondos públicos?
- ¿Considera que la subasta influye en la calidad de la ejecución de las obras?
- ¿Considera que la subasta influye en el riesgo económico de la oferta del licitador?

[5] Cabe señalar que en la LCSP, los umbrales mencionados hacen referencia al Valor Estimado del Contrato (VEC). En el ámbito de los contratos de obra, el Presupuesto Base de Licitación (PBL) y el Valor Estimado del Contrato suelen coincidir en la mayoría de los casos, por lo que resulta procedente tomar como referencia el PBL.

Para las cuestiones planteadas se utilizó una escala Likert de cinco opciones de respuesta. El análisis de estos tres aspectos se llevó a cabo mediante estadística descriptiva, considerando los resultados por perfil y sector o área de pertenencia de cada consultado.

3. RESULTADOS

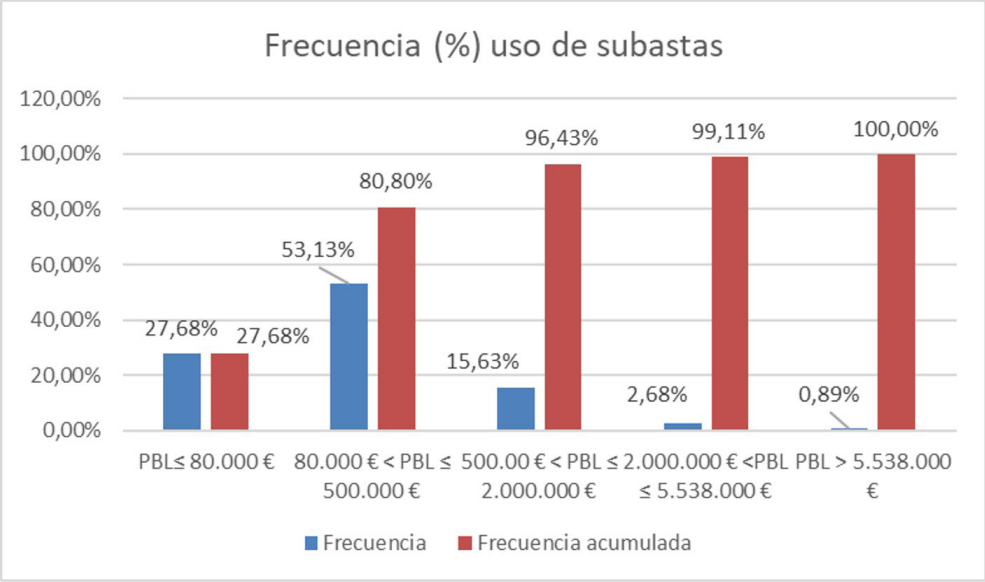
Los resultados obtenidos en la investigación se detallan a continuación:

3.1. Tendencia actual en el uso de las subastas y su influencia en el comportamiento de los licitadores

Se calcularon las frecuencias de expedientes adjudicados mediante el criterio subasta y calidad-precio, obteniéndose que 224 expedientes de la muestra (38,3 %) se adjudicaron por subasta y 361 expedientes (61,7 %) se adjudicaron mediante criterios de calidad-precio. Los 224 expedientes configurados en subasta se segregaron por el presupuesto base de licitación (PBL) categorizado (véase la figura 1).

Atendiendo a la segmentación del PBL realizada para las subastas, se constató que el mayor porcentaje de ellas se configuró para PBL inferiores a 500 000 euros, donde alcanzaron una frecuencia del 80,8 %. Para PBL inferiores a 2 000 000 euros, el porcentaje total fue del 96,4 % y solo el 3,6 % de los contratos de obra que superaron el valor de 2 000 000 euros se licitaron mediante la subasta (véase la figura 2).

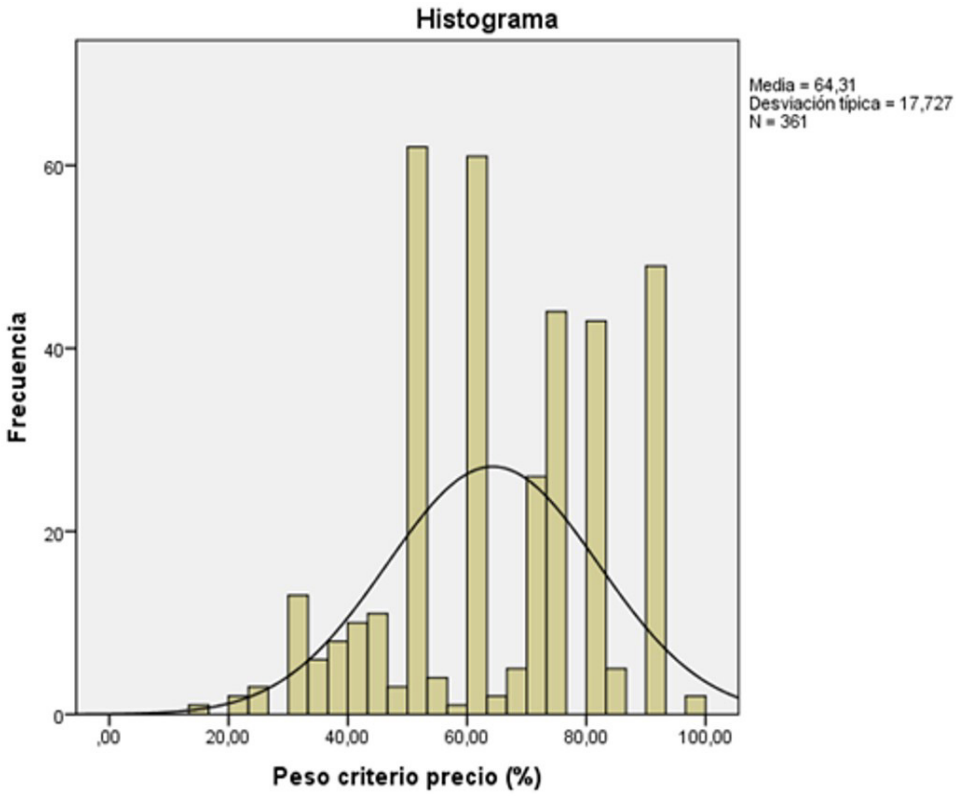
Figura 2. Frecuencia de expedientes licitados mediante subasta, segmentado por PBL. Periodo 2018-2021. AGE. Contrato de obra



Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de la investigación.

El peso del criterio precio en los 361 expedientes configurados por la AGE como calidad-precio se distribuyó como se indica en la figura 3, siendo su estadístico el siguiente: media: 64,31 %; mediana: 64,31 %; moda: 60 %; desv. típica: 17,73; mínimo: 15 %; máximo: 97 %. A continuación, se indica el histograma y la curva de distribución en los expedientes configurados como calidad-precio (véase la figura 3).

Figura 3. Histograma y distribución del peso del criterio precio en expedientes configurados con criterios de calidad-precio. AGE. Periodo 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de la investigación.

A partir de los resultados estadísticos y la baja prevalencia de valores elevados para el peso asignado al criterio precio, se concluye que la configuración de los criterios calidad-precio difiere notablemente del caso en que solo se emplea el precio como único criterio de adjudicación (subasta). Esto resalta la importancia demostrable que adquieren los criterios de calidad en el proceso.

Los criterios relacionados con la calidad (objetivos y subjetivos) utilizados en los 361 expedientes configurados como calidad-precio tuvieron los siguientes estadísticos:

- Criterios objetivos de calidad distintos del precio: peso medio 11,9 %; mediana 10 %; desviación típica 13,5 %; valor mínimo 0 % y valor máximo 60 %.
- Criterios subjetivos de calidad: peso medio 23,7 %; mediana 25 %; desviación típica 21,3 %; valor mínimo 0 % y máximo 60 %.

Según los datos del estadístico, los criterios subjetivos de calidad tuvieron un peso aproximadamente del doble que los criterios objetivos de calidad, lo que refleja una mayor importancia relativa de la valoración subjetiva en los expedientes analizados.

3.1.1. *Influencia en la anormalidad de las ofertas*

Se observó que cuando el criterio de adjudicación era subasta, el número y porcentaje de ofertas en presunción de anormalidad era menor que cuando no había subastas. Ocurrió lo mismo cuando las variables fueron el número de ofertas excluidas y su porcentaje (n.º de ofertas presuntamente anormales, % ofertas en presunción de anormalidad, n.º de ofertas excluidas por anormalidad y % de ofertas excluidas por anormalidad). También se observó que los valores no apuntaban a grandes diferencias (véase la tabla 2).

Tabla 2. Valores del número de ofertas y porcentaje en presunción de anormalidad y número de ofertas y porcentaje excluidas en función del criterio de valoración en el caso de subasta o calidad-precio. AGE. Periodo 2018-2021

Criterio de adjudicación	N.º de ofertas presuntamente anormales	% ofertas en presunción de anormalidad	N.º de ofertas excluidas por anormalidad	% ofertas excluidas por anormalidad
Subasta	2,04	17,01	1,67	70,41
Calidad-precio	3,07	21,03	2,74	78,09

Fuente: elaboración propia.

Para analizar el efecto de esta variable sobre las cuatro variables dependientes, se utilizó la prueba U de Mann-Whitney (véase la tabla 3).

Tabla 3. Influencia del criterio de evaluación (subasta/calidad-precio). Prueba de Mann-Whitney. AGE. Periodo 2018-2021

Criterio de evaluación	N.º de ofertas en presunción de anormalidad	% ofertas en presunción de anormalidad	N.º de ofertas excluidas por anormalidad	% de ofertas excluidas por anormalidad
U de Mann-Whitney	7.024	6.425	6.997,5	7.622
Sig. Asintótica	0,019	0,001	0,034	0,110

Fuente: elaboración propia.

Los resultados mostraron que únicamente no fue significativa respecto al porcentaje de ofertas excluidas por anormalidad (véase la tabla 3), lo que implica que el criterio de adjudicación no incidía en este porcentaje. Es decir, tanto si el criterio era subasta como calidad-precio, no se observaba influencia sobre las exclusiones por anormalidad. Sin embargo, el número y porcentaje de ofertas clasificadas como anormales, así como el número de ofertas excluidas por dicha causa, sí dependieron del criterio de adjudicación utilizado; la prueba U de Mann-Whitney resultó significativa en estos casos. En concreto, cuando se empleó el criterio calidad-precio, dichos valores tendieron a ser algo mayores que bajo el criterio de subasta.

3.1.2. *Influencia en la baja de adjudicación de la licitación*

El estadístico de la baja de adjudicación segmentado por la configuración subastas o calidad-precio fue el siguiente (véase la tabla 4).

Tabla 4. Valores medios de la baja de adjudicación en configuración de subastas y calidad-precio. AGE. Periodo 2018-2021

Valores medios de la baja de adjudicación en % sobre el PBL						
	N	Media	Mediana	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
Subasta	224	22,4	22,81	10,31	0	43,15
Calidad-precio	361	19,91	20,27	9,64	0	60,9

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a la influencia de la subasta en la baja de adjudicación, se observó una ligera disminución de la baja cuando se configura calidad-precio (19,91 %) en vez de subasta (22,40 %). También se observó la cercanía entre la media y la mediana y la alta desviación típica en ambos casos (véase la tabla 4).

Para analizar esta observación se realizó la prueba de significación de Mann-Whitney. Los resultados obtenidos se reflejan en la tabla 5.

Tabla 5. Baja de adjudicación. Estadísticos de contraste. Prueba U de Mann-Whitney. AGE. Periodo 2021-2028

Valor	Baja de adjudicación (%)
U de Mann-Whitney	34.515,500
Sig. Asintótica (bilateral)	0,003

Fuente: elaboración propia.

Se observó, al ser la significación inferior a 0,05, que la prueba U de Mann-Whitney era significativa. En consecuencia, se pudo concluir que cuando se configuraba subasta, la baja de adjudicación era mayor que cuando se configuraba calidad-precio (véase la tabla 5).

3.1.3. *Influencia en el número y porcentaje de ofertas recibidas por pymes*

En el caso de configurar subastas, la media obtenida del número de ofertas recibidas por pyme se situó en el 7,86 por licitación y del porcentaje de ofertas recibidas por pymes en el 75,6 %, muy lejos de los valores obtenidos del 4,94 para la media de ofertas recibidas por pyme y del 57,7 % del porcentaje de ofertas recibidas por pymes en el caso de configurar calidad-precio (véase la tabla 6).

Tabla 6. Número y porcentaje de ofertas recibidas de pymes. AGE. Periodo 2018-2021

Criterio de adjudicación	N	Estadístico	N.º de ofertas recibidas por pymes	% Ofertas recibidas por pyme
Subasta	101	Media	7,86	75,60
		Desv. típ.	7,36	33,60
Calidad-precio	197	Media	4,94	57,70
		Desv. típ.	6,65	37,10
Total	298	Media	5,93	63,80
		Desv. típ.	7,02	36,9

Fuente: elaboración propia.

Los resultados mostraron que tanto el número de ofertas como el porcentaje de pymes que se presentaban a la licitación en la muestra considerada era superior cuando se configuraba subasta que cuando se configuraba calidad-precio. La prueba U de Mann-Whitney confirmó esta observación al ser la significación asintótica inferior a 0,05 (véase la tabla 7).

Tabla 7. Número y porcentaje pymes. Estadísticos de contraste. Prueba U de Mann-Whitney. AGE. Periodo 2018-2021

Estadísticos de contraste	N.º de ofertas recibidas por pymes	% Ofertas recibidas por pyme
U de Mann-Whitney	6.968,000	7.089,500
Sig. asintótica	0,000	0,000

Fuente: elaboración propia.

3.2. Impacto de las subastas en la contratación estratégica. Parámetros de eficiencia, calidad y riesgo

La consulta realizada recogió las respuestas de 90 expertos en contratación pública referidas al contrato público de obra. La caracterización de la muestra en función del perfil y del área o sector de pertenencia del consultado se muestra en la tabla 8.

Tabla 8. Caracterización de la muestra de expertos en la consulta realizada

Área de trabajo a la que pertenece el consultado	Perfil técnico (72,2 %)		Perfil jurídico (27,8 %)		Total (100 %)	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Sector público	17	26,2	7	28,0	24	26,7
Empresa constructora	28	43,1	0	0,0	28	31,1
Empresa consultora	11	16,9	12	48,0	23	25,6
Docencia, universidades	6	9,2	2	8,0	8	8,9
Otras áreas	3	4,6	4	16,0	7	7,8
Total	**65**	**100,0**	**25**	**100,0**	**90**	**100,0**

Fuente: elaboración propia.

A los expertos consultados se les informó que en la investigación cuantitativa se había encontrado que un 38,3 % de los contratos de obra se adjudicaban mediante subasta, y a continuación se plantearon las tres siguientes cuestiones:

1.ª Influencia de la eficiencia en la contratación. ¿Considera adecuada la subasta para conseguir una eficiente utilización de los fondos públicos? Los resultados obtenidos en la consulta se detallan en la tabla 9:

Tabla 9. ¿Considera adecuada la subasta para conseguir una eficiente utilización de los fondos públicos? Segmentados por perfil del consultado

¿Adecuada para conseguir eficiencia en fondos públicos?	Muy poco %	Poco %	Medio %	Adecuado %	Muy adecuado %	Total %	% Muy poco y poco	% Adecuada y muy adecuada
Técnicos y jurídicos	37,5	28,4	15,9	15,9	2,3	100	65,9	18,2
Técnicos	41,5	30,8	10,8	13,8	3,1	100	72,3	16,9
Jurídicos	26,1	21,7	30,4	21,7	0,0	100	47,8	21,7

Fuente: elaboración propia.

El 65,9 % de los expertos consultados consideraron que la subasta era poco o muy poco adecuada para conseguir la eficiencia en los fondos públicos, mientras que solo el 18,2 % la consideró adecuada o muy adecuada. El perfil técnico tendió a considerar mayoritariamente que la subasta era poco adecuada para lograr una eficiente utilización de los fondos públicos, con un 72,3 % de respuestas en esta línea. Por otro lado, el perfil jurídico mostró una percepción menos negativa, con solo el 47,8 % considerándola poco adecuada. Sin embargo, ambos perfiles mantuvieron un porcentaje similar de consideración neutral o positiva, con un

16,9 % para el perfil técnico y un 21,7 % para el perfil jurídico. La mayor diferencia radicó en el nivel de indecisión, siendo mucho mayor en el perfil jurídico (30,4 %) que en el técnico (10,8 %).

Desde todos los sectores (véase la tabla 10) se percibió que la configuración de subastas para adjudicar contratos de obra no era adecuada para lograr una eficiente utilización de los fondos públicos. Los valores oscilaron entre el 62,5 % y el 75 %, siendo más intensa la oposición en los sectores de consultores y docentes, con el 71,4 % y el 75 % de opiniones en este sentido, respectivamente.

Tabla 10. ¿Considera adecuada la subasta para conseguir una eficiente utilización de los fondos públicos? Segmentados por sector del consultado

¿Adecuada para conseguir eficiencia en fondos públicos?	Muy poco %	Poco %	Medio %	Adecuado %	Muy adecuado %	Total %	% Muy poco y poco	% Adecuada y muy adecuada
Sector público	45,8	16,7	16,7	16,7	4,2	100	62,5	20,8
Sector constructor	42,9	25,0	7,1	21,4	3,6	100	67,9	25,0
Sector consultor	28,6	42,9	19,0	9,5	0,0	100	71,4	9,5
Sector docente	37,5	37,5	12,5	12,5	0,0	100	75,0	12,5

Fuente: elaboración propia.

Las diferencias observadas en el aspecto de conseguir eficiencia en fondos públicos podrían estar relacionadas con las diferentes prioridades, enfoques y contextos operativos de cada perfil y sector. Mientras que los expertos técnicos podrían priorizar la eficiencia operativa y la calidad técnica, los expertos jurídicos podrían centrarse en la legalidad y la transparencia de los procesos de contratación. Del mismo modo, los sectores podrían valorar la calidad y la idoneidad del contratista por encima de la economía de costos, especialmente en áreas donde la expertise técnica es crucial para el éxito del proyecto.

2.ª Influencia de la calidad de las obras. ¿Considera que la subasta influye en la calidad de la ejecución de las obras? Los resultados obtenidos en la consulta se detallan en la tabla 11:

Tabla 11. ¿Considera que la subasta influye en la calidad de la ejecución de las obras? Segmentados por perfil del consultado

¿Influye en la calidad de ejecución?	Muy poco %	Poco %	Medio %	Apreciable %	Notable %	Total %	% Muy poco y poco	% Apreciable y notable
Técnicos y jurídicos	3,4	8	17	22,7	48,9	100	11,4	71,6
Técnicos	1,5	9,2	13,8	21,5	53,8	100	10,8	75,4
Jurídicos	8,7	4,3	26,1	26,1	34,8	100	13,0	60,9

Fuente: elaboración propia.

El 71,6 % de los expertos consultados consideraron que la influencia de las subastas en la calidad de las obras era apreciable o notable frente al 11,4 % de los que opinaron que esta influencia era poca o muy poca. Tanto los perfiles técnicos como los jurídicos coincidieron en que la subasta influía de manera apreciable y notable en la calidad de la ejecución de las obras en la mayoría de los casos. Los técnicos lo consideraron así en un 75,4 % de los casos, mientras que los jurídicos en un 60,9 %, que es un porcentaje apreciablemente inferior. Ambos perfiles mostraron una percepción muy baja de que la subasta influye poco o muy poco en la calidad de ejecución, con un 10,8 % y un 13,0 % respectivamente. Pese a las diferencias apreciadas, se observó consistencia entre los perfiles técnicos y jurídicos en esta última consideración. Aunque ambos perfiles coincidieron en la influencia de la subasta en la calidad de la ejecución, las diferencias en sus percepciones podrían estar relacionadas con sus diferentes enfoques y prioridades en relación con la contratación pública. Los técnicos podrían enfocarse más en la calidad técnica y operativa, mientras que los jurídicos podrían centrarse más en los aspectos legales y procedimentales (véase la tabla 11).

Los resultados por sectores (véase la tabla 12) también fueron consistentes. Todos los sectores consideraron que la configuración de subastas influía de manera apreciable y notable en la calidad de la ejecución de las obras. Las respuestas en este sentido oscilaron entre el 66,7 % en el sector público y el 76,2 % en el sector de consultores, con un 75,0 % en los sectores docentes y de construcción.

Tabla 12. ¿Considera que la subasta influye en la calidad de la ejecución de las obras? Segmentados por sector o área de pertenencia del consultado

¿Influye en la calidad de ejecución?	Muy poco %	Poco %	Medio %	Apreciable %	Notable %	Total %	% Muy poco y poco	% Apreciable y notable
Sector público	4,2	4,2	25,0	20,8	45,8	100	8,3	66,7
Sector constructor	3,6	14,0	7,1	17,9	57,1	100	17,9	75,0
Sector consultor	0,0	9,5	14,3	33,3	42,9	100	9,5	76,2
Sector docente	13,0	0,0	12,5	25,0	50,0	100	12,5	75,0

Fuente: elaboración propia.

3.ª Influencia en el riesgo económico de las obras. ¿Considera que la subasta influye en el riesgo económico de la oferta del licitador? Los resultados obtenidos en la consulta se pueden observar en la tabla 13.

Tabla 13. ¿Considera que la subasta influye en el riesgo económico de la oferta del licitador? Segmentado por perfil del consultado

¿Influye en el riesgo económico de la oferta del licitador?	Muy poco %	Poco %	Medio %	Apreciable %	Notable %	Total %	% Muy poco y poco	% Apreciable y notable
Técnicos y jurídicos	4,5	0,0	15,9	23,9	55,7	100	4,5	79,5
Técnicos	6,2	0,0	12,3	26,2	55,4	100	6,2	81,5
Jurídicos	0,0	0,0	26,1	17,4	56,5	100	0,0	73,9

Fuente: elaboración propia.

El 79,5 % de los expertos consultados concluyeron que la subasta influye de forma apreciable y notable en el riesgo económico de la oferta del licitador, mientras que solo el 4,5 % de los consultados opinaron que su influencia era poca o muy poca. Tanto los perfiles técnicos como los jurídicos coincidieron en considerar que la configuración de subasta influía de forma apreciable y notable en el riesgo económico que lleva implícito una oferta económica. La mayoría de los consultados en ambos perfiles (81,5 % para el técnico y 73,9 % para el jurídico) percibieron esta influencia como apreciable y notable. Además, más de la mitad de los consultados en ambos perfiles (55,4 % para el técnico y 56,5 % para el jurídico) consideraron esta influencia como notable en el máximo nivel de apreciación ofrecido en la escala Likert. Se apreció consistencia entre los perfiles técnico y jurídico.

Los resultados por sectores (véase la tabla 14) también fueron consistentes. La mayoría de los consultados en todos los sectores investigados percibieron que la influencia de adjudicar contratos de obra mediante subasta era apreciable, y notable el riesgo económico de la oferta del licitador. Los porcentajes variaron ligeramente entre sectores, siendo más alto en el sector público con un 87,5 %, seguido por el sector de la construcción con un 78,6 %, el sector de consultores con un 76,2 % y el sector docente con un 75 %.

Tabla 14. ¿Considera que la subasta influye en el riesgo económico de la oferta del licitador? Segmentado por sector o área de pertenencia del consultado

¿Influye en el riesgo económico de la oferta del licitador?	Muy poco %	Poco %	Medio %	Apreciable %	Notable %	Total %	% Muy poco y poco	% Apreciable y notable
Sector público	0,0	0,0	12,5	29,2	58,3	100	0,0	87,5
Sector constructor	0,0	7,0	14,3	21,4	57,1	100	7,1	78,6
Sector consultor	0,0	5,0	19,0	19,0	57,1	100	4,8	76,2
Sector docente	0,0	13,0	12,5	25,0	50,0	100	13,0	75,0

Fuente: elaboración propia.

4. DISCUSIÓN

Se obtuvieron resultados que revelaron varias implicaciones importantes respecto de la estrategia de la contratación pública española basada en la Directiva 2014/24/UE y en la LCSP.

En primer lugar, que el 61,7 % de los contratos se configuraron mediante una pluralidad de criterios (calidad-precio), pero el 38,3 % restante se correspondió con subastas.

En segundo lugar, que las subastas se configuraron mayoritariamente (98,2 %) para PBL inferiores a 2 000 000 de euros; además, el mayor porcentaje de subastas se configuró para PBL inferiores a 500 000 euros, donde alcanzaron el 80,8 %.

En tercer lugar, se pudo determinar que el número y porcentaje de ofertas anormales eran menores en subastas y mayores en licitaciones basadas en criterios calidad-precio. Esta observación puede estar relacionada con el grado de discrecionalidad y complejidad de la configuración calidad-precio. En las subastas, predomina la objetividad, y el espacio para propuestas anormales es limitado, lo que fomenta una competencia más ajustada y controlada. Por el contrario, cuando se ponderan elementos de calidad junto al precio, los licitadores pueden sentirse incentivados a presentar propuestas más arriesgadas.

En cuarto lugar, se ha evidenciado que la moderación en las bajas es más pronunciada cuando no se configuran subastas. Este hallazgo es relevante porque indica que la ausencia de subastas fomenta una mayor estabilidad en las ofertas presentadas, reduciendo la variabilidad y promoviendo una competencia más equilibrada.

Por último, en quinto lugar, se constató que la presencia de pymes fue mayor en las subastas en comparación con las licitaciones en las que se configuraban criterios de calidad-precio, por lo que el uso de subastas en los procedimientos de contratación parece favorecer la presencia de pymes. Este hallazgo es consistente con la teoría de que las subastas, al ser mecanismos transparentes y basados en precios, proporcionan un campo de juego más nivelado para las pymes en comparación con otros métodos de adjudicación que pueden estar sujetos a mayores grados de subjetividad. Las subastas eliminan en gran medida los sesgos y permiten que las pymes compitan únicamente en función de sus ofertas económicas, lo que aumenta sus posibilidades de éxito.

La discusión sobre la configuración de subastas en comparación con la relación calidad-precio no es un tema pacífico. Varios autores han reconocido el excesivo uso de subastas en la contratación pública española, concluyendo que el uso excesivo de subastas puede atribuirse a diversas causas, como la simplificación de los procesos de licitación, la búsqueda de transparencia y la presión por reducir costos (Martillo-Alvares y Quiñónez-Cercado, 2024). Sin embargo, este enfoque puede tener consecuencias negativas en términos de eficiencia y calidad en la ejecución de proyectos públicos de obra y sugiere la necesidad de encontrar un equilibrio entre la transparencia y la promoción de criterios de adjudicación que fomenten la calidad.

La percepción negativa de los expertos hacia la subasta como método de adjudicación podría indicar la necesidad de revisar y mejorar los procedimientos de contratación en el sector público. Es posible que se requieran enfoques más flexibles que permitan una evaluación integral de las ofertas, considerando no solo el precio, sino también la calidad, la experiencia y otros factores relevantes para garantizar una utilización eficiente de los fondos públicos. No obstante, a los resultados obtenidos, algún autor ha considerado que las subastas han generado, en referencia a determinados países de Sudamérica, mayor transparencia y eficiencia en sus contrataciones (Bossano, 2011), aunque otros autores también han resaltado como beneficio de las subastas en la UE la mayor transparencia y competencia que generan (Bajari *et al.*, 2009; Martillo-Alvares y Quiñónez-Cercado, 2024).

Respecto de la influencia en la eficiencia, según los expertos consultados, la subasta no es vista como el método ideal para lograr una eficiente utilización de los fondos públicos. Esto puede implicar la adopción de enfoques alternativos que equilibren la necesidad de obtener precios competitivos con la garantía de la calidad y eficiencia en la ejecución de los proyectos de obra pública (Gimeno, 2021).

Para algunos autores, las subastas se consideran un mecanismo más eficiente para que el Estado obtenga el mejor valor por el dinero de sus contribuyentes, asegurando la prestación eficiente y continua de los servicios públicos a su cargo para la satisfacción del interés general (Safar, 2016; Bulow *et al.*, 1999; Bajari *et al.*, 2009; Bossano, 2011; Ruiz, 2014; Ganuza, 2010). Para otros, el mecanismo de la subasta puede adjudicar al menor precio, pero esto no significa que maximice los recursos de la entidad contratante (López Pedreros, 2015), ni que consiga seleccionar al mejor licitador (Calveras *et al.*, 2002) ni al más eficiente (Santos y Gimeno, 2018). Tampoco que reducir la discrecionalidad del órgano de contratación aumente la eficiencia (Banfield, 1975) o su rendimiento (Kelman, 1990), también que existen varias razones por las cuales la flexibilidad en los órganos de contratación en configurar criterios distintos a la subasta puede llevar a mejores resultados en los contratos públicos. Por ejemplo, permite adaptarse a cambios en el diseño inicial del contrato (Bajari y Tadelis, 2001), evita problemas relacionados con la contratación incompleta mediante incentivos de contratos relacionales (Calzolari y Spagnolo, 2020) y facilita una mejor evaluación de la calidad y fiabilidad de las ofertas y licitadores (Celentani y Ganuza, 2002).

Respecto de la influencia en la calidad, los resultados subrayaron la importancia del principio de calidad y la necesidad de tomar medidas necesarias para garantizar la calidad en la ejecución de las obras, incluso en el contexto de la subasta como método de adjudicación. En la Directiva 2024/18/CE se recoge ampliamente este principio, reconociendo la calidad como uno de los principales objetivos de la contratación en todos los procedimientos de adjudicación del contrato. El criterio establecido para la adjudicación del contrato es el de la oferta económicamente más ventajosa en el sentido de aquella que contiene la mejor relación calidad-precio. Esta condición debe valorarse utilizando una adecuada variedad de criterios relativos a la calidad y a la economía, tendentes a obtener obras de gran calidad y que respondan inmejorablemente a las necesidades del órgano de contratación. En estos criterios de calidad-precio cabe incluir, además, la calidad de los medios humanos asignados o que deben conducir el contrato y los aspectos sociales, medioambientales e innovadores que influyen en la calidad de las obras a contratar. De esta manera, todas las ofertas ganadoras son seleccionadas de acuerdo con lo que el órgano de contratación considere la mejor solución. En consecuencia, y por aplicación de este principio orientador de la contratación pública europea, la selección

de la oferta por razones únicamente económicas se eclipsa en la mencionada Directiva y aunque queda permitida, se establece que: «Para fomentar una mayor orientación hacia la calidad de la contratación pública, los Estados miembros deben estar autorizados a prohibir o restringir el uso solo del precio o del coste para evaluar la oferta económicamente más ventajosa cuando lo estimen adecuado» (Considerando 90, Directiva 2014/24/UE).

Otro argumento aportado destaca que el predominio del criterio de precio en la contratación pública española puede limitar la capacidad de las Administraciones públicas para obtener los mejores servicios y productos disponibles. La evaluación exclusiva basada en el precio puede conducir a la selección de ofertas de baja calidad que no cumplen con los estándares requeridos, por lo que sería necesaria una mayor consideración de criterios de calidad en los procesos de adjudicación para garantizar resultados más favorables para el interés público (Gimeno, 2021).

También se reconoce en este ámbito que, si bien las subastas pueden ofrecer beneficios en términos de transparencia y competencia (Martillo-Alvares y Quiñónez-Cercado, 2024), su uso excesivo puede llevar a una simplificación excesiva de los procesos de licitación y a la exclusión de criterios de calidad en la evaluación de ofertas.

Respecto del impacto en el riesgo de la obra, los resultados anticipan una creencia clara de que la configuración de subastas genera riesgo en las ofertas de los licitadores. A la vista de este resultado, es importante que los órganos de contratación evalúen y gestionen adecuadamente este riesgo al utilizar la subasta como método de adjudicación (Castillo, 2020). Esto puede implicar la implementación de medidas para mitigar el riesgo, como una evaluación más detallada de las ofertas, la inclusión de cláusulas contractuales que aborden contingencias y riesgos potenciales, y la promoción de la transparencia y la competencia en el proceso de subasta (Castel *et al.*, 2021; Castillo, 2020).

Dado que la subasta puede aumentar el riesgo económico para los licitadores, puede ser necesario considerar alternativas de adjudicación que puedan reducir este riesgo sin comprometer la eficiencia y la competencia en el proceso de contratación. Esto puede incluir enfoques que permitan una evaluación más completa de las ofertas y la consideración de otros factores además del precio, como la calidad y la capacidad técnica, en la selección del contratista.

En resumen, aunque la subasta aporta ventajas como el impulso a la participación de pymes y la reducción de ofertas anómalas, no puede obviarse que también incrementa la incidencia de mayores bajas y, de acuerdo con la opinión de expertos, resulta poco adecuada para optimizar la eficiencia de los recursos, garantizar la calidad de las obras y mitigar los elevados riesgos inherentes a la ejecución de los contratos públicos de obra adjudicados en la modalidad de subasta.

5. CONCLUSIONES

Como resumen de conclusiones se pueden resaltar las siguientes:

Se observa un uso significativo de subastas en contratos de obra en España, representando el 38,3 % de la muestra analizada en la AGE. Además, se encontró que en las subastas predominan contratos con un valor de Presupuesto Base de Licitación (PBL) inferior a 2 000 000 de euros. Es importante señalar que la mayoría de las subastas se configuran para contratos con un PBL inferior a 500 000 euros, abarcando el 80,8 % del total de subastas. Sin embargo, se observa una disminución significativa en el uso de subastas en contratos con presupuestos superiores a 2 000 000 de euros, representando tan solo el 3,6 % del total de subastas analizadas.

No se pudo demostrar que las subastas afectaran la concurrencia competitiva, ya que los promedios de las ofertas presentadas fueron similares tanto en configuraciones de subasta como de calidad-precio, sin diferencias significativas observables.

Se concluyó que las bajas de adjudicación eran mayores cuando se configuraban subastas que cuando se configuran combinaciones de calidad-precio.

Se observa que las subastas tienen un impacto significativo en la participación de las pymes. Los resultados revelaron que tanto el número de ofertas como el porcentaje de pymes que participaban en la licitación eran mayores cuando se utilizaban subastas en comparación con cuando no se usaban. En consecuencia, la configuración de subastas basadas en criterios económicos parece favorecer la competencia y la participación de las pymes. Este hallazgo sugiere que las subastas pueden ser un instrumento efectivo para promover la inclusión de las pymes en el sector de la construcción. Sin embargo, es importante tener en cuenta

que el aumento en la participación de pymes en las subastas no garantiza automáticamente un aumento en las adjudicaciones a estas empresas. Factores como la capacidad financiera, la experiencia y la capacidad técnica también pueden influir en las decisiones de adjudicación. Por lo tanto, además de considerar el diseño de los mecanismos de adjudicación, es crucial implementar políticas y medidas de apoyo específicas para fortalecer la posición de las pymes en el proceso de contratación pública.

Basándonos en la consulta a expertos en contratación pública, se concluye que la configuración de subastas para adjudicar contratos de obra no se percibe como adecuada para lograr una eficiente utilización de los fondos públicos, con un 65,9 % de los consultados considerando este método poco o muy poco adecuado. Además, se observa que la subasta influye significativamente en la calidad de la ejecución de las obras, según el 71,6 % de los expertos, y en el riesgo económico de las ofertas de los licitadores, según el 79,5 % de los consultados.

Las conclusiones anteriores y la rotundidad de los porcentajes obtenidos en el grupo de expertos consultados llevan a que la comprensión de la regulación de los contratos públicos no pueda limitarse a una perspectiva económica única centrada en políticas de ahorro, aunque beneficie la participación de las pymes. En el marco de la contratación pública estratégica, ilustrada por la Comisión Europea (2010) en su comunicación 2020 final, se indica que se debe adoptar un nuevo enfoque que priorice la calidad. En este contexto, es crucial una interpretación adecuada de los principios regulatorios de la contratación pública (Gimeno, 2021). Por tanto, la percepción negativa hacia la subasta como método de adjudicación puede indicar la necesidad de revisar y mejorar los procedimientos de contratación en el sector público. Es posible que se requieran enfoques más flexibles que permitan una evaluación integral de las ofertas, considerando no solo el precio, sino también el enfoque estratégico indicado que introduzca la calidad, la experiencia y otros factores relevantes para garantizar una utilización eficiente de los fondos públicos.

En definitiva, los resultados de la investigación destacan la necesidad de revisar los métodos de adjudicación de contratos de obra pública, priorizando la calidad en la ejecución y gestionando adecuadamente el riesgo económico y de calidad asociado a las subastas, lo que implica considerar alternativas que permitan mantener la eficiencia y la competencia en la contratación sin descuidar la selección óptima de contratistas.

6. RECOMENDACIONES

De los datos y conclusiones aportados en la investigación se desprenden las siguientes recomendaciones:

Se considera necesario que el órgano de contratación justifique en el expediente de contratación por qué configura una subasta. Debería argumentar cómo la subasta no afecta al principio de eficiencia en el uso de fondos públicos, ni a la calidad de la ejecución de las obras, e indicar las medidas que ha adoptado para mitigar el riesgo económico de la oferta del licitador. Esta argumentación debería constar expresamente en el expediente de contratación o en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Con respecto a la promoción de metodologías de valoración de ofertas versátiles, es crucial promover enfoques más flexibles en los procesos de contratación que permitan una evaluación integral de las ofertas. Esto implica considerar no solo el precio, sino también la calidad, la experiencia, la innovación y otros factores relevantes para la ejecución exitosa de los proyectos.

Se propone la implementación de un programa integral dirigido a las pequeñas y medianas empresas para fortalecer su posición en el proceso de contratación pública. Este programa incluiría capacitación en procesos de licitación, acceso a recursos financieros y apoyo técnico especializado. Estas medidas buscan superar las barreras que enfrentan las pymes, permitiéndoles competir de manera efectiva cuando los criterios se refieren a la calidad-precio y aprovechar las oportunidades en el mercado de la construcción.

La efectiva implementación de criterios relacionados con la calidad-precio enfrenta desafíos como la capacitación del personal, el establecimiento de métricas claras de evaluación de la calidad, y la garantía de transparencia e imparcialidad en los procesos de adjudicación. Por lo tanto, es necesario proporcionar capacitación adecuada a los responsables de contratación pública para que puedan comprender y aplicar eficazmente los principios regulatorios, equilibrando la eficiencia con la calidad y la gestión del riesgo económico.

7. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación presenta varias limitaciones que deben ser consideradas al interpretar y generalizar los resultados obtenidos. En primer lugar, es importante destacar que el estudio se ha

circunscrito exclusivamente a la Administración General del Estado, excluyendo la participación de otros actores del sector público (Administración local y autonómica). Por lo tanto, las conclusiones y recomendaciones derivadas de la muestra de los expedientes pueden carecer de plena generalización a otros ámbitos del sector público, que pueden presentar dinámicas y prácticas diferentes. Además, la muestra de expedientes analizados se ha focalizado únicamente en contratos de obra y procedimientos abiertos tramitados ordinariamente, excluyendo contratos de servicios, suministros y concesiones, así como otros tipos de procedimientos. Esta limitación restringe la aplicabilidad de los resultados a contextos contractuales más amplios y diversos.

Otro aspecto a considerar es la restricción temporal de la investigación, que se ha centrado en un período específico entre 2018 y 2021[6]. Esta limitación temporal podría impedir capturar tendencias a largo plazo o variaciones significativas que puedan surgir en diferentes momentos o en otras áreas geográficas.

En cuanto a la metodología empleada, aunque se han aplicado técnicas estadísticas descriptivas y no paramétricas, es importante reconocer que la elección de estas técnicas puede tener limitaciones para captar relaciones más complejas o no lineales entre las variables estudiadas. Otras metodologías estadísticas o de modelado podrían aportar perspectivas adicionales. Además, la consulta realizada a expertos para obtener opiniones sobre aspectos relacionados con la configuración de subastas no se ha basado en una tipificación de los expertos ni en una muestra aleatoria representativa de los grupos. Esta elección puede limitar la aplicabilidad de los resultados obtenidos.

Finalmente, la investigación ha analizado la influencia individual de diversas variables en la confección de subastas, pero no ha abordado posibles interacciones complejas entre estas variables. La falta de consideración de sinergias o efectos combinados podría limitar la comprensión completa de las dinámicas en el juego de los elementos investigados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bajari, P., McMillan, R. y Tadelis, S. (2009). Auctions versus negotiations in procurement: An empirical analysis. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, *25*(2), 372-399. https://doi.org/10.1093/jleo/ewn002

Bajari, P. y Tadelis, S. (2001). Incentives versus transaction costs: A theory of procurement contracts. *The RAND Journal of Economics*, *32*(3), 387-407. https://www.jstor.org/stable/2696361

Banfield, E. C. (1975). Corruption as a feature of governmental organization. *Journal of Law and Economics*, *18*(3), 587-605. http://www.jstor.org/stable/725047

Bossano Lomellini, L. M. (2011). La subasta inversa: un mecanismo de contratación pública eficiente y transparente. *Derecho PUCP*, 66, 277-285. https://doi.org/10.18800/derechopucp.201101.012

Bulow, J., Huang, M. y Klemperer, P. (1999). Toeholds and takeovers. *Journal of Political Economy*, *107*(3), 427-454. https://doi.org/10.1086/250068

Calveras Maristany, A., Ganuza Fernández, J. J. y Hauk, E. (2002). Las bajas temerarias en las subastas de obras públicas. Un análisis de la regulación española. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, *162*(3), 135-153. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/hpe/162_Art6.pdf

Calveras, A., Ganuza, J. J. y Hauk, E. (2004). Wild Bids. Gambling for resurrection in procurement contracts. *Journal of Regulatory Economics*, 26, 41-68. https://doi.org/10.1023/B:REGE.0000028013.76488.44

Calzolari, G. y Spagnolo, G. (2020). *Relational contracts, procurement competition, and supplier collusion* [mimeo]. Centre for Economic Policy Research.

Castel Aznar, L. (2025). *Análisis, diagnóstico y propuesta de actuación en los procesos de licitación y adjudicación del contrato de obra de las administraciones públicas* [tesis doctoral]. Universitat Politècnica de València. https://doi.org/10.4995/Thesis/10251/225531

Castel Aznar, L., Montalbán-Domingo, L., Pellicer, E. y Catalá Alís, J. (2021). Las bajas temerarias en la licitación de los contratos de obra pública: Factores determinantes y medidas de contención. En *XXV Congreso Internacional de Dirección e Ingeniería de Proyectos* (pp. 535-547). AEIPRO. https://riunet.upv.es/handle/10251/177317

Castillo Blanco, F. A. (2020). Las ofertas anormalmente bajas: a propósito de los costes generales y el beneficio industrial. *Revista de Administración Pública*, 212, 347-374. https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.13

Celentani, M. y Ganuza, J. J. (2002). Corruption and competition in procurement. *European Economic Review*, *46*(7), 1273-1303. https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00147-7

Comisión Europea (2010). *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (COM(2010) 2020 final)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52010DC2020

[6] En el año 2020, incluido en el periodo de estudio (2018-2021), se produjo en España la pandemia ocasionada por la COVID-19.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2015). *Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia* [PRO/CNMC/001/15]. CNMC. https://www.cnmc.es/sites/default/files/1307517_0.pdf

Doménech Pascual, G. (2012). La valoración de las ofertas en el derecho de los contratos públicos. *Revista General de Derecho Administrativo*, 30, 1-59. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=411860

Fernández Acevedo, R. (2025). *¿El criterio del precio más bajo constituye un obstáculo a la compra pública estratégica?* Observatorio de Contratación Pública. https://www.obcp.es/opiniones/el-criterio-del-precio-mas-bajo-constituye-un-obstaculo-la-compra-publica-estrategica

Ganuza, J. J. (2007). Competition and cost overruns in procurement. *Journal of Industrial Economics*, *55*(4), 633-660. https://doi.org/10.1111/j.1467-6451.2007.00324.x

Ganuza, J. J. (2010). *La contratación pública y la LES*. Fedea. https://www.fedea.net/transporte/PDF/contratacion-publica-y-les.pdf

Gimeno Feliu, J. M. (2016). Reglas básicas para mejorar la eficiencia y la transparencia en la contratación pública. *Presupuesto y Gasto Público*, 82, 137-158. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/82_08.pdf

Gimeno Feliu, J. M. (2020). La visión estratégica en la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad. *Economía Industrial*, 415, 89-97. https://www.mintur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/415/GIMENO%20FELIU.pdf

Gimeno Feliu, J. M. (2021). *La calidad en la contratación pública como nuevo paradigma. El contexto de los fondos europeos como elemento para el big bang*. Observatorio de Contratación Pública. https://www.obcp.es/opiniones/la-calidad-en-la-contratacion-publica-como-nuevo-paradigma-el-contexto-de-los-fondos

Gimeno Feliu, J. M. (2023). Reflexiones sobre la aplicación de la normativa de contratación pública en España: en búsqueda de la estrella polar. En J. M. Gimeno Feliu (dir.) y C. de Guerrero Manso (coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2022* (pp. 17-48). Aranzadi. Disponible en: https://obcp.es/sites/default/files/2023-06/Capitulo%20GIMENO%20FELIU%2C%202022.pdf

González García, J. V. (2015). Sostenibilidad social y ambiental en la directiva 2014/24/UE de contratación pública. *Revista Española de Derecho Europeo*, 56, 13-42. https://www.revistasmarcialpons.es/index.php/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/188-sostenibilidad-social-ambiental-directiva_2014_24_eu-contrat

Intervención General de la Administración del Estado (2021, 2 de diciembre). *Informe relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al artículo 332.11 de la LCSP*. Ministerio de Hacienda y Función Pública. https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/INFORME%20OIRESCON%20PCFP%202020.PDF.XSIG.PDF

Kelman, S. (1990). *Procurement and public management: The fear of discretion and the quality of government performance*. American Enterprise Institute Press.

López Pedreros, S. L. (2015). *La subasta inversa como mecanismo de contratación: ¿maximiza los recursos del Estado? Caso: computadores para educar* [tesis doctoral]. Universidad Externado de Colombia. https://doi.org/10.57998/bdigital.handle.001.3456

Martillo-Alvares, L. H. y Quiñónez-Cercado, M. P. (2024). Aplicación de normativa para subastas inversas en la municipalidad de Isidro Ayora: 2023. *Ciencia y Desarrollo*, *27*(4), 217-226. http://dx.doi.org/10.21503/cyd.v27i4.2731

Mateos Gutiérrez, A. (2024). Calidad-precio en la adjudicación de contratos: claves para una administración eficiente y socialmente responsable. Un modelo teórico alternativo. Contratación administrativa práctica: *Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, 194.

Moreno Molina, J. A. (2015). Principios generales de la contratación pública en el reciente derecho internacional, europeo y de América Latina. *Derecho & Sociedad*, 44, 55-64. https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14387

Ruiz Rubia, C. V. (2014). *La subasta electrónica como método de adjudicación*. Observatorio de Contratación Pública. https://www.obcp.es/opiniones/la-subasta-electronica-como-metodo-de-adjudicacion

Safar, M. (2016). ¿Hay ventajas en el mecanismo de subasta para la contratación pública en Colombia? *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 15, 273-293. http://dx.doi.org/10.18601/21452946.n15.13

Santos Jaén, J. M. y Gimeno Arias, F. (2018). La contabilidad de costes como herramienta indispensable de gestión en la empresa constructora de obra pública. *Contribuciones a la Economía*, *16*(2).

Tribunal de Cuentas Europeo (2023). *Informe especial 28/2023: contratación pública en la UE - La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. https://www.eca.europa.eu/es/publications?ref=sr-2023-28

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 14-11-2025
Modificado: 06-02-2026
Aceptado: 09-02-2026
Publicado: 27-04-2026
ISSN: 1989-8975 – DOI: https://doi.org/10.24965/reala.11613
Páginas: 44-67

Referencia: Bañeres de Frutos, M. (2026). Las potestades administrativas desde la perspectiva tributaria: sus potestades mediatas y la improcedencia de su reemplazo por la autotutela o por nuevas figuras. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 44-67. https://doi.org/10.24965/reala.11613

Las potestades administrativas desde la perspectiva tributaria: sus potestades mediatas y la improcedencia de su reemplazo por la autotutela o por nuevas figuras

Administrative powers from a tax perspective: Their mediated powers and the inadmissibility of their replacement by the power to issue an enforcement order or by newly created mechanisms

Bañeres de Frutos, Manuel
Inspector de Hacienda del Estado (España – Spain)
manubaneres@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Miembro del Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado por oposición. Mis publicaciones, dentro del derecho administrativo, han girado en torno al procedimiento de apremio, la potestad recaudatoria, la figura de la liquidación vinculada a delito y la naturaleza del acto administrativo.

RESUMEN

Objetivos: reivindicar la potestad administrativa como categoría jurídica que da razón de la actividad administrativa. **Metodología:** el trabajo se centra en definir su naturaleza a través de la relación de esta con los intereses generales. Esta relación exige abordar la categoría de las potestades mediatas y explicar las virtudes de eficacia y ejecutoriedad desde la categoría de la potestad. **Resultados:** cuando la eficacia y la ejecutoriedad se explican desde la autotutela y no desde la potestad, la actividad administrativa queda reducida a la exteriorización final de su ejercicio como declarativa o ejecutiva, privando de coherencia las relaciones para con el interés general que el poder requiere a través de las potestades mediatas. Por este último motivo, tampoco puede ser reemplazada por aquellas nuevas categorías que prescinden de su carácter como poder. **Conclusiones:** la potestad administrativa sigue siendo la figura jurídica que da cuenta de la actividad administrativa, siendo difícilmente reemplazable por otras categorías, en cuanto que estas exigen, o bien prescindir de su carácter como poder, o bien desconectarlas del interés general al que sirven.

PALABRAS CLAVE

Potestad; autotutela; interés general; potestades mediatas.

ABSTRACT

Objectives: To reaffirm administrative power as the legal category that provides the foundation for administrative activity. **Methodology:** This study focuses on defining its nature through its relationship with the general interest. This relationship necessitates an examination of the category of mediated powers and an explanation of the attributes of effectiveness and enforceability as derived from the concept of power. **Results:** When effectiveness and enforceability are explained through the lens of self-enforcement rather than through the notion of power, administrative activity is reduced to the final expression of its exercise –whether declaratory or executive–. Such a reduction undermines the coherence of its relationship with

the general interest, which the Power necessarily demands through mediated powers. For this reason, it cannot be neither replaced by newly created categories that disregard its nature as an expression of public authority. **Conclusions:** Administrative power remains the legal construct that accounts for administrative activity. It is hardly replaceable by other categories, since these either disregard its character as Power or disconnect it from the general interest it serves.

KEYWORDS

Power; power to issue an enforcement order; public interest; mediated powers.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS. 2.1. INTERESES GENERALES. 2.2. POTESTADES Y ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. 2.2.1. Las potestades administrativas. 2.2.2. La eficacia del acto administrativo. 2.2.3. La ejecutoriedad. 3. LA INAPROPIADA REDUCCIÓN DE LA POTESTAD A LA AUTOTUTELA: LAS POTESTADES MEDIATAS. 3.1. DEFINICIÓN DE AUTOTUTELA. 3.2. LA DISTINCIÓN DE LA POTESTAD CON RESPECTO A LA AUTOTUTELA. 3.3. CONTENIDO DE LAS POTESTADES. LAS POTESTADES MEDIATAS. 3.4. LA IMPROCEDENTE REDUCCIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA A SU MANIFESTACIÓN FINAL. SU EJEMPLO DESDE EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO. 3.5. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DESDE LA AUTOTUTELA. 4. NUEVAS ALTERNATIVAS FRENTE A LA POTESTAD. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

Desde este trabajo abordamos la naturaleza y dimensiones de la categoría de potestad administrativa[1], desarrollando y completando la tesis de uno anterior. En aquel, a través de un ejemplo jurisprudencial, nos limitamos a señalar lo inapropiado de equiparar el contenido de la potestad recaudatoria con la autotutela ejecutiva a efectos de comprender la figura de la responsabilidad tributaria solidaria (Bañeres de Frutos, 2025a). Idea que ahora pretendemos seguir desarrollando desde una perspectiva general. Para ello, afrontaremos las potestades administrativas desde la perspectiva tributaria, donde sus figuras nos permiten exponer claramente el problema y donde más ejemplos de la confusión que criticamos pueden encontrarse. Tanto la jurisprudencia[2] como algunos estudios recientes muestran cómo la figura no ha llegado a ser comprendida nunca del todo, e incluso es habitualmente olvidada o desatendida al analizar los límites de la actuación administrativa[3], por lo que, desde este artículo, se pretende volver a definir y situar la potestad administrativa como punto central de la actividad administrativa.

No se pretende desde aquí formular ningún elogio a las potestades, sino estudiar su exacto régimen jurídico, inherentemente ligado a su condición de poder, frente a aquellas nuevas construcciones que, olvidando esta esencia, pretenden darle otro rostro o abstraer sus mecanismos prácticos con la finalidad de evitar su necesaria identificación con tal condición, desconectándolo así de la ineludible relación con un interés general y el significado de tal relación.

Las virtudes de eficacia y ejecutoriedad de los actos administrativos solo pueden ser comprendidas desde la potestad, y solo en el marco jurídico que ella les concede pueden presentar operatividad. No obstante, hay una tendencia en nuestro ordenamiento, cada vez más acusada, a fundamentarlas desde la autotutela[4], elevando esta a la categoría jurídica que permite dar cuenta de la actividad administrativa.

---

[1] La referencia en esta materia la constituye la obra de Romano (2002), cuya primera versión original data de 1947.

[2] Toda la jurisprudencia que se cita debe atribuirse a la Sala de lo Contencioso, salvo indicación en contrario.

[3] Es frecuente que los manuales académicos contengan una referencia a esta categoría, e incluso destaquen que la actividad administrativa es efectivamente su ejercicio. Sin embargo, su exposición acostumbra a centrarse en la evolución histórica desde la Revolución francesa y la distinción entre regladas y discrecionales, por lo que, pese a esa mención, el estudio de la actividad administrativa y su operatividad se aborda luego desde otra categoría distinta: la autotutela (Parejo Alfonso, 2025, pp. 555-560; Fernández Farreres, 2024, pp. 642-651), con los inconvenientes que en este trabajo pondremos de manifiesto.

[4] Crítico con esta tendencia, Muñoz Machado (2017, pp. 321-355). Los motivos que esgrime este autor son, sin embargo, diferentes a los nuestros. Coincidimos plenamente en que la categoría apropiada para hablar de esa virtud «declarativa» de la Administración no es la autotutela sino la decisión ejecutoria, esto es, el propio acto administrativo. Su crítica también se dirige frente

Así, expresiones como «potestades de autotutela», no ya en un sentido coloquial –referido en realidad a «potestades provistas de instrumentos dotados de autotutela»–, sino como elevación de la autotutela a la categoría de potestad autónoma, son ya frecuentes y, en nuestra opinión, evitan tomar conciencia de que se trata de un poder al servicio de los intereses generales y que, como tal, debe estar justificado y debe poder ser auditado. La reivindicación de la potestad esperemos baste para volver a situarla en sus exactas lindes, derribadas hoy por una parte de la doctrina y jurisprudencia que ha tomado su sencillez por operatividad, y cuyas consecuencias comienzan a notarse en sus reflexiones.

La referencia a la autotutela daría por sentado que se trata de un mecanismo inherente a la actuación de la Administración que el ciudadano no puede cuestionar. Esta última asociación, además, conduce a que solo se conciba la potestad en su expresión final (acto declarativo o actuación material ejecutoria), dejando al albur de interpretaciones tornadizas el resto de sus manifestaciones. Por eso, en esta labor se considera imprescindible definir aquellas otras posiciones de poder que integran el contenido de la potestad administrativa, pero que no constituyen su exteriorización final (y a las que calificaremos de potestades mediatas), precisamente porque es en estos instrumentos donde más dificultades de encaje y definición encuentran los operadores jurídicos, otorgándoles frecuentemente un sentido ajeno al poder administrativo al que en realidad sirven. Este es, a juicio de este trabajo, el principal problema de orillar en el análisis jurídico la potestad administrativa en beneficio de la autotutela, porque esta se nos muestra incapaz de integrar de forma ordenada las potestades mediatas en nuestro *ordenamiento* jurídico, como trataremos de poner de manifiesto a través de diversos ejemplos.

Por los mismos motivos, nuestra crítica debe alcanzar también a aquellas propuestas que pretendan reemplazar la potestad por nuevas formulaciones doctrinales que prescinden de su carácter de poder (Rodríguez Santiago, 2025) y que, por tanto, impiden estructurar y legitimar la actividad administrativa desde su compleja conexión con los intereses generales.

La potestad administrativa es una categoría de derecho administrativo que, como tal, explica también la actuación de la Administración tributaria, no constituyendo en este sentido la normativa tributaria ninguna excepción o especialidad a la naturaleza de su régimen general. Sin embargo, recientes propuestas doctrinales de derecho administrativo general no introducirían, en nuestra opinión, más que nuevos senderos al laberinto de su naturaleza jurídica, antes que ofrecer una visión clara de esta categoría; construcciones que, si se trasladasen al terreno tributario, privarían de congruencia a las potestades que este ordenamiento reconoce y que se toman como ejemplo de nuestra crítica.

Por esta razón, desde este trabajo se pretende estudiar la potestad administrativa con la finalidad de otorgar operatividad a aquellas reconocidas a la Administración tributaria, y sin perjuicio de que estas conclusiones sean también extensibles al derecho administrativo general. La importancia de las potestades administrativas sigue, pues, siendo capital para comprender nuestro derecho administrativo en general y la actuación administrativa en particular, como se pone de manifiesto en sus manifestaciones tributarias.

2. LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

2.1. Intereses generales[5]

Nuestra organización política actual es estatal (art. 1 CE)[6], esto es, la comunidad se organiza en forma de Estado, sin perjuicio de que este consienta en su seno otras formas políticas de organización[7], como las entidades locales o provinciales (arts. 140 y 141 CE) y las comunidades autónomas (art. 143 CE), o incluso participe o se subordine a entidades u organismos supranacionales (art. 93 CE) en aquellas competencias –donde se suponga– que su mejor gestión exige de una cooperación internacional.

---

a la heterogeneidad de los privilegios que pretenden integrarse en el concepto de autotutela (por ejemplo, solve et repete). La nuestra, coincidiendo con él, estaría además orientada hacia la indebida reducción de la potestad a sus manifestaciones declarativa o ejecutiva.

[5] Se efectúa una sucinta referencia a los intereses generales, a efectos de introducir su ulterior conexión con las potestades administrativas.

[6] Constitución española.

[7] En la medida en que la autonomía de estas entidades políticas subestatales dependa de su adecuación a los intereses del Estado, según prescribe el art. 155 CE para las comunidades autónomas y, para todas, la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, no podemos calificar de soberanas a estas entidades (Schmitt, 2009), limitándonos a reconocer que ostentan poderes consentidos.

La actual legitimación tanto del Estado como de toda comunidad política parece responder a un concepto propiamente administrativo, como el de los intereses generales[8]. Así, en la comunidad habría una serie de intereses o necesidades que no podrían ser resueltos ni atendidos por cada uno de los individuos en particular ni por todos ellos coordinadamente, sino que requerirían de una organización específica a la que deberían *someterse* todos ellos[9]. La legitimidad política actual, sobre todo en las formas de gobierno democráticas, concebiría esta organización como la única capaz de acometer la realización del bien común. Como muestra, las reflexiones del Concilio del Vaticano II[10]:

> *Sobre la naturaleza y el fin de la comunidad política.* –Los hombres, las familias y los varios grupos sociales que constituyen la comunidad civil son conscientes de su propia insuficiencia para establecer una vida plenamente humana, y comprenden la necesidad de una comunidad más amplia en la que todos puedan integrar diariamente sus propias fuerzas con el fin de procurar siempre de mejor manera el bien común. Por lo cual, constituyen aquellos una comunidad política que puede ser de distintas formas. La comunidad política, pues, existe a causa del bien común, por el que obtiene su plena justificación y sentido, y del que toma su derecho original y propio. (…) Para que no se deshaga la comunidad política por la división de pareceres, se requiere un gobierno que dirija las fuerzas de todos los ciudadanos hacia el bien común[11].

Ahora bien, la realidad de su imposible prestación privada de forma óptima no es una discusión que pertenezca al terreno de lo jurídico, sino de lo económico o de lo ético-económico[12], lo que significa que, pese a toda la retórica, la legitimación del Estado reside en criterios económicos, en cuanto que el bien común se identifica con una serie de bienes o servicios de insuficiente distribución o producción homogénea por el sector privado.

La disputa en la doctrina económica dista de estar zanjada, por lo que la realidad de esos intereses generales podría ser cuestionada. Desde este trabajo, limitado al enfoque jurídico, no se pretende participar en el debate económico acerca de su efectiva existencia. Bien pudiera ser que alguno (Benson, 2019; o Salin, 2008) o todos (por ejemplo, Rothbard, 2025; o Bakunin, 2021) de los hasta ahora considerados como intereses generales no lo fuesen, o bien pudiera ser que alguno de los que actualmente no se califica como tal sí lo fuera (Forsthoff, 2013, pp. 19-33). Nuestra pretensión se limita a destacar que la legitimidad del Estado depende de su apreciación. Por eso, no puede menos que rechazarse, por apodíctica, la tesis positivista en virtud de la cual «son intereses generales los declarados como tales en cada ordenamiento jurídico, ya sea por las normas o, de conformidad con ellas, por los actos jurídicos» (Vaquer Caballería, 2017, pp. 284-285; también en González Gil, 2021, p. 181; y Díez-Picazo, 2024, p. 20), porque si la legitimidad del poder político depende de la concurrencia de tales intereses generales, y es a este a quien corresponde identificarlos y decidir su existencia a través de su propia competencia normativa (y, de paso, poner un poder –potestad– a su servicio), entonces la legitimidad del poder político depende de sí mismo (Spooner, 2021)[13] y no de los intereses generales[14]. Una autoridad no puede fundamentarse a sí misma si pretende ser legítima[15].

---

[8] Esta es la legitimación que se le otorga en la actualidad. Según Schmitt (2019, pp. 118-123), sería consecuencia de la etapa económica que atraviesa el pensamiento político. A su juicio, las cuatro etapas de este pensamiento habrían sido la teológica, la metafísica, la moral y la económica, de tal manera que, cuando un ámbito pasa a ocupar la posición central, las cuestiones de los otros se explican desde este. El sentido de esta evolución, según Schmitt, sería la búsqueda de una legitimación neutral, que exige desplazar el «centro de gravedad» a un nuevo terreno, pero con este desplazamiento también se traslada a este la disputa política, neutralizándose el anterior.

[9] Que hay intereses comunes a varios individuos, o que el individuo no puede proveerse a sí mismo de todos los bienes y servicios no parece discutible. Lo discutible sería que para la provisión de algunos de estos bienes se requiera de una organización política específica a la que deba someterse el ciudadano.

[10] Esta cita no supone que partamos de los postulados conciliares (que no siempre han sido estos) para reconocer la legitimidad de una organización política, sino tan solo que resultan muy expresivos de la idea en la que se sustenta la teoría política contemporánea e incluso moderna. Incluso quienes limitan la dimensión del Estado al ejercicio de *una sola función* (por ejemplo, la defensa o el orden) parten de la teoría de los intereses generales (aunque sea único), en cuanto que identificarían un servicio de ineficiente prestación por el sector privado. Una sucinta exposición, con algunos ejemplos, sobre la legitimidad del Estado desde parámetros económicos en Jordana Pozas (1951). Sobre la postura conciliar, D'Ors y Pérez-Peix (1976), Schmitt (2009), y las obras que en ellos se citan.

[11] Citamos por la traducción de D'Ors y Pérez-Peix (1976, pp. 56-58).

[12] En cuanto que no solo se discute si todos los ciudadanos tendrían acceso al bien o servicio correspondiente, sino el nivel de prestación mínima, e incluso obligatorio, que todo ciudadano debe recibir.

[13] Es decir, si la necesidad de un Poder Legislativo depende de que efectivamente existan esos intereses generales, no puede ser al propio Poder Legislativo a quien le corresponda identificarlos, porque así se legitima a sí mismo, sin que a estos efectos nada aporte su carácter democrático.

[14] Pese a criticarlo desde el punto de vista político, lo asume desde el punto de vista jurídico Nieto García (1991).

[15] Si atendiésemos a las tesis contractualistas acerca del Estado, tal posibilidad estaría proscrita en el derecho de obligaciones y contratos de nuestro Código Civil (art. 1256). Acerca de la génesis del Estado, otras alternativas a la tesis contractual en Oppenheimer (2014) y Leval (1978).

Nuestra Constitución asume una de las posibles tesis económicas[16], es decir, acepta la existencia de intereses generales (aun cuando no configure de forma exhaustiva su alcance y deje un margen para la apreciación de nuevos intereses), los cuales a su vez requieren, por definición, de un poder público, a cuyo efecto diseña todo un sistema institucional.

La identificación de los intereses generales con la voluntad general parlamentariamente formada autorizó, a su vez, un salto que no necesariamente se deduce del carácter público de los intereses, como el de justificar al aparato ejecutivo-administrativo del poder político escapar de las exigencias del derecho común[17], puesto que los intereses generales, por su carácter de bien común[18], permitieron legitimar un régimen jurídico privilegiado (Posada Herrera, 1988, pp. 81-82)[19] que los diferenciase de los particulares.

Por cada interés general que se reconoce, se abre una nueva vía a la Administración con la que desvincularse del régimen común, para cuya comprensión resulta basilar el estudio y significado de las potestades administrativas[20], así como una aproximación a los conceptos de eficacia y ejecutoriedad.

2.2. Potestades y actividad administrativa

2.2.1. *Las potestades administrativas*

La Administración actúa ahí donde tiene el poder para ello. Donde no tiene poder, no puede actuar o, para el caso de que lo hiciese por la pura fuerza, por la vía de hecho, sería en realidad estéril, pues su actuación devendría nula de pleno derecho y no produciría ningún efecto jurídico[21]. Si tiene poder, significa que ostenta una potestad administrativa.

La potestad (nos referimos ahora a cualquier potestad, no solo a las administrativas) se define como una posición genérica de poder (Villar Palasí y Villar Ezcurra, 1999, pp. 14-15; también García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, p. 422), que no proviene de ninguna relación jurídica previa (aunque su ejercicio pueda dar lugar a ella), sino del propio ordenamiento[22], y respecto de la cual no cabe identificar una pretensión específica ni sobre un objeto ni sobre unos sujetos especialmente obligados a través de cuya satisfacción quedase extinguida la potestad (Romano, 2002, p. 223)[23].

---

[16] Se nos antoja imposible que una Constitución no asuma la existencia de unos intereses generales, pues estos son actualmente la razón de legitimación de todo poder democrático. Si negase su existencia, iría de suyo lo innecesario de cualquier poder y, por tanto, no se necesitaría una Constitución que protegiese a los súbditos o ciudadanos de este, porque si, pese a su carácter prescindible, existiese un poder, este ya no sería legítimo, sino una imposición, y difícilmente podría proteger una Constitución frente a un poder que se impone.

[17] Sobre las formas de control del poder en la Edad Media, Kern (2023, pp. 79-142).

[18] Intereses generales que desde el mismo principio de la Revolución no quedaron circunscritos a la protección de derechos negativos, sino que trascendieron el paradigma liberal hacia la promoción de derechos positivos. Véase García de Enterría (2011, p. 73): «El supuesto poder ejecutivo se ha sustantivado en un sujeto real y verdadero (…) que actúa, persiguiendo como todo sujeto multitud de fines, no limitados por supuesto al simple respaldo coactivo de las leyes y las sentencias». También, Muñoz Machado (2015).

[19] «El poder legislativo es el que dicta las medidas de interés general y las reglas á que se han de acomodar (…), pero en vano sería dictar estas reglas generales (…) sino hubiese un poder revestido de la fuerza bastante para hacerlas ejecutar; y en vano existiría este poder y esta fuerza sino la diésemos todas las atribuciones necesarias para vencer las dificultades que encontrasen en su marcha». Actualmente, esta concepción ha evolucionado hacia un derecho estatutario por razón del sujeto (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, p. 36).

[20] Salvo que se entienda en un sentido lato, inherente al de cualquier derecho, no compartimos la asociación del derecho administrativo con un derecho de garantías, cuya génesis respondió a la protección de los derechos de los ciudadanos (Garrido Falla, 1952, pp. 35-38), puesto que fue –y es– todo lo contrario. La mayor garantía para cualquier sujeto estriba en que la contraparte de la relación jurídica no disfrute de una prerrogativa de la que él carece, situación que es la regla general en el derecho privado y la excepción en el derecho administrativo, luego no puede ser este más garantista que aquel. Baste con interrogar dónde encuentra más garantías el propietario de un bien, si en su *ius disponendi* (art. 348 del CC) o en el procedimiento de expropiación forzosa. La historia del derecho administrativo es, precisamente, la historia de cómo el poder buscó escapar a las exigencias que le imponía el derecho común (Betancor Rodríguez, 1992; Clavero Salvador, 1983; Tocqueville, 2018). No por ello es un poder ilimitado, como trataremos de poner de manifiesto, pero sus límites, constituyendo garantías para los ciudadanos, son ínfimos en comparación con los que resultarían si la Administración actuase sujeta al régimen común; garantías que en ningún caso permiten al ciudadano discrepar del interés general (que en un sistema democrático no es general, sino mayoritario), sino tan solo de su ejecución.

[21] La indemnización o reposición a su estado original a la que se condene a la Administración por aquellas modificaciones materiales que haya ocasionado su actuación, no se fundamenta desde la anulación del acto, sino desde las consecuencias de la vía de hecho. Véase Bañeres de Frutos (2023a).

[22] En consecuencia, no prescribe, y solo podrá despojarnos de ella el propio ordenamiento. Que no prescriba el poder como tal no significa que no pueda prescribir su ejercicio concreto frente a una determinada pretensión. A esto último es a lo que nos referimos al hablar de prescripción de la potestad, y no entramos a valorar la idoneidad del término «decadencia» propuesto en Romano (2002, p. 255).

[23] Esta definición la hemos utilizado en Bañeres de Frutos (2025a; 2025b, pp. 20-21).

Esta definición de la potestad no es, sin embargo, exclusiva del derecho público, sino que es un concepto de derecho común (Romano, 2002). La característica de la potestad administrativa frente a las potestades del derecho común sería su cometido ancilar para con un interés general, de ahí que se las identifique como «potestades-función» o como poderes fiduciarios (Muñoz Machado, 2017, p. 223; García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, pp. 423-424; De la Cuétara Martínez, 1986, pp. 20-21; también Romano, 2002, p. 230). Lo que definiría entonces a la potestad administrativa frente a cualquier otra potestad no sería el tipo de poder, sino el fin de ese poder[24], el cual se concede para el cumplimiento de un deber de interés general[25]. Se distingue a su vez de las potestades legislativa y de juzgar –y de hacer ejecutar lo juzgado– (arts. 66.2 y 117.3 CE) por razón del sujeto que interviene en la relación jurídica: la Administración pública[26] (Trayter Jiménez, 2022, pp. 31-40).

Dado el carácter general del interés tutelado por la potestad administrativa, es frecuente que su ejercicio pueda realizarse en algún momento a través de figuras específicas de esta rama del derecho público (que constituyen las prerrogativas del derecho administrativo), desconocidas con carácter general en el derecho privado. La Administración podrá actuar en régimen de derecho administrativo ahí donde tenga reconocida una potestad administrativa. Por su simultánea condición de sujeto de derecho privado[27], también podrá actuar en régimen común en las relaciones de este orden en las que intervenga[28], donde solo podrá ejercer las potestades ordinarias correspondientes (Bocanegra Sierra, 2005, p. 71)[29].

De ahí que el control del art. 106.1 de nuestra Constitución[30] solo alcance a aquellas actuaciones que pretendan situarse bajo el régimen jurídico propio de las potestades administrativas, pero no del resto (simplemente potestades), en cuanto que solo aquellos poderes habrían sido concedidos en atención a un fin concreto, pero de interés general, al que deben servir, a cuyo efecto se configura un régimen jurídico de prerrogativas que las exceptúa de las normas de derecho común y que fuera de aquel no tienen legitimación. Esto es, no toda la actividad de la Administración estaría sometida al control específico del art. 106.1 CE[31], sino solo la actividad que pretenda valerse del régimen administrativo (Bañeres de Frutos, 2025a).

La potestad administrativa es, pues, poder público frente a todos y no el ejercicio de ningún derecho frente a su deudor. Para que en este poder se dé el carácter *público,* debe estar vinculado a la realización de un interés general. En un ordenamiento constitucional estructurado en torno a la separación de poderes (legislativo, judicial y ejecutivo), el reconocimiento del poder debe proceder del propio ordenamiento jurídico, lo que se conoce como *vinculación positiva* (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, pp. 422-427; Merkl, 2014, p. 232; Bocanegra Sierra, 2005, pp. 98-105), porque si, como advierte Díez-Picazo (2024, p. 19), el reconocimiento del interés general correspondiese a la propia Administración (vinculación negativa)[32], supondría que ella misma decidiese acerca de su propia legitimidad y, con ella, sobre la disponibilidad de sus prerrogativas. Esta posibilidad suprimiría la distinción de poderes, puesto que privaría a las Cortes de su función configuradora de los intereses generales, así como tampoco el Poder Judicial podría controlar la adecuación de la actividad administrativa a sus fines, ya que iría de suyo que toda actividad administrativa implicase la existencia de un interés general.

---

[24] Por esta razón, no nos convence la definición de potestad que se propone en Gamero Casado (2021, pp. 61-65), por limitar el concepto de potestad al de aquellas que sirvan a un interés ajeno al de su titular. Esta restricción del concepto dificultaría mucho su coherencia y operatividad, hasta el punto de que el autor tiene que crear otras categorías para dar cabida a todas las demás expresiones de poder. Así, siguiendo su esquema, *la potestad de acción* sería una potestad cuando la ejerciese la Administración en defensa de un interés general, pero no lo sería cuando la ejerciese un particular, pese a que su contenido resulte idéntico en ambos casos.

[25] A través de las potestades se conseguiría la obediencia de quienes discrepen del interés general o del medio elegido para satisfacerlo. Son instrumentos de poder en virtud de los cuales todos los ciudadanos quedan sometidos al interés de la mayoría fijado mediante Ley (Leoni, 2011, p. 31), y no pueden ser entendidos de otra forma.

[26] Este aserto se desarrolla *infra*. apdo. 3.5.

[27] Art. 3.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Sobre la configuración de la personalidad jurídica de la Administración, cfr. García de Enterría y Fernández Rodríguez (1986, pp. 23-55).

[28] A modo de ejemplo, los arts. 19 de la 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) y 4 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

[29] Las potestades de derecho privado también pueden reconocerse para la tutela de un interés general. Por ejemplo, el ejercicio de una acción rescisoria o de nulidad en el marco de la potestad recaudatoria de un crédito público. Sobre esto, Romo Blanco (2024). Sin embargo, su ejercicio sigue condicionado por el interés general, véase nota 67.

[30] «*Artículo 106.* 1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican».

[31] Por no constituir, en puridad, desviación de poder (art. 70.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

[32] Sostienen la tesis de la vinculación negativa Beladiez Rojo (2000) y Rodríguez Santiago (2025, pp. 110-112).

En resumen, de acuerdo con el régimen constitucional, la Administración, en cuanto que poder público, actuaría o podría actuar hasta ahí donde le alcanzase la potestad que el ordenamiento jurídico le reconociese expresa o, en excepcionales ocasiones, tácitamente (Trayter Jiménez, 2022, pp. 171-173)[33]. La actividad administrativa sería el ejercicio de esos poderes genéricos (potestades) de carácter instrumental para con un interés general (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, p. 423). En lo sucesivo, por potestad debe entenderse que nos referimos a las propiamente administrativas, salvo indicación en contrario.

El ordenamiento jurídico, al igual que concede el poder, fija sus límites. Un límite esencial sería el que se acaba de señalar, aquel por el cual la potestad no podría ejercerse para la satisfacción de otro interés que no fuese el mismo que le sirve de fundamento (Díez-Picazo, 2024, pp. 19-20), ni siquiera, aunque fuese utilizado en defensa de otro interés general (Bocanegra Sierra, 2005, p. 103). Este marco fijado por el interés general, a cuyo servicio se conecta la potestad, es probablemente el elemento capital de la teoría de las potestades administrativas, y desde el cual podrán comprenderse estas en toda su magnitud, no solo en su exteriorización final.

Junto con este límite inherente, la potestad es objeto de regulación adicional por el ordenamiento jurídico. Los ciudadanos también reclaman seguridad jurídica en el logro de los intereses generales[34] y un poder ilimitado «pondría en cuestión la totalidad del ordenamiento, porque esa ilimitación destruiría todos los demás derechos, los haría imposibles» (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, pp. 426-427)[35]. Así, entre otros límites, debe asignarse *la competencia*[36] en el ejercicio de tal potestad a una Administración u órgano concreto (Trayter Jiménez, 2022, p. 179), y deben fijarse *plazos y formas* para su ejercicio, los cuales, fuera de los límites comunes al ejercicio de cualquier poder[37], variarán entre una potestad y otra, al igual que varía el interés tutelado por una u otra.

El concepto de potestad hasta ahora expuesto estaría siendo arrinconado, bien porque los operadores jurídicos proponen su reemplazo por nuevas formulaciones que dejan a un lado su carácter de poder (Rodríguez Santiago, 2025), bien porque, a nuestro juicio, han otorgado a la categoría de autotutela un alcance que no le corresponde, equiparándola a la potestad (Parejo Alfonso, 2025, pp. 555-560; Fernández Farreres, 2024, pp. 642-651).

Esta última alternativa, al explicar las virtudes de eficacia y ejecutoriedad desde fundamentos distintos a los de la potestad, priva a la actividad administrativa del orden y coherencia que aquella les da.

2.2.2. *La eficacia del acto administrativo*

El derecho administrativo puede identificarse con aquel que regula el régimen jurídico al que debe someterse la Administración pública como sujeto en el ejercicio de aquellas actividades que la legitiman (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, p. 36; también Trayter Jiménez, 2022, pp. 31-40). De entre las prerrogativas que este régimen le reconocería, el acto administrativo ha sido considerado el núcleo del derecho administrativo (Bocanegra Sierra, 2005, p. 18).

Su régimen legal se encuentra en los arts. 38 y 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC)[38], que lo definen desde su virtud de eficacia[39]. Así, destacamos:

---

[33] Aunque no haya un reconocimiento legal expreso de la potestad, el derecho carecería de sentido si esa potestad no se entendiese implícita. También García de Enterría y Fernández Rodríguez (1986, pp. 425-426).

[34] No parece que ningún ciudadano acepte que se pueda ejercer indiscriminadamente en cualquier tiempo y lugar, por mucho que de esta forma se satisfaga un interés que supuestamente a él también le beneficia.

[35] «De modo que la Administración no puede pretender un poder general sobre los ciudadanos, sino solo potestades concretas, construidas por la ley analíticamente, como simples excepciones singulares a la situación básica de libertad».

[36] La competencia se identificaría con la atribución del ejercicio de la potestad administrativa a un órgano administrativo concreto. Cfr. Bocanegra Sierra (2005, p. 90); Muñoz Machado (2017, pp. 228-230).

[37] Desde la inviolabilidad de los derechos fundamentales, la atención a los principios que garantiza la Constitución, como la seguridad jurídica, hasta los principios que deben regir cualquier acto de poder: interdicción de la arbitrariedad, buena fe, etc.

[38] Aunque el art. 38 LPAC hace referencia a su ejecutividad, esta debe entenderse como sinónimo de eficacia, en cuanto que significaría su capacidad para servir como título ejecutivo, esto es, su capacidad para determinar el contenido de una relación jurídica. Véanse Bocanegra Sierra (2005, p. 119) y Bañeres de Frutos (2023a). Sobre la ejecutoriedad nos detendremos en el siguiente apartado.

[39] Que el acto administrativo se define desde su eficacia se desprendería también de la acotación del objeto de los recursos administrativos (art. 112 LPAC), en donde los actos de trámite solo pueden ser recurridos cuando en ellos se dé esta cualidad (Bocanegra Sierra, 2005, pp. 63-64). Por parte de la jurisprudencia, el carácter de eficacia como esencia del acto administrativo en STS 1188/2021, de 29 de septiembre (recurso 4721/2020), FJ 22.º.

> *Artículo 39. Efectos.*
> 1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.
> 2. La eficacia quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior.

Por eficacia debe entenderse la virtud de producir los efectos que le son propios, y estos son la capacidad de *crear, modificar o extinguir relaciones o situaciones jurídicas* (Díez-Picazo y Ponce de León, 1961, p. 811)[40].

La virtud de eficacia no se predica con universalidad de cualquier acto procedente de la Administración. Para que un acto de la Administración sea eficaz y, por tanto, pueda ser calificado de «acto administrativo», no puede estar viciado de nulidad de pleno derecho (art. 47.1 LPAC), en cuanto que la nulidad se define como «la ineficacia intrínseca del acto» (García Luengo, 2016, pp. 32 y 55; Bocanegra Sierra, 2012, pp. 181-186; 2005, pp. 190-193; De Castro y Bravo, 1971, p. 471), por lo que la presencia de alguna de sus causas privaría de eficacia al acto desde su origen (ineficacia automática, Díez-Picazo y Ponce de León, 2007, pp. 565-569, o *ex tunc*) e impediría, por lo tanto, que el acto fuese subsumible en la definición de los arts. 38 y 39 de la LPAC.

Así, la eficacia de los actos administrativos se define desde la potestad administrativa. Un ejercicio incorrecto del poder administrativo (por ejemplo, fuera de plazo, lesionando derechos fundamentales, constituyendo una infracción penal o basándose en ella, prescindiendo del procedimiento, reconociendo un derecho a quien carezca de los requisitos –esenciales o no–, etc.) implicaría, bien su ineficacia *ab initio* cuando tal infracción en el ejercicio del poder sea calificada de nulidad (art. 47.1 LPAC), bien la pérdida de eficacia (ineficacia sobrevenida[41] o *ex nunc*)[42] cuando se trate de un supuesto de anulabilidad (art. 48 LPAC)[43].

La potestad es, por tanto, la figura basilar a la hora de comprender el acto administrativo, en cuanto que es susceptible de definirlo a través de su virtud de eficacia. Para empezar, si el acto no fuese ejercicio de ninguna potestad, significaría (por el hecho de no ser legítimo ejercicio de un poder ancilar a un interés general) que no sería eficaz. Esto exige, como punto de partida, que el acto sea consecuencia del ejercicio de una potestad *administrativa* (Trayter Jiménez, 1993, pp. 843-845), puesto que, si fuese ejercicio de otro tipo de potestad, esto es, *judicial o legislativa*[44], la Administración sería «manifiestamente incompetente» y el acto, en consecuencia, nulo (art. 47.1.b de la LPAC).

En este punto, un sector de la doctrina administrativa[45] sostendría, a través de un sinónimo, una postura contraria a la propia naturaleza de esta figura jurídica; contradicción que, sin este, resultaría evidente. A su juicio, los actos nulos de pleno derecho serían eficaces. Así, a pesar de que la nulidad de pleno derecho se define como «ineficacia intrínseca», esta doctrina optaría por utilizar tan solo el término de «nulidad», para que la contradicción no se nos muestre tan evidente. Pero en realidad, lo que se estaría argumentando no

---

[40] También, Bocanegra Sierra (2005, pp. 51 y 58), Bañeres de Frutos (2023a). La eficacia del acto administrativo debe ser la misma que la del negocio jurídico, pero respecto de las relaciones o situaciones jurídicas que a él le corresponde determinar, las cuales se delimitan precisamente a través de la potestad, como vemos en este trabajo. Esta identidad entre la definición de eficacia de uno y otro no debe entenderse como una vuelta a aquellas posturas que construyeron el acto administrativo desde los elementos del negocio jurídico. Sobre esto último, Bocanegra Sierra (2005, pp. 41-53).

[41] Díez-Picazo y Ponce de León (2007, p. 566): «El contrato nace eficaz, pero esa eficacia es claudicante, por cuanto el contrato se encuentra pendiente del eventual y posible ejercicio del poder de actuar la ineficacia».

[42] Pese a lo que sostiene Cano Campos (2018, pp. 10, 14 y 16-18), y aunque las consecuencias que la jurisprudencia atribuye a la ineficacia sobrevenida o *ex nunc* merezcan ser cuestionadas, no significa que no deba distinguirse entre una ineficacia originaria y otra sobrevenida. El acto administrativo anulable es eficaz *ab initio*, y no pierde este carácter en tanto no recaiga pronunciamiento que lo anule, luego la pérdida de su eficacia es sobrevenida, frente a lo que sucede en los actos nulos, donde su ineficacia es inherente al propio acto y el eventual pronunciamiento simplemente declara tal situación. El hecho de que, como resultado de la apariencia de eficacia que un acto nulo pudiera ostentar, este hubiera sido ejecutado, no invalidaría la distinción entre nulidad y anulabilidad, ni otorgaría a aquel una eficacia sobrevenida. En estos casos, la reposición o indemnización no respondería a las consecuencias de la anulación del acto, sino a las de la vía de hecho que habría constituido. Véase Bañeres de Frutos (2023a).

[43] Respecto de la distinción entre anulabilidad y nulidad en el derecho privado, De Castro y Bravo (1971) y Díez-Picazo y Ponce de León (2007, pp. 565-569).

[44] Según Jordana Pozas (1951, p. 15), «la legislación y la justicia [son] fines que el Estado cumple sin desarrollar una actividad de carácter administrativo», realizándose el resto «a través de la Administración pública».

[45] Sostienen esta doctrina Beladiez Rojo (1994) y Cano Campos (2017, p. 17; 2018, p. 10). También, Alonso Ibáñez (2017), Fernández Farreres (2024, p. 819) y Alarcón Sotomayor (2017). En contra, Trayter Jiménez (2022, p. 358), Bocanegra Sierra (2005, pp. 113-119) y Bañeres de Frutos (2023a).

sería otra cosa que *lo ineficaz puede ser eficaz en derecho administrativo*. Razonamiento que, en ocasiones, comparte la jurisprudencia: «la nulidad de pleno derecho del acto administrativo no afecta a su eficacia», o dicho de otro modo, *que sea ineficaz no significa que no sea eficaz* (STS 814/2025, de 24 de junio, recurso 1266/2023, FJ 5.º). Quienes reivindican que no habría nulidad y que, lo ineficaz es, en realidad, eficaz, consideran que la Administración puede determinar el contenido de cualquier relación jurídica de espaldas al principio de separación de poderes y al ordenamiento jurídico en general y que, por tanto, dispone de potestad en cualquier materia. Así, por ejemplo, el acto administrativo en virtud del cual se condenase a una persona a pena privativa de libertad sería, para ellos, eficaz en tanto no se recurriese[46], y su destinatario debería ingresar en prisión mientras no interpusiera recurso solicitando su suspensión (Beladiez Rojo, 1994, p.167; Cano Campos 2017, pp. 31-32; 2018, p. 10).

Desde nuestra perspectiva, la Administración pública solo tendría la capacidad de determinar el contenido de una relación jurídica en el ejercicio de las potestades que el ordenamiento jurídico le hubiera concedido para la tutela de los intereses generales, y que la generalización de esta virtud de eficacia al margen del ordenamiento jurídico no sería sino la consecuencia de definir la actividad administrativa desde la autotutela (por ejemplo, Cano Campos, 2020, p. 117), como luego veremos.

2.2.3. *La ejecutoriedad*

En aquellos casos en los que la Administración ostente por título un derecho que refleje el contenido de un interés general que haya sido desatendido por su deudor (frecuentemente el título se identificará con el acto administrativo previo)[47], el ordenamiento jurídico le reconoce la posibilidad de realizar actuaciones de ejecución forzosa. Virtud del título que se identificaría con «ejecutoriedad».

En las exposiciones acerca de la ejecutoriedad de los actos administrativos, suele identificarse esta como una virtud de aquellos actos que *imponen* obligaciones (Barcelona Llop, 2024, pp. 47-48; también, Bocanegra Sierra, 2005, pp. 145 y 153; 2012, pp. 140-144). En la medida en que por obligación se entienda tan solo el deber jurídico que atañe al destinatario del acto[48], la definición quedaría incompleta, pues el ordenamiento administrativo, en este punto, se ordena en torno a los derechos subjetivos de la Administración (Bañeres de Frutos, 2025a), que deben identificarse con una concreta pretensión de interés general, ya que de lo contrario debería hacer uso de las potestades de derecho común[49]. A estos efectos, conviene utilizar el concepto de obligación desde su significado de *relación obligacional*[50], que incluya, por tanto, no solo el deber jurídico, sino también el derecho subjetivo de interés general de la Administración acreedora.

---

[46] El motivo de esta equiparación reside en la interpretación exegética que realizan sobre el alcance del art. 39.1 LPAC, atribuyéndole al concepto de «acto» un significado que incluye a los viciados de nulidad de pleno derecho. Sobre lo inapropiado de este razonamiento, pero en el ámbito civil, De Castro y Bravo (1971, p. 462), poniendo como ejemplo «moneda falsa», quien nos muestra cómo el sentido del sustantivo cambia al ser adjetivado, y pretende tan solo describir una apariencia, pero no otorgarle el significado que le niega el adjetivo. Por este motivo, entendemos que no es posible que un artículo reconozca eficacia a un acto cuando el ordenamiento jurídico se la niega, y que el art. 39.1 de la LPAC solo se refiere a los actos sujetos al derecho administrativo, luego a los actos que el derecho administrativo tutela, donde no tienen cabida los nulos de pleno derecho, aunque sí los anulables. Estos últimos sí son eficaces, porque su ineficacia no es automática, sino sobrevenida.

[47] No obstante, hay títulos que no tienen naturaleza de acto administrativo y, sin embargo, reconocen derechos a la Administración, habilitando la realización de su contenido a través de los medios de ejecución forzosa, *ex.* art. 305.7 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. También, art. 139.5 LJCA. Por lo que la ejecutoriedad no puede calificarse como una virtud exclusiva de los actos administrativos.

[48] En ocasiones, «la palabra obligación aparece utilizada (…) como sinónima de la idea de deber jurídico (…). Sin embargo, en la técnica jurídica del Derecho Civil obligación y deber jurídico son conceptos que poseen un distinto alcance y significado», en Díez-Picazo y Ponce de León (2008, pp. 63-64). Creemos que este significado de deber jurídico es el que se le da a la obligación cuando es estudiada por la doctrina administrativa en relación con la ejecutoriedad de los actos, como inferimos de que, en estas exposiciones, se prescinda de toda referencia al derecho subjetivo anverso de la Administración, así como por la forma de designarla, que enfatiza tan solo el contenido del deber (Cano Campos, 2020, pp. 116-117; Villar Palasí y Villar Ezcurra, 1999, pp. 149-152; Bocanegra Sierra, 2005, pp. 145 y 153; 2012, pp. 140-144).

[49] Así, para los derechos de contenido pecuniario, el art. 19 de la LGP. No obstante, de vez en cuando hay algún pronunciamiento que sostiene que puede hacerse uso de potestades administrativas para la recaudación de créditos privados, así STSJ de Castilla y León (Valladolid) 424/2019, de 21 de marzo, FJ 2.º, y las Resoluciones del TEAC 81518/2021, de 17 de febrero, y 2025/2023, de 19 de enero de 2024. Esta última afirma que la LGT sería una ley especial (¿ley especial respecto de la Constitución?) que permitiría hacer uso de potestades administrativas para créditos privados. Sobre este tema, Bañeres de Frutos (2025a; 2022).

[50] «La obligación es una situación jurídica, en la cual una persona (acreedor) tiene un derecho (…) que le permite exigir o reclamar un comportamiento de otra persona (deudor), que soporta el deber jurídico de realizar a favor de aquél un determinado comportamiento (…). La obligación no solo es el deber jurídico, sino también un derecho subjetivo, perteneciente a la categoría de los derechos personales o de crédito», en Díez-Picazo y Ponce de León (2008, p. 64).

Por otra parte, los medios de ejecución forzosa no están reconocidos como prerrogativa inherente a la Administración, a la cual pueda recurrir de forma indiscriminada y general. Solo en el ejercicio de una potestad puede hacerse uso de estos instrumentos, sin que, por ello, esta deba quedar reducida al contenido ejecutorio, como expondremos en el apartado por el que la distinguimos de la autotutela[51], en la medida en que en el marco de esa potestad también pueden realizarse actuaciones de naturaleza no ejecutoria.

3. LA INAPROPIADA REDUCCIÓN DE LA POTESTAD A LA AUTOTUTELA: LAS POTESTADES MEDIATAS

3.1. Definición de autotutela

La autotutela, a diferencia de la potestad, pretende explicar las virtudes de eficacia y ejecutoriedad desde la posición de la Administración frente a los tribunales en comparación con la que corresponde a los sujetos privados. Mientras que los sujetos de derecho privado precisaríamos de la tutela judicial en el reconocimiento de la mayor parte de nuestras pretensiones, no así la Administración, quien se vería exenta de esta necesidad.

A estos efectos, se establecería una comparación con los dos «tipos» de proceso judicial a los que debería acudir cualquier sujeto en el reconocimiento de sus pretensiones: el declarativo o el ejecutivo[52]. De tal forma que la Administración gozaría de autotutela declarativa cuando pudiese prescindir del juicio declarativo, y de autotutela ejecutiva cuando pudiese prescindir del proceso ejecutivo (cfr. Muñoz Machado, 2017, p. 325).

Respecto a la autotutela declarativa, no deja de resultar curioso que quienes se negaron a reconocer en el concepto de acto administrativo su virtud de eficacia[53], luego hayan atribuido esta a toda la actuación de la Administración a través de la categoría de autotutela (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, pp. 504, 473-498), identificando como una virtud personal de la Administración lo que no es sino una virtud de algunos de sus actos, invirtiendo así la relación mediante la siguiente interpretación: *la razón de que haya actos administrativos eficaces se encuentra en que la Administración goza del poder de dictar actos eficaces en todo caso* (Cano Campos, 2020, p. 117). Del mismo modo explican la ejecutoriedad de algunos títulos.

De esta manera, la eficacia y la ejecutoriedad ya no serían resultado del correcto ejercicio de la potestad administrativa, sino un reflejo del poder declarativo (autotutela declarativa) o del poder ejecutivo (autotutela ejecutiva), reconocidos como inherentes a la personalidad de la Administración[54]. Esta inversión habría originado toda la confusión que a continuación se va a poner de manifiesto, al definir los poderes administrativos, no en atención a los intereses generales a los que sirven, sino en atención a su carácter declarativo o ejecutivo.

La autotutela, aparentemente útil cuando se utiliza con fines didácticos[55], sin embargo, creemos que dificulta la comprensión del propio derecho administrativo cuando se la eleva a categoría jurídica desde la que se pretende dar cobertura a la actividad administrativa.

3.2. La distinción de la potestad con respecto a la autotutela

Pretende otorgársele a la autotutela la virtud de explicar unitariamente la posición de la Administración frente a la justicia (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, p. 422)[56] dentro del régimen

---

[51] Véase *infra* 3.4.

[52] Simplificando también la actividad judicial, como si quedase reducida a la sentencia.

[53] Aunque Zanobini (1958, p. 241) parte de este atributo de eficacia para deslindar un acto administrativo en sentido estricto de cualquier otra actuación de la Administración: «La dottrina riferisce concordemente la denominazione solo a una parte degli atti di questa specie: a quelle produttivi di effetti giuiridici», luego no haría ninguna referencia a la eficacia en su definición de acto administrativo (id., p. 243): «Qualunque dichiariazione di voluntà, di desiderio, di conoscenza, di guidizio, compiuta da una soggetto della publica amministrazione nell'esercizio di una potestà amministrativa».

[54] Esta parece ser la tesis de Benvenutti (1959, pp. 147-156, citado por Gordillo, 2004, pp. v-29): «No son cualidades del acto, sino solamente atributos que se le derivan de reflejo por efecto de la capacidad que le es reconocida a la administración».

[55] Por ejemplo, en nuestro trabajo, Bañeres de Frutos (2023b), hicimos referencia a la autotutela a efectos de mostrar la posición de la Administración en la regularización del delito fiscal. No obstante, hoy abordaríamos esa explicación desde las potestades, como hemos hecho ya en Bañeres de Frutos (2025b).

[56] Por su parte, Fernández Farreres (2024, pp. 651-653) relaciona los conflictos de jurisdicción entre el poder judicial y el poder administrativo no desde la separación de Poderes, sino desde la autotutela.

contemporáneo de separación de poderes, afirmación de la que discrepamos, puesto que, si de separación de *poderes* hablamos, la posición se tendrá que explicar desde el *poder* que corresponda, y no desde otra figura[57].

Esta teoría, que reduce el derecho a la posición que se ostenta frente a los tribunales, llega al extremo de identificar como supuestos de autotutela privada, por ejemplo, la legítima defensa, el estado de necesidad o cortar las raíces del árbol que invade el fundo propio (art. 592 Código Civil), entre otras (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, pp. 473-474). Denomina autotutela a lo que es libertad. La libertad de actuación es lógicamente poder de actuación, pero ese poder de actuación es inherente a nuestra personalidad[58], sin perjuicio de que el ordenamiento pueda cristalizarlo con el propósito de evitar interpretaciones contradictorias. Su análisis desde la perspectiva del proceso judicial supone una visión absolutista del derecho, en virtud de la cual solo se nos permitiría actuar ahí donde se reconociese expresamente, y no en el libre desarrollo de nuestra personalidad.

Rechazado que todas las actividades deban analizarse desde el previo permiso judicial, el «sistema posicional» se explica desde la potestad. Por pura lógica, a nivel jurídico, la misma categoría que dé cobertura a la actividad administrativa será la única que pueda relacionar su actividad con los demás poderes, sin que pueda, de repente, utilizarse una categoría distinta. La posición de la Administración se explica desde su poder (Bañeres de Frutos, 2025a).

Ya hemos explicado cómo el hecho de que la Administración pueda determinar el contenido de una relación jurídica sin la autorización judicial, así como ejecutarlo, es consecuencia de las cualidades de eficacia y ejecutoriedad de los actos administrativos, no de la autotutela. La eficacia de un acto depende del correcto ejercicio de la potestad administrativa[59]. Resultaría incomprensible afirmar que «un acto es eficaz porque la Administración dicta actos eficaces», que sería lo mismo que la afirmación de que «el acto obliga en virtud de la autotutela declarativa de la Administración», como argumentan Cano Campos (2020, p. 117) y Parejo Alfonso (2025, p. 557). Razonamiento que, además, nuestra jurisprudencia comienza a hacer suyo: «[por] incidencia de la autotutela (…) los actos administrativos (…) son inmediatamente ejecutivos» (STS 814/2025, de 24 de junio, recurso 1266/2023, FJ 5.º). Con estas expresiones solo se elude el problema, puesto que desde la autotutela no se puede contrastar la conformidad al ordenamiento jurídico de la actividad administrativa. La actividad administrativa es el ejercicio de potestades, no de autotutelas.

Para empezar, porque si la autotutela fuese un poder de actuación y no atributo del acto, *no sería posible identificar sus límites.* ¿Podría la Administración condenar a alguien en virtud de su autotutela? Dado que la Administración tiene la virtud de prescindir de los tribunales, ¿por qué debería prescindir de ellos cuando denuncie a un sujeto? Si sabemos o intuimos que no puede condenar a penas privativas de libertad, es porque conocemos que no ostenta el *poder de juzgar* y, como tal, el ordenamiento constitucional lo considera una vulneración de los derechos fundamentales cuando pueda tener como consecuencia la imposición de una pena privativa de libertad (ex art. 25.3 CE). Sin embargo, desde la perspectiva de «las autotutelas» es imposible distinguir la razón por la que unas actuaciones valen y otras no, o por qué en algunos casos carece de ella[60], o ni siquiera quién es la Administración competente en un ordenamiento como el nuestro en el que concurren varios niveles territoriales de Administración, pues si la autotutela es una virtud general de la Administración, ¿por qué no puede ejercerla en todo caso?

No puede porque la actividad administrativa no es otra cosa que el ejercicio de *poderes* concedidos por el ordenamiento jurídico y dentro de sus límites. Lo demás son ilustraciones didácticas de una situación, de una exteriorización concreta de las formas de ejercicio de sus poderes, que cuando se abstraen del acto y se generalizan en el sujeto, impiden operar con ellas con rigor jurídico.

---

[57] Esta idea la anticipamos ya en Bañeres de Frutos (2025a), al tratar la jurisprudencia del TS que reducía (a nuestro juicio, equivocadamente) la potestad recaudatoria a la autotutela ejecutiva a efectos de interpretar la relación entre el deudor principal y la figura del responsable tributario solidario. Con posterioridad ha sido utilizada en un aspecto muy concreto por Rodríguez Santiago (2025), pero en un sentido que no hemos acabado de comprender en relación con el resto de su trabajo ni las consecuencias de lo que con esta idea nos propone.

[58] En su análisis de la vinculación negativa, Beladiez Rojo (2000, p. 320) construye parte de su teoría sin tener en cuenta que hay una serie de potestades que serían inherentes a la personalidad, pero no al ejercicio del poder público. Así, afirma: «Es claro que los ciudadanos estamos también sometidos a la ley y al Derecho (…) y, en cambio, no necesitamos una norma previa que nos autorice para actuar».

[59] Ya porque su incorrecto ejercicio determine la ineficacia intrínseca del acto (nulidad) o su pérdida de eficacia en caso de impugnación (anulabilidad). Véase *supra* 2.2.2.

[60] Por ejemplo, para anular un acto en los supuestos de previa declaración de lesividad, para la interposición de una acción civil o de una denuncia.

Junto con los problemas dogmáticos anteriores, cuando la potestad es reemplazada por la idea de autotutela, la actividad administrativa solo puede ser comprendida como una concatenación de fases concretas (declarativa-ejecutiva), razón por la que esta última categoría se muestra incapaz de integrar en el ordenamiento jurídico aquellas manifestaciones de poder que sobrepasen su esquema dual, como sucede con las potestades mediatas que abordamos a continuación.

3.3. Contenido de las potestades. Las potestades mediatas

La actividad administrativa es el ejercicio de potestades vinculadas a un interés general. Por esta razón, deben considerarse como integrantes de una misma potestad todas aquellas actuaciones vinculadas al interés general por el que aquella se reconoce (Díez-Picazo, 2024, p. 20)[61]. Por razón de esta vocación, las potestades administrativas, además de por los instrumentos que satisfacen directamente el interés general, suelen estar integradas por *otros poderes mediatos* respecto de tal fin, sobre cuya *naturaleza* y operatividad nos debemos detener.

A pesar de que haya potestades cuyo ejercicio pueda quedar reducido a su expresión final (acto administrativo de regularización o actuación material de ejecución, por ejemplo), es frecuente que con carácter previo se hayan desarrollado una serie de actuaciones que, sin su ubicación dentro de una potestad, quedarían sin respuesta y justificación. Aunque sobre ello volveremos al abordar la distinción de la autotutela con las potestades tributarias en el siguiente apartado, una potestad de regularización no es tal si no va acompañada de la posibilidad de investigación.

A modo de ejemplo, cuando el art. 66.a) y c) de la LGT[62] reconoce *la potestad administrativa de regularizar la situación tributaria,* no la reduce a la capacidad de adoptar un acto administrativo de liquidación (art. 101 LGT), pues supondría limitarla a confirmar la información que estuviese a su disposición o a aceptar de plano la que le hubiese sido declarada. Esta potestad estaría así integrada por, entre otros, *instrumentos de investigación*. Por su parte, *la potestad recaudatoria* (del art. 66.b) de la LGT) tampoco se limita al acto material de cobro, sino que está dotada de instrumentos para hacerla efectiva, ya sean de investigación acerca de la auténtica situación patrimonial del deudor, ya de aseguramiento sobre su patrimonio, ya de medios que permitan dirigirse a los sujetos garantes (responsabilidad tributaria).

La naturaleza de estos *instrumentos* que integran su contenido sería también la de *potestad*, puesto que encajan en la definición ofrecida[63]. En efecto, en esos instrumentos (por ejemplo, requerimientos de información, la adopción de medidas cautelares o la declaración de responsabilidad) se dan las notas que definen la potestad:

I. son *poderes genéricos* reconocidos por el ordenamiento jurídico, en cuanto que se pueden dirigir frente a cualquier administrado,
II. no proceden de relaciones jurídicas previas, y
III. mientras no se ejerzan, no hay ningún sujeto obligado a soportarlo.

No obstante, se requiere alguna precisión. Son potestades en el sentido que se acaba de exponer, sin embargo, su legitimidad y constitucionalidad dependerán de que *estén integradas en el ejercicio de otra potestad*, más amplia o compleja, que sirva *directamente* a los intereses generales. Es decir, deben ser, a su vez, ancilares de otra potestad que pueda identificarse plenamente con la satisfacción de un interés general, ya que ellos no serían vicarios de tales intereses, por lo que, sin su integración en ella, supondrían instrumentos de poder arbitrarios desprovistos de la conexión que exige a efectos de su control el art. 106.1 de la Constitución.

Así, los instrumentos que hemos identificado a modo de ejemplo no servirían por sí mismos al interés general, aunque constituyen efectivamente una posición de poder. Costaría imaginar qué interés general se realizaría por sí solo con un *requerimiento de información* o con la *entrada en una finca* (art. 142 LGT), ni tampoco cuál sería el interés general que se satisface al adoptar una *medida cautelar* o al declarar la condición de *un responsable*. En efecto, mientras que con una actuación material de embargo se percibiría el

---

[61] «Mediante las potestades administrativas se tecnifica el interés general».

[62] Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT).

[63] En su crítica a la teoría de los derechos facultativos, Romano (2002, p. 226) ya apuntó intuitivamente hacia esta solución. En García-Andrade Gómez (2021) también se apunta el problema, aunque lo analiza desde los parámetros de la relación jurídica, esto es, desde las consecuencias del ejercicio de estas potestades, no desde sus presupuestos. Esta obra estudia la relación de las actuaciones directas con el mandato del art. 105.c) de la CE.

crédito público pendiente, o con el acto administrativo de regularización se restablecería el orden administrativo eludido, no se aprecia, en cambio, cuál es el interés general que se satisface *directamente* con la mera obtención de información (a través de un requerimiento) ni con proscribir cautelarmente la disposición de un patrimonio o declarar a un sujeto responsable. Estas últimas manifestaciones de poder solo se conectan con el interés general *mediatamente*, en cuanto que el acopio de información permitirá hacer prueba de la vulneración (o no) del ordenamiento administrativo, ya para regularizar, ya para sancionar, de la misma manera que a través de las medidas cautelares o la declaración de responsabilidad no se satisface *directamente* un crédito público, sino que *se garantiza* el que posteriormente será recaudado, por lo que su conexión con el interés general es *mediata*. De ahí que, pese a ser potestades en sentido estricto, solo puedan ser comprendidas desde su localización en una potestad más amplia, que sería aquella que pudiese conectarse con la realización directa de un concreto interés general[64].

Su ubicación dentro de una potestad directamente vicaria del interés general permite analizarlos y tratarlos jurídicamente con rigor. El ejercicio por la Administración de estos poderes fuera de los márgenes que le reconociese la potestad cuyo contenido conforman sería un ejercicio incorrecto de los mismos, así como sería también incorrecta aquella interpretación que analizase estos instrumentos fuera del marco de esa potestad mayor en la que se integrarían con carácter necesario. Desde esta función y naturaleza de las potestades mediatas, el hecho de que la normativa haya reconocido a la Administración la disposición de estos instrumentos i) no sería suficiente para interpretar que su ejercicio quede al arbitrio absoluto de la Administración, pues solo cuando se pudiese comprobar su conexión con el concreto interés general tutelado por la potestad en la que estuviese integrada podrían predicarse su validez y su eficacia; y ii) porque al prescindir de su integración en una potestad matriz, también resulta deshonesto trocear el contenido de un poder para luego recriminar a una de las partículas resultantes su falta de coherencia. Veámoslo en dos ejemplos:

i) La contradicción jurisprudencial actual respecto al *ámbito territorial* de ejercicio de la potestad recaudatoria resulta un buen ejemplo de la primera posibilidad. Así, frente al criterio sostenido en la STS 1744/2011, de 16 de marzo (recurso 53/2009), FJ 5.º, en virtud del cual *la potestad recaudatoria podría desarrollarse fuera del ámbito territorial de competencia propio de la Administración*, la STS 84/2024, de 22 de enero (recurso 49111/2022), FJ 3.º, afirmaría *lo contrario*[65].

La primera de las sentencias citadas concebiría *las medidas cautelares* como ajenas a la potestad recaudatoria en la que se ejercitarían, lo que le permitiría concluir que no se encuentran sujetas a *competencia territorial* alguna. Cuestión distinta, afirma la propia sentencia, serían las actuaciones de ejecución forzosa[66]. Sin embargo, no somos capaces de apreciar esa diferencia. Las medidas cautelares no son ejercicio de *una potestad independiente*, sino ejercicio de *la misma potestad* cuyos resultados pretenden asegurarse con anterioridad al título. En este caso, si lo que pretendía asegurarse era el cobro de un derecho de crédito *aparente* (pues no habría título que lo reconociese), se trataba de una medida *recaudatoria* que debía respetar sus mismas restricciones de competencia, porque resultaría extraño que los bienes pudiesen ser embargados preventivamente y después ese embargo no pudiese ser convertido en definitivo por el mismo órgano administrativo.

La adopción de las medidas cautelares a las que se refiere la sentencia no responde a un interés general distinto al del cobro del crédito público. Luego esta potestad debe entenderse como un instrumento de la misma potestad recaudatoria, y no debería poder ejercerse en un ámbito territorial distinto al de esta. Esto no quiere decir que las potestades mediatas, en cuanto que poderes, no puedan tener límites propios. Lo que no pueden tener son límites incompatibles con el ejercicio de la potestad matriz[67].

---

[64] Incluso, en ocasiones, podrían darse simultáneamente como potestad autónoma y como instrumento al servicio de otra potestad. Así, por ejemplo, la potestad de acción puede ser una potestad propia y un instrumento al servicio de la potestad recaudatoria. Cfr. Romo Blanco (2024).

[65] «La administración municipal no puede practicar y dictar diligencia de embargo de dinero en cuentas abiertas en sucursales de entidades financieras radicadas fuera del término municipal del ayuntamiento embargante, incluso cuando dicho embargo no requiera la realización material de actuaciones fuera del citado territorio municipal».

[66] «No se está materializando el cumplimiento por vía coactiva *sino solo asegurando su eventual ejecución* por lo que el límite territorial del término municipal (…) no comporta que la organización municipal tenga prohibido adoptar decisiones cautelares en el seno de un procedimiento respecto del que goza de competencia, que se proyecten en otro término municipal. *Cuestión distinta* sería el procedimiento de ejecución forzosa de un bien radicado fuera de la circunscripción municipal». Las cursivas son nuestras.

[67] Por ejemplo, la potestad de acción civil se reconoce como un instrumento al servicio de la potestad recaudatoria. Ahora bien, las diferencias en los plazos de prescripción no permitirían ejercer esta potestad cuando el ejercicio de la recaudatoria hubiese

ii) Otro ejemplo, pero ahora de la segunda de las posibles consecuencias del desmenuzamiento de las potestades, sería el razonamiento que se contiene en el voto particular que suscribe el Excmo. Sr. D. Francisco José Navarro Sanchís a la STS 382/2025, de 2 de abril (recurso 8998/2022). En este, sostiene que, mediante la jurisprudencia de la que discrepa, *la potestad de investigar y comprobar* se tornaría imprescriptible. Sin entrar en un estudio pormenorizado, nada más lejos de lo que en realidad ocurre. *La potestad de investigar* los hechos que inciden sobre la obligación tributaria prescribe junto con *la potestad de regularizar* la situación tributaria en la que se inserta, lo que sucede es que, no habiendo prescrito esta, aquella puede alcanzar a todos los que le afecten y sirvan para determinar su importe (art. 105 LGT)[68], aun cuando sean relativamente remotos. De ahí que, pese a la reforma del art. 115 LGT, no haya en puridad ninguna retroactividad, pues esta no constituye una potestad nueva o ajena a la potestad del art. 66.a) LGT, sin que haya ninguna vulneración de la seguridad jurídica ni un poder imprescriptible.

La categoría de las potestades mediatas que acabamos de exponer resulta capital para el propósito de este estudio, pues es la que nos permite poner de manifiesto a continuación cómo el derecho administrativo no puede dar la espalda a la potestad, ni orillarla en favor de otras categorías de operatividad aparentemente más sencilla, como la autotutela.

3.4. La improcedente reducción de la actividad administrativa a su manifestación final. Su ejemplo desde el ordenamiento tributario

Expuesto lo anterior, se puede comprender nuestro rechazo por las categorías de autotutela como explicativas de la actividad administrativa. El dualismo declarativo-ejecutivo observaría esta actividad en su manifestación final[69], prescindiendo del conjunto.

Cuando la eficacia y la ejecutoriedad se explican desde la autotutela y no desde la potestad, la actividad administrativa se reduce al ejercicio de una dualidad de poderes declarativos o ejecutivos, por lo que no puede identificarse, más que por accidente, el interés general que la legitima, puesto que pasan a agruparse en «declarativas» o «ejecutivas» actuaciones que responderían a distintos poderes y, por tanto, a distintos intereses generales. Por esta razón (en cuanto que se transmutan en poder declarativo o poder ejecutivo lo que deberían ser manifestaciones de poder heterogéneas, que solo desde la perspectiva del interés general al que la potestad sirve, cobran sentido y unidad), no pueden establecerse relaciones coherentes entre todas aquellas expresiones del ejercicio de la potestad administrativa que se dan antes de ese «resultado final», es decir, no puede relacionarse el ejercicio de las potestades mediatas con el acto final, ni tampoco podrían conectarse con este aquellos otros actos de poder en los que ni siquiera se diese ninguna de las notas declarativas o ejecutivas, en cuanto que sí precisasen de la tutela judicial[70].

El resultado de que la eficacia y la ejecutoriedad no se afronten desde la potestad, sino desde la autotutela, supone que a esta última se le atribuya una función que no puede corresponderle, ya sea:

I. como el poder en base al cual actúa la Administración, reemplazando a la potestad o como sinónimo de esta[71];
II. como la nota que permite identificar una potestad (Toscano Gil, 2021, pp. 547-857)[72];

---

prescrito. Así, aun cuando el ejercicio de la acción de nulidad no prescriba, esta no podría ejercerse para la tutela de un crédito público respecto del cual haya prescrito el ejercicio de la potestad recaudatoria en la que se integra.

[68] «*Artículo 105. Carga de la prueba.* 1. En los procedimientos de aplicación de los tributos quien haga valer su derecho deberá probar los hechos constitutivos del mismo».

[69] Resulta curioso que quien mejor criticó esta reducción fuese asimismo quien más desarrolló el concepto de autotutela. Así, García de Enterría y Fernández Rodríguez (1986, p. 414): «Ese paralelo entre acto administrativo y sentencia, que inicialmente satisface la necesidad de una explicación técnica, va a ser resueltamente repudiado más tarde al notarse que, evidentemente, no puede intentar explicarse por el mismo rasero la posición respecto de la Ley de la Administración y de los Tribunales. (…)».

[70] Por ejemplo, la potestad de declarar la lesividad de actos anulables (art. 107 LPAC) o la interposición de denuncia o de acción civil.

[71] Empezando por el propio legislador. Así, en el preámbulo de la LPAC se concibe la actividad administrativa como el ejercicio de potestades de autotutela. Por parte de la doctrina, Guillén Caramés (2017, pp. 2277-2278). También Fernández Farreres (2024, pp. 87-92 y 645-648), quien explica sucesivamente, sin distinguirlas, la actividad de la Administración desde la potestad y desde la autotutela, y que incluso considera a las potestades «enmarcadas por la llamada autotutela declarativa y ejecutiva» (id., p. 90). Asimismo, Parejo Alfonso (2025, pp. 550-560). Por la jurisprudencia del TS, por ejemplo, STS 1245/2021, de 19 de octubre (recurso 2471/2019), FJ 3.º y STS 85/2024, de 22 de enero (recurso 4398/2022), FJ 3.º.

[72] «Lo que determina que la comprobación [de una subvención] sea una potestad administrativa (…) es el hecho de que (…) se ejerce (…) por la Administración unilateralmente y de manera ejecutiva». A su juicio, si en lugar de regularizarse mediante acto administrativo se interpusiese una denuncia, la actividad de comprobación administrativa no sería una potestad.

III. o como la categoría que permitiría «[explicar unitariamente] el régimen jurídico común a todas las potestades» (Barcelona Llop, 2017, pp. 2207-2211)[73].

La división de la actividad administrativa en poderes declarativos o poderes ejecutivos a través de la autotutela haría desaparecer, como hemos visto, la conexión del poder con el interés general, especialmente de las *mediatas*, en cuanto que las potestades no están necesariamente limitadas a un solo instrumento con una única manifestación (ya declarativa, ya ejecutiva); haciendo de esta forma incompatibles entre sí todas las actuaciones administrativas que se exteriorizan de forma distinta, pese a que responden a un mismo interés general y a una misma potestad.

Además de la crítica anterior, en lo relativo a la tercera función de la autotutela, esta induciría en los operadores jurídicos la aspiración de que todas las potestades con idéntica manifestación final pueden ser estudiadas unitariamente. Así, esta última función de la autotutela unificaría improcedentemente el régimen jurídico de todos los poderes en función de su forma de expresión, como si fuesen, por ejemplo, lo mismo la potestad expropiatoria que la sancionatoria por el hecho de expresarse ambas declarativamente; olvidando que los límites y requisitos de su ejercicio no dependen de su forma de exteriorización, sino de las exigencias del interés general y de la coherencia que, en su función ancilar para con este y su integración en el ordenamiento jurídico, exija la potestad[74].

A través del ámbito tributario ejemplificamos nuestra crítica frente a las tres interpretaciones anteriores:

1. Así, *la potestad de regularizar la situación tributaria* que el ordenamiento tributario reconoce a la Administración (art. 66.a y c de la LGT) presentaría como *manifestación final* de su ejercicio la perfección del *acto administrativo* que efectivamente regularizase la situación tributaria del administrado (art. 101 LGT). En cuanto que acto administrativo, el acuerdo de liquidación constituiría un *título* que podría reconocer un crédito a favor de la Administración (o un crédito a favor del obligado tributario), es decir, podría identificarse con la *autotutela declarativa*. Pero no por ello se debe entender esta *potestad de regularizar la situación tributaria* como una concreción de la autotutela declarativa en el ámbito tributario.

Ya hemos visto que el contenido de la potestad definida en el art. 66.a) de la LGT no se reduce al dictado de la oportuna liquidación, sino que pueden –y deben– adoptarse en el seno de la misma las siguientes expresiones de poder administrativo: acuerdo de *medidas cautelares* (autotutela declarativa) con la finalidad de evitar que se destruyan las pruebas necesarias en la investigación (art. 146 LGT), seguidas de sus consiguientes *actuaciones materiales de precinto, depósito o incautación* (autotutela ejecutiva); se podrá entrar por la Inspección en determinados lugares (autotutela ejecutiva) con el fin de desarrollar las citadas tareas de investigación (art. 142.2 LGT), así como la posibilidad de efectuar distintos *requerimientos de información* (autotutela declarativa) a fin de obtener aquella que se precise (art. 93 LGT), entre otras.

Todas estas actividades administrativas cobran sentido dentro de la potestad y, en consecuencia, se explican desde ella a través de las potestades mediatas. Desde la división de la actividad administrativa en una concatenación de fases declarativas y ejecutivas no podrían relacionarse entre sí las diversas expresiones de poder; de tal forma que, en ocasiones, podría considerarse que el acto era improcedente por no tener un antecedente declarativo, o bien podría interpretarse que esa actuación no se encuentra sujeta a límite material o territorial alguno, en la medida en que la norma en cuestión no se lo haya fijado expresamente, como ya hemos visto.

2. Respecto a *la potestad recaudatoria*, esta es comúnmente confundida con *la autotutela ejecutiva*.

Hay potestades, como la recaudatoria, cuyo ejercicio depende de la titularidad de un derecho subjetivo (Romano, 2002, p. 257)[75]. Es lo que sucedería con aquellas en cuyo ejercicio se puede disponer de los medios de ejecución forzosa, en cuanto que la ejecutoriedad precisa de la titularidad de un derecho subjetivo por parte de la Administración. Sin embargo, no por ello «la ejecución forzosa de los actos administrativos constituye en sí misma una potestad administrativa», frente a lo que sostiene Gamero Casado (2021, p. 87)[76].

---

[73] No obstante, sus exposiciones siempre analizan con precisión la dogmática de la ejecución del acto (Barcelona Llop, 2024; 1992).

[74] El trabajo de Calvo Rojas (2024) sería una muestra de que, a pesar del propósito sistematizador del autor, este queda sobrepasado y acaba convirtiéndose en una recopilación casuística, sin advertir que los diferentes límites a la autotutela ejecutiva se explican desde la variedad de potestades, de tal forma que los límites comunes no pueden inferirse desde esas categorías, no constituyendo nada diferente a los comunes a toda manifestación de poder público en general y administrativo en particular. La misma réplica respecto de Nieto García (1964, pp. 604-605).

[75] «A veces un poder, aun continuando simplemente tal, como manifestación directa y primaria de la capacidad jurídica, no puede en un caso singular ejercitarse más que en el presupuesto de que se tenga un cierto derecho y a propósito de ese derecho».

[76] Asimismo, el apartado en el que se expone esta idea lleva por rúbrica «la autotutela ejecutiva como potestad administrativa específica».

Así, que ciertas potestades estén provistas de medios de ejecución forzosa no significa que queden necesariamente reducidas a estos. La potestad recaudatoria, por ejemplo, no se circunscribe al procedimiento administrativo de apremio, puesto que también está dotada de otros instrumentos, también *declarativos*, como los requerimientos propios de la fase de investigación para descubrir la auténtica situación patrimonial del deudor (arts. 162 y 93 LGT), la posibilidad de adoptar medidas cautelares (art. 81 LGT), conceder aplazamientos o fraccionamientos (art. 65 LGT) o dirigirse frente a los responsables del crédito (art. 174 LGT). Ya el mismo procedimiento de apremio a través del cual se desarrollan los embargos requiere previamente de un acto con naturaleza declarativa (art. 167.1 LGT). Si el cobro del crédito público se redujese a la autotutela ejecutiva (Gamero Casado, 2021, p. 87), quedarían fuera de esta función, por ejemplo, los acuerdos de aplazamiento del pago. Medidas, por lo tanto, alternativamente declarativas y ejecutivas, que impiden que la potestad recaudatoria quede reducida a su manifestación final como autotutela ejecutiva, o que la autotutela ejecutiva pueda constituir una potestad autónoma si las actuaciones administrativas han de tener sentido.

Por estos motivos, concluimos que el reconocimiento de una potestad por el ordenamiento administrativo no debería ser entendido como una concreción de las autotutelas declarativas o ejecutivas al ámbito propio de ese ordenamiento, porque supondría reducirla a la sola exteriorización final de su ejercicio y olvidar por el camino todas *las potestades mediatas* que integran su contenido, las cuales quedarían sin justificación, así como desconectadas y carentes de sentido o, lo que sería peor, como un poder desvinculado de un interés general[77]. Que, ocasionalmente, el contenido de una potestad presente exclusivamente una manifestación declarativa o ejecutiva porque su ejercicio no contemple otro instrumento que el correspondiente para la inmediata satisfacción del interés general no significa que todas las potestades puedan ser reducidas a una de las dos expresiones del dualismo autotutela declarativa-autotutela ejecutiva.

Precisamente porque la ejecutoriedad ha sido fundamentada desde la autotutela y no desde la potestad oportuna, se han sostenido –y se sostienen– interpretaciones de las potestades mediatas desligándolas de su función como contenido de la potestad administrativa en que se ejercen las actuaciones ejecutorias. Como paradigma de esta confusión, podemos mencionar la reciente jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso[78] acerca de la responsabilidad tributaria solidaria[79].

Según nuestra teoría de las potestades mediatas, la acción frente al responsable (art. 174 LGT) sería efectivamente una potestad que, sin embargo, no puede concebirse fuera de la potestad recaudatoria, puesto que no pretende otro fin que el cobro del mismo crédito público que debe el deudor principal[80].

La jurisprudencia identificada pasa a considerarlas incompatibles, puesto que, al dividir la actividad administrativa en función de su expresión declarativa o ejecutiva, concluye que los actos de cobro seguidos por la Administración con el deudor principal, por identificarlos con la autotutela ejecutiva, no serían susceptibles de interrumpir la prescripción a efectos de declarar al garante solidario (responsable) de esa misma deuda, por asociar esta última actuación con la autotutela declarativa: «para interrumpir la facultad de la Administración para derivar la responsabilidad solo valdrían los actos orientados o dirigidos a la determinación de la condición de responsable, no los recaudatorios, en tanto no son homogéneos ni eficaces para determinar la condición de responsable, sino para exigirle el pago de lo debido en virtud de tal responsabilidad» (STS 1022/2023, de 18 de julio, recurso 6669/2021, FJ 5.º)[81].

La categorización y abstracción forman parte del derecho, pues permiten comprender este a través de sus principios, dándole un sentido y una permanencia de la que carecería si quedase reducido a la estricta

---

[77] Desvinculación que propone Rodríguez Santiago (2025).

[78] Por todas, las siguientes sentencias del Tribunal Supremo: STS 1308/2022, de 14 de octubre (casación: 6321/2020); STS 1022/2023, de 18 de julio (recurso 6669/2021).

[79] Véase sobre esta jurisprudencia, más extensamente en Bañeres de Frutos (2025a).

[80] El responsable tributario se configura como un garante de la obligación tributaria que debe el deudor principal, STS 1033/2019, de 10 de julio (recurso 4540/2017), FJ 5.º. De ahí que se le reconozca la acción de regreso frente a este, ya que, de lo contrario, si se viese privado de tal acción, se convertiría su obligación en una principal, y su configuración debería responder a los principios constitucionales del art. 31 CE. En cambio, la RTEAC 9744/2022, de 18 de septiembre de 2024, FJ 4.º, considera que «el acto dirigido u orientado a la declaración de responsabilidad no es propiamente un acto recaudatorio». Si esta interpretación no quiere pecar de inconstitucionalidad debería identificar, ya que no se trata de la recaudatoria, cuál es la potestad (y el interés general al que representa) que se ejercita cuando la Administración reconoce al garante de una deuda.

[81] Interpretación que colisionaría además con la esencia de la otra figura de garantía personal, la del responsable subsidiario, en donde la acción para dirigirse frente a este no puede, por lógica, iniciarse en tanto las acciones de cobro sobre el deudor principal sean efectivas (art. 67.2 LGT).

exégesis legalista (García de Enterría, 2016). Sin embargo, la autotutela administrativa no parece una figura adecuada para ello, porque representa antes que una realidad, una ficción, en virtud de la cual:

I. la actividad administrativa sería una sucesión de fases declarativas y ejecutivas, cada una de las cuales respondería a un fin distinto, de manera que,
II. o bien agrupa como manifestaciones de un mismo poder (el poder declarativo o el poder ejecutivo) lo que en realidad serían expresiones de potestades distintas, y, por tanto, de intereses generales distintos, con relaciones diferentes y límites propios, o bien, como reverso de lo anterior,
III. escinde en poderes distintos, en función de su condición declarativa o ejecutiva, instrumentos que deberían integrar un mismo poder.
IV. Por último, atribuye como virtud de la Administración lo que no son, en su caso, más que virtudes de sus actos que se explican desde la potestad y no desde su forma de expresión[82].

Por estos motivos, no podemos compartir la idea de que la autotutela, en cuanto fenómeno unitario, permita comprender y abarcar la actividad administrativa. Los poderes declarativos o ejecutivos desde los que se construye la autotutela serían el resultado de la personificación y generalización en la Administración de las virtudes de eficacia (Muñoz Machado, 2017, p. 328) y ejecutoriedad de algunos actos. Atributos que deben explicarse jurídicamente desde la potestad administrativa si su ejercicio quiere seguir respondiendo a un orden.

3.5. La interpretación constitucional de la actividad administrativa desde la autotutela

Si la actividad administrativa es el ejercicio de potestades y no de autotutelas, la fundamentación constitucional de la legitimidad de aquella capaz de prescindir de la previa tutela judicial se habría sustentado en nuestro régimen constitucional actual desde parámetros innecesarios, al haberse rebuscado en nuestra norma suprema un reconocimiento de tal «autotutela» y no del alcance de la potestad:

> El art. 103 reconoce como uno de los principios a los que la Administración Pública ha de atenerse, el de eficacia «con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (…). (S)e puede encontrar la potestad de autotutela o de autoejecución practicable genéricamente por cualquier Administración Pública con arreglo al art. 103 de la Constitución [para así admitir] la conformidad con la Constitución de la potestad administrativa de autotutela (STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 4.º).

La cuestión –y su solución– podía haberse enfocado desde otro ángulo, pues tratándose de decidir acerca de si una determinada actividad administrativa era o no conforme a nuestro ordenamiento constitucional, bastaba con justificar cuáles eran los límites de la potestad[83]. El recurso a la autotutela fue una imprecisión que aún hoy se arrastra desde la citada sentencia, y probablemente una de las mayores causas de la confusión que en este estudio se critica.

Del texto constitucional no se infiere que su referencia a la eficacia (art. 103.1 CE) anuncie una virtud de los actos administrativos, sino más bien que ordene el funcionamiento del aparato burocrático, proscribiendo aquellas actuaciones de la Administración incapaces de conseguir los objetivos que tiene encomendados.

La actividad administrativa, así como su fuerza, debería haberse fundamentado constitucionalmente desde *su poder.* En la medida en que nuestro ordenamiento constitucional solo reconoce expresamente dos potestades[84], una al Poder Legislativo y otra al Poder Judicial (Jordana Pozas, 1951, p. 15) (al margen de ciertas potestades de carácter exclusivamente político)[85] y, a su vez, impide a estos el ejercicio de

---

[82] Por esto mismo, la crítica del presente trabajo alcanzaría también a aquellas posturas que utilizan erróneamente la referencia a la autotutela como sinónimo de potestad (por ejemplo, autotutela recaudatoria o sancionadora). Tal identificación no nos parece apropiada, porque la «autotutela» solo está presente en algunos de los actos dictados en el ejercicio de tal potestad, y no es una virtud general. Así, no hay autotutela cuando la Administración pretende la anulación de un acto a través de la lesividad (art. 107 LPAC) o cuando interpone una acción civil en defensa de un crédito público. Se habla también de autotutela «en segunda potencia o reduplicativa» (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, pp. 480-481). Sin embargo, cuando uno se acerca a esta categoría, descubre que no sería otra cosa que la potestad revisora y la potestad sancionadora, por lo que cabe la misma crítica.

[83] El contenido de la función de juzgar no siempre fue claro, y la distinción entre asuntos gubernativos y contenciosos dificultó en los albores de los regímenes democráticos el reparto competencial. Véase la nota 87.

[84] Además de las necesarias potestades accesorias para garantizar su pleno desarrollo (arts. 66.2, 72.1 y 117.3 y 4 de la Constitución).

[85] Como, por ejemplo, las funciones de control político reservadas a las Cortes Generales, especialmente al Congreso de los Diputados, o los poderes de la Corona, *ex* art. 56 CE.

cualesquiera otras, restaría por comprobar si es que no existen más que esas dos potestades o si, por el contrario, pueden configurarse más, las cuales, necesariamente, dadas las restricciones constitucionales a los otros dos poderes, deberán ser ejercidas por el tercero, la Administración. Ante la configuración del Estado como social (art. 1.1 CE) y la falta de prohibición a la Administración del ejercicio de cualquier poder (de hecho, el reconocimiento expreso de facultades de actuación)[86], así como que constitucionalmente se prescribe el control judicial de su actividad, la cuestión solo podía ser interpretada en el sentido de que, efectivamente, la Administración puede ostentar potestades, con la sola condición de que no sean las que están reservadas a los otros dos.

Reconocidas constitucionalmente las potestades administrativas, esto es, la capacidad de actuación en régimen de derecho administrativo de la Administración, la posibilidad de que tal actuación presente *notas de eficacia o ejecutoriedad* se desprendería también del texto constitucional, pero de forma más simple que la construida por el Tribunal Constitucional a través de una categoría tan imprecisa como la de autotutela. Así, el control judicial que prescribe respecto de su actividad (art. 106.1 CE) sería innecesario si sus actos careciesen *per se* de eficacia y ejecutoriedad, ya que en ese caso sus pretensiones ya serían examinadas necesariamente y con carácter previo en sede judicial. De esta forma, el alcance y la fuerza de las potestades vienen determinados por los límites del propio ordenamiento constitucional, y como este no impediría que la Administración pudiese dictar actos administrativos eficaces[87] ni ejecutar actuaciones materiales en su ejercicio, en tanto no supusiesen una intromisión en el ejercicio de los otros dos poderes, ni rebasasen el núcleo de los derechos fundamentales[88] ni el resto de límites comunes al ejercicio de cualquier poder público, su legitimidad constitucional se desprende del propio texto, y no de construcciones en torno a una figura como la autotutela.

Establecidas estas bases, la concreta programación de la potestad corresponderá al resto del ordenamiento jurídico, en función de las necesidades del interés general, por un lado, y de la propia operatividad de la potestad, por otro.

En conclusión, la posición de la Administración solo se concreta, a efectos del derecho administrativo y tributario, desde la potestad. Si la potestad puede ser reconocida por el ordenamiento constitucional y hasta dónde puede alcanzar la potestad son las cuestiones que explican el régimen de separación de poderes, y no abstractas categorizaciones en torno a la autotutela.

4. NUEVAS ALTERNATIVAS FRENTE A LA POTESTAD

Recientemente se ha publicado un artículo (Rodríguez Santiago, 2025) que considera que la potestad ya no es una categoría útil para describir y comprender una actividad administrativa que la habría sobrepasado, y pretende que esta actividad no se identifique con el ejercicio de un «poder», sino con el de una «tarea», trabajo sobre el que brevemente nos detendremos a los solos efectos de que nuestra tesis no quede incompleta en este punto. Aun cuando esta réplica se separe de la línea de distinción entre autotutela

---

[86] Entre otros, arts. 97 y 103.1 CE.

[87] Precisamente, la línea de la tesis de Parada Vázquez (1968) –posteriormente replicada por Nieto García (1968)– sostenía precisamente eso, que la perfección de actos administrativos por parte de la Administración cuando se oponía la pretensión de la otra parte era, en realidad, ejercicio de la facultad de juzgar, y de ahí que, según su tesis, *el privilegio de decisión ejecutoria* se construyera de forma, entonces, inconstitucional. En ninguno de esos estudios, ni por supuesto los materiales que citan, sus argumentos se apoyaron en la autotutela declarativa. Cfr. también Parada Vázquez (1969).

[88] Aún hoy hay quien sostiene que la cláusula del Estado social permite disponer, como instrumentos, de ciertos derechos fundamentales (como la vida y la integridad física y moral de algunas personas), por el solo beneficio de otras o por un pretendido interés general. Lo hemos escuchado de don Luis Medina Alcoz en Instituto de España (15 de diciembre de 2023), «Seminario de jurisprudencia constitucional», https://www.youtube.com/watch?v=fxP39O1eLWc&t=3926s. En nuestra opinión, esta tesis sería a todas luces inconstitucional, porque la cláusula del Estado social (desde la que se construye la ponencia y las conclusiones) no es absoluta, como señala la propia Constitución, *ex* art. 53 CE, y ha tenido oportunidad de recordar el TC en numerosas sentencias, entre otras, en la misma STC 22/1984, de 17 de febrero, en donde frente a «la idea de que "el ejercicio de un derecho fundamental no puede alegarse para entorpecer un fin social, que, como general, es de rango superior"», rotundamente señaló que «una afirmación como la anterior (…) conduce ineludiblemente al entero sacrificio de todos los derechos fundamentales de la persona y de todas las libertades públicas a los fines sociales, lo que es inconciliable con los valores superiores de ordenamiento jurídico que nuestra Constitución proclama». No parece tampoco asumible la ficción de que la indemnización repondría las cosas a su estado original, porque aquellos daños sobre la personalidad, que en cuanto personalidad la Constitución protege, no son disponibles para los poderes públicos y, por tanto, no pueden hacer el uso que consideren de ellos a pesar de su ulterior reembolso. ¿No sería asimismo contrario a la igualdad (art. 14 CE) que unos –aun cuando elegidos aleatoriamente– perecieran en provecho de otros?

y potestad que hemos seguido hasta ahora, se considera oportuna a efectos de remarcar el régimen jurídico de las potestades y los riesgos constitucionales de cualquier intento de abandono u olvido de tal categoría.

En nuestra opinión, reemplazar el término «potestad» por el de «tarea» no sería más que volver a definir la potestad administrativa[89], priorizando en primer lugar una palabra distinta, pero añadiendo además algunos inconvenientes a la operatividad del concepto como consecuencia de prescindir de su carácter como poder.

Si las potestades administrativas se ejercen para la atención de un interés general, que no particular de la Administración (es decir, se conceden para el cumplimiento de un deber), lógicamente su ejercicio puede ser también identificado con el de aquella *función* o *tarea* que se le haya encomendado, como ya desde los mismos inicios lo viene equiparando la doctrina administrativa (Muñoz Machado, 2017, p. 223; García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1986, pp. 423-424; De la Cuétara Martínez, 1986, pp. 20-21). Pero, además, aunque pudiéramos llegar a definirla en primer lugar como «tarea», seguiría siendo imprescindible identificar el *poder* en base al cual se desarrolla la actividad administrativa, por lo menos ahí donde la Administración careciese de un derecho subjetivo. Es decir, aunque se denomine «tarea», esta actuación, como cualquier actuación, solo podrá legitimarse desde la ostentación (expresa o implícita) de un poder. Para realizar cualquier actuación se requiere, en todo caso, de un poder, ya sea inherente a la propia personalidad, ya sea concedido por el ordenamiento jurídico. Nadie puede actuar sin poder[90]. Así, después de toda esta moderna construcción, la «tarea» tendrá que identificarse, quiera o no quiera, con un «poder».

Su propuesta, además, seguiría sin ofrecer adecuado tratamiento a aquellas actuaciones administrativas en que su ejercicio no pudiese identificarse con una materialización *directa* de un interés general, y que nosotros hemos calificado de *potestades mediatas*. Porque si propone una idea de «tarea» desprovista de todo lazo con un interés general que tan solo describiese la actividad administrativa, aquellas perderían su legitimidad. Así, tomando por caso las *actuaciones de investigación*, con ellas no se satisfaría ningún interés general (ya que, por ejemplo, no se restablecería el orden quebrantado) pese a que, no obstante, se ejercen en atención a este en cuanto que integradas en una potestad directamente ancilar para con él (por ejemplo, integrándose en la potestad de regularización correspondiente). Si se prescindiese de la potestad y simplemente se contemplasen como «tareas de investigación», no habría forma de controlar su utilización arbitraria o despótica fuera del marco finalista por el que se ha concedido ese poder[91], como ya hemos explicado en el apartado relativo a estas potestades mediatas. Además, al desconectarse del interés general e impedir su auditoría desde este, el concepto de tarea conduce al legitimismo apodíctico, pues si esta tarea es inherente a la propia Administración, la mera existencia de esta implica el reconocimiento de tales «tareas», aun cuando la comunidad política ya no se identifique con ese interés general.

Por otro lado, según esta nueva postura, el art. 106.1 CE habría superado el paradigma «preconstitucional» de las potestades, al ampliar el control judicial de los fines, no a estas, sino a «cualquier actuación administrativa», lo que le permitiría prescindir de esa categoría. Lo que olvidaría es que, como acabamos de señalar, cualquier actuación es el ejercicio de un poder, por lo que una actuación administrativa será, lógicamente, el ejercicio de un poder administrativo. Desde esta evidencia, puesto que siempre será un poder (una potestad) lo que dé lugar a la concreta actividad administrativa[92], parece inevitable que el control

---

[89] Desde los orígenes de la teoría de la potestad ya se identificó a potestades como las administrativas como vinculadas con una función (Romano, 2002, p. 230). En nuestro ordenamiento, este vínculo se intensificó a partir de la entrada en vigor de la Constitución. Son muy expresivas las afirmaciones al respecto de D. L. Parejo Alfonso, recogidas en Betancor Rodríguez (1992, p. 36): «[la Administración] no puede hacer valer sus potestades exorbitantes sobre la única base de su posición subjetiva de poder público, siéndole preciso justificar el empleo de aquellas en el interés público». Previamente, en el mismo texto, se afirma respecto de las potestades, que no son «un privilegio en sentido estricto [sino] una prerrogativa en sentido técnico, legitimada por las tareas que la Administración está llamada a realizar (…), [y] su ejercicio (…) solo estaría legitimad[o] cuando el interés público lo exigiese en cada caso concreto».

[90] De ahí que cuando una ley habilita la práctica de una actuación administrativa está reconociendo una potestad, aun cuando no lo explicite o la técnica legislativa pueda ser cuestionable. A diferencia de lo que entiende Rodríguez Santiago (2025), su naturaleza no cambia por el hecho de que el ejercicio del Poder pueda reportar efectos beneficiosos y no de gravamen para su destinatario. ¿Acaso puede un particular otorgar una subvención disponiendo de fondos públicos? ¿Puede hacerlo la Administración sin la previa habilitación normativa? Para actuar se requiere de Poder.

[91] Por el contrario, si la categoría de «tareas» que propone se limitase tan solo a aquellas de satisfacción directa del interés general, las potestades mediatas quedarían también sin encaje en el nuevo concepto, puesto que su relación con el interés general es indirecta. De ahí que no sea conveniente olvidar que se trata, en primer lugar, de «potestades», como se ha expuesto en el apartado relativo a las potestades mediatas.

[92] Además, desde una perspectiva de Derecho internacional público podría plantearse, creemos, la posibilidad de que, al no ser ya actos de poder, *iure imperii,* fueran cuestionados por otros Estados, toda vez que no quedarían cubiertos por el principio de inmunidad jurisdiccional.

judicial acerca de «los fines que las justifican» se esté refiriendo a su adecuación al marco concedido por las ya identificadas como «potestades-función». Cuestión distinta, pero que no es abordada tampoco en la disertación por la que se propone la nueva categoría de «tarea», sería que deba asumirse *el fin* al que se vincula, y que jurisdiccionalmente no puedan ser objeto de revisión los logros que la potestad debía satisfacer mediata o inmediatamente, pues, si esta ha resultado inútil, no hay razón para seguir exigiendo ese esfuerzo al ciudadano, por mucho que la ley permanezca en vigor o haya sido aprobada de nuevo, como en el caso de la Ley de Presupuestos. El reemplazo de la categoría de potestad por la de «tarea» impediría este avance, pues si se olvida que es un poder y se considera una actuación inherente al propio Estado (o a la propia Administración), desaparece su vínculo con el interés general y con este, cualquier posibilidad de discusión sobre su necesidad o magnitud.

Como se ha visto, la actuación administrativa será y seguirá siendo, por necesidad, el ejercicio de un poder (presunto, delegado, expreso, propio, inherente, concedido para el cumplimiento de un deber, etc., pero de un poder, en cualquier caso), de tal forma que siempre deberá ser encuadrada en este. Desde esta nueva corriente parece que se opera con una idea un tanto *naïf* de poder, que lo concebiría tan solo como actuaciones de gravamen o de policía, en donde pueda presumirse una eventual resistencia del ciudadano y, entonces, un necesario despliegue de los medios de ejecución forzosa (Rodríguez Santiago, 2025, pp. 99 y 113). A su juicio, la Administración no se presentaría como poder en su actividad prestacional o de servicios (Rodríguez Santiago, 2025, p. 113)[93], a lo que cabría preguntarse si es que ha dejado de ser un poder la disposición de los fondos públicos[94]. Que sea en aquellas potestades provistas de los medios de ejecución forzosa donde el poder pueda visualizarse en toda su crudeza no significa que deba limitarse su concepto a estas. Relegar su esencia de poder en estos casos supone asumir sin más esa actividad del Estado como indispensable, olvidando que para su desempeño se requiere, por el otro lado, de los recursos o medios necesarios, cuya imposición sí será realizada de forma coercitiva, a través de la exacción tributaria o impidiendo la interferencia privada en ese sector, por ejemplo.

Como refuerzo de su tesis, el autor acaba reflexionando sobre la ficción de la idea de sujeción pasiva en la potestad. Salvo que hayamos comprendido mal el significado de ese apartado, lo que el autor propone está presente ya en los mismos inicios de la teoría de la potestad, en cuanto que «tal sujeción no es un elemento que deba tomarse en consideración para la definición de poder, (…) porque puede (…) faltar» (Romano, 2002, p. 235)[95] por lo que no cabe considerarlo uno de sus defectos.

Por todo lo anterior, no se acaba de comprender la utilidad del «nuevo» concepto. La potestad ya encuadra la actividad administrativa, permite comprenderla en sus fines y propósitos, dando sentido tanto a su interpretación como a su programación normativa. Dado que la potestad administrativa es también un fin, no alcanzamos a comprender cómo el nuevo concepto superaría esta supuesta incapacidad de la potestad para desarrollar y completar problemas de aplicación de la norma y técnica jurídica, pero sí apreciamos inconvenientes en olvidar que es primeramente un poder.

5. CONCLUSIONES

Nuestro trabajo considera que la categoría de potestad, pese al carácter central que se le atribuye en los manuales académicos, es desaprovechada en la interpretación del ordenamiento administrativo, siendo frecuentemente malentendida, bien porque no se identifica de forma clara cuál es su enlace con el interés general, o bien porque queda reducida a su manifestación final a efectos de asociarla con una de las dos clases de autotutela.

La potestad es un poder, y la actividad administrativa es el ejercicio de potestades. Las virtudes de eficacia y ejecutoriedad, a través de las cuales la Administración, sin la previa aquiescencia judicial, determina el contenido de una situación jurídica o ejecuta materialmente su contenido, son el resultado del correcto

---

[93] «El tipo de la Administración prestacional o de servicios incluye hoy, sin embargo, un extensísimo ámbito de actuación administrativa que no se deja reconducir al concepto de potestad, porque la Administración no necesita presentarse ante el ciudadano como poder».

[94] Este razonamiento no tendría en cuenta que la teoría de la potestad se elaboró precisamente superando esta concepción del poder, utilizando como ejemplos los de la gracia, el indulto o la donación, los cuales, desde luego, no pueden dejar de considerarse poder (Romano, 2002, pp. 233, 236-237).

[95] También en Romano (2002, p. 232): «No se trata entonces de la necesaria sujeción a un poder, sino de la necesaria sujeción al ordenamiento jurídico».

ejercicio de la potestad administrativa, y se predican, por tanto, de los actos administrativos resultantes, no de la Administración en general. Solamente por quienes equiparan la nulidad a la anulabilidad puede prescindirse de la categoría de potestad en el derecho administrativo, puesto que, desde estas posturas, cualquier acto de la Administración es eficaz, aun cuando haya sido dictado fuera de los límites mínimos a los que se condiciona el ejercicio de un poder (causas de nulidad); argumento que les permite reemplazar aquella categoría por la de autotutela, ya que, desde esta última interpretación, la Administración, en cuanto que sujeto, gozaría de un poder absoluto para determinar el contenido de cualquier relación jurídica, y no de potestades concretas vinculadas al interés general (STS 814/2025, de 24 de junio, FJ 5.º). Sin embargo, la coherencia de esta postura radica en un totalitarismo que nuestro ordenamiento no reconoce todavía a la Administración, por lo que no podemos compartirla.

Por esta razón, al trasladar la virtud de eficacia (o ejecutoriedad) del acto a la Administración mediante la autotutela, la comprobación de la conformidad de su actividad al ordenamiento jurídico se complica, por la escasa validez jurídica que esta categoría de autotutela aporta. Si la autotutela es una virtud propia de la Administración, no hay razones que permitan entender el hecho de que ciertas actividades carezcan de ella. La adecuación de una actividad al ordenamiento jurídico se debe contrastar desde la potestad en la que se pretende amparar.

La potestad administrativa se caracteriza frente al resto de potestades de derecho común por su fin, en cuanto que es ancilar para con un concreto interés general. Ante un interés general, el ordenamiento dispone a la Administración de una potestad, dentro de la cual quedarían integradas no solo aquellas actuaciones en las que este interés general se materializa definitivamente, sino también aquellas que de una u otra forma se expliquen por su vinculación con este.

Estos instrumentos, frecuentemente desatendidos por la doctrina y por la jurisprudencia, son también potestades, puesto que encajan en dicho concepto. Sin embargo, pese a este carácter de potestades administrativas, no se puede pretender que su relación con el concreto interés general sea inmediata, ya que su ejercicio no satisface directamente a este. Así, un requerimiento para obtener información o la realización de ciertas actuaciones de investigación, por ejemplo, no satisface ningún interés general, pero su ejercicio es imprescindible en el marco de aquella potestad que sí está conectada directamente con ese interés.

La integración de estas potestades *mediatas* dentro de las potestades administrativas que *inmediatamente* materializarían la pretensión de interés general impediría que la actividad administrativa pudiese quedar reducida a una sucesión de fases declarativas y ejecutivas, como se pretende cuando esta se explica desde la autotutela administrativa.

Cuando la eficacia y la ejecutoriedad se explican desde la dualidad autotutela declarativa-autotutela ejecutiva, la actividad administrativa queda reducida a su expresión final, cuya juridicidad solo depende de que se respete esa concatenación de fases, cada una de las cuales respondería a un interés general distinto (dividiendo así los intereses en declarativos o ejecutorios). No pudiendo clasificarse de esta forma los intereses generales, esta reducción de la actividad administrativa carecería de fundamento, por ser el interés general subyacente el que determina la unidad y coherencia de las actividades administrativas, en cuanto que permitiría integrarlas todas bajo una misma potestad, pese a que presenten manifestaciones distintas o, incluso, carezcan de eficacia o ejecutoriedad.

Esta misma crítica se hace extensible a quienes proponen prescindir de la noción de poder, porque al prescindir de él y desmenuzar la actividad administrativa en un sinfín de moléculas desperdigadas, se pierden el orden y el control que a estas les da la potestad administrativa a través de su vinculación con el interés general. De tal manera que, perdida la conexión con el interés general, todas aquellas manifestaciones de poder que a nuestro juicio operan con carácter mediato respecto a este, carecen de legitimidad y constitucionalidad.

Por todo lo anterior, el derecho administrativo seguirá unido al concepto de potestad, y este debe reivindicarse para una mejor comprensión de la actividad administrativa en general y de las virtudes de eficacia y ejecutoriedad de sus actos en particular.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alarcón Sotomayor, L. (2017). Los efectos de la invalidez de los actos administrativos. En F. López Ramón y F. Villar Rojas (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa* (1.ª ed., pp. 211-222). INAP.

Alonso Ibáñez, M. R. (2017). Régimen general de la invalidez de los actos administrativos y sus efectos. En F. López

Ramón y F. Villar Rojas (coords.), *El alcance de la invalidez de la actuación administrativa* (1.ª ed., pp. 23-56). INAP.

Bakunin, M. (2021). *Dios y el Estado*. Alianza Editorial.

Bañeres de Frutos, M. (2022). La naturaleza de la responsabilidad civil derivada del delito contra la Hacienda Pública a la luz de la reforma operada por la Ley 34/2015. Un comentario a la RTEAC 081518-2021 de 17 de febrero de 2022. *Quincena Fiscal*, 11.

Bañeres de Frutos, M. (2023a). La interrupción de la prescripción por actos anulables en el ámbito tributario: sobre la eficacia y la invalidez de los actos administrativos en un estado social y democrático de derecho. *Revista Española de Derecho Financiero*, 199, 77-116.

Bañeres de Frutos, M. (2023b). *Reconstrucción de la naturaleza de la liquidación vinculada a delito: competencia para dictarla y el peculiar régimen de prescripción del derecho a exigir su pago* [documentos de trabajo, 8/2023]. Instituto de Estudios Fiscales. https://cpage.mpr.gob.es/producto/reconstruccion-de-la-naturaleza-de-la-liquidacion-vinculada-a-delito/

Bañeres de Frutos, M. (2025a). La inapropiada asociación de la potestad recaudatoria con la autotutela ejecutiva. Su ejemplo desde la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de responsabilidad tributaria solidaria. *Quincena Fiscal*, 2.

Bañeres de Frutos, M. (2025b). Los recargos del período ejecutivo en la responsabilidad civil por delito fiscal: su adulteración a través de la liquidación vinculada a delito. *Crónica Tributaria*, 197, 11-34. https://dx.doi.org/10.47092/CT.25.4.1

Barcelona Llop, J. (1992). De la ejecución forzosa de los actos administrativos a la ejecución forzosa de las sentencias contencioso-administrativas. *Revista de Administración Pública*, 127, 171-210. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-127-eneroabril-1992/de-la-ejecucion-forzosa-de-los-actos-administrativos-la-ejecucion-forzosa-de-las-sentencias-2

Barcelona Llop, J. (2017). La ejecución forzosa de los actos administrativos: régimen general. La prohibición de acciones posesorias. En E. Gamero Casado (dir.) y S. Fernández Ramos y J. Valero Torrijos (coords.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* (1.ª ed., vol. II, pp. 2207-2275). Tirant lo Blanch.

Barcelona Llop, J. (2024). Cuestiones sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos. *Revista de Administración Pública*, 223, 43-90. https://doi.org/10.18042/cepc/rap.223.02

Beladiez Rojo, M. (1994). La nulidad y la anulabilidad. Su alcance y significación. *Revista de Administración Pública*, 133, 155-187. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-133-eneroabril-1994/la-nulidad-y-la-anulabilidad-su-alcance-y-significacion-2

Beladiez Rojo, M. (2000). La vinculación de la Administración al Derecho. *Revista de Administración Pública*, 153, 315-350. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-153-septiembrediciembre-2000/la-vinculacion-de-la-administracion-al-derecho-2

Benson, B. L. (2019). *Justicia sin Estado*. Unión Editorial.

Betancor Rodríguez, A. (1992). *El acto ejecutivo*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Bocanegra Sierra, R. (2005). *La teoría del acto administrativo*. Iustel.

Bocanegra Sierra, R. (2012). *Lecciones sobre el acto administrativo* (4.ª ed.). Aranzadi.

Calvo Rojas, E. (2024). Autotutela ejecutiva de la Administración. *Revista de Administración Pública*, 223, 15-42. https://doi.org/10.18042/cepc/rap.223.01

Cano Campos, T. (2017). El laberinto de la invalidez: algunas pistas para no perderse. *Indret*, 4. https://indret.com/el-laberinto-de-la-invalidez-algunas-pistas-para-no-perderse/

Cano Campos, T. (2018). Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho administrativo. *Documentación Administrativa*, 5, 7-26. https://doi.org/10.24965/da.v0i5.10605

Cano Campos, T. (2020). La ejecutividad de las sanciones y los enredos con la prescripción. *Revista de Administración Pública*, 212, 113-144. https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.04

Clavero Salvador, B. (1983). Hispanus fiscus, persona ficta. Concepción del sujeto político en el jus commune moderno. *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, *11-12*(1), 95-167. https://hdl.handle.net/11441/69522

De Castro y Bravo, F. (1971). *El negocio jurídico* (1.ª ed., reimp. 2016). Civitas.

De la Cuétara Martínez, J. M. (1986). *Las potestades administrativas* (1.ª ed.). Tecnos.

Díez-Picazo, L. M.ª (2024). El interés general: ¿alfa y omega de la justicia administrativa? *Revista de Administración Pública*, 225, 13-27. https://doi.org/10.18042/cepc/rap.225.01

Díez-Picazo y Ponce de León, L. (1961). Eficacia e ineficacia del negocio jurídico. *Anuario de Derecho Civil*, *14*(4), 809-834. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-C-1961-40080900834

Díez-Picazo y Ponce de León, L. (2007). *Fundamentos del Derecho Civil patrimonial* (6.ª ed., tomo I). Civitas.

Díez-Picazo y Ponce de León, L. (2008). *Fundamentos del Derecho Civil patrimonial* (6.ª ed., tomo II). Civitas.

D'Ors y Pérez-Peix, Á. (1976). Teología política. Una revisión del problema. *Revista de Estudios Políticos*, 205, 41-80. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-205-enerofebrero-1976/teologia-politica-una-revision-del-problema-1

Fernández Farreres, G. (2024). *Sistema de Derecho administrativo I* (7.ª ed.). Aranzadi La Ley.

Forsthoff, E. (2013). *El Estado de la sociedad industrial* (2.ª ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Gamero Casado, E. (2021). Delimitación conceptual de la potestad administrativa. En E. Gamero Casado (dir.), *La potestad administrativa: concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo* (1.ª ed., pp. 50-152). Tirant lo Blanch.

García-Andrade Gómez, J. (2021). *Las actuaciones administrativas sin procedimiento. Relaciones jurídicas en el Estado de Derecho* (1.ª ed.). Marcial Pons.

García de Enterría, E. (2011). *Revolución francesa y Administración contemporánea* (3.ª ed.). Aranzadi.

García de Enterría, E. (2016). *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho* (1.ª ed.). Civitas.

García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. R. (1986). *Curso de Derecho Administrativo* (4.ª ed., tomo I). Civitas.

García Luengo, J. (2016). *Las infracciones formales como causa de invalidez del acto administrativo. Un estudio sobre el artículo 48.2 de la Ley 39/2015* (1.ª ed.). Iustel.

Garrido Falla, F. (1952). Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales. *Revista de Administración Pública*, 7, 11-50. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-7-eneroabril-1952/sobre-el-derecho-administrativo-y-sus-ideas-cardinales-3

González Gil, D. (2021). El interés general, presupuesto de atribución y ejercicio de la potestad administrativa. En E. Gamero Casado (dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo* (1.ª ed., pp. 153-230). Tirant lo Blanch.

Gordillo, A. (2004). *Tratado de Derecho Administrativo* (9.ª ed.). Fundación de Derecho administrativo.

Guillén Caramés, J. (2017). Los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos. En E. Gamero Casado (dir.) y S. Fernández Ramos y J. Valero Torrijos (coords.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* (1.ª ed., vol. II, pp. 2277-2310). Tirant lo Blanch.

Jordana Pozas, L. (1951). El problema de los fines de la actividad administrativa. *Revista de Administración Pública*, 4, 11-28. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-4-eneroabril-1951/el-problema-de-los-fines-de-la-actividad-administrativa-3

Kern, F. (2023). *Derechos del rey y derechos del pueblo* (1.ª ed.). Ediciones Jurídicas Olejnik.

Leoni, B. (2011). *La libertad y la Ley*. (3.ª ed.). Unión Editorial.

Leval, G. (1978). *El Estado en la historia* (1.ª ed.). Zero/Zyx.

Merkl, A. (2014). *Teoría general del derecho administrativo* (1.ª ed.). Ediciones Coyoacán.

Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* [tomo I: Historia de las instituciones jurídico-administrativas – 1] (4.ª ed.). BOE. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2015-64

Muñoz Machado, S. (2017). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General* [tomo III: Los principios de constitucionalidad y legalidad] (2.ª ed.). BOE.

Nieto García, A. (1964). *Bienes comunales* (1.ª ed.). Editorial Revista de Derecho Privado.

Nieto García, A. (1968). Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso-administrativo. *Revista de Administración Pública*, 57, 9-34. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-57-septiembrediciembre-1968/sobre-la-tesis-de-parada-en-relacion-con-los-origenes-de-lo-contencioso-administrativo-2

Nieto García, A. (1991). La Administración sirve con objetividad los intereses generales. En S. Martín-Retortillo (coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (1.ª ed., vol. III, pp. 2185-2254). Civitas.

Oppenheimer, F. (2014). *El Estado. Su historia y evolución desde un punto de vista sociológico*. Unión Editorial.

Parada Vázquez, J. R. (1968). Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso. *Revista de Administración Pública*, 55, 65-112. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-55-eneroabril-1968/privilegio-de-decision-ejecutoria-y-proceso-contencioso-2

Parada Vázquez, J. R. (1969). Réplica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo. *Revista de Administración Pública*, 59, 41-70. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-59-mayoagosto-1969/replica-nieto-sobre-el-privilegio-de-decision-ejecutoria-y-el-sistema-contencioso-administrativo-2

Parejo Alfonso, L. (2025). *Lecciones de Derecho Administrativo* (14.ª ed.). Tirant lo Blanch.

Posada Herrera, J. (1988). *Lecciones de Administración* (2.ª ed.). INAP (obra original publicada en 1843).

Rodríguez Santiago, J. M.ª (2025). Redimensionar las potestades administrativas. La hipertrofia de un concepto en el derecho administrativo español. *Revista de Administración Pública*, 226, 93-120. https://doi.org/10.18042/cepc/rap.226.05

Romano, S. (2002). *Fragmentos de un diccionario jurídico* (1.ª ed.). Editorial Comares.

Romo Blanco, V. F. (2024). Reflexiones y propuestas sobre las acciones civiles y las derivaciones de responsabilidad, entendidas como partes de un remedio global frente al fraude de acreedores. En I. Merino Jara e I. Suberbiola Garbizu (dirs.) y M. J. Lucas Durán (coord.), *Procedimientos tributarios* (1.ª ed., pp. 423-467). La Ley.

Rothbard, M. N. (2025). *Poder y mercado. El gobierno y la economía* (3.ª ed.). Unión Editorial.

Salin, P. (2008). *Liberalismo. Una nueva y profunda evaluación del pensamiento liberal*. Unión Editorial.

Schmitt, C. (2009). *Teología política* (1.ª ed.). Trotta.

Schmitt, C. (2019). *El concepto de lo político* (2.ª ed.). Alianza.

Spooner, L. (2021). *Sin traición. La Constitución no tiene autoridad* (1.ª ed.). Unión Editorial.

Tocqueville, A. (2018). *El Antiguo Régimen y la Revolución* (3.ª ed.). Alianza Editorial.

Toscano Gil, F. (2021). Las potestades administrativas en el ámbito de las subvenciones. En E. Gamero Casado (dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo* (1.ª ed., pp. 827-879). Tirant lo Blanch.

Trayter Jiménez, J. M. (1993). Las causas de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos en la ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. En L. Martín-Retortillo (coord.), *La protección jurídica del ciudadano: procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional (estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez)* (1.ª ed., Tomo I, pp. 831-868). Civitas.

Trayter Jiménez, J. M. (2022). *Derecho administrativo. Parte general* (7.ª ed.). Atelier Libros.

Vaquer Caballería, M. (2017). Los principios constitucionales de funcionamiento de las Administraciones públicas. En E. Gamero Casado (dir.), y S. Fernández Ramos y J. Valero Torrijos (coords.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* (1.ª ed., Vol. I, pp. 265-303), Tirant lo Blanch

Villar Palasí, J. L. y Villar Ezcurra, J. L. (1999). *Principios de Derecho Administrativo* [tomo II: Actos, recursos y jurisdicción contencioso-administrativa] (4.ª ed.). Universidad Complutense de Madrid.

Zanobini, G. (1958). *Corso di Diritto Amministrativo* (8.ª ed., vol. I). Giuffrè.

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 05-12-2025
Modificado: 21-01-2026
Aceptado: 21-01-2026
Publicado: 27-04-2026
ISSN: 1989-8975 – DOI: https://doi.org/10.24965/reala.11619
Páginas: 68-91

Referencia: Labella Cámara, A. / Castel Aznar, L. (2026). La Directiva 2014/24/UE como instrumento estratégico: análisis empírico de su impacto en la contratación pública española. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 68-91. https://doi.org/10.24965/reala.11619

La Directiva 2014/24/UE como instrumento estratégico: análisis empírico de su impacto en la contratación pública española

The Directive 2014/24/EU as a strategic instrument: An empirical analysis of its impact on Spanish public procurement

Labella Cámara, Amaia
Agencia Vasca del Agua (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0009-0004-3242-4809
alabellacamara@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Dedicada, desde 2009, a la gestión de la contratación pública de la Agencia Vasca del Agua. Investigadora y especialista en el ámbito de la contratación pública, directora del blog especializado en contratación pública https://wordpress.com/view/apuntes-practicos-contratacion.blog. Activa participación en redes sociales, donde publica artículos, manuales y esquemas prácticos en esta materia.

Castel Aznar, Luis
Universitat Politècnica de València (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0009-0009-6181-0633
luicasaz@doctor.upv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, doctor en Ingeniería de la Construcción y diplomado en Contratación Pública por la Universidad Politécnica de Valencia. Desarrolla investigaciones en contratación pública tanto en el ámbito académico como privado. Actualmente dirige el área de contratación pública en una empresa de servicios energéticos.

RESUMEN

Objetivos: analizar, a partir de la percepción de actores cualificados, en qué medida la Directiva 2014/24/UE ha contribuido a consolidar un uso estratégico de la contratación pública en España, valorando el grado de implantación percibido de ocho factores clave: simplificación administrativa, digitalización, criterios sociales, criterios ambientales, fomento de la innovación, acceso de las pymes, uso estratégico de la contratación y transición hacia la mejor relación calidad-precio. **Metodología:** se realizó una consulta a 76 expertos de los sectores público y privado mediante una escala de Likert para valorar el impacto percibido en cada factor. La fiabilidad del instrumento se comprobó mediante el coeficiente alfa de Cronbach. El análisis se complementó con una pregunta abierta y estadística descriptiva. **Resultados:** la digitalización y la reducción del uso exclusivo del precio obtienen las valoraciones más altas, mientras que la simplificación administrativa y el fomento de la innovación presentan los resultados más bajos. Se identifican diferencias entre sectores: el sector público muestra una percepción más crítica en simplificación e innovación, mientras que el sector privado valora más positivamente la digitalización. **Conclusiones:** según la percepción experta, la Directiva ha impulsado avances relevantes, pero persiste una brecha entre su

diseño normativo y su implementación. Los hallazgos deben interpretarse como evidencia empírica sobre percepciones y tendencias y apuntan a condicionantes principalmente organizativos y operativos; esto subraya la necesidad de fortalecer capacidades, mejorar la aplicación práctica y avanzar hacia una contratación plenamente estratégica.

PALABRAS CLAVE

Contratación pública; Directiva 2014/24/UE; digitalización; innovación; estrategia.

ABSTRACT

Objectives: To explore, based on the views of qualified actors, the extent to which Directive 2014/24/EU has contributed to establishing a strategic approach to public procurement in Spain, by assessing the perceived degree of implementation of eight key factors: administrative simplification, digitalisation, social criteria, environmental criteria, promotion of innovation, SME access, strategic use of procurement and the shift towards the most economically advantageous tender. **Methodology:** A consultation was conducted with 76 experts from the public and private sectors using a Likert scale to measure perceived impact on each factor. Reliability was verified through Cronbach's alpha ($\alpha = 0.854$). Descriptive statistics and an open-ended question complemented the analysis. **Results:** Digitalisation and the reduced dominance of price are the highest-rated factors, whereas administrative simplification and innovation receive the lowest scores. Sectoral differences emerge: public-sector experts show a more critical perception of simplification and innovation, while private-sector respondents provide more positive assessments of digitalisation. **Conclusions:** According to expert perceptions, the Directive has enabled relevant advances, yet a significant gap remains between its normative ambitions and practical implementation. Findings should be read as empirical evidence on perceptions and indicative trends (not as a direct measurement of performance), and they point mainly to organisational and operational constraints, highlighting the need to strengthen capabilities, improve practical application and progress towards fully strategic public procurement.

KEYWORDS

Public procurement; Directive 2014/24/EU; digitalisation; innovation; strategic procurement.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO. 1.1. PROBLEMÁTICA ABORDADA POR LA INVESTIGACIÓN. 1.2. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN. 1.3. BRECHA DE CONOCIMIENTO. 2. METODOLOGÍA. 3. RESULTADOS. 3.1. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONSULTADOS Y CONSISTENCIA. 3.2. IMPACTO PERCIBIDO DE LA DIRECTIVA 2014/24/UE EN LOS FACTORES ESTRATÉGICOS. PERSPECTIVAS SECTORIALES. 3.2.1. Acceso de pymes a licitaciones. 3.2.2. Simplificación administrativa de procedimientos. 3.2.3. Aplicación de criterios sociales. 3.2.4. Aplicación de criterios ambientales. 3.2.5. Fomento de la innovación. 3.2.6. Uso de la contratación como elemento estratégico. 3.2.7. Impacto de la digitalización. 3.2.8. Reducción del uso exclusivo del precio como criterio de adjudicación. 3.3. IMPACTO PERCIBIDO DE LA DIRECTIVA 2014/24/UE EN LOS FACTORES ESTRATÉGICOS. FACTORES DE IMPACTO. 3.4. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LAS RESPUESTAS ABIERTAS. 4. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS. 5. CONCLUSIONES. 6. RECOMENDACIONES. 7. LIMITACIONES DEL ESTUDIO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

La contratación pública representa uno de los instrumentos más poderosos de intervención del Estado en la economía y en la gestión pública, con un impacto directo en la eficiencia, la innovación y en el cumplimiento del planeamiento estratégico institucional (Uyarra *et al.*, 2020; Palomino, 2022). En este contexto, la Unión Europea ha impulsado sucesivas reformas normativas para transformar el modelo tradicional de contratación, culminando en la aprobación de la Directiva 2014/24/UE, transpuesta en España por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP). La Directiva 2014/24/UE se planteó con el objetivo explícito de reorientar la contratación pública europea, abandonando la visión burocrática y formalista por una perspectiva estratégica e instrumental al servicio de políticas públicas (Gimeno Feliú, 2014). Un pilar clave de esta transformación era la simplificación administrativa y la progresiva digitalización

de los procedimientos (eProcurement) como medios para agilizar trámites y favorecer el acceso de las pymes (Canónico Sarabia, 2018; Delpiazzo, 2011; Pires *et al.*, 2014). Esta nueva orientación estratégica respondió a la necesidad de maximizar el valor público generado por la contratación.

La visión estratégica de la contratación pública conlleva utilizar el poder de compra del Estado para impulsar fines de interés general, incluyendo objetivos de sostenibilidad ambiental, innovación e inclusión social, superando la antigua dependencia casi exclusiva del precio como criterio de adjudicación (Gimeno Feliú, 2019b**;** Canónico Sarabia, 2020). El concepto de oferta económicamente más ventajosa, ahora articulado como mejor relación calidad-precio y enfoque de coste-eficacia, representa un desplazamiento fundamental respecto a la visión puramente economicista del pasado (Blanco López, 2018; Gimeno Feliú, 2019a). En lugar de adjudicar únicamente al postor más barato, las entidades del sector público deben considerar la calidad, los beneficios a largo plazo y los impactos sociales y ambientales de las ofertas. Este cambio de paradigma exige la integración de factores estratégicos en todas las fases del ciclo contractual, desde la planificación hasta la ejecución y evaluación de resultados.

La fundamentación y relevancia de este estudio se sustenta en la existencia de una creciente literatura europea que analiza los efectos de la Directiva 2014/24/UE desde enfoques comparados y empíricos. Diversos trabajos han evaluado su impacto en varios Estados miembros, destacando el análisis multinacional de Rosell (2026), que demuestra cómo la adopción de la contratación pública sostenible depende en gran medida de la capacidad administrativa de cada país, evidenciando importantes diferencias en la aplicación práctica del marco europeo. En la misma línea, estudios comparativos como el de Fuertes Giné *et al.* (2022) muestran cómo países con tradiciones administrativas diferentes, por ejemplo, España y Suecia, obtienen resultados divergentes en la integración de criterios ambientales y de economía circular, pese a compartir un mismo marco normativo.

La selección del caso español se justifica, además, por el peso económico de su contratación pública, que alcanza entre un 10 % y un 20 % del PIB (CNMC, 2019), una magnitud equiparable al promedio europeo y que sitúa a España entre los mercados públicos de mayor volumen del ámbito comunitario. Esta importancia económica implica que cualquier brecha entre el diseño normativo y su aplicación efectiva tiene un impacto significativo en la eficiencia del gasto público y en el alcance de las políticas estratégicas vinculadas a la contratación (García Rodríguez *et al.*, 2019).

Asimismo, España constituye un caso particularmente relevante por su retraso en la transposición de la Directiva 2014/24/UE, lo que motivó la intervención de la Comisión Europea por incumplimiento de los plazos establecidos[1]. Este escenario generó un periodo en el que la aplicación de los principios estratégicos dependió de mecanismos transitorios como el *soft law* y los efectos directos de la Directiva, tal y como reflejan los análisis sobre la práctica administrativa española. Estas circunstancias, unidas a la fuerte descentralización territorial y a la heterogeneidad de capacidades entre Administraciones públicas, convierten a España en un laboratorio idóneo para estudiar la distancia entre la ambición normativa europea y su implementación real (Lope Mariscal, 2017).

Así, diversos estudios españoles recientes confirman que la capacidad institucional de los gobiernos locales es un factor determinante para comprender las limitaciones en la implementación efectiva de la contratación pública estratégica. El análisis de Reynaers *et al.* (2021) muestra que la gestión contractual municipal sigue condicionada por déficits estructurales como la escasez de personal, rigidez administrativa y dificultades de supervisión, que obstaculizan la aplicación de enfoques estratégicos, incluso bajo marcos legales avanzados (Reynaers *et al.*, 2021).

Del mismo modo, la investigación de Navarro *et al.* (2025) sobre la ejecución de los Fondos Next Generation EU evidencia problemas similares: la capacidad administrativa de los municipios madrileños, especialmente los de menor tamaño, limita su habilidad para gestionar procedimientos complejos, incluidos los contratos que articulan la ejecución de los fondos. Sobrecarga burocrática, déficit formativo y herramientas digitales poco adaptadas reproducen barreras que también aparecen en la contratación pública estratégica (Navarro *et al.*, 2025).

Estas evidencias convergentes refuerzan la conclusión de que la brecha entre la Directiva 2014/24/UE y su implementación no reside en el marco normativo, sino en las capacidades institucionales locales, alineándose con los resultados del presente estudio.

---

[1] European Commission Press Corner (2024). Commission decides to refer SPAIN to the Court of Justice of the European Union for failing to correctly transpose the Public Procurement Directives [comunicado de prensa]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_6275

Por otra parte, la literatura sobre implementación de políticas públicas en España muestra que los avances normativos en contratación pública solo generan efectos sustantivos cuando las Administraciones disponen de capacidades institucionales adecuadas para desplegarlos. En el ámbito específico de la compra pública innovadora (CPI), Varela Rey y Moñux Chércoles (2020) destacan que, tras una década de políticas de CPI, su desarrollo ha sido desigual y fuertemente condicionado por factores de implementación, como la coordinación entre niveles de gobierno, la profesionalización técnica y la existencia de estructuras administrativas capaces de gestionar el riesgo y la complejidad inherentes a la innovación. Su balance concluye que la CPI «ha llegado para quedarse», pero su consolidación depende de la madurez institucional y de la capacidad real de las Administraciones para adoptar prácticas innovadoras de manera sostenida.

Complementariamente, Lobera Serrano *et al.* (2019) evidencian, a partir de un estudio de caso en regiones periféricas, que la compra pública precomercial puede activar dinámicas de transferencia de conocimiento cuando las Administraciones logran asumir un rol activo en la gobernanza de la innovación. El estudio muestra que este instrumento no solo impulsa prototipos tecnológicos, sino que transforma las relaciones entre Administración, centros públicos de investigación y actores socioeconómicos, siempre que existan capacidades institucionales suficientes para coordinar, monitorizar y orientar los procesos de innovación.

Estas contribuciones subrayan que la eficacia de la contratación estratégica, y muy especialmente de la CPI, depende de la capacidad administrativa para implementar políticas complejas, reforzando la conclusión de que los principales obstáculos en España no son normativos, sino de ejecución.

En conjunto, la literatura comparada, la magnitud económica del mercado español y las condiciones particulares de su proceso de transposición justifican plenamente la pertinencia del estudio y su contribución al análisis del uso estratégico de la contratación pública en Europa.

A partir de la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública es posible identificar un conjunto de ámbitos que estructuran el uso estratégico de la contratación. En este trabajo se analizan ocho de esos factores, vinculándolos con los considerandos y preceptos más relevantes de la propia Directiva 2014/24/UE:

1. Simplificación administrativa de procedimientos. La simplificación administrativa es uno de los pilares fundamentales de la reforma europea. La Directiva persigue reducir la carga burocrática y los trámites innecesarios, facilitando la participación de los operadores económicos y agilizando los procesos de adjudicación[2].
2. Impacto de la digitalización (eProcurement). La digitalización de los procedimientos, o *eProcurement*, constituye otra de las grandes apuestas de la Directiva. La implantación de plataformas electrónicas y la interoperabilidad de sistemas buscan mejorar la transparencia, la trazabilidad y la eficiencia de la contratación pública[3].
3. Uso de la contratación como instrumento estratégico. La contratación pública estratégica implica utilizar los contratos no solo para satisfacer necesidades administrativas, sino como palanca para alcanzar objetivos de política pública. La Directiva promueve la integración de criterios sociales, ambientales y de innovación en los procesos de adjudicación, desplazando el enfoque tradicional centrado en el precio[4].
4. Aplicación de criterios sociales. La incorporación de criterios sociales en la contratación pública es uno de los avances más significativos de la Directiva. Se trata de promover la igualdad de oportunidades, la inclusión de colectivos desfavorecidos y la mejora de las condiciones laborales a través de los contratos públicos[5].
5. Aplicación de criterios ambientales. La sostenibilidad ambiental ha adquirido un protagonismo creciente en la contratación pública europea. La Directiva fomenta la inclusión de criterios verdes en los pliegos y la valoración de ofertas que contribuyan a la protección del medio ambiente[6].

---

[2] Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública. Considerandos 2, 84 y 86; arts. 59 (Documento Europeo Único de Contratación), 60 (Medios de prueba), 84 (Informes específicos) y 85 (Informes nacionales).

[3] Directiva 2014/24/UE, considerandos 52 a 58 y 72; arts. 22 (Normas aplicables a las comunicaciones), 36 (Catálogos electrónicos), 53 (Disponibilidad electrónica de los pliegos) y 54 (Invitación a candidatos).

[4] Directiva 2014/24/UE, considerandos 2, 47, 91, 95 y 123; arts. 18.2 (Cumplimiento de obligaciones medioambientales, sociales y laborales), 67 (Criterios de adjudicación), 70 (Condiciones de ejecución) y 31 (Asociación para la innovación).

[5] Directiva 2014/24/UE, considerandos 36, 37, 97, 98, 99 y 101; arts. 18.2, 42 (Especificaciones técnicas), 67 (Criterios de adjudicación), 70 (Condiciones de ejecución) y 71 (Subcontratación).

[6] Directiva 2014/24/UE, considerandos 37, 41, 91, 96 y 97; arts. 18.2, 42 (Especificaciones técnicas), 43 (Etiquetas), 67 (Criterios de adjudicación), 68 (Ciclo de vida) y 70 (Condiciones de ejecución).

6. Fomento de la innovación. El impulso a la innovación es uno de los objetivos estratégicos de la Directiva, que introduce nuevos procedimientos y herramientas para facilitar la contratación de soluciones innovadoras[7].
7. Reducción del uso exclusivo del precio como criterio de adjudicación. La Directiva promueve la adopción del criterio de la mejor relación calidad-precio, desplazando la tradicional primacía del precio como único factor de adjudicación[8].
8. Acceso de pymes a licitaciones. La promoción de las pymes en la contratación pública es un objetivo estratégico fundamental de la normativa europea, dado que estas empresas son consideradas el pilar esencial de la economía, cruciales para el crecimiento, el empleo y la innovación (Vázquez Fernández, 2019; Gómez Fariñas, 2020). Las Directivas de cuarta generación (2014) incorporaron diversas medidas para facilitar la participación de las pymes en los contratos públicos, desde la división de contratos en lotes hasta la simplificación de trámites y la limitación de requisitos desproporcionados de solvencia, buscando corregir desequilibrios históricos en favor de los pequeños operadores económicos[9].

1.1. Problemática abordada por la investigación

A pesar del desarrollo normativo impulsado por la Directiva 2014/24/UE y su transposición en la Ley 9/2017, la literatura especializada sigue señalando una brecha relevante entre los principios estratégicos promovidos por el marco europeo y su aplicación efectiva.

En línea con ello, los resultados de este estudio –basado en una consulta a expertos– sugieren que la transformación de los procedimientos y de la cultura organizativa de los poderes adjudicadores no se ha producido de forma homogénea, persistiendo inercias burocráticas, resistencias al cambio y una aplicación desigual de los enfoques estratégicos. En el contexto español, donde la contratación pública constituye un instrumento clave de modernización administrativa, esta investigación analiza el impacto percibido de dichos componentes estratégicos e identifica barreras y oportunidades que condicionan la transición hacia un modelo de contratación más estratégico.

1.2. Objetivo de la investigación

A pesar del ambicioso marco normativo y de los avances conceptuales introducidos por la Directiva 2014/24/UE, persiste la percepción de que la contratación pública europea no ha consolidado plenamente el carácter estratégico pretendido.

En este sentido, la percepción recabada en este estudio apunta a que la transformación de los procedimientos y de la cultura organizativa de los poderes adjudicadores no se ha producido de forma homogénea, manteniéndose inercias burocráticas, resistencias al cambio y una aplicación desigual de los enfoques estratégicos.

Esta problemática resulta especialmente relevante en el contexto español, donde la contratación pública representa un porcentaje significativo del PIB y constituye un instrumento clave para la modernización administrativa y el desarrollo económico. En este marco, la investigación se centra en analizar, mediante una consulta a expertos, el impacto percibido de los componentes estratégicos asociados a la Directiva –y a su traslación al marco interno–, con el fin de identificar barreras y oportunidades que condicionan la transición hacia un modelo de contratación más estratégico.

1.3. Brecha de conocimiento

La literatura académica expuesta ha abordado ampliamente los retos y oportunidades de la contratación pública estratégica, así como los avances normativos introducidos por la Directiva 2014/24/UE.

---

[7] Directiva 2014/24/UE, considerandos 47, 48, 49 y 95; arts. 31 (Asociación para la innovación), 26.4 (Procedimientos que permiten innovación) y 67 (Criterios de adjudicación).

[8] Directiva 2014/24/UE, considerandos 89, 90, 92 y 93; arts. 67 (Criterios de adjudicación) y 68 (Cálculo del coste del ciclo de vida).

[9] Directiva 2014/24/UE, considerandos 2, 78, 79, 83, 84 y 124; arts. 46 (División en lotes), 58 (Criterios de selección), 59 (Documento Europeo Único de Contratación) y 60 (Medios de prueba).

Sin embargo, la mayoría de los estudios se han centrado en el análisis jurídico o en la descripción de buenas prácticas, sin profundizar en la identificación de evidencia empírica sobre la percepción de los actores implicados y sobre el impacto percibido de la Directiva en los factores estratégicos identificados.

Asimismo, resulta necesario contextualizar que los principios estratégicos analizados, simplificación, sostenibilidad, innovación, uso de la relación calidad-precio y acceso de pymes, no solo derivan de la Directiva 2014/24/UE, sino que han sido incorporados de manera explícita en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP). En particular, la LCSP refuerza la obligatoriedad de utilizar criterios de adjudicación basados en la mejor relación calidad-precio, integra cláusulas sociales y ambientales en todo el ciclo contractual, fomenta la innovación mediante instrumentos específicos como la asociación para la innovación y reconoce la necesidad de reducir cargas administrativas y favorecer la participación de pymes. No obstante, como muestra la literatura, la efectividad de estos principios depende menos de su formalización jurídica y más de su implementación práctica en las Administraciones públicas, donde persisten importantes limitaciones institucionales que condicionan su impacto real.

El presente trabajo aporta un enfoque novedoso al combinar el análisis cuantitativo y cualitativo de las percepciones de expertos de los sectores público y privado en España, permitiendo identificar las brechas entre el diseño normativo y la aplicación práctica, así como las diferencias sectoriales y organizativas que condicionan la efectividad de la reforma. De este modo, la investigación contribuye a enriquecer el marco teórico de la contratación pública estratégica y ofrece evidencias útiles para la formulación de políticas y la mejora continua del sistema.

2. METODOLOGÍA

En primer lugar, se identificaron los factores estratégicos que afectan a la contratación pública, lo que permitió establecer una base para la investigación. La revisión legal y bibliográfica abordó los factores estratégicos clave de la Directiva 2014/24/UE, y sirvió como punto de partida. Posteriormente, el análisis teórico y legislativo facilitó una comprensión más profunda de los retos y oportunidades vinculados a la implementación estratégica de la Directiva en el mercado de la contratación pública.

Los ocho factores estratégicos identificados y que constituyen las variables de investigación se agrupan en la tabla 1.

Tabla 1. Factores de la contratación estratégica, según Directiva 2014/24 UE

Identificación de elementos estratégicos en la aplicación estratégica de la Directiva 24/2018/UE	
Variable	**Factor estratégico**
VAR.01	Simplificación administrativa de procedimientos
VAR.02	Impacto de la digitalización (eProcurement)
VAR.03	Uso de la contratación como instrumento estratégico
VAR.04	Aplicación de criterios sociales
VAR.05	Aplicación de criterios ambientales
VAR.06	Fomento de la innovación
VAR.07	Reducción del uso exclusivo del precio como criterio de adjudicación
VAR.08	Acceso de pymes a licitaciones

Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, se llevó a cabo una consulta de opinión que estuvo destinada a identificar el impacto percibido de la Directiva en los ocho aspectos estratégicos de la contratación pública detectados. Esta consulta se realizó a 76 expertos (de los 180 consultados), seleccionados por los autores. Estos expertos refirieron perfiles jurídicos y técnicos, respaldados en ambos casos por una trayectoria mínima de diez años

en el campo de la contratación pública. Fueron seleccionados al estar altamente especializados en los ámbitos legales, técnicos y administrativos vinculados a la contratación pública pertenecientes tanto al sector público como al privado, así como por su contribución destacada a la literatura especializada o su afiliación al Observatorio de Contratación Pública. La consulta fue anónima, y la recopilación de respuestas enteramente electrónica mediante la herramienta «Forms» de Microsoft.

La metodología empleada para la consulta se fundamentó en el uso de la escala de Likert, ampliamente reconocida en las ciencias sociales como herramienta para medir actitudes y percepciones (Likert, 1932).

Mediante este instrumento, se solicitó a cada especialista que valorara en qué medida consideraba que la Directiva 2014/24/UE «ha contribuido a impulsar» distintos objetivos de la contratación pública en España (por ejemplo, simplificación administrativa, acceso de las pymes, criterios sociales y ambientales, fomento de la innovación o digitalización), desde su experiencia profesional cotidiana. La valoración se expresó en una escala Likert de cinco niveles, codificada de 1 a 5 (1 = «muy bajo»; 5 = «muy alto»), y la puntuación global de cada factor se obtuvo calculando el promedio de las respuestas (Likert, 1932).

Así, la escala mide la contribución percibida de la Directiva a esos objetivos en la práctica, y no el grado de cumplimiento formal de la norma ni un cambio «antes/después» en sentido estricto.

A modo de ejemplo, al puntuar la «simplificación administrativa» se pedía valorar si, en la práctica observada por el consultado, la Directiva ha ayudado (o no) a reducir cargas y trámites, no si el objetivo de simplificación se ha alcanzado plenamente.

Como limitación, se asume que algunos participantes pueden haber respondido con marcos de referencia parcialmente distintos (experiencia previa, objetivos o expectativas).

Con el objetivo de identificar las preocupaciones de los expertos sobre el uso estratégico de la Directiva y los factores influyentes, se añadió una pregunta abierta, siguiendo recomendaciones metodológicas para recopilar tanto datos estructurados como narrativos (Saris y Gallhofer, 2007; Creswell, 2013).

El tratamiento de los datos se realizó mediante procedimientos de estadística descriptiva, y el coeficiente alfa de Cronbach, herramienta fundamental para determinar la fiabilidad interna del instrumento de medición empleado (Cronbach, 1951; Tavakol y Dennick, 2011). El alfa de Cronbach posibilita examinar la coherencia interna de los bloques temáticos, sus valores oscilan de 0 a 1, siendo recomendable alcanzar valores superiores a 0,70 (esto es, próximo a 1) en estudios de tipo exploratorio (Nunnally y Bernstein, 1994; Hernández-Sampieri *et al.*, 2014), siendo más altos (cercanos a 1) indicativos de mayor coherencia y unidimensionalidad. Un valor elevado del coeficiente alfa de Cronbach indicaría que las cuestiones evaluadas eran homogéneas y medían el mismo constructo subyacente (Cronbach, 1951).

La fórmula utilizada para el cálculo del coeficiente alfa de Cronbach fue la siguiente:

$$\alpha = \frac{K}{K-1}\left(1 - \frac{\sum_{i=1}^{K} S_i^2}{S_T^2}\right)$$

Siendo:

- α: alfa de Cronbach.
- K: el número de propuestas sometidas a validación.
- S^2_i: varianza del factor i.
- S^2_T: varianza que muestra el total de puntuaciones de los factores.

Estas técnicas estadísticas se emplearon debido a su relevancia en investigaciones que utilizan escalas tipo Likert y múltiples ítems, ya que permiten identificar patrones de respuesta y validar constructos teóricos (Carmines y Zeller, 1991; Creswell, 2013).

3. RESULTADOS

En este epígrafe, el análisis de los resultados se estructura en tres apartados diferenciados que permiten una comprensión progresiva y rigurosa del impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE en la contratación pública estratégica.

El apartado 3.1 se centra en la caracterización de los expertos consultados y en la evaluación de la consistencia de las respuestas, garantizando así la solidez metodológica de la muestra y la fiabilidad de los datos obtenidos.

A continuación, el apartado 3.2 expone de manera detallada los resultados relativos al impacto percibido de la Directiva sobre los distintos factores estratégicos analizados, desglosando los principales hallazgos cuantitativos y cualitativos desde la perspectiva de los sectores público y privado.

Finalmente, el apartado 3.3 ofrece una valoración individualizada de cada factor estratégico, así como una valoración conjunta, permitiendo así apreciar tanto las particularidades como la visión global derivada del estudio.

3.1. Caracterización de los consultados y consistencia

Según la segmentación realizada en la consulta, la caracterización de los expertos consultados fue la siguiente (véase la tabla 2).

Tabla 2. Caracterización de los expertos consultados en la investigación

Sector del experto consultado		%	%
Sector público	Administración General del Estado	5,0	52,6
	Administración autonómica	32,5	
	Administración local	20,0	
	Universidad pública	22,5	
	Otras entidades del sector público	20,0	
Sector privado	Construcción, instalación, etc.	44,4	47,4
	Servicios de consultoría y asesoría	41,7	
	Otros servicios	13,9	

Fuente: elaboración propia.

Según la tabla 2, los expertos se repartieron equitativamente entre el sector público y privado, abarcando de manera uniforme las distintas áreas de cada sector.

El índice de consistencia interna (alfa de Cronbach) obtenido para los ocho factores analizados fue de $\alpha = 0{,}854$, valor que supera el umbral recomendado de 0,7. Se evaluó la variación de este índice al eliminar individualmente cada factor, sin observarse mejoras en el valor global. Por tanto, los datos presentaron consistencia respecto a los ocho factores investigados.

3.2. Impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE en los factores estratégicos. Perspectivas sectoriales

A continuación, se presentan los resultados de percepción correspondientes a las ocho variables analizadas, tanto en conjunto (sectores público y privado) como diferenciados por sector.

3.2.1. *Acceso de pymes a licitaciones*

Las frecuencias obtenidas en las respuestas a la pregunta ¿en qué grado considera que la Directiva 2014/24/UE ha contribuido al objetivo de mejorar el acceso a las pymes? se presentan en la tabla 3.

Tabla 3. Impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE en el acceso de pymes a la contratación pública

Acceso pymes a licitaciones		Público + privado		Sector público		Sector privado	
		%	% combinado	%	% combinado	%	% combinado
Válidos	Muy poco	10,5	46,1	12,5	52,5	8,3	38,9
	Poco	35,5		40,0		30,6	
	Indiferente	35,5	35,5	35,0	35,0	36,1	36,1
	Alto	14,5	18,4	10,0	12,5	19,4	25,0
	Muy alto	3,9		2,5		5,6	
	Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: elaboración propia.

La mayoría de los expertos, tanto del sector público como del privado, consideran que la Directiva 2014/24/UE no ha logrado de manera efectiva el objetivo de mejorar el acceso de las pymes a la contratación pública. Se percibe el predominio de la percepción negativa, aunque esta percepción no es rotunda a la vista del porcentaje de valoraciones «Indiferente» que han señalado los consultados (35 % sector público y 36,1 % sector privado).

El sector público manifiesta una visión más crítica (52,5 % poco o muy poco) respecto al impacto de la Directiva que el privado (38,9 %), lo que podría estar relacionado con una percepción directa de las dificultades administrativas o de la persistencia de barreras estructurales en el sector público.

El sector privado es menos pesimista que el público, pero se mantiene crítico. Muestra una valoración algo menos negativa que el público. La proporción de expertos que perciben una contribución insuficiente sigue siendo alta (38,9 %).

En síntesis, los datos indican que existe una brecha entre los objetivos propuestos por la Directiva y la percepción sobre su efectividad en la práctica respecto a la inclusión de las pymes en los procesos de contratación pública. Además, evidencian la necesidad de analizar y, posiblemente, ajustar las medidas establecidas por la Directiva 2014/24/UE para asegurar que los objetivos de acceso y participación de las pymes en la contratación pública se reflejen en resultados concretos observables por las partes involucradas.

3.2.2. *Simplificación administrativa de procedimientos*

Las frecuencias registradas en las respuestas a la cuestión ¿en qué grado considera que la Directiva 2014/24/UE ha contribuido a la simplificación administrativa en la contratación pública? se presentan en la tabla 4.

Tabla 4. Impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE en la simplificación administrativa de los procedimientos de contratación pública

Simplificación administrativa de procedimientos		Público + privado		Sector público		Sector privado	
		%	% combinado	%	% combinado	%	% combinado
Válidos	Muy poco	21,1	61,8	32,5	75,0	8,3	47,2
	Poco	40,8		42,5		38,9	
	Indiferente	19,7	19,7	15,0	15,0	25,0	25,0
	Alto	10,5	18,4	7,5	10,0	13,9	27,8
	Muy alto	7,9		2,5		13,9	
	Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: elaboración propia.

En términos generales, una mayoría significativa (61,8 %) de los expertos considera que la Directiva ha tenido un impacto limitado o muy limitado en la simplificación administrativa. Únicamente el 18,4 % percibe que el impacto ha sido alto o muy alto. Este resultado pone de manifiesto una valoración predominantemente crítica sobre la eficacia de la Directiva respecto al objetivo de simplificar los procedimientos administrativos.

En el ámbito del sector público, la percepción negativa es aún más pronunciada, ya que el 75 % de los expertos pertenecientes a este sector estima que el impacto ha sido escaso o muy escaso. Solo un 10 % considera que la Directiva ha contribuido significativamente a la simplificación, mientras que la indiferencia alcanza el 15 %. Estos datos sugieren que, para quienes gestionan directamente los procedimientos administrativos, la Directiva no ha supuesto una mejora sustancial en la reducción de la carga burocrática.

Por su parte, en el sector privado, aunque la valoración negativa continúa siendo mayoritaria, resulta algo menos acusada: el 47,2 % opina que el impacto ha sido bajo o muy bajo, frente a un 27 % que lo califica de alto o muy alto. Asimismo, destaca un nivel de indiferencia notablemente superior al observado en el sector público (25 %), lo cual podría indicar una menor implicación o una percepción más distante respecto a los efectos prácticos de la Directiva en relación con la simplificación administrativa.

El análisis estadístico segmentado por sectores revela diferencias claras en la percepción entre ambos sectores.

En síntesis, los resultados muestran que la Directiva 2014/24/UE, a pesar de su objetivo explícito de simplificar la contratación pública, no ha logrado persuadir a la mayoría de los expertos consultados, en particular a aquellos vinculados al sector público. Las diferencias en la percepción según el sector indican que los efectos de la normativa pueden variar según la posición y el nivel de implicación en los procedimientos administrativos. De igual manera, el elevado grado de indiferencia observado en el sector privado podría reflejar una ausencia de expectativas o de información respecto a las modificaciones implementadas.

En definitiva, la Directiva parece haber tenido un impacto limitado en términos de simplificación administrativa, lo que plantea la conveniencia de reconsiderar su aplicación o de incorporar medidas adicionales que permitan alcanzar de forma más eficaz los objetivos establecidos.

3.2.3. *Aplicación de criterios sociales*

Las frecuencias observadas en las respuestas a la cuestión ¿en qué grado considera que la Directiva 2014/24/UE ha contribuido a conseguir el objetivo de aplicar los criterios sociales en la contratación pública? fueron las recogidas en la tabla 5.

Tabla 5. Impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE en la aplicación de los criterios sociales de contratación pública

Aplicación de criterios sociales		Público + privado		Sector público		Sector privado	
		%	% combinado	%	% combinado	%	% combinado
Válidos	Muy poco	7,9	35,5	10,0	37,5	5,6	33,3
	Poco	27,6		27,5		27,8	
	Indiferente	35,5	35,5	35,0	35,0	36,1	36,1
	Alto	23,7	28,9	20,0	27,5	27,8	30,6
	Muy alto	5,3		7,5		2,8	
	Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: elaboración propia.

Los resultados muestran una notable consistencia entre las percepciones de ambos sectores, lo que sugiere una visión compartida entre ellos sobre la eficacia de la Directiva en materia social. Los datos del estadístico son muy similares. La convergencia de opiniones refuerza la validez de los resultados, y sugiere que cualquier iniciativa orientada a potenciar el impacto social de la contratación pública debería considerar las experiencias y expectativas de ambos sectores de manera conjunta.

Los datos no arrojan valores claros en favor o en contra del impacto de la Directiva respecto de la cuestión social. No se percibe una tendencia clara en un sentido o en otro. La homogeneidad en las percepciones puede interpretarse como reflejo de una aplicación práctica de la Directiva que, independientemente del ámbito institucional, no ha logrado diferenciarse en cuanto a la mejora de los aspectos sociales. Es decir, tanto los gestores públicos como los operadores privados parecen enfrentarse a similares retos y limitaciones en la incorporación de criterios sociales en los procesos de contratación, lo que podría deberse a factores estructurales de la normativa, a su interpretación por parte de los órganos de contratación, o a la cultura organizativa predominante en ambos sectores.

Los resultados evidencian la necesidad de revisar y fortalecer los mecanismos de la Directiva para que los criterios sociales tengan un peso más determinante en los procesos de contratación pública. La indiferencia y la baja valoración detectadas pueden indicar carencias en la implementación o en la capacidad de la Directiva para influir en la realidad social. La consistencia en las respuestas también sugiere que cualquier reforma orientada a potenciar los aspectos sociales en la contratación pública debería considerar tanto las limitaciones percibidas como las expectativas de los distintos actores implicados.

En resumen, la Directiva 2014/24/UE no ha logrado generar un consenso claro entre los expertos sobre su capacidad para mejorar los aspectos sociales en la contratación pública. La mayoría de los consultados se reparte entre una valoración baja o indiferente, mientras que menos de un tercio considera que el impacto ha sido significativo.

3.2.4. *Aplicación de criterios ambientales*

Las frecuencias de las respuestas sobre el impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE en la aplicación de criterios ambientales en la contratación pública se muestran en la tabla 6.

Tabla 6. Impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE en la aplicación de los criterios medioambientales de contratación pública

Aplicación de criterios medioambientales		Público + privado		Sector público		Sector privado	
		%	% combinado	%	% combinado	%	% combinado
Válidos	Muy poco	3,9	28,9	2,5	30,0	5,6	27,8
	Poco	25,0		27,5		22,2	
	Indiferente	34,2	34,2	37,5	37,5	30,6	30,6
	Alto	30,3	36,8	25,0	32,5	36,1	41,7
	Muy alto	6,6		7,5		5,6	
	Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: elaboración propia.

El 36,8 % de los expertos de ambos sectores considera que el impacto de la Directiva ha sido alto o muy alto, mientras que el 28,9 % opina que ha sido bajo o muy bajo. Asimismo, un porcentaje significativo (34,2 %) muestra indiferencia, lo que sugiere que una parte considerable de los expertos no percibe cambios sustanciales o no atribuye relevancia a la Directiva en este ámbito.

En el sector público, el 32,5 % de los consultados percibe un impacto alto o muy alto, cifra cercana al 30 % que lo valora como bajo o muy bajo. No obstante, la mayoría (37,5 %) manifiesta indiferencia, posible indicio de cierta desafección o limitada percepción de los efectos prácticos de la Directiva en dicho sector.

En el sector privado, el 41,7 % valora el impacto como alto o muy alto, superando al 27,8 % que lo considera bajo o muy bajo. La indiferencia es menor (30,6 %) que en el sector público, lo que podría indicar una mayor sensibilidad o expectativa respecto a la integración de criterios ambientales en la contratación pública por parte de los agentes privados.

La dispersión observada en las respuestas, junto al elevado grado de indiferencia, pone de manifiesto que, si bien la Directiva 2014/24/UE ha impulsado la incorporación de criterios ambientales en la contratación

pública, su impacto no se percibe de manera uniforme ni concluyente entre los expertos. El sector privado refleja una valoración más positiva, posiblemente motivada por las oportunidades de innovación y diferenciación asociadas a dichos criterios, mientras que en el sector público predomina la indiferencia, probablemente vinculada a prácticas tradicionales o a la falta de recursos para implementar cambios sustanciales.

En resumen, los resultados apuntan a que la Directiva 2014/24/UE ha generado un impacto notable en la mejora de los aspectos medioambientales en la contratación pública, especialmente en el sector privado. Sin embargo, la existencia de un volumen relevante de expertos indiferentes resalta la necesidad de reforzar la sensibilización, la formación y el seguimiento de la aplicación de los criterios ambientales para lograr una integración más efectiva y transversal en ambos sectores.

3.2.5. *Fomento de la innovación*

Las frecuencias observadas en las respuestas a la cuestión ¿en qué grado considera que la Directiva 2014/24/UE ha contribuido al fomento de la innovación en la contratación pública? fueron las recogidas en la tabla 7.

Tabla 7. Impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE en el fomento de la innovación en la contratación pública

Fomento de la innovación		Público + privado		Sector público		Sector privado	
		%	% combinado	%	% combinado	%	% combinado
Válidos	Muy poco	22,4	65,8	25,0	77,5	19,4	52,8
	Poco	43,4		52,5		33,3	
	Indiferente	22,4	22,4	10,0	10,0	36,1	36,1
	Alto	10,5	11,8	12,5	12,5	8,3	11,1
	Muy alto	1,3		0,0		2,8	
	Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la consulta muestran una percepción mayoritariamente crítica sobre el impacto de la Directiva 2014/24/UE en la promoción de la innovación en la contratación pública.

El 65,8 % de los expertos consultados, tanto del sector público como del privado, considera que el efecto de la Directiva en la innovación ha sido poco o muy poco relevante. Un 11,8 % percibe un impacto alto o muy alto, mientras que un 22,4 % se muestra indiferente ante este aspecto.

Al analizar los resultados por sectores se observa una diferencia significativa en las valoraciones.

En el sector público, el 77,5 % opina que el impacto de la Directiva en la innovación es bajo o muy bajo, ningún consultado lo califica como muy alto, un 12,5 % lo considera alto y la indiferencia es minoritaria (10 %). Estos datos reflejan una percepción menos favorable desde el ámbito público respecto al papel de la Directiva en los procedimientos de contratación.

En el sector privado, aunque la opinión negativa sigue siendo mayoritaria (52,8 %), es menos elevada que en el sector público. Un 11,1 % considera que el impacto ha sido alto o muy alto y destaca un nivel de indiferencia más elevado (36,1 %). Esto indica cierta distancia o escepticismo respecto al papel de la Directiva en la promoción de la innovación desde la perspectiva privada.

En síntesis, los datos señalan que la Directiva 2014/24/UE no se percibe, en general, como un instrumento eficaz para fomentar la innovación en la contratación pública, especialmente según la percepción del sector público. La diferencia en las valoraciones entre sectores sugiere la conveniencia de revisar los mecanismos y enfoques de la Directiva para que su potencial innovador sea reconocido y aprovechado por los actores implicados.

3.2.6. *Uso de la contratación como elemento estratégico*

Las frecuencias registradas en las respuestas a la cuestión ¿en qué medida considera que la Directiva 2014/24/UE ha sido un elemento estratégico en la contratación pública? se presentan en la tabla 8.

Tabla 8. Impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE como elemento de uso estratégico en la contratación pública

Uso de la contratación como elemento estratégico		Público + privado		Sector público		Sector privado	
		%	% combinado	%	% combinado	%	% combinado
Válidos	Muy poco	17,1	50,0	22,5	62,5	11,1	36,1
	Poco	32,9		40,0		25,0	
	Indiferente	31,6	31,6	20,0	20,0	44,4	44,4
	Alto	10,5	18,4	10,0	17,5	11,1	19,4
	Muy alto	7,9		7,5		8,3	
	Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la consulta muestran una evaluación mayormente crítica sobre el grado en que la Directiva 2014/24/UE ha promovido el uso estratégico de la contratación pública.

El 50 % de los expertos, tanto del sector público como del privado, considera que este uso es «poco» o «muy poco» relevante, frente a un 18,4 % que lo califica como «alto» o «muy alto». Un 31,6 % expresa indiferencia, evidenciando una falta de consenso respecto al impacto de la Directiva.

En el sector público, la percepción negativa es más pronunciada: el 62,5 % de los expertos cree que el uso estratégico de la contratación pública es «poco» o «muy poco» relevante, mientras que un 17,5 % lo considera «alto» o «muy alto» y un 20 % se manifiesta indiferente. Esta distribución indica que, en el ámbito público, la Directiva no ha sido ampliamente percibida como una herramienta eficaz para la transformación estratégica de la contratación.

En el sector privado, la percepción negativa es notable (36,1 %), aunque menor en comparación con el sector público. El 19,4 % de los expertos privados señala que el uso estratégico es «alto» o «muy alto», cifra ligeramente superior a la del sector público. También destaca un porcentaje elevado de indiferencia (44,4 %), lo cual puede sugerir una mayor distancia, desconocimiento o escepticismo sobre la aplicación práctica de la Directiva en el sector público.

En resumen, existe una diferencia clara en la valoración entre ambos sectores; el sector público presenta un mayor nivel de insatisfacción y escepticismo sobre el impacto estratégico de la Directiva, mientras que, en el sector privado, aunque la crítica es menor, predomina la indiferencia. Estos resultados señalan que, según las percepciones de los expertos, la Directiva 2014/24/UE no ha logrado consolidar el uso estratégico de la contratación pública, especialmente en el ámbito público, donde las expectativas de transformación eran elevadas.

3.2.7. *Impacto de la digitalización*

Las frecuencias observadas en las respuestas a la cuestión ¿en qué grado considera que la Directiva 2014/24/UE ha contribuido a la digitalización en la contratación pública? fueron las recogidas en la tabla 9.

Los resultados de la consulta muestran diferentes opiniones respecto al impacto de la Directiva 2014/24/UE en la digitalización de la contratación pública. El 46,1 % de los expertos de ambos sectores señala que el impacto ha sido alto o muy alto, mientras que un 30,3 % lo considera bajo o muy bajo. Un 23,7 % manifiesta indiferencia, lo cual indica diversidad de perspectivas sobre el proceso de digitalización.

Tabla 9. Impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE en la digitalización de la contratación pública

Impacto de la digitalización		Público + privado		Sector público		Sector privado	
		%	% combinado	%	% combinado	%	% combinado
Válidos	Muy poco	7,9	30,3	10,0	40,0	5,6	19,4
	Poco	22,4		30,0		13,9	
	Indiferente	23,7	23,7	25,0	25,0	22,2	22,2
	Alto	30,3	46,1	22,5	35,0	38,9	58,3
	Muy alto	15,8		12,5		19,4	
	Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: elaboración propia.

En el sector público, el 40 % de los participantes considera que el impacto de la digitalización es bajo o muy bajo, frente al 35 % que lo califica como alto o muy alto. Un 25 % se muestra indiferente. Esta distribución refleja una percepción más reservada respecto a los efectos de la digitalización en este ámbito.

En el sector privado, el 58,3 % de los consultados percibe el impacto de la digitalización como alto o muy alto, mientras que el 19,4 % lo evalúa como bajo o muy bajo. Un 22,2 % indica indiferencia. Estos datos apuntan a una valoración más positiva del sector privado en comparación con el sector público.

Las distintas percepciones entre los sectores público y privado pueden estar relacionadas con factores como la implementación y la experiencia directa de los actores involucrados. El sector público puede afrontar retos administrativos, presupuestarios o técnicos durante la adopción de herramientas digitales, mientras que el sector privado suele estar más familiarizado con innovaciones tecnológicas y puede valorar de forma positiva aquellos aspectos que agilizan procesos y mejoran la transparencia.

En resumen, la Directiva 2014/24/UE ha generado valoraciones diversas respecto a la digitalización de la contratación pública, siendo más favorable la visión en el sector privado que en el público. Esta diferencia podría atribuirse a las características propias de gestión y cultura organizacional en cada ámbito.

3.2.8. *Reducción del uso exclusivo del precio como criterio de adjudicación*

Las frecuencias de las respuestas sobre el impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE en la disminución del uso del precio como criterio de adjudicación se muestran en la tabla 10.

Tabla 10. Impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE respecto de la reducción del uso del criterio precio como criterio de adjudicación en la contratación pública

Reducción del uso del criterio precio como criterio de adjudicación		Público + privado		Sector público		Sector privado	
		%	% combinado	%	% combinado	%	% combinado
Válidos	Muy poco	9,2	28,9	10,0	27,5	8,3	30,6
	Poco	19,7		17,5		22,2	
	Indiferente	30,3	30,3	30,0	30,0	30,6	30,6
	Alto	31,6	40,8	32,5	42,5	30,6	38,9
	Muy alto	9,2		10,0		8,3	
	Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de la consulta muestran una percepción diversa respecto al impacto de la Directiva 2014/24/UE en la reducción del uso del precio como único criterio de adjudicación en la contratación pública.

Un 28,9 % de los expertos consultados considera que el impacto ha sido bajo o muy bajo, mientras que un 40,8 % lo valora como «alto» o «muy alto». El 30,3 % expresa indiferencia, indicando una ausencia de posicionamiento definido sobre el efecto de la Directiva.

En el sector público, el 42,5 % de los participantes percibe un impacto alto o muy alto de la Directiva en la reducción del uso exclusivo del precio, frente a un 27,5 % que lo evalúa como bajo o muy bajo. El 30 % indica indiferencia. Estos datos reflejan una ligera tendencia positiva en la percepción sobre la influencia de la Directiva, aunque se destaca la presencia de un porcentaje relevante de indiferencia.

En el sector privado, los resultados son comparables: el 38,9 % identifica un impacto alto o muy alto, el 30,6 % lo ve como bajo o muy bajo, y el mismo porcentaje (30,6 %) manifiesta indiferencia. Esta similitud sugiere una percepción homogénea entre ambos sectores.

Los datos estadísticos confirman que no existen diferencias significativas entre los dos sectores, lo que indica que la Directiva ha tenido un impacto percibido similar en ambos ámbitos respecto a la reducción del peso del precio como único criterio de adjudicación. Tanto responsables públicos como operadores privados han experimentado de forma equiparable los cambios normativos y sus efectos prácticos. Por otra parte, el porcentaje de indiferencia (alrededor del 30 % en ambos sectores) señala que un segmento considerable de expertos no percibe cambios significativos derivados de la Directiva.

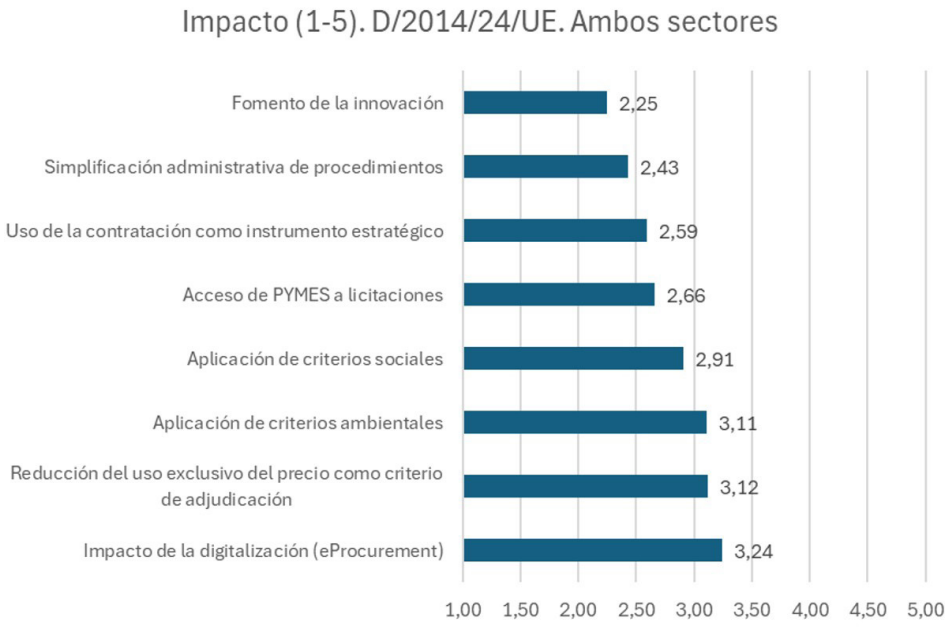
En resumen, la Directiva 2014/24/UE es percibida con un impacto moderado y uniforme por ambos sectores en relación con la reducción del uso exclusivo del criterio precio en la contratación pública. El nivel de indiferencia observado sugiere la conveniencia de analizar en profundidad las causas de esta postura y considerar la implementación de acciones adicionales para avanzar hacia una contratación pública basada en criterios de valor añadido y calidad.

3.3. Impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE en los factores estratégicos. Factores de impacto

A continuación, se presentan los datos estadísticos correspondientes a las ocho variables analizadas. El valor numérico asignado corresponde a la media obtenida en una escala Likert de 5 niveles, donde un número menor indica un impacto reducido, y un número mayor, un impacto elevado (impacto mínimo = 1, impacto máximo = 5). Los resultados se muestran por factores, ordenados de mayor a menor impacto dentro de cada sector investigado.

Los valores de desviación estándar obtenidos oscilan entre 0,934 y 1,199, lo que indica una dispersión moderada. Por consiguiente, la media calculada puede considerarse representativa de los datos analizados.

Figura 1. Valores medios del impacto de la Directiva 2024/24/UE en los factores de investigación. Sector público y Privado (1 = muy poco impacto; 5 = muy alto)

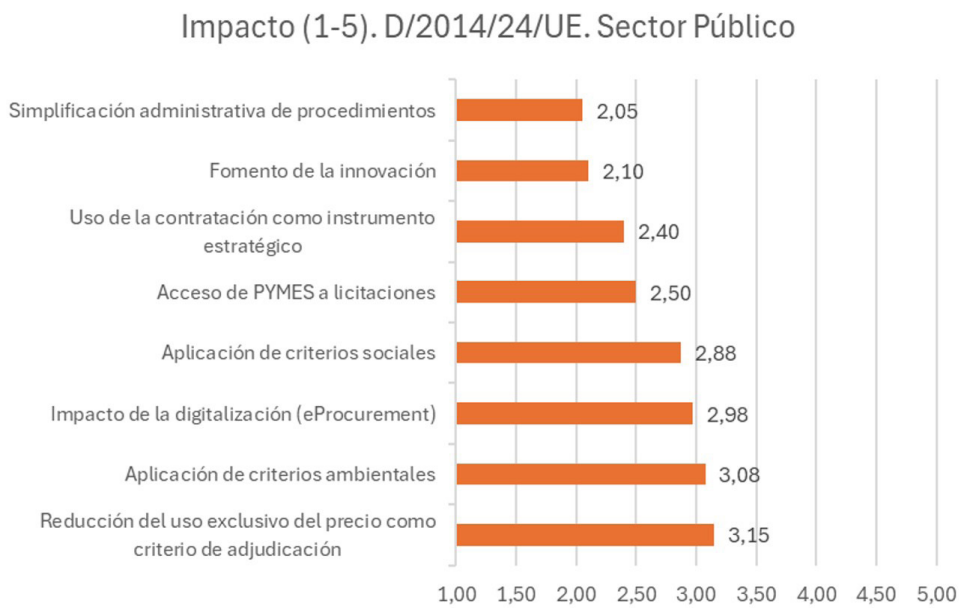


Fuente: elaboración propia.

Al analizar los datos de ambos sectores de manera conjunta, el impacto de la digitalización (3,24) y la reducción del uso exclusivo de precio como criterio de valoración (3,12) aparecen como los factores estratégicos más relevantes, seguidos por la aplicación de criterios ambientales (3,11). Sin embargo, el fomento de la innovación (2,25) y la simplificación administrativa (2,43) muestran que, aunque hay avances, existen retos persistentes en la implementación efectiva de la Directiva (véase la figura 1).

Desde el sector público, el factor estratégico con mayor valoración es la reducción del uso exclusivo del precio como criterio de adjudicación (3,15), seguido por la aplicación de criterios ambientales (3,08) y el impacto de la digitalización (2,98). Estos resultados sugieren que la Directiva ha promovido, desde este sector, una visión más holística en la adjudicación de contratos, priorizando criterios de sostenibilidad y eficiencia más allá del mero coste económico. Sin embargo, factores como el fomento de la innovación (2,10) y la simplificación administrativa (2,05) reciben puntuaciones bajas, lo que indica que los expertos no perciben que la Directiva haya logrado transformar profundamente estos aspectos (véase la figura 2).

Figura 2. Valores medios del impacto de la Directiva 2024/24/UE en los factores de investigación. Sector público (1 = muy poco impacto; 5 = muy alto)

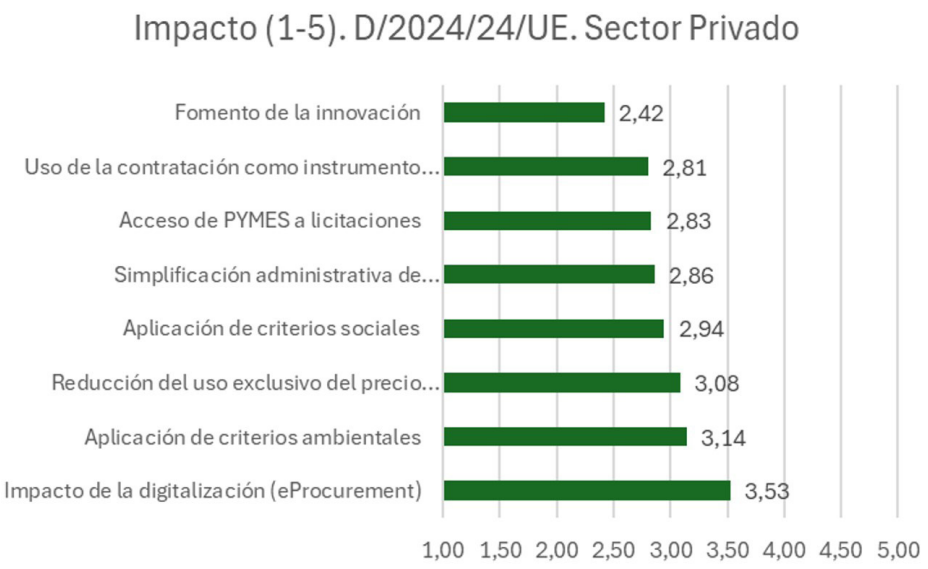


Fuente: elaboración propia.

Desde el sector privado, el impacto de la digitalización destaca con una puntuación de 3,53, lo que refleja una percepción positiva sobre el impacto de la modernización de los procesos contractuales. La aplicación de criterios ambientales (3,14) y la reducción del uso exclusivo del precio (3,08) también son bien valorados, mostrando una alineación con las tendencias del sector público. No obstante, la simplificación administrativa (2,86) y el fomento de la innovación (2,42) siguen siendo áreas de mejora según la perspectiva de este sector (véase la figura 3).

Las divergencias observadas entre el sector público y el privado en la valoración de los distintos factores estratégicos investigados pueden atribuirse a factores estructurales, organizativos y culturales propios de cada ámbito. En primer lugar, la mayor puntuación del impacto de la digitalización en el sector privado (3,53 frente a 2,98 en el público) sugiere que las empresas privadas disponen de una mayor flexibilidad para adoptar tecnologías emergentes y adaptar sus procesos contractuales, mientras que el sector público suele estar condicionado por marcos normativos más rígidos y procedimientos administrativos complejos y menos ágiles.

Figura 3. Valores medios del impacto de la Directiva 2024/24/UE en los factores de investigación. Sector privado (1 = muy poco impacto; 5 = muy alto)



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, la reducción del uso exclusivo del precio como criterio de adjudicación y la aplicación de criterios ambientales reciben valoraciones similares en ambos sectores, lo que indica una convergencia en la importancia de la sostenibilidad y la eficiencia económica. Sin embargo, el fomento de la innovación y la simplificación administrativa presentan puntuaciones bajas en ambos sectores, aunque ligeramente superiores en el privado, lo que puede deberse a la mayor capacidad de adaptación y menor resistencia al cambio en las organizaciones privadas.

Asimismo, la diferencia en la percepción del uso de la contratación como instrumento estratégico puede estar relacionada con la orientación de las políticas públicas hacia objetivos sociales y ambientales, mientras que el sector privado tiende a priorizar la eficiencia operativa y la rentabilidad. Estas diferencias reflejan la necesidad de fortalecer los mecanismos de colaboración público-privada y de adaptar la implementación de la Directiva a las realidades específicas de cada sector, superando las barreras estructurales y culturales que limitan su potencial transformador.

Finalmente, se ha determinado el valor promedio del impacto conjunto de las ocho variables analizadas, con el objetivo de establecer una métrica que evalúe el grado de impacto de la Directiva sobre el conjunto de dichas variables y permita valorar su impacto estratégico en una escala de 1 a 5. Los resultados correspondientes se presentan en la tabla 11.

Tabla 11. Impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE. Resumen de valores por factor y valoración conjunta

Valor del impacto de la Directiva 2014/24/UE. 1 = Muy poco; 5 = Muy alto	Media ambos sectores	Media sector público	Media sector privado
Acceso de pymes a licitaciones	2,66	2,50	2,83
Simplificación administrativa de procedimientos	2,43	2,05	2,86
Aplicación de criterios sociales	2,91	2,88	2,94
Aplicación de criterios ambientales	3,11	3,08	3,14
Fomento de la innovación	2,25	2,10	2,42
Uso de la contratación como instrumento estratégico	2,59	2,40	2,81

Valor del impacto de la Directiva 2014/24/UE. 1 = Muy poco; 5 = Muy alto	Media ambos sectores	Media sector público	Media sector privado
Impacto de la digitalización (eProcurement)	3,24	2,98	3,53
Reducción del uso exclusivo del precio como criterio de adjudicación	3,12	3,15	3,08
Media	**2,79**	**2,64**	**2,95**
Desv. típ.	0,36	0,44	0,32

Fuente: elaboración propia.

El valor obtenido desde la perspectiva de ambos sectores es de 2,79, siendo la percepción del sector público ligeramente inferior (2,64) y la del sector privado algo superior (2,93). Los valores reducidos de la desviación típica reflejan una baja dispersión de los resultados, lo que demuestra la representatividad de los datos medios obtenidos.

Por lo tanto, en relación con la cuestión: ¿en qué medida la Directiva 2014/24/UE ha contribuido al objetivo de implantar un uso estratégico en la contratación pública?, el resultado agregado entre sector público y operadores del contrato se sitúa en 2,79. Una percepción igual o superior a 4 evidenciaría un alto impacto de la Directiva, mientras que una valoración igual o inferior a 2 reflejaría un impacto muy bajo. El valor obtenido sugiere, por tanto, una percepción baja o indiferente respecto al impacto generado por la Directiva.

3.4. Análisis cualitativo de las respuestas abiertas

La pregunta abierta incluida en la consulta permitió identificar percepciones cualitativas que complementan y matizan los resultados cuantitativos. Las 76 respuestas obtenidas revelan un conjunto de preocupaciones recurrentes entre los expertos, articuladas en torno a siete temas principales que reflejan tensiones estructurales del sistema de contratación pública español. La convergencia de opiniones y la reiteración de determinados argumentos sugieren la existencia de patrones estables en la valoración profesional del impacto de la Directiva.

En primer lugar, emerge de manera clara la crítica a la excesiva burocracia y complejidad procedimental, así como a la duración de los plazos. Las respuestas describen un sistema que continúa siendo lento y normativamente denso, donde la sucesión de trámites, informes e interpretaciones jurisprudenciales entorpece la agilidad prevista por la Directiva. La simplificación se percibe como insuficiente o directamente fallida.

En segundo término, un grupo amplio de participantes cuestiona la materialización real de la contratación pública estratégica, señalando que la estrategia sigue siendo más un enunciado normativo que una práctica consolidada. Para muchos expertos, la Directiva no ha logrado alterar las inercias administrativas ni generar un cambio cultural que permita utilizar la contratación como palanca para políticas públicas.

Asimismo, existe consenso en torno a la insuficiente formación y profesionalización, especialmente en entidades locales y entre las pymes. Las carencias de capacitación afectan tanto a quienes diseñan los expedientes como a quienes concurren a los procedimientos, lo que limita el despliegue de los instrumentos estratégicos previstos.

Otro eje relevante se refiere a la escasa aplicación efectiva de los criterios sociales, ambientales e innovadores, pese al mandato normativo. Persisten prácticas centradas en el precio, junto con una limitada conciencia institucional sobre el potencial de la contratación para promover objetivos sociales y medioambientales.

Las respuestas también señalan deficiencias en el seguimiento y control de la ejecución, fase que se identifica como el eslabón más débil del ciclo contractual. Se denuncia la ausencia de mecanismos eficaces para verificar el cumplimiento, así como la insuficiencia de penalidades aplicadas cuando la prestación no alcanza el nivel pactado.

Por otro lado, algunos expertos subrayan la necesidad de reorientar la contratación hacia el interés general, al considerar que la práctica actual está excesivamente condicionada por las dinámicas del mercado y por la posición del operador económico, en detrimento de una visión más amplia de las políticas públicas.

Finalmente, se advierte la necesidad de adaptar la regulación a la diversidad de objetos contractuales, ya que el marco normativo vigente se percibe como excesivamente uniforme y poco sensible a las especificidades técnicas de distintos sectores y tipos de contrato.

En conjunto, estas aportaciones cualitativas refuerzan la conclusión general del estudio: la Directiva ha introducido principios estratégicos relevantes, pero su impacto práctico se encuentra limitado por factores organizativos, culturales y operativos que exceden la dimensión estrictamente normativa. Las respuestas abiertas ponen de manifiesto que la transformación del sistema requiere no solo ajustes legales, sino una revisión profunda de capacidades, procedimientos y modelos de gestión.

4. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Respecto de la simplificación administrativa y digitalización**,** los resultados de la consulta reflejan una brecha importante entre el potencial normativo y la implementación práctica en estos aspectos. El contraste entre la alta valoración del impacto de la digitalización (media de 3,24), percibida como el factor estratégico de mayor valoración general, y la baja puntuación de la simplificación administrativa de procedimientos (media de 2,43) revela que el «empuje digital» no se ha traducido todavía en una simplificación efectiva. Este hallazgo es particularmente significativo porque evidencia una paradoja: la tecnología se ha adoptado, pero la complejidad procedimental persiste.

En la práctica, la mera transición a herramientas electrónicas no ha eliminado la complejidad procedimental; a menudo los nuevos sistemas replican requisitos formales existentes en formato digital, sin una reingeniería real de procesos. Como advierte Telles (2024), los esfuerzos de la Comisión Europea en digitalización se han centrado más en la mejora de la calidad y estandarización de los datos contractuales que en propiciar un verdadero rediseño organizativo.

Esta falta de transformación profunda podría ayudar a explicar, en línea con la literatura, por qué, pese a la digitalización formal, persiste una percepción de rigidez y complejidad procedimental. Medidas como el Documento Europeo Único de Contratación (DEUC), diseñadas para reducir cargas documentales, no han tenido el efecto simplificador esperado si las entidades adjudicadoras continúan exigiendo numerosos justificantes o si los licitadores enfrentan plataformas poco amigables.

Esta percepción diverge significativamente entre sectores. La situación se agrava especialmente en el sector público, cuya valoración sobre la simplificación (2,05) es marcadamente inferior a la del sector privado (2,86). Esta divergencia es coherente con la teoría organizativa que sostiene que el sector público opera bajo marcos normativos más rígidos y muestra una mayor resistencia al cambio, lo que limita su avance en la simplificación; a diferencia del sector privado, que puede adaptar sus procesos con mayor agilidad y capitalizar rápidamente los beneficios operativos de la digitalización (Canónico Sarabia, 2018).

En otras palabras, las Administraciones públicas suelen mantener controles y trámites tradicionales por motivos de seguridad jurídica o control, diluyendo las ganancias de eficiencia que la tecnología podría aportar. Se evidencia así una brecha entre la modernización tecnológica y la racionalización administrativa efectiva: la digitalización ha significado añadir capas tecnológicas sobre estructuras burocráticas preexistentes, en lugar de eliminar trámites redundantes.

En relación con la oferta económicamente más ventajosa y la incorporación de criterios de sostenibilidad (ambientales y sociales), los resultados del estudio muestran cierto impacto moderado-alto en esta transición hacia criterios más amplios. En particular, se percibe un efecto positivo en la reducción del uso exclusivo del precio como criterio de adjudicación (valoración media de 3,12) y en la aplicación de criterios ambientales en las ofertas (media de 3,11). Estas puntuaciones se sitúan entre las más altas de todos los factores estratégicos evaluados, lo que sugiere, según la percepción de los participantes, que el marco normativo ha tenido un impacto percibido positivo, y relativamente uniforme, tanto en el sector público como en el privado, en disminuir el peso del precio.

Los expertos perciben que la Directiva y su transposición han logrado, al menos parcialmente, cambiar la mentalidad de «lo más barato es lo mejor» hacia una evaluación más equilibrada de calidad y coste. De hecho, la legislación española derivada (Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público) estableció la obligatoriedad de emplear pluralidad de criterios, salvo excepciones justificadas, e impuso límites a la ponderación del precio para evitar que este resulte determinante absoluto. Tales medidas han forzado a que incluso las entidades tradicionalmente enfocadas en el mínimo coste incorporen otros parámetros en sus pliegos, alineándose con la filosofía de la relación calidad-precio. Esta evidencia práctica refuerza la tesis de que la Directiva ha habilitado instrumentos estratégicos para promover una visión más holística en la adjudicación de contratos. El énfasis legal en la contratación pública estratégica (CPE) permite integrar criterios de sostenibilidad (ambientales y sociales) junto con la eficiencia económica (Canónico Sarabia, 2018), aspirando a maximizar el valor público generado por cada euro invertido.

Ahora bien, la consulta también sugiere que este avance es moderado y parcial, evidenciando brechas en la implementación plena de la CPE. Por ejemplo, aunque los criterios ambientales están bien valorados en impacto, la aplicación de criterios sociales en las contrataciones obtiene una puntuación bastante inferior (media de 2,91). Una mayoría de consultados muestra percepción baja o indiferente respecto a la incorporación de consideraciones sociales, lo que indica que, si bien la contratación pública sostenible es ya una realidad conceptual aceptada (Blanco López, 2018), la efectividad de los mecanismos para la inclusión social necesita ser fortalecida.

Este desequilibrio sugiere que las entidades adjudicadoras han adoptado con mayor facilidad objetivos «verdes» (quizá por la presión normativa en materia ambiental y la existencia de estándares más tangibles, como la eficiencia energética, uso de materiales reciclados, reducción de emisiones, etc.), mientras que los objetivos sociales (por ejemplo, promover la igualdad de oportunidades, condiciones laborales dignas, integración de colectivos desfavorecidos mediante contratos reservados, etc.) han quedado más rezagados.

Las causas pueden incluir la falta de familiaridad en cómo medir y exigir estos criterios sociales, cierta percepción de que complican o alargan el proceso, o menor impulso político en comparación con la agenda medioambiental. De hecho, según informes de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), la incorporación de criterios estratégicos sigue siendo limitada en términos absolutos: una parte significativa de los contratos analizados carecía de criterios de adjudicación social, ambiental o de innovación, a pesar del mandato legal de considerarlos. Es decir, la inclusión efectiva de criterios estratégicos más allá del precio, aunque en aumento, dista de estar generalizada, reflejando lo mucho que queda por avanzar para una plena consolidación de la compra pública sostenible.

En el caso de los criterios ambientales, su adopción se ha visto impulsada en parte por políticas públicas más consolidadas (pensemos en los objetivos de economía baja en carbono, compras verdes obligatorias en ciertos sectores, etc.), lo que explicaría su mejor puntuación relativa. Recientes estudios, como el de Deschamps (2025), evidencian que la contratación pública verde puede estar asociada incluso a un incremento en la participación de las pymes, especialmente en aquellos sectores donde estas ya comercializan productos o servicios con valor ambiental añadido. Esto refuerza la idea de que, lejos de representar una barrera, el diseño adecuado de criterios verdes puede actuar como factor de inclusión, siempre que se evite una carga documental excesiva o estándares excluyentes.

Sin embargo, los criterios sociales suelen depender más de la voluntad de cada poder adjudicador, por ejemplo, incluir cláusulas de inserción laboral de personas con discapacidad, igualdad de género en la ejecución, exigir ciertos estándares éticos en la cadena de suministro, etc., y no siempre se aplican de forma consistente. El resultado es una aplicación heterogénea y a veces tímida de la dimensión social de la contratación pública estratégica.

En síntesis, la Directiva 2014/24/UE y la normativa derivada han abierto la puerta a una contratación pública más estratégica y responsable, pero la penetración de estos principios es incompleta. Se constata progreso en la reducción del predominio del precio y en la consideración de la sostenibilidad ambiental, lo cual es un paso significativo. No obstante, queda pendiente reforzar la integración de valores sociales en las contrataciones y asegurar que todos los criterios estratégicos relacionados con la mejor oferta en su relación calidad-precio se utilicen de manera más ambiciosa.

En cuanto al fomento de la innovación, este factor obtuvo la puntuación más baja de todos (media de 2,25), con una percepción mayoritariamente crítica por parte de los expertos, especialmente desde la perspectiva del sector público. Este hallazgo subraya que, a pesar de que la innovación se considera un motor decisivo para la prosperidad de la UE (Directiva 2014/24/UE, Considerando 47), esta Directiva no se percibe como un instrumento eficaz para impulsarla en la práctica.

La comunicación de la Comisión Europea (2021/C 267/01)[10] destaca la importancia de promover la innovación en la contratación pública. Recomienda facilitar el acceso a pymes innovadoras, usar herramientas para fomentar la innovación en cada fase contractual y adoptar procedimientos flexibles como los de negociación, concursos de proyectos o permitir variantes. No obstante, como señala Castel (2024), la aplicación de estos principios en la práctica es aún limitada: únicamente el 10 % de los órganos de contratación incorporan criterios de innovación en los pliegos de contratos de obra. Además, las restricciones impuestas por los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, al no admitir variantes, dificultan la introducción de soluciones innovadoras, lo que limita considerablemente el potencial de la contratación pública como

[10] Comisión Europea. *Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación* [comunicación 2021/C 267/01].

palanca estratégica para la innovación tecnológica, social y ambiental (Castel, 2024), aspectos que resultan coherentes con los resultados obtenidos en la investigación para este factor.

Si bien la normativa introdujo herramientas novedosas como las asociaciones para la innovación o la posibilidad de mayor diálogo competitivo, su aplicación real ha sido muy limitada. De hecho, estos nuevos procedimientos se usan rara vez debido, entre otras razones, a su complejidad contractual y organizativa, y a las incertidumbres que generan (por ejemplo, en materia de propiedad intelectual o resultados del proyecto) que disuaden a los órganos de contratación poco familiarizados con ellos (Castel, 2024). Las autoridades públicas tienden a apegarse a modalidades conocidas (procedimientos abiertos o restringidos tradicionales), evitando la incertidumbre y el riesgo inherente a procesos orientados a la innovación (Castel, 2024).

La baja adopción de soluciones innovadoras por parte de los poderes adjudicadores puede atribuirse asimismo a la falta de incentivos y conocimiento insuficiente, así como a la aversión al riesgo y a la inercia burocrática que caracterizan al sector público. Esta conducta responde a dilemas inherentes a la gestión pública: mientras la innovación fallida genera responsabilidad individual del gestor (por ejemplo, a través de mecanismos de fiscalización), el éxito beneficia difusamente a la organización sin retorno personal equivalente. En la Administración, a menudo no se premia la innovación (pero sí se penaliza el error), por lo que prevalece una cultura conservadora que prefiere repetir prácticas establecidas antes que experimentar con enfoques nuevos.

A partir de estas respuestas, una interpretación plausible es que, más allá de la disponibilidad de instrumentos normativos, existen fricciones organizativas y operativas que dificultan su uso.

En síntesis, existe una distancia notable entre la letra de la Directiva, que permite y fomenta compras más innovadoras, y la realidad del día a día, donde las contrataciones continúan siendo mayoritariamente convencionales debido a barreras internas y reticencias al cambio en el sector público.

Por último, sobre el acceso de pymes a la contratación pública, los resultados de la consulta muestran que, según las opiniones recabadas, la Directiva 2014/24/UE no ha logrado de manera efectiva el objetivo de mejorar el acceso de las pymes a la contratación pública. La percepción global de este impacto es baja (media de 2,66), con un predominio de valoraciones negativas entre los expertos consultados.

Esta conclusión refuerza el diagnóstico ampliamente recogido en la literatura: las pymes aún deben sortear numerosos obstáculos para acceder al mercado de compras públicas (Gómez Fariñas, 2020; Canónico Sarabia, 2018). En este sentido, Flynn (2026) identifica un conjunto de barreras sistémicas que dificultan la participación efectiva de las pymes en los mercados públicos: licitaciones técnicamente diseñadas para operadores dominantes, agregación excesiva de demanda que imposibilita la concurrencia de pequeñas empresas, y una falta estructural de formación técnica entre los compradores públicos, que reduce su capacidad para diseñar procesos inclusivos.

Estas prácticas, aunque no contravienen directamente el marco legal, perpetúan una contratación pública poco permeable al tejido empresarial más vulnerable, lo que sugiere que, para una parte de los participantes, pesan factores organizativos en la aplicación práctica, sin que pueda descartarse la influencia de otros elementos (por ejemplo, el diseño de algunas exigencias o la propia estructura del mercado).

En resumen, la discrepancia entre las medidas legislativas diseñadas para apoyar a las pymes (división en lotes, simplificación de trámites, limitación de solvencia exigida, plazos de pago más cortos) y la baja percepción de impacto real en el terreno (valoración promedio 2,66) subraya que las reformas legales por sí solas no bastan si no van acompañadas de una aplicación rigurosa y de una voluntad decidida de remover las inercias administrativas contrarias a la participación de las pequeñas empresas.

Lo que subraya que la verdadera apertura de la contratación pública a las pymes depende menos del marco normativo, ya completo en sus herramientas fundamentales, que de su aplicación efectiva y del compromiso real de las Administraciones en adaptar sus prácticas al objetivo estratégico de inclusión del tejido empresarial más pequeño, que constituye, al fin y al cabo, el núcleo de la economía europea.

5. CONCLUSIONES

Los resultados, según la percepción experta recabada, sugieren que la Directiva 2014/24/UE ha contribuido a reorientar el modelo de contratación pública en España hacia un enfoque más estratégico, especialmente en lo relativo a la digitalización de los procedimientos y a la incorporación gradual de criterios de sostenibilidad en los procesos de licitación.

Sin embargo, los resultados también apuntan a una brecha significativa entre el diseño normativo y su aplicación real: las medidas de simplificación no han conllevado una reducción sustancial de la carga burocrática, el uso de herramientas orientadas a la innovación sigue siendo escaso, y el acceso efectivo de las pymes continúa limitado por obstáculos estructurales que permanecen sin resolver.

La mayor valoración del impacto de la digitalización en el sector privado sugiere que la modernización tecnológica está siendo más efectiva fuera del ámbito público, posiblemente debido a una mayor flexibilidad y capacidad de adaptación.

Por otro lado, la baja puntuación en fomento de la innovación y simplificación administrativa en ambos sectores apunta a la necesidad de reforzar estos aspectos para que la Directiva cumpla plenamente su potencial transformador.

Los resultados de la consulta sugieren una impresión extendida en la práctica: el problema no suele estar en la falta de normas, sino en la capacidad real para aplicarlas bien. La experiencia de los expertos sugiere que la contratación estratégica tropieza con límites muy concretos –personal, tiempo, procedimientos, herramientas, aprendizaje institucional– que condicionan su despliegue efectivo.

No obstante, estas conclusiones deben interpretarse con cautela. La consulta no permite establecer relaciones causales ni excluir otras explicaciones, como la posible tensión entre ambición normativa y capacidad de ejecución, o límites de diseño regulatorio que requieran medidas complementarias.

En consecuencia, los resultados deben interpretarse como una señal útil para orientar el diagnóstico y formular hipótesis, que convendría contrastar en el futuro mediante indicadores objetivos y análisis complementarios.

Las conclusiones obtenidas invitan a avanzar por dos líneas complementarias. En el plano académico, sería útil impulsar estudios comparativos y de seguimiento temporal que permitan observar la evolución del enfoque estratégico y, sobre todo, contrastar con datos si las percepciones recogidas en este trabajo se corresponden con cambios medibles en la práctica administrativa.

En el plano institucional, el desafío ya no radica tanto en promulgar nuevas normas, sino en aplicar plenamente las que ya existen, lo que exige profesionalización técnica, ajustes organizativos y mecanismos eficaces de seguimiento que aseguren la traducción de los principios estratégicos en resultados verificables.

El estudio refuerza, desde la percepción experta recabada, la idea de que la consolidación de la contratación pública estratégica no depende solo del impulso legislativo, sino también de una transformación sostenida de la cultura administrativa y del fortalecimiento de las capacidades operativas de las entidades contratantes.

En suma, según las valoraciones obtenidas, la Directiva 2014/24/UE tiende a consolidarse como un marco para orientar la contratación hacia objetivos estratégicos; no obstante, su eficacia práctica queda condicionada por la capacidad de los actores públicos y privados para afrontar barreras estructurales y culturales que siguen presentes.

En esa línea, la aplicación consistente de criterios sociales, ambientales y de innovación aparece como un factor relevante para avanzar hacia una contratación más estratégica y mejor alineada con los objetivos de las políticas públicas.

6. RECOMENDACIONES

A la luz del análisis realizado, se desprenden varias líneas de actuación que podrían contribuir a fortalecer el papel de la Directiva 2014/24/UE como instrumento estratégico en la contratación pública:

1. Impulsar la modernización tecnológica en el sector público. Es imprescindible promover la digitalización de los procesos contractuales, dotando a las Administraciones de recursos y formación adecuados para superar las barreras normativas y operativas que dificultan la adopción de tecnologías emergentes. La interoperabilidad de sistemas y la simplificación de trámites administrativos deben ser prioridades para lograr una gestión más eficiente y transparente.
2. Fomentar la innovación y la flexibilidad organizativa. La baja valoración del fomento de la innovación evidencia la necesidad de crear entornos propicios para la experimentación y la mejora continua. Resulta fundamental incentivar la colaboración público-privada, así como establecer mecanismos que permitan adaptar los procedimientos contractuales a las exigencias cambiantes del mercado y de la sociedad.

3. Reforzar la aplicación de criterios sociales y ambientales. Aunque se observa una convergencia en la importancia de estos criterios, su implementación efectiva requiere el desarrollo de indicadores claros y verificables, así como la capacitación de los agentes implicados en la evaluación y seguimiento de los impactos sociales y medioambientales de la contratación.
4. Promover la simplificación administrativa. La simplificación de los procedimientos debe abordarse desde una perspectiva integral, revisando los marcos normativos y eliminando cargas burocráticas innecesarias. La estandarización de documentos y la automatización de procesos pueden facilitar el acceso de las pymes y otros actores al mercado público, favoreciendo la competencia y la innovación.
5. Fortalecer la formación y sensibilización de los agentes implicados. La capacitación continua de los profesionales de la contratación pública, tanto en el ámbito público como privado, es esencial para garantizar la correcta interpretación y aplicación de la Directiva. La difusión de buenas prácticas y el intercambio de experiencias contribuirán a consolidar una cultura de contratación estratégica orientada a la consecución de los objetivos de las políticas públicas.

Los resultados de esta consulta aportan una primera aproximación al impacto percibido de los componentes estratégicos de la Directiva en España.

Un desarrollo posterior debería contrastar estas percepciones con indicadores objetivos y, en su caso, incorporar comparaciones territoriales y sectoriales.

En esa línea, una continuación de este trabajo abordará con mayor detalle las causas de las fricciones identificadas y las condiciones organizativas que pueden facilitar una implementación más efectiva.

7. LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Como ocurre en cualquier estudio basado en una consulta, los resultados recogen percepciones y pueden estar influidos por varios factores: quién decide participar, la información de la que dispone cada persona, el peso de experiencias recientes (sesgo de disponibilidad) y las diferencias entre territorios, instituciones y sectores en la contratación pública.

En consecuencia, estos resultados deben entenderse como señales y tendencias sobre cómo se percibe el grado de implantación, no como una medida directa del «impacto real» de la Directiva.

Para completar esta visión, futuras investigaciones podrían incorporar datos objetivos y comparaciones con otros países.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Blanco López, F. (2018). La doctrina social de los tribunales administrativos de recursos ante la contratación pública estratégica. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, extra 18, [monografías], 139-168.

Canónico Sarabia, A. (2018). *La contratación pública estratégica: con especial referencia al acceso de las pymes en las compras públicas* [tesis doctoral]. Universidade da Coruña. http://hdl.handle.net/2183/22633

Canónico Sarabia, A. (2020). La contratación pública estratégica en España. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura (RDAI)*, *4*(15), 219-239. https://hdl.handle.net/20.500.12766/589

Carmines, E. G. y Zeller, R. A. (1991). *Reliability and validity assessment*. SAGE Publications. https://doi.org/10.4135/9781412985642

Castel Aznar, L. (2024). Integración de la innovación en los contratos de obra del sector público: un elemento necesario para alcanzar los objetivos de la contratación estratégica. *Contratación Administrativa Práctica: Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, 192.

CNMC (2019). *Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España*. Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114_0.pdf

Creswell, J. W. (2013). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4.ª ed.). SAGE Publications.

Cronbach, L. J. (1951). Coefficient alpha and the internal structure of tests. *Psychometrika*, *16*(3), 297-334. https://doi.org/10.1007/BF02310555

Delpiazzo, C. (2011). Contratación pública electrónica en Europa y América Latina. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 66, 147-167. https://doi.org/10.18800/derechopucp.201101.006

Deschamps, A. (2025). Is green public procurement a deterrent for SMEs? Empirical evidence from France. *Small Business Economics*, 65, 1071-1094. https://doi.org/10.1007/s11187-025-01034-1

Flynn, A. (2026). Research on SME involvement in public procurement: A review, critique and conceptual framework. *Journal of Purchasing and Supply Management*, *32*(2), artículo 101052. https://doi.org/10.1016/j.pursup.2025.101052

Fuertes Giné, L., Vanacore, E. y Hunka, A. D. (2022). Public procurement for the circular economy: A comparative study of Sweden and Spain. *Circular Economy and Sustainability*, 2, 1021-1041. https://doi.org/10.1007/s43615-022-00150-4

García Rodríguez, M. J., Rodríguez Montequín, V., Ortega Fernández, F. y Villanueva Balsera, J. M. (2019). Public procurement announcements in Spain: Regulations, data analysis, and award price estimator using machine learning. *Complexity*, 1, artículo 2360610. https://doi.org/10.1155/2019/2360610

Gimeno Feliú, J. M. (2014). *El nuevo paquete legislativo comunitario sobre contratación pública: de la burocracia a la estrategia (el contrato público como herramienta del liderazgo institucional de los poderes públicos)*. Aranzadi.

Gimeno Feliú, J. M. (2019a). *La Ley de Contratos del Sector Público 9/2017: sus principales novedades, los problemas interpretativos y las posibles soluciones*. Aranzadi.

Gimeno Feliú, J. M. (2019b). La calidad como nuevo paradigma de la contratación pública. *Contratación Administrativa Práctica: Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, 159.

Gómez Fariñas, B. (2020). La participación de las pymes en la contratación pública: una visión desde el derecho europeo. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 24, 161-182. https://doi.org/10.18601/21452946.n24.07

Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista-Lucio, M. P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). McGraw-Hill.

Likert, R. (1932). A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, *22*(140), 55.

Lobera Serrano, J. A., Torres Albero, C. y Díaz-Catalán, C. (2019). La compra pública como instrumento de transferencia de conocimiento en regiones periféricas: evidencias de un estudio de caso en España. *Revista Española de Sociología*, *28*(3-sup1), 115-133. https://doi.org/10.22325/fes/res.2019.31

Lope Mariscal, R. J. (2017). *Aplicación directa de las Directivas de contratación de 2014 ante su falta de transposición en plazo* [trabajo de fin de grado]. Universidad Pontificia Comillas. http://hdl.handle.net/11531/11796

Navarro Gómez, C., González Medina, M. y Vera Luis, L. A. (2025). Gobiernos locales y ejecución de fondos Next Generation EU: capacidad de los municipios madrileños para la gestión de fondos europeos. *Anuario de Derecho Municipal*, 18, 167-203. https://doi.org/10.37417/ADM/18-2024_1.06

Nunnally, J. C. y Bernstein, I. H. (1994). *Psychometric theory* (3.ª ed.). McGraw-Hill.

Palomino Flores, H. (2022). Influencia de la contratación pública en la efectividad del cumplimiento del planeamiento estratégico institucional. *Revista San Gregorio*, 52, 203-219. https://doi.org/10.36097/rsan.v0i52.2050

Pires, V., Pineda Nebot, C., Romeu Granados, J. y Juárez Rodríguez, G. (2014). Nuevas perspectivas en la gestión de las administraciones públicas: una visión comparada de la contratación pública electrónica. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, *1*(2), 159-180. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47540

Reynaers, A. M., Navarro Gómez, C., González Medina, M. y Rama Caamaño, J. (2021). *La externalización de servicios públicos a nivel local: experiencias, competencias y desafíos de la gestión de los contratos*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Rosell, J. (2026). Green public procurement on EU Directive 2014/24: adoption effects of mandatory and voluntary transposition. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 26, 123-143. https://doi.org/10.1007/s10784-025-09696-8

Saris, W. E. y Gallhofer, I. N. (2007). *Design, evaluation, and analysis of questionnaires for survey research*. John Wiley & Sons. https://doi.org/10.1002/9780470165195

Tavakol, M. y Dennick, R. (2011). Making sense of Cronbach's alpha. *International Journal of Medical Education*, 2, 53-55. https://doi.org/10.5116/ijme.4dfb.8dfd

Telles, P. (2024). The evolution of electronic public procurement under Directive 2014/24/EU. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, *19*(4), 242-248. https://doi.org/10.21552/epppl/2024/4/5

Uyarra, E., Zabala-Iturriagagoitia, J. M., Magro, E. y Flanagan, K. (2020). Public procurement, innovation and industrial policy: rationales, roles, capabilities and implementation. *Research Policy*, *49*(1), artículo 103844. https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.103844

Varela Rey, M. y Moñux Chércoles, D. (2020). Una década de compra pública innovadora (CPI) en España: balance y lecciones aprendidas. *Economía Industrial*, 415, 27-35. https://www.mintur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/415/VARELA%20REY%20Y%20MON%CC%83UX%20CHE%CC%81RCOLES.pdf

Vázquez Fernández, B. (2019). La contratación pública al servicio de las pequeñas y medianas empresas. *Gabilex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, extra 1, 229-246. https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/articulos/la-contratacion-publica-al-servicio-de-las-pequenas-y-medianas-empresas

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 16-12-2025
Modificado: 13-01-2026
Aceptado: 13-01-2026
Publicado: 27-04-2026
ISSN: 1989-8975 – DOI: https://doi.org/10.24965/reala.11623
Páginas: 92-106

Referencia: Vidal Cernadas, G. (2026). Competencias municipales y potestades excepcionales tras el rediseño del principio de autonomía local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 92-106. https://doi.org/10.24965/reala.11623

Competencias municipales y potestades excepcionales tras el rediseño del principio de autonomía local

Municipal competences and exceptional powers after the redesign of the principle of local autonomy

Vidal Cernadas, Gabriel
Universidade de Vigo. Departamento de Derecho Público (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0009-0000-6025-5767
gabriel.vidal@uvigo.gal

NOTA BIOGRÁFICA

Investigador contratado predoctoral del Área de Derecho Constitucional de la Universidad de Vigo. Sus líneas de investigación se centran en el estudio de las emergencias sanitarias y su incidencia en el sistema jurídico-institucional.

RESUMEN

Objetivos: el municipio se configura como una pieza indispensable en la lucha contra la necesidad, y lo hace en base a los principios de cooperación, coordinación y solidaridad, que fundamentan la actuación interadministrativa y favorecen la articulación conjunta de medidas. Sin embargo, recientes catástrofes naturales –como la COVID-19, las inundaciones provocadas por la DANA de Valencia y los incendios forestales en Galicia y Castilla y León– han puesto de manifiesto la fragilidad del equilibrio entre una respuesta rápida y una respuesta cohesionada. Por ello, el artículo ofrece un estudio sobre algunos de los más recientes cambios doctrinales y jurisprudenciales en relación con el principio de autonomía local y su incidencia en la articulación de competencias municipales de excepción. **Metodología:** el trabajo brinda un enfoque eminentemente dogmático, fundamentado tanto en un análisis normativo como doctrinal a la luz de los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes en la materia, como el aportado por la reciente STC 64/2025, de 13 de marzo. **Resultados:** lo anterior ha permitido realizar someras aportaciones de carácter dogmático para una mejor comprensión del actual modelo de excepción español en el ámbito municipal, detectando ciertas inconsistencias normativas y ofreciendo posibles puntos de mejora en lo relativo al reforzamiento de las competencias municipales durante circunstancias de necesidad. **Conclusiones:** recientes cambios jurisprudenciales y legales dotan de un contexto propicio para repensar los poderes de excepción de los entes locales, tanto desde la perspectiva de la articulación autónoma de medidas como desde la coordinación interadministrativa en situaciones de necesidad.

PALABRAS CLAVE

Autonomía local; COVID-19; coordinación; garantía constitucional; ponderación; reglamentos de necesidad.

ABSTRACT

Objectives: Municipalities play a key role in responding to situations of necessity, acting on the basis of cooperation, coordination and solidarity, which underpin interadministrative action and enable joint measures. Recent crises –such as COVID-19, the Valencia DANA floods, and wildfires in Galicia and

Castilla y León– have revealed the fragility of the balance between swift and coordinated responses. This article examines recent doctrinal and case-law developments concerning the principle of local autonomy and their impact on the allocation of exceptional municipal powers. **Methodology:** The study adopts a predominantly dogmatic legal approach, combining normative and doctrinal analysis with an examination of the most relevant case law, including Constitutional Court Judgment STC 64/2025 of 11 April. **Results:** The analysis offers targeted dogmatic insights into the current Spanish model of exception at the municipal level, identifying regulatory inconsistencies and proposing avenues to strengthen municipal powers in situations of necessity. **Conclusions:** Recent legal and jurisprudential developments provide a favourable context to rethink local emergency powers, both in terms of autonomous decision-making and interadministrative coordination in times of necessity.

KEYWORDS

Local autonomy; COVID-19; coordination; constitutional guarantee; ponderation; necessity regulations.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL DERECHO DE EXCEPCIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL. 2.1. LA AUTONOMÍA LOCAL: DESDE LA GARANTÍA INSTITUCIONAL HASTA LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL. 2.1.1. La autonomía local como «garantía institucional». 2.1.2. La autonomía local como «garantía constitucional». 2.2. COMPETENCIAS LOCALES Y POTESTADES EXCEPCIONALES. 2.3. EL AYUNTAMIENTO COMO ENTE POLÍTICO EN LA LUCHA CONTRA LAS CRISIS. 2.4. EL AYUNTAMIENTO COMO ENTE EJECUTOR EN LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA DE EMERGENCIA. 2.4.1. El «papel ejecutivo y no definidor» de los municipios en la lucha contra la necesidad. 2.4.2. Hacia una definición de «coordinación» funcional en situaciones de excepción. 3. CONCLUSIONES. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

En desarrollo de la previsión del art. 116 CE, la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOEAES), promulgada tras pocos meses de un intento de subversión del orden constitucional, vino a configurar la regulación básica por la que habría de regirse una eventual declaración de necesidad, erigiendo un modelo de «Constitución resistente a la excepción» (Cruz Villalón, 1981, p. 112; 1984). Si bien la norma ofrece una amplia cobertura normativa a la hora de articular una respuesta frente a situaciones de necesidad, lo cierto es que de la naturaleza de la excepción misma se desliga la imposibilidad por parte del derecho positivo de prever total o parcialmente cualquier tipo de escenario de crisis (Álvarez Álvarez, 2021, p. 320).

La imprevisibilidad misma del evento excepcional tiende a justificar cierta flexibilización del derecho, manifestando, entre otras, alteraciones del principio de separación de poderes, de competencia o de jerarquía normativa. En el ámbito competencial, la declaración de cualquiera de los estados previstos en la LOAES implica una acumulación de funciones *ratio necessitatis* en el Ejecutivo central (Alzaga Villaamil, 2016, p. 532)[1] o, en caso de delegación, en el autonómico. No obstante, lo cierto es que en el marco de un Estado plural y territorialmente descentralizado como el español (art. 2 CE) ello puede conllevar tensiones con el principio de autonomía de los distintos entes territoriales (art. 137 CE). De entre todos, los entes locales juegan un papel particular en la lucha contra la necesidad, tanto por su posición orgánicamente inferior como por la capacidad de respuesta de que gozan en base a diversos mecanismos de acción previstos en la ley.

Posiblemente las particularidades formales y materiales que rodean la declaración de un estado de necesidad sean las que hayan dificultado la publicación de estudios sobre las competencias locales ante situaciones de esta naturaleza. Y es que, si bien la doctrina ha tendido a abordar cuestiones concretas de este fenómeno, no existen hasta la fecha estudios con un enfoque sistemático sobre el rol municipal en contextos de excepción. Este trabajo, sin embargo, parte de la base de que solo una visión de conjunto permite abordar las principales dificultades que surgen en el tratamiento del poder local en situaciones de

[1] «[E]s preferible para el Estado y la comunidad vivir utilizando un órgano de acción, que es una fuente de Derecho inferior (el poder ejecutivo) que sucumbir por haber permanecido fiel a una fuente de Derecho superior, que no es órgano de acción (el legislativo)».

excepción, algunas de las cuales continúan irresueltas en seno doctrinal. A tal efecto se aporta una visión sistemática o de conjunto, atendiendo, en primer lugar, al reciente concepto de garantía constitucional de la autonomía local adoptado por la jurisprudencia (2.1) y su posible incidencia en el ámbito competencial de los entes locales (2.2). Posteriormente, se aborda la actuación municipal en situaciones de excepción, materializada en dos dimensiones: competencias políticas o domésticas (2.3) y competencias ejecutivas o de coordinación (2.4).

Recientes experiencias como la de la COVID-19, la dana de Valencia o los incendios ocasionados en buena parte del territorio nacional han servido de apoyo a la exposición, permitiendo ilustrar los cambios normativos y jurisprudenciales que posiblemente contribuirán a futuras reformulaciones de la teoría de la excepción en el ámbito local.

2. EL DERECHO DE EXCEPCIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL

2.1. La autonomía local: desde la garantía institucional hasta la garantía constitucional

2.1.1. *La autonomía local como «garantía institucional»*

El principio constitucional de autonomía consagra la protección de un núcleo de poder reservado y libre de injerencias frente a otros entes territoriales que pudiesen menoscabar el sistema competencial y de autogobierno de los entes locales. El sistema territorial español, heredero del sistema administrativo napoleónico (Vandelli, 1989, pp. 181-194; 1992)[2], privilegió el principio de distribución competencial sobre el principio de jerarquía (Alli Aranguren, 2007, p. 47), estableciendo así uno de los principios básicos de un Estado autonómico y plural (art. 2 CE), cuya estructura básica figura hoy en el art. 137 CE:

> El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Hoy el principio de autonomía se configura como piedra de toque del organigrama competencial administrativo, tendente a la facilitación del objetivo primordial de cualquier ente de la Administración pública: el servicio, con objetividad, a los intereses generales (art. 103 CE). Esta disposición descansa sobre el principio de legalidad, eminentemente consagrado en el art. 9.1 CE y completado por el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), manifestaciones ambas del Estado de derecho sobre el que se funda la vigente CE (art. 1). Puede decirse, así, que para la realización de los intereses generales, la Administración pública actúa con sometimiento a la ley y al derecho, quedando sus actos y disposiciones fiscalizadas tanto por la jurisdicción ordinaria (art. 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa) como por la constitucional (art. 2.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

Sin embargo, el escaso desarrollo del contenido constitucional del principio de autonomía local llevó al Tribunal Constitucional a buscar una fórmula para blindar constitucionalmente cierto contenido esencial frente a cualquier intromisión legislativa. Para ello, la protección del instituto de la autonomía local se consagró en la jurisprudencia constitucional[3] mediante la introducción de un mecanismo importado de la doctrina alemana de principios del siglo xx (Parejo Alfonso, 1981), sobre el que reposará también la idea misma de

---

[2] Los decretos de 12 de diciembre y 22 de diciembre de 1789 aprobados por la Asamblea Nacional configuraron un sistema local descentralizado en reacción al centralismo del Ancien Régime. La esencia de la reforma consistió en la introducción de un municipio por cada grupo de población (art. 7 del Décret du 22 décembre 1789 concernant la constitution des assemblées représentatives et des assemblées administratives) regido por instituciones democráticamente electas. Napoleón, sin embargo, recentralizaría parcialmente el *pouvoir municipal* mediante la creación de prefecturas directamente dependientes de la Administración estatal, que se establecerían como superiores jerárquicos del *maire*. El capítulo I del título VI de la Constitución española de 1812 heredó, en fin, algunos de los postulados claves previamente establecidos en las precursoras normas revolucionarias y napoleónicas (v. g., el art. 310 de la Carta Magna establecía lo siguiente: «Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente». (Para una visión crítica de la idea natural de un pouvoir municipal natural, García de Enterría, 1961, p. 325).

[3] SSTC 32/1981, de 13 de agosto, FJ 4 y 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9. Véase, en este mismo sentido, las SSTC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 6; 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 5 a); 213/1988, de 11 de noviembre, FJ2; 214/1989, de 21 de diciembre;

protección de un núcleo intangible de los derechos fundamentales (Riquelme Vázquez, 2022): la *garantía institucional* (Schmitt, 2011). Esta concepción del principio de autonomía local, huelga decirlo, encontró perfecto acomodo entre la doctrina, si bien con ciertas matizaciones en lo relativo al alcance de ese «núcleo mínimo» constitucionalmente protegido (Bandrés Sánchez-Cruzat, 1998, p. 27; Milans del Bosch, 1998, p. 48; Parejo Alfonso, 2003, p. 42; Sosa Wagner, 2003, p. 167; Sánchez Morón, 2003, p. 204; Aragón Reyes, 2009, p. 841; Fuentetaja Pastor, 2015, p. 102).

Fue la STC 32/1981 (FJ2) la que se encargó de desarrollar estos «elementos esenciales» de la autonomía local, los cuales se concretaron en la existencia de órganos propios de gobierno y administración para el ejercicio de cuantas competencias sean de interés local[4]. Aunque limitado por eventuales intereses supralocales, el TC blindó con este temprano pronunciamiento un mínimo espacio competencial reservado a los entes locales y, en especial, al municipio, en tanto imbuido de una «autonomía reforzada»[5].

La autonomía local, como categoría de contenido legal, hubo de quedar ligada a la normativa básica en la materia, a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, integrada como parámetro de constitucionalidad (STC 140/2006, FJ 2). En este sentido, la aprobación de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, culminaría la protección de las competencias locales mediante el reconocimiento de los conflictos en defensa de la autonomía local (art. 2.1 d) bis LOTC), ligando definitivamente el ejercicio de competencias propias al estatus mínimo protegido por el principio de autonomía.

2.1.2. *La autonomía local como «garantía constitucional»*

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional de la última década, sin negar ese núcleo mínimo en que se traduce el respeto por la autonomía local, ha realizado un giro deliberado en la concepción sobre la protección de los arts. 137 y 140 CE. Así, el TC ha ido abandonando progresivamente el concepto de garantía institucional en favor del de *garantía constitucional*, dotando de mayor entidad a este elemento clave en la configuración del sistema territorial (SSTC 41/2016, de 3 de marzo; 111/2016, de 9 de junio; 54/2017, de 11 de mayo).

En relación con la naturaleza de esta reciente garantía constitucional, huelga decir que el *overruling* material, definitivamente reconocido en la STC 64/2025, de 13 de marzo, viene a postular vigorosamente el principio de autonomía local como un:

> (…) principio en sentido técnico-jurídico (…), [que] comprende, en definitiva, un *núcleo mínimo* de autonomía que no puede ser desconocido por los poderes públicos –en particular, por los legisladores estatal y autonómicos, 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 (cursivas nuestras) (STC 64/2025, de 13 de marzo, FJ 6).

Así, mientras temprana jurisprudencia había reconocido, como se detallará posteriormente, el *carácter bifronte* de la autonomía local (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4), la STC 64/2025 propone definitivamente una concepción *bidimensional* de la autonomía local:

I. por un lado, la dimensión *proteccionista o negativa*, propia de la garantía institucional, cuya finalidad pasa por evitar intromisiones indebidas en caracteres esenciales de la configuración autónoma;
II. por otro lado, la dimensión *promocionista o positiva*, que implica un deber de observancia para con los poderes públicos tendente al reforzamiento de las funciones que son propias de lo local (Velasco Caballero, 2021, p. 17) y que le otorga, de esta forma, una naturaleza similar a la de los principios rectores (título I, cap. III CE) en cuanto a su protección.

Esto ha supuesto, en consecuencia, una modificación en el canon de protección del principio de autonomía local que no pasa ya, exclusivamente, por la búsqueda de eventuales transgresiones de variable

---

46/1992, de 2 de abril, FJ 2; 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2; 51/2004, de 13 de abril FJ 9; 83/2005, de 7 de abril, FJ 7; 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4; 240/2006, de 20 de julio y 103/2013, de 25 de abril FJ 3.

[4] La Carta Europea de la Autonomía Local de 1985, ratificada por España en 1988, ofrece su propio concepto de autonomía local, entendiendo por tal «el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».

[5] Así, por ejemplo, lo reconocía la STC 40/1998, de 19 de febrero (FJ 39), al ligar las competencias urbanísticas a los intereses propios del municipio y, en consecuencia, a la garantía institucional protegida por el principio de autonomía local.

intensidad. Ahora, la protección del principio de autonomía se expresa también mediante un juicio de ponderación «que identifique los bienes en juego, calibre su importancia y determine si el beneficio asegurado a uno compensa el sacrificio impuesto a otro» (STC 111/2016, FJ 8 c). Según la propia formulación del Tribunal:

> Al mismo tiempo, y en tanto que mandato de optimización, la autonomía local exige que, en materias de interés municipal, *la falta de atribución de competencias a los municipios o su restricción cuente con una justificación suficiente*. Desde esta perspectiva, para determinar si la intervención del legislador (en este caso, autonómico) en la regulación del régimen local respeta, o no, la garantía constitucional de la autonomía local, 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; y (iii) si ha asegurado a los ayuntamientos implicados un *nivel de intervención tendencialmente correlativo a la intensidad de tales intereses*. Todo ello sobre la base de que la comunidad autónoma puede ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración a la hora de distribuir funciones, pero garantizando el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración» (cursivas nuestras)[6] (STC 64/2025, 13 de marzo, FJ 6).

El fortalecimiento del principio de autonomía local plantea cuestiones de distinto género, lo que ameritaría un análisis concreto que aquí no puede ser abordado. Baste con señalar cómo la dimensión competencial ligada al principio de autonomía viene a ser ahora reforzada mediante la adición de un canon interpretativo más favorable a los intereses locales. En un contexto de «imbricación de intereses diversos» (STC 51/2004, FJ 12), una mayor protección frente a la injerencia de otras instancias territoriales, junto con una renovada promoción de las funciones propias del ente local, podrá traducirse en un mayor alcance competencial (y un mayor respeto al principio de autoorganización política del municipio), tanto en contextos de normalidad como de necesidad[7].

2.2. Competencias locales y potestades excepcionales

Una aproximación al papel de los entes locales en contextos de crisis requiere de una somera exposición del sistema de reparto competencial fijado en la Constitución y las leyes, tarea esta para la cual, debido una vez más al silencio normativo, la labor esclarecedora del Tribunal Constitucional ha resultado determinante. Un primer paso en esta aproximación pasa por señalar que el organigrama competencial local, a diferencia del autonómico (arts. 147 y 148 CE) y estatal (art. 149 CE), se ha configurado fundamentalmente como un sistema de distribución competencial de carácter legal, a juego, en fin, con el diseño del principio de autonomía.

Este intencional llamado al desarrollo legal del régimen local parte precisamente de las previsiones constitucionales recogidas en los arts. 149.1.18.ª CE, que reservan al Estado la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y 148.1.2.ª, que autoriza a las CC. AA. a asumir competencias, en virtud de la legislación de régimen local de transferencia (recogida principalmente en sus Estatutos de Autonomía), en materia de modificación de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, de las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales. Esta tensión entre las atribuciones propias de las entidades locales y las competencias de distinta titularidad que inciden en el ámbito local es lo que conocida jurisprudencia constitucional ha venido a denominar el «carácter bifronte» de la autonomía local:

> Los entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 C. E.); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que, en todo caso, debe respetar la autonomía y, como sustrato inexcusable de esta, reconocerles personalidad propia (STC 84/1982, de 15 de enero, FJ4)[8].

---

[6] Véanse también las SSTC 152/2016, de 22 de septiembre, FJ 6; 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 4, y 124/2023, de 26 de septiembre, FJ 5 e).

[7] Ello, huelga apuntar, siempre y cuando la jurisprudencia iniciada en 2016 obedezca a la intención de formular un cambio real en la concepción de cómo se defina la autonomía local y no a una mera modificación de su *nomen iuris*. No han tardado en aparecer voces discordantes en relación con el pronunciamiento de 2025 que apuntan, precisamente, en aquella dirección. Señaladamente, véase la aportación de Torrecillas Martínez (2025, p. 111).

[8] También STC 214/1989, de 21 de diciembre.

Como manifiesta la exposición de motivos de la LBRL, y tal como se deduce de lo expuesto en el punto anterior, la principal dificultad en la concreción competencial de los entes locales surge de la dialéctica entre la máxima participación local en los asuntos que son de su interés (autonomía territorial) y los intereses supralocales que, generalmente, participan también de la mayoría de las disputas (unidad territorial). Así: «salvo algunas excepciones, son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las corporaciones locales; lógicamente, también son raras aquellas en las que no exista interés local en juego»[9].

El sistema competencial fijado por la LBRL puede categorizarse, siguiendo la doctrina del TC, en base a tres tipos de competencias:

I. competencias propias, que son las determinadas por el art. 25.2 LBRL;
II. las competencias *delegadas* por el Estado y las comunidades autónomas (art. 27 LBRL) y,
III. las demás, que son las que, diferenciadas de las anteriores, quedan *sometidas al régimen del art. 7.4 LBRL* (STC 54/2017, de 11 de mayo).

Este galimatías competencial, alimentado por la ingente cantidad de legislación sectorial, arroja varios problemas relativos no solo a la determinación del sujeto competente, sino también en lo relativo al propio sistema de fuentes, en todo momento en que, a pesar de contar con un estatus constitucional reforzado, la habilitación competencial viene establecida por normas con rango de ley, generando una importante discusión sobre si el conflicto entre normas locales y las restantes normas estatales y autonómicas se dirime en términos de jerarquía o de competencia (Castillo Abella y Velasco Caballero, 2021, pp. 73-105; contra, Lliset Borrell, 2001, p. 163).

Comprender la problemática de las competencias locales ordinarias es clave para poder dar otra vuelta de tuerca al asunto y abordar una cuestión tan difusa como lo es la de los poderes de excepción propios y su proyección a futuro en base a la reciente jurisprudencia constitucional.

Sin desconocer la relevancia de la crisis aérea del año 2010, a raíz de la cual se sentaría una jurisprudencia esencial sobre la «fuerza de ley» de los decretos de excepción de declaración y prórroga del Estado de alarma (residenciando su exclusivo control en el TC; STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 9), fue la experiencia de la COVID-19 la que realmente obligó a desempolvar la antigua maquinaria estatal de excepción. La imprevisibilidad y gravedad existencial de las circunstancias que justificaron la declaración del Estado de alarma (art. 116.2 CE) vía Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se tradujo en una importante reacción normativa e institucional –en ocasiones ciertamente experimental– por parte de cada una de las instancias territoriales del Estado.

Si bien en este tipo de situaciones la autoridad competente asume un papel protagónico, centralizando sobre sí la potestad de dictar o realizar medidas de excepción, la regulación básica y sectorial reserva a los entes locales importantísimos medios para combatir las situaciones de necesidad, incluso sin previa declaración formal a través de la LOAES. Dichas medidas, de diversa naturaleza, denotan así mismo la bipolaridad del ente local en tanto que incardinado en una estructura compleja dentro de la cual ha de velar por sus propios intereses. En consecuencia, a efectos de esta exposición, habrá que partir de una necesaria distinción en virtud de la autonomía de que goza el ente local en su lucha contra la necesidad: en primer lugar, las medidas que los entes locales pueden adoptar en tanto actores políticos democráticamente legitimados para proteger sus intereses domésticos (2.3); en segundo lugar, las medidas que, fruto de una actuación conjunta de varios entes administrativos, llevan a cabo y ejecutan en el seno de su circunscripción municipal o en auxilio de circunscripciones vecinas (2.4).

2.3. El ayuntamiento como ente político en la lucha contra las crisis

El poder político del ayuntamiento se consagró tempranamente en la jurisprudencia constitucional como un producto de la distribución vertical del poder, en tanto que fundamento de la autonomía local[10] (Parejo Alfonso, 2003, p. 41). Así, la desconcentración de poderes desde el Estado en favor de otras instancias territoriales, también democráticamente legitimadas, como el municipio, vino a traducirse en «la capacidad [del municipio] de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo con criterios de

[9] Sobre la diferencia entre soberanía y autonomía, y el debido respeto a la configuración plural del Estado (art. 2 CE), por todos STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3.

[10] STC 214/1989, de 21 de diciembre, y 53/1993, de 1 de febrero.

naturaleza esencialmente política» (STC 193/1987, de 9 de diciembre)[11]. Sin embargo, cuando la necesidad obliga a repensar los mecanismos de frenos y contrapesos constitucionales mediante la modificación de las reglas ordinarias de competencia (Álvarez García, 1994, pp. 332 y ss.; 2025, pp. 13-43), esa «redistribución vertical del poder público» queda en entredicho.

La lucha contra la crisis de la COVID-19 demuestra que buena parte de las medidas que los entes municipales pudieron llevar a cabo de forma autónoma pivotaron sobre su potestad de autoorganización (art. 4.1.a) LBRL) y de gestión directa de sus servicios (art. 85.2 LBRL), lo que, a juicio de un sector doctrinal, restringió sobremanera el potencial de los entes locales para dar una rápida respuesta ante una situación de esta índole (Cierco Seira y Ropero Vilaró, 2020, p. 118). Ignotas permanecieron algunas vías ante eventuales amenazas, que por la capacidad de gestión y respuesta inmediata que ofrecen, conviene reconsiderar.

En este sentido, si bien el poder normativo del pleno municipal se erige como el habitual en situaciones de normalidad (art. 22.1.d) LBRL), lo cierto es que la transformación histórica de la figura del alcalde, de ser un representante del Ejecutivo central a un representante democrático de la Administración local (Del Saz *et al.*, 2015, p. 180; Villar Crespo, 2025, pp. 233 y ss.), elegido por el municipio y controlado políticamente por el pleno, le otorga una legitimidad democrática singular. Así, el legislador básico reguló una figura de «alcalde fuerte» que orgánicamente vino a erigirse como la cúspide de la Administración local[12]. Quizá por ello el legislador, sobre la base de cierta herencia histórica[13], decidió residenciar en la figura del alcalde la capacidad de adoptar, bajo su propia responsabilidad, medidas de necesidad tanto en municipios en régimen común como en municipios de gran población (respectivamente, arts. 21.1.m y 124.4.h LBRL). Todo ello, sumado al reciente énfasis constitucional en la protección y promoción de la figura del principio de autonomía local, justifica la importancia de repensar la figura del alcalde como actor autónomo en la lucha contra futuras crisis.

Para realizar esta aproximación, lo primero en lo que se ha de reparar es en el amplio concepto de medidas que, empleado en contextos de excepción, ha resultado históricamente problemático. Y es que, desde luego, ni la fórmula empleada para los municipios en régimen común, ni la empleada para los municipios de gran población ofrecen alguna pista sobre la naturaleza de las medidas que el alcalde puede articular. Por su parte, el presupuesto habilitante tampoco aporta indicios debido a su alto grado de generalidad, pues se reduce, respectivamente, a «caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos» (art. 21.1.m LBRL) y «casos de extraordinaria y urgente necesidad» (art.124.4.h LBRL).

No obstante, debe apuntarse con carácter previo que la ambigüedad de la fórmula «medidas» no debe ser considerada un cheque en blanco a favor del Ejecutivo, sea este estatal o local. Es cierto, en fin, que esta indeterminación conlleva un razonable margen de apreciación en el empleo de disposiciones o de actos (de diverso alcance), pero no reconoce la existencia de una nueva institución (tertium genus) entendida como «medida de necesidad» de justiciabilidad y alcances indeterminados (en sentido contrario, Velasco Caballero, 2020a). En relación con las concretas medidas que en el ámbito local pueden sustanciarse para responder a contextos de crisis, hace tiempo que la doctrina ha desarrollado, inspirada en los famosos *Notverordnungen* del *Reichspräsident* weimariano, el concepto de *reglamentos de necesidad,* residenciados en la figura del alcalde.

En efecto, aunque los arts. 21.1.m) y 124.4.h) LBRL no dispongan nada sobre la naturaleza normativa de las medidas que puedan ser adoptadas en tales circunstancias, resulta hoy aceptado que el alcalde

---

[11] También SSTC 4/1981, de 24 de febrero, y 84/1982, de 15 de enero.

[12] De la regulación contenida en la LBRL para los alcaldes de régimen común y de gran población, pueden extraerse las siguientes funciones: el alcalde es el presidente de la corporación municipal, dirige el gobierno y la Administración local, convoca y preside pleno, junta de gobierno y demás órganos municipales; representa oficialmente al ayuntamiento y ejerce acciones judiciales y administrativas en su nombre; desempeña la jefatura superior del personal de la corporación y de la Policía Municipal, con facultades de sanción disciplinaria; supervisa y dinamiza los servicios públicos; ordena gastos dentro de su ámbito, firma pagos, rinde cuentas y puede contratar directamente obras y servicios hasta ciertos límites. Puede, además, dictar bandos y tomar medidas de urgencia. El alcance de estas potestades se analizará a continuación.

[13] La Constitución de 1812 vinculaba al alcalde con el mantenimiento de la seguridad de las personas y bienes de los vecinos o la conservación del orden público, sin perjuicio de lo cual fue propiamente el Estatuto Municipal de 9 de marzo de 1924, aprobado bajo el Directorio de Miguel Primo de Rivera, el que atribuyó verdaderas facultades de excepción al alcalde. El art. 193 del Estatuto recogía que: «En caso de gravedad extraordinaria, producida por epidemia, trastorno grande de orden público, guerra, inundación o cualquier otro accidente de análoga entidad, los alcaldes podrán adoptar personalmente y bajo su responsabilidad más estrecha las medidas que juzguen inaplazables y deberán reunir sin demora la Comisión municipal permanente. Esta, a su vez, si la trascendencia de la medida lo aconsejare, convocará al Ayuntamiento a sesión extraordinaria».

ostenta un particular poder reglamentario[14] con efectos generales y con capacidad de renovar el ordenamiento jurídico en el que se inserta (Farré Tous, 1997, p. 106; Embid Irujo, 2003, p. 520; García de Enterría y Fernández, 2011, p. 227; Castillo Abella y Velasco Caballero, 2021, p. 101; Toscano Gil, 2021, p. 274; Guillén Navarro, 2021, p. 5; Rebollo Puig *et al.*, 2007, p. 485; Villar Crespo, 2025, p. 269). Aceptando lo anterior, se ha convenido (y, como se dirá, la práctica también lo ha ratificado) en que el instrumento idóneo para canalizar disposiciones de una tal naturaleza pasa eminentemente por el recurso al bando de alcaldía (art. 21.1. LBRL y 124.4.g LBRL)[15], pudiendo manifestarse así como un acto de alcance general y, en circunstancias de necesidad, como una disposición con carácter reglamentario con un específico rol dentro del sistema de fuentes.

Sin embargo, ello debería entenderse con cierta cautela: en primer lugar, porque solo un contexto excepcional habilita para hacer de los bandos de alcaldía auténticas normas jurídicas, en todo momento en que los bandos ordinarios del alcalde (art. 21.1.e LBRL), renueven o no el ordenamiento jurídico, tienen un muy limitado alcance[16]; y, en segundo lugar, porque los bandos dictados por el alcalde en contextos de necesidad cuentan con efectos temporalmente limitados en virtud del *principio de temporalidad* de la excepción.

Ahora bien, sentada la cuestión de la naturaleza normativa de los bandos de necesidad, urge preguntarse por una cuestión de máximo interés en relación con este poder de excepción, como lo es el de su alcance competencial. Esta incógnita ha sido despejada por la doctrina desde tres posturas distintas: una, que aboga por que el alcalde solo puede arrogarse competencias propias del pleno en situaciones de necesidad (Rebollo Puig *et al.*, 2007, p. 485; Velasco Caballero, 2020a; Farré Tous, 1997, p. 115); otra, que considera que la LBRL legitima al alcalde para disponer de competencias que rebasen el estricto ámbito local (Álvarez García, 1994, p. 394; Villar Crespo, 2025, p. 269)[17]; y una tercera, que defiende la imposibilidad del alcalde de regular materias mediante bando de necesidad ajenas a sus competencias ordinarias (Guillén Navarro, 2021). Lo cierto es que la falta de jurisprudencia, la ausencia de consenso doctrinal, la poca claridad legislativa y la inexistencia de una teoría de la excepción purgada de elementos metanormativos (si es que acaso esto es posible) obligarán a los Altos Tribunales a pronunciarse eventualmente sobre el asunto, habiendo de dirimir, tal como apunta la nueva línea jurisprudencial, en base a criterios ponderativos.

Sí se podría, en cambio, establecer una cierta demarcación del alcance material de los poderes de excepción del alcalde en base a dos límites fundamentales:

1. El primer límite pasa, como ya se adelantó, por la ponderación entre intereses meramente locales e intereses supralocales[18], asentada en la STC 64/2025 (supra, 2.2). Así, donde exista un interés superior al de la estricta circunscripción local, habrá que atenerse al impacto de la limitación de competencias en el principio de autonomía local y asegurar una participación proporcionada al ente local, atendiendo al efecto del sistema de distribución competencial. No obstante, este límite opera ahora como una reforzada garantía en lo que a la articulación de una respuesta jurídica a la excepción en el ámbito local se refiere. Así, solo un adecuado juicio ponderativo podrá otorgar una «justificación

---

[14] En situaciones de normalidad solo atribuible a ordenanzas y reglamentos orgánicos del pleno *ex* art. 22.2.d LBRL.

[15] También el art. 55, del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y el art. 41.13 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

[16] De esta forma, en situaciones de normalidad, los bandos se limitan a recordar la existencia de las leyes y reglamentos (STS de 10 de mayo de 1991), tienen por objeto cuestiones de tono menor o de mero carácter instrumental (STS de 10 de octubre de 1983) o fijan el lugar en el que se llevarán a cabo determinadas actuaciones o prestaciones (STS de 24 de octubre de 1986). Sin embargo, existe jurisprudencia reconociendo naturaleza normativa a los bandos ordinarios del alcalde, así la STS de 9 de mayo de 1991: «...en el Derecho administrativo español es sabido que los alcaldes son titulares de potestad reglamentaria que ejercen mediante bandos. Ello sin perjuicio de que no todos los bandos sean auténticos reglamentos, pues en ocasiones bajo esta denominación pueden encontrarse llamamientos al vecindario para que cumpla sus obligaciones o incluso actos concretos. Planteada la cuestión de esta manera, hay que pronunciarse sobre si el bando impugnado por el presente recurso es o no una disposición de carácter general. A ello debe responderse afirmativamente por cuanto establece obligaciones y derechos para el conjunto del vecindario...».

[17] Este destacable estudio ha defendido recientemente que «[u]na visión general nos permite afirmar que con la habilitación prevista en el art. 21.1.m) LRBRL el alcalde puede dictar "medidas necesarias" ante cualquier situación de necesidad que comprometa la existencia del municipio o la integridad y los bienes de los vecinos, incluso aunque la materia esté atribuida al pleno, como hemos visto. En otras palabras, esta cláusula general le permite realizar prácticamente todo, ya implique emisión de actos administrativos o, incluso, de reglamentos (de necesidad) si ello fuese preciso, o ya contenga actuaciones dentro del concepto tradicional de orden público (supuestos provocados por la mano del hombre) o por hechos de la naturaleza de distinta índole». Según esta visión, el art. 21.1.m) LBRL se manifestaría como una cláusula general de necesidad municipal, como soporte normativo suficiente para sustanciar medidas de muy diverso tipo que permitirían al alcalde gozar de un amplio abanico competencial. A pesar de que el presente estudio considera que la jurisprudencia parece dirigirse en otro sentido, vale la pena profundizar en los presupuestos sentados en su trabajo.

[18] En este mismo sentido, SSTC 27/1987, FJ 2, y 109/1998, FJ 2.

suficiente» para limitar el campo de actuación municipal en la consecución de un interés tan propio como la lucha contra la excepción dentro de su circunscripción territorial. Traspasado este límite, los actos y disposiciones adoptadas devendrían nulos, emergiendo al mismo tiempo la posibilidad de exigir responsabilidades personales contra el alcalde.

El pleno desempeña, en este sentido, un papel fundamental de control, en todo momento en que la actuación de alcaldía queda sujeta a la dación de cuenta al órgano colegiado, cuya resolución negativa daría lugar, así mismo, a la nulidad de las medidas adoptadas, aun a pesar de que estas produzcan efectos desde el momento en el que se produzcan o dicten (Villar Crespo, 2025, pp. 276 y ss.).

Además, no se debe dejar de señalar cómo la indefinición de este primer límite resulta problemática a la hora de dirimir *qué* significa interés y en qué momento convendrá privilegiar el ejercicio de un interés sobre otro. El empleo de este criterio, que secciona el más amplio deber de consecución del interés general, no se halla a salvo, por su imprecisión, de un eventual manejo regido por amplios criterios de oportunidad (Torrecillas Martínez, 2025, p. 113).

2. El segundo límite pasaría por la no injerencia en el desarrollo de derechos fundamentales por parte de la normativa local de necesidad. Procede recordar que, con carácter previo al pronunciamiento de la STC 148/2021, de 31 de julio, un amplio número de municipios adoptaron medidas limitativas de derechos fundamentales durante la época de COVID-19, imponiendo requisitos o restricciones adicionales a la libertad de circulación mediante bandos de necesidad. Algunos de estos bandos impusieron restricciones de movilidad que, en general, se concretaron en el establecimiento de un perímetro de distancia máxima para la salida de mascotas desde el domicilio[19], la suspensión de cualquier actividad y evento público[20] o en limitaciones para acudir a comercios y supermercados[21]. En algún caso se llegó a imponer el cierre perimetral del municipio mediante bando[22]. El carácter especialmente restrictivo de algunas de estas disposiciones motivaría la extensión de un comunicado de la Secretaría de Estado de Seguridad, dependiente del Ministerio del Interior, dirigido a los ayuntamientos con el fin de poner de manifiesto la nulidad de bandos que estableciesen restricciones ajenas al RD 463/2020 (Toscano Gil, 2021, p. 272).

Pues bien, recientemente la STC 136/2024, de 5 de noviembre, que vino a modificar la doctrina sentada en la STC 148/2021, reiteró la nulidad de las disposiciones limitativas de derechos fundamentales no aprobadas por el legislador orgánico (art. 81.1 CE) mediante un análisis que, aunque articulado mediante un juicio distinto y previo al de competencia, impone una «notable incidencia» en el orden competencial. Aunque ello debe ser entendido con la debida observancia del principio de interpretación restrictiva de reserva de ley orgánica (STC, 173/1998, de 23 de julio, FJ 7) y del reconocimiento de un eventual contenido accesorio al derecho fundamental, debe hacerse notar que una interpretación estricta de la reserva de LO impondría un límite adicional a la ampliación de las competencias locales que pudieran derivarse del reforzamiento del principio de autonomía local[23], en todo momento en que aquella restricción de derechos fundamentales puede incidir directamente en el desarrollo directo de los mismos (por todas, SSTC 101/1991, de 13 de mayo, FJ 2, y 173/1998, de 23 de julio, FJ 7).

---

[19] El bando de 23 de marzo de 2020 del Ayuntamiento de Sencelles (Mallorca) decretó reducir a un máximo de 50 metros esta distancia. El Ayuntamiento de Gijón, mediante bando de 1 de abril, limitó las salidas a 200 metros y un máximo de 3 veces al día. Casos más extremos como los del Ayuntamiento de Mogán en Canarias que solo permitían alejarse 10 metros o el de Arquillos en Jaén, que además de imponer la limitación en 5 metros decretó un máximo de una bajada a la calle por día. Otros bandos, como el de 22 de marzo de 2020 del Ayuntamiento de Olivares, imponían franjas horarias para poder llevar a cabo estas actividades (en este caso el horario quedaba fijado de 7:00-11:00, 14:00-16:00 y 20:00-23:00).

[20] Fue el caso del bando de 12 de marzo de 2020 del Ayuntamiento de Los Palacios y Villafranca (Sevilla). En un sentido similar, el bando del Ayuntamiento de La Bañeza se concretó en la suspensión temporal de todas las actividades culturales, deportivas y sociales, además del resto de actos y espectáculos que congreguen a personas en parques, plazas o espacios de la vía pública o de Manzanares el Real, que incluyó el cierre de cualquier espacio no dedicado al suministro de productos de primera necesidad.

[21] Representativo resultó el bando de 27 de marzo de 2020 del Ayuntamiento de Tres Cantos (Madrid), que establecía que «únicamente podrán ir a supermercados o tiendas de alimentación los días pares los vecinos que residan en una vivienda con número de calle par», y lo mismo para los impares o el de Herrera del Duque (Badajoz), que imponía una compra mínima de 30 euros en supermercados para evitar compras diarias.

[22] Bando de 2 de febrero de 2021 del Ayuntamiento de Guadix.

[23] «La fijación de los límites de un derecho fundamental, así lo hemos venido a decir en otras ocasiones, no es un lugar idóneo para la colaboración entre la Ley y las normas infralegales, pues esta posibilidad de colaboración debe quedar reducida a los casos en los que, por exigencias prácticas, las regulaciones infralegales sean las idóneas para fijar aspectos de carácter secundario y auxiliares de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales, siempre con sujeción, claro está, a la ley pertinente» (STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 11).

En definitiva, si bien es cierto que la reserva de ley orgánica (art. 81.1 CE) sumada a la modificación de reglas formales de competencia tiende a traducirse en una «competencia extraordinaria, latente y muy cualificada» en favor del Gobierno de la nación (Velasco Caballero, 2020b, p. 82), una interpretación acorde con el fortalecimiento del principio de autonomía local puede llegar a legitimar la actuación de autoridades (en principio incompetentes) con el fin de salvaguardar la *salus populi*[24] (García de Enterría y Fernández, 2011, p. 227; Álvarez García, 1994, p. 230), explícitamente invocada en la propia STC 136/2024.

La temporalidad de tales restricciones dentro del ordenamiento local habrá de ser barajada como un argumento adicional para reconsiderar el papel político del alcalde en la lucha contra la necesidad, mientras que su privilegiada posición en el organigrama administrativo y el mantenimiento de la responsabilidad personal en sus actuaciones lo dotan de una extraordinaria capacidad para introducir medidas eficaces en contextos de urgencia.

2.4. El ayuntamiento como ente ejecutor en la coordinación administrativa de emergencia

2.4.1. *El «papel ejecutivo y no definidor» de los municipios en la lucha contra la necesidad*

La experiencia de la COVID-19 demostró el crucial papel que los ayuntamientos desempeñaron en la lucha contra la pandemia, si bien oscilante, en consonancia con las distintas fases de escalada y desescalada. El municipio presentó un gran protagonismo en lo relativo a la adopción de medidas asistenciales (Font i Llovet y Vilalta Reixach, 2021, p. 26), así como en la creación de cordones sanitarios y en la cesión de espacio público para la prestación de servicios de salud[25]. También en el ámbito municipal destacó la vigilancia de los espacios públicos (art. 53.1.h de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) y el control de las restricciones impuestas (arts. 3.1 y 31.1 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19) efectuados por la policía local (Fernández Rodríguez, 2020, p. 12), de competencia municipal *ex* art. 25.2 f LBRL, sin perjuicio de la potestad coordinadora en la materia que ostentan las CC. AA. *ex* art. 148.1. 22.ª CE, y de los cuerpos de protección civil *ex* art. 25.2 f LBRL (Aguado i Cudolà, 2021).

Sin embargo, la ausencia de competencias sectoriales de carácter sanitario (o generales en base a los arts. 24.1.m y 124.1.h LBRL) por falta de habilitación legal[26] limitó el papel municipal al de sus facultades ordinarias, que debieron llevar a cabo en base a su potestad de autoorganización (art. 4.1.a) LBRL) y mediante la gestión directa de sus servicios, prevista en el art. 85.2 LBRL, como apuntó Velasco Caballero (2020a); y ello muy a pesar del reconocimiento, por buena parte de los Estatutos de Autonomía y la legislación

---

[24] Tal como en su momento reconoció la STC 33/1982, de 8 de junio (FJ3): «No hay duda de que es posible una dualidad de encuadramientos de un hecho en distintos ámbitos competenciales. El problema concreto aquí planteado es si estaba justificada la actuación del Gobernador por razones de orden público. En este aspecto lo primero que hay que advertir es que en la asignación de competencias establecida en la Constitución, el art. 149.1.29 de la misma atribuye con carácter exclusivo al Estado la "Seguridad Pública", que supone una noción más precisa que la de "Orden Público". Sin que sea necesario un examen pormenorizado de lo que debe entenderse por Orden Público, es lo cierto que en él pueden incluirse cuestiones como las referentes a la salubridad, para limitarse a lo que aquí interesa, que no entran en el concepto de seguridad, la cual se centra en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas. Afirmar esto no supone negar que una crisis sanitaria pueda amenazar la seguridad pública y justificar, en consecuencia, una intervención de las autoridades a las que corresponda su custodia. Incluso es de recordar que crisis sanitarias tales como epidemias y situaciones de contaminación graves pueden motivar la declaración del Estado de Alarma (L. O. 4/1981, de 1 de junio, art. 4.b). Sin llegar a semejante extremo *no cabe excluir la posibilidad de que en aras de la protección de los ciudadanos la Seguridad Pública requiera tomar medidas para atajar riesgos de la salud pública, cuando esas medidas vengan impuestas por razones de necesidad y urgencia, de forma que no pueda esperarse a la actuación de las autoridades normalmente competentes para afrontar tales riesgos*. Pero para respetar el orden normal de las competencias es preciso no sólo que esas medidas se justifiquen por su urgencia y necesidad, sino que se adopten en forma que no sustituyan más que en lo indispensable la intervención de las autoridades competentes para la acción sanitaria o ayuden y complementen a la actividad de éstas» (cursivas nuestras).

[25] Mención aparte merece el papel de las diputaciones provinciales, configuradas como una pieza clave en materia de coordinación en el ámbito local (art. 31.2.b) LBRL), disponiendo de la potestad de coordinación de los servicios básicos según lo dispuesto en los arts. 26.2 y 36 LBRL (este último modificado por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local). Durante las fases de desescalada jugaron un notable papel en materia de cooperación en los planes de recuperación económica de las distintas CC. AA. mediante la liberación de fondos para la financiación de actividades sanitarias, la compra de equipos médicos, la estimulación financiera de pymes o, en fin, la habilitación de partidas de emergencia o remanentes de tesorería para contribuir en la recuperación económica y social de la provincia.

[26] Véase el art. 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública en relación con la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas-Especiales en Materia de Salud Pública.

autonómica[27], de la autoridad sanitaria del alcalde (Cierco Seira, 2020, p. 42) y de su deber de protección de la salubridad pública (art. 25.2 j LBRL).

Frente a la importancia histórica del municipio en la lucha contra las epidemias (Muñoz Machado, 2022, p. 70), el rol desempeñado en la más reciente de todas reveló lo que la doctrina críticamente señaló como un «papel ejecutivo y no definidor» (Cierco Seira y Ropero Vilaró, 2020, p. 132), que ha venido confirmándose en la gestión de escenarios catastróficos más recientes, como durante la gestión de los incendios forestales acaecidos en el verano de 2025. Por ello, junto a una vigorosa defensa del poder de gestión autónoma de las crisis (supra 2.3), debe avanzarse también hacia una idea funcional de coordinación administrativa en situaciones de excepción en el ámbito local.

2.4.2. *Hacia una definición de «coordinación» funcional en situaciones de excepción*

Según lo apuntado, el innegable reconocimiento de la actuación autónoma del municipio frente a la pandemia de COVID-19 no es óbice para señalar que el grueso de las medidas locales adoptadas durante los sucesivos estados de alarma declarados a partir del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, tuvo como fundamento legal el deber constitucional de colaboración administrativa (art. 103 CE)[28]. La posición del municipio en el marco de este relacionamiento interinstitucional, clave en la lucha contra la excepción, lo ubica, en efecto, en el rol de ente coordinado y no definidor de políticas o medidas autónomas en casos de crisis. A los efectos de este trabajo, esta situación revela algunas incógnitas en relación con un principio de autonomía local que resulta mermado en favor de los esquemas de una coordinación centralizadora durante episodios de crisis[29].

Por relación de coordinación habrá de entenderse, así, coordinación en sentido estricto, según la conocida clasificación de Sánchez Morón (1992)[30]. Considérese, pues, que en toda relación de coordinación *stricto sensu* (potestas coordinatae) existe un ente superior (coordinans) que ejerce funciones de dirección sobre un ente inferior (coordinata). Dicha labor de dirección debe permanecer depurada de cualquier relación jerárquica en favor de la autonomía de los entes coordinados, lo cual no siempre será posible por la propia naturaleza de la facultad de dirección que coloca en una «superior entidad cualitativa» a los entes territorialmente superiores (STC 214/1989, FJ 14). Así, el principio de coordinación guarda, en sentido general, el objetivo de establecer la máxima horizontalidad posible en las relaciones interadministrativas, blindando el principio de autonomía en contraposición al principio de jerarquía; en sentido particular, trata de cohesionar la actuación administrativa, evitando indebidas injerencias en espacios competenciales ajenos. Siguiendo en la definición de coordinación (aplicada aquí en materia sanitaria) que arroja la STC 32/1983, de 28 de abril:

> (…) la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario.

Pues bien, si la coordinación general busca «la integración de actos parciales en la globalidad del sistema», en circunstancias de necesidad y urgencia, la *coordinación* se traduce en la búsqueda de un

---

[27] En el caso de Galicia, véase el art. 33.1 de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia (DOG núm. 143, de 24-07-2008, BOE núm. 202, de 21-08-2008).

[28] Tal como recoge la LBRL en su exposición de motivos: «El principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización, en que se fundamenta el nuevo Estado, implican las diversificaciones de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, es decir, impiden la atribución a alguno de ellos de facultades de control que recaigan sobre la actividad en general de los otros y que supongan una limitación de la capacidad de éstos. Cierto que ello no significa en modo alguno la invertebración del poder público administrativo, pues simultáneamente juega el principio de unidad y su traducción administrativa en los de coordinación y eficacia».

[29] «Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley», STC 27/1987, de 27 de febrero (FJ 2).

[30] Sánchez Morón distinguió, dentro del género coordinación general, dos especies de distinto alcance: i) de un lado, la *coordinación en sentido estricto*, que ha de venir expresamente atribuida por ley y revela cierta posición jerárquica por parte del coordinante, que puede ostentar, así mismo, poder de control sobre el coordinado; ii) la *cooperación o colaboración*, que se traduce en una relación de igualdad entre Administraciones, normalmente de carácter voluntario, aunque también puede ser impuesta legalmente (v. g., art. 55 c), d) y e) LBRL). A mayor abundamiento, Fernández Rodríguez (2015, pp. 369-396).

equilibrio entre una respuesta eficaz y una respuesta cohesionada por parte de los distintos actores políticos frente a un evento extraordinario o catastrófico. Debe tenerse en cuenta que coordinación y cooperación no implican exclusivamente supervisión o delegación de competencias, sino también intercambio de recursos materiales e información (STC 96/1986, de 10 de julio, FJ 3)[31].

Una marcada falta de coordinación administrativa en las medidas de necesidad adoptadas por las distintas instancias territoriales (Cierco Seira y Ropero Vilaró, 2020, p. 115; Aguado i Cudolà, 2021, p. 254; Álvarez García, 2025) puede ser comprensible en el marco de un Estado políticamente plural como el español (aunque, dicho sea, con amplísima experiencia en cuestión de pandemias). Lo que a todas luces resultaría incomprensible sería que dicha pluralidad engendrase tal inacción y falta de comunicación interadministrativa (p. ej., en caso de una catástrofe natural) que la salvaguarda de los intereses generales se desoyese por una pretendida falta de habilitación competencial (sobre todo si, llegado el caso, dichas competencias se ejerciesen en régimen de concurrencia). Precisamente para evitar una eventual situación de esta naturaleza, el activo deber de coordinación general debe operar junto con el principio de solidaridad territorial, de los arts. 2 y 138.1 CE (Cierco Seira y Ropero Vilaró, 2020, p. 114), e institucional (Real Ferrer, 2003, p. 165), en tanto que principio organizativo básico (González Hernández, 2004, p. 56) y vínculo para una actuación administrativa conjunta.

Esto cobra especial sentido en el marco de catástrofes ambientales como la ocasionada por los incendios forestales que han afectado a buena parte del territorio nacional durante el pasado mes de agosto. La posible responsabilidad de medio centenar de detenidos, sumada a adversas condiciones climatológicas y a una deficiente gestión preventiva en materia de montes, se tradujo en el desalojo de más de 35 000 personas de sus viviendas.

En primer lugar, tanto el Estado como las comunidades autónomas y entes locales deben colaborar conjuntamente en la *prevención, detección y extinción* de los incendios forestales, cualquiera que sea la titularidad de los montes (art. 43 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes). En materia de prevención, esto se traduce en la necesaria coordinación estatal y autonómica en la elaboración de programas específicos (art. 44 LM), para lo cual el Estado[32] habrá de disponer de una regulación básica (art. 48.2 LM[33] en relación con el 149.1 23.º CE) a desarrollar por las comunidades autónomas (art. 48.1 LM)[34] y entes locales[35] mediante los planes de prevención.

En lo relativo a la detección y extinción, se exige un reforzado deber de coordinación y cooperación administrativa mediante la puesta en común de medios materiales y humanos dentro del ámbito de competencias de cada ente. El Estado desempeña un papel central en lo relativo a sus competencias ordinarias en materia de movilización de personal y de medios materiales para el mantenimiento de la seguridad pública *ex* art. 149.1.29.ª CE (en el caso concreto destaca la intervención de la Unidad Militar de Emergencias)[36], disponiendo además de adoptar medidas extraordinarias (ex art. 116 CE en relación con el art. 4.a LOEAES) mediante la declaración del estado de alarma.

Conviene considerar, además, que el catastrófico evento de la dana de Valencia motivó un importante cambio legislativo mediante la reforma de la LBRL, operada a través del Real Decreto Ley 7/2024, de 11 de noviembre, con el fin de reforzar este principio de solidaridad en el ámbito local. De tal modo, se introdujo un apartado 4 en el art. 57 LBRL[37] (disposición final 1.ª del RDL 7/2024) disponiendo el deber de los entes

---

[31] Un ejemplo de coordinación interadministrativa lo arroja la actuación de los «rastreadores» en época de COVID-19, para lo cual se requirió de la cesión de datos padronales por parte de los municipios a la autoridad de salud pública mediante la habilitación contenida en el art. 23.1 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

[32] Sobre prevención estatal de incendios véase señaladamente el cap. III, título IV de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

[33] Precepto que constituye el título habilitante para la aprobación de planes anuales en materia de incendios, recientemente desarrollado mediante Real Decreto 716/2025, de 26 de agosto, por el que se aprueban las directrices y criterios comunes de los planes anuales para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales (BOE, núm. 208, de 29 de agosto de 2025, pp. 115.134-115.142).

[34] El art. 5 de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia reserva a la Xunta la gestión y dirección del sistema de prevención y defensa contra incendios forestales, competencia esta derivada del art. 27.10 del Estatuto autonómico.

[35] Esta obligación viene regulada en la normativa sectorial autonómica. En el caso de Galicia véase el 7 a) de la Ley 3/2007.

[36] Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias (BOE, núm. 178, de 26-07-2011).

[37] El nuevo precepto dispone: «Asimismo, en el ámbito de las relaciones interadministrativas de cooperación, las entidades locales, cuando concurran situaciones ocasionadas tras la producción de una emergencia civil por catástrofes naturales o derivadas

locales de brindarse auxilio mutuo mediante la cesión de medios humanos y materiales con el fin de proteger los intereses públicos[38].

Pues bien, en el caso de los incendios, la eventual responsabilidad se dirimirá no solo en relación con los responsables directos, sino también con los titulares de terrenos, públicos o privados, que hubiesen desatendido el deber de gestión de los mismos en los términos previstos en los arts. 67 y siguientes de la Ley 43/2003. Por determinar queda también la responsabilidad municipal en el diseño de planes de prevención en la materia. Sobre esto solo queda decir que la responsabilidad municipal habrá de valorarse a la luz de la efectiva capacidad presupuestaria de los ayuntamientos, en ocasiones realmente insuficiente debido a su tradicional papel como entes meramente ejecutores. Habrá de valorarse también a la luz del vigente esquema de coordinación administrativa y del modelo de excepción español, que exige del gobierno (debido a la ausencia de una cláusula general de necesidad en el ámbito municipal) una especial atención en la lucha contra catástrofes naturales (locales, autonómicas o estatales) mediante el recurso a la figura del estado de alarma.

En fin, la reconsideración del papel municipal en la lucha contra la excepción ha de venir propiciada por una futura regulación, que irá surgiendo en reacción a diversas situaciones de necesidad como las comentadas. La reciente jurisprudencia sentada por el TC sobre el principio de autonomía local parece ya apuntar en esa dirección. Solo así será posible realizar una aproximación hacia un concepto de coordinación funcional frente a la necesidad, que permita alcanzar un balance entre el debido respeto al sistema competencial y la salvaguarda de los intereses generales.

3. CONCLUSIONES

Recientes eventos excepcionales revelan serios problemas de eficacia y asunción de responsabilidades en los actuales esquemas de coordinación administrativa, mostrando una gran utilidad en la gestión de crisis a gran escala, pero también importantes deficiencias en lo que a protección autónoma de los intereses locales se refiere.

Tiempos en los que los cauces formales están llamados a flexibilizarse y la eficacia en la actuación administrativa está llamada a postularse como principio de primer orden, un exceso de rigidez en las formas puede rápidamente traducirse en desfavorables estadísticas. El trabajo aquí presentado ha pretendido ofrecer una visión panorámica del papel de los entes locales, detectando cambios en el panorama constitucional que invitan a repensar el poder local en la lucha contra la excepción. Por ello, de lo dicho hasta aquí, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. Reciente jurisprudencia constitucional ha realizado un esfuerzo doctrinal por reforzar el principio de autonomía local, sentando lo que podría entenderse como una protección bidimensional de la nueva garantía constitucional. Por una parte, se protege un núcleo esencial de la institución jurídica de la autonomía; por otra, se invoca un mandato de optimización que amplía el respeto hacia dichos contenidos mínimos y dificulta su transgresión. Una concepción más amplia de los intereses propios de los entes locales podrá traducirse en una mayor capacidad competencial para abordar autónomamente situaciones de emergencia en el ámbito de interés local.
2. Las medidas que los entes locales pueden articular en respuesta a la excepción se incardinan en un complejo sistema de distribución competencial. Tanto la legislación sectorial como la legislación básica atribuyen importantes mecanismos de actuación que se manifiestan, en base al carácter bifronte de la autonomía local, de dos formas distintas: en primer lugar, las medidas de ejecución y

---

de la acción humana con graves daños, podrán aportar por decisión de los órganos competentes de la entidad local, con sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, medios humanos y materiales a las entidades locales afectadas gravemente por dicha catástrofe a fin de coadyuvar al restablecimiento de la normalidad en lo posible, todo ello en razón de la protección de los intereses públicos y la aplicación del principio de solidaridad».

[38] Dicha asistencia, dispone el precepto, deberá acordarse en base a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera por el órgano local competente. Con respecto a cuál sea el órgano competente, cabe entender que, en situaciones de normalidad, ha de ser el pleno el encargado de articular los mecanismos de ayuda, de acuerdo con la capacidad presupuestaria del municipio, sin perjuicio de las funciones en materia de policía que ostenta el alcalde y de los gastos que pueda disponer en el ejercicio de sus competencias (art. 1.f) LBRL). Ahora bien, nada obsta para que el alcalde venga a desempeñar esta función de forma plena cuando la urgencia de la situación amerite el empleo de la figura del bando de necesidad de forma respetuosa con los intereses supralocales y los derechos fundamentales (supra, 2.3.).

de auxilio mutuo, que desvelan la naturaleza administrativa de los entes locales en la consecución de los intereses generales; en segundo lugar, las medidas de excepción domésticas, representadas fundamentalmente por los bandos de necesidad de alcaldía dictados en el ámbito de sus propios intereses.

3. La tríada de principios coordinación-cooperación-solidaridad permea la actuación de los actores públicos en su lucha contra la necesidad, y se materializa en toda una gama de medidas e instituciones tendentes a dotar la actuación administrativa de cohesión y eficacia ante escenarios de necesidad. Esto evita disonancias en la actuación y garantiza el aunamiento de esfuerzos en la lucha contra un problema común. El papel municipal dentro de las relaciones interadministrativas de esta naturaleza viene marcadamente destacado por su papel ejecutor, desvelando una importante función activa que, en ocasiones, deja un reducido margen a una actuación autónoma.
4. Las medidas de necesidad articulables por el alcalde mediante bando ofrecen muy interesantes perspectivas en la lucha contra la excepción. Si bien la experiencia próxima nos ha permitido observar el destacable potencial que guardan este tipo de medidas, el reforzamiento jurisprudencial del principio de autonomía local y la ponderación como técnica interpretativa podrían arrojar otros resultados a futuro, obligando a repensar el poder local a la luz de nuevos estándares constitucionales.

FINANCIACIÓN

Para la elaboración del presente trabajo se ha contado con la financiación de la Universidad de Vigo en el marco de los contratos predoctorales convocados anualmente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 21 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la ciencia, la tecnología y la innovación, modificada por la Ley 7/2022, de 5 de septiembre.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguado i Cudolà, V. (2021). Las competencias locales en materia de seguridad ciudadana y uso del espacio público ante los retos del COVID-19. *Anuario del Gobierno Local 2020*, 235-263. http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/2105

Alli Aranguren, J. C. (2007). La autonomía local y las relaciones de los entes locales. En J. R. Parada Vázquez y C. Fernández Rodríguez (dirs.), *Las competencias locales* (pp. 31-82). Marcial Pons.

Álvarez Álvarez, L. (2021). Estado y derecho de excepción. La juridificación del principio «la necesidad no conoce reglas». *Teoría y realidad constitucional*, 48, 315-341. https://doi.org/10.5944/trc.48.2021.32207

Álvarez García, V. (1994). *El concepto de necesidad en Derecho público* [tesis doctoral]. Universidad de Alcalá.

Álvarez García, V. (2025). La teoría general del derecho de crisis aplicada a la lucha contra las epidemias y las pandemias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 133, 13-43. https://doi.org/10.18042/cepc/redc.133.01

Alzaga Villaamil, O. (2016). *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*. Marcial Pons.

Aragón Reyes, M. (2009). El tratamiento constitucional de la autonomía local. En *Estudios de Derecho Constitucional* (pp. 829-854). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Bandrés Sánchez-Cruzat, J. M. (1998). La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En *La autonomía local. Análisis jurisprudencial* (pp. 17-46). Marcial Pons.

Castillo Abella, J. y Velasco Caballero, F. (2021). Fuentes del Derecho local. En F. Velasco Caballero (dir.), *Tratado de Derecho Local* (pp. 73-106). Marcial Pons.

Cierco Seira, C. (2020). Derecho de salud pública y COVID-19. En D. V. Blanquer Criado (coord.), *COVID y Derecho Público* (pp. 25-77). Tirant lo Blanch.

Cierco Seira, C. y Ropero Vilaró, A. (2020). La cohesión administrativa en la lucha contra las emergencias de salud pública y el papel de los entes locales. *Anuario de Gobierno Local*, 1, 113-144. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/2101/08_cierco_p113_144_anuario_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Cruz Villalón, P. (1981). El nuevo derecho de excepción (Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2, 93-128. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-2-mayoagosto-1981/el-nuevo-derecho-de-excepcion-ley-organica-41981-de-1-de-junio-2

Cruz Villalón, P. (1984). *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Tecnos.

Del Saz Cordero, S., Alli Turrillas, J. C. y Bacigalupo Saggese, M. (2015). La organización municipal. En M. Lora-Tamayo Vallvé (dir.), *Manual de Derecho Local* (pp. 165-258). Iustel.

Embid Irujo, A. (2003). Ordenanzas y reglamentos locales. En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal I* (pp. 507-550). Civitas.

Farré Tous, S. (1997). Los bandos del alcalde. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 273, 101-125. https://doi.org/10.24965/reala.vi273.8948

Fernández Rodríguez, C. (2015). Los entes locales y las relaciones interadministrativas. En M. Lora-Tamayo Vallvé (dir.), *Manual de Derecho Local* (pp. 369-396). Iustel.

Fernández Rodríguez, J. J. (2020). *Cuestiones constitucionales sobre el Estado de alarma en España y la pandemia del COVID-19* [Documento de Opinión IEEE 43/2020]. Instituto Español de Estudios Estratégicos. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO43_2020JOSFER_alarma.pdf

Font i Llovet, T. y Vilalta Reixach, M. (2021). El gobierno local en 2020, un año para no olvidar. *Anuario del Gobierno Local 2020*, 17-46. http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/2097

Fuentetaja Pastor, J. A. (2015). Marco constitucional de la Administración local. En M. Lora-Tamayo Vallvé (dir.), *Manual de Derecho Local* (pp. 97-132). Iustel.

García de Enterría y Martínez Carande, E. (1961). Los fundamentos ideológicos del sistema municipal francés. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 117, 321-330. https://doi.org/10.24965/reala.vi117.7136

García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2011). *Curso de Derecho Administrativo I* (15.ª ed.). Civitas.

González Hernández, E. (2004). El artículo 138 de la Constitución española de 1978 y el principio de solidaridad. *Cuadernos de Derecho Público*, 21, 47-77. https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/704

Guillén Navarro, N. A. (2021). Los bandos de alcaldía en el ordenamiento jurídico español. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 210, 125-158.

Lliset Borrell, F. (2001). *Manual de Derecho Local*. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, S. A.

Milans del Bosch, S. (1998). Aspectos institucionales de la autonomía local. En *La autonomía local. Análisis jurisprudencial* (pp. 47-70). Marcial Pons.

Muñoz Machado, S. (2022). *El poder y la peste (2020-2022)*. Iustel.

Parejo Alfonso, L. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. INAP.

Parejo Alfonso, L. (2003). La autonomía local en la Constitución. En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal I* (pp. 25-156). Civitas.

Real Ferrer, G. (2003). La solidaridad en el Derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 161, 123-179. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-161-mayoagosto-2003/la-solidaridad-en-el-derecho-administrativo-2

Rebollo Puig, M., González Pequeño, H. y Rodríguez Portugués, M. A. (2007). Artículo 21. En M. Rebollo Puig y M. Izquierdo Carrasco (coords.), *Comentarios a la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local* (vol. I, pp. 437-602). Tirant lo Blanch.

Riquelme Vázquez, P. (2022). *El contenido esencial de los derechos y libertades. Una reinterpretación doctrinal*. Aranzadi.

Sánchez Morón, M. (1992). La coordinación administrativa como concepto jurídico. *Documentación Administrativa*, 230-231, 11-30. https://doi.org/10.24965/da.v0i230-231.5284

Sánchez Morón, M. (2003). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de administración local. En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal I* (pp. 193-238). Civitas.

Schmitt, C. (2011). *Teoría de la Constitución*. Alianza.

Sosa Wagner, F. (2003). Los principios del régimen local. En S. Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal I* (pp. 157-192). Civitas.

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/reala.11564

Toscano Gil, F. (2021). Los bandos del alcalde en situación de necesidad. *Anuario del Gobierno Local 2020*, 267-288. http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/2106

Vandelli, L. (1989). El modelo administrativo municipal y provincial: orígenes, fundamentos, perspectivas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, 181-194. https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-del-centro-de-estudios-constitucionales/numero-2-eneroabril-1989/el-modelo-administrativo-municipal-y-provincial-origenes-fundamentos-perspectivas-1

Vandelli, L. (1992). *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*. INAP.

Velasco Caballero, F. (2020a). Dereito local e COVID-19. *Revista Galega de Administración Pública*, 59, 5-33. https://doi.org/10.36402/regap.v0i59.4405

Velasco Caballero, F. (2020b). Estado de alarma y distribución territorial del poder. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 86-87, 78-87.

Velasco Caballero, F. (dir.) (2021). *Tratado de Derecho local*. Marcial Pons.

Villar Crespo, G. (2025). Los poderes de necesidad del alcalde ante situaciones de crisis: cláusulas generales de necesidad y autonomía municipal. *Cuadernos de Derecho Local*, 67, 224-290. https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.67.1046

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 04-12-2025
Modificado: 27-02-2026
Aceptado: 03-03-2026
Publicado: 27-04-2026
ISSN: 1989-8975 – DOI: https://doi.org/10.24965/reala.11617
Páginas: 107-142

Referencia: Rivera Capón, P. (2026). Soberanía algorítmica multinivel: un modelo federado para la gobernanza de IA en las diputaciones provinciales españolas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 107-142. https://doi.org/10.24965/reala.11617

Soberanía algorítmica multinivel: un modelo federado para la gobernanza de IA en las diputaciones provinciales españolas

Multilevel algorithmic sovereignty: A federated model for AI governance in spanish provincial councils

Rivera Capón, Pablo
Universidad Nacional de Educación a Distancia (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0009-0005-7723-3130
pabrivera@lugo.uned.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Análisis de Problemas Sociales por la UNED. Actualmente es profesor en la Universidad de Santiago de Compostela, en el grado de Relaciones Laborales, en asignaturas como Técnicas de Investigación Social y Comportamiento Organizacional. Desde 2014 también ejerce como profesor-tutor con venia docendi en el Centro Asociado de la UNED en Lugo, donde imparte clases en los grados de Ciencia Política, Sociología y Criminología. Su trayectoria académica combina una sólida formación investigadora con más de una década de experiencia docente universitaria y múltiples publicaciones científicas.

RESUMEN

Objetivos: analizar la adopción de inteligencia artificial en las diputaciones provinciales españolas y proponer un modelo federado que supere la fragmentación actual mediante arquitecturas colaborativas que preserven la soberanía local. **Metodología:** diseño mixto secuencial exploratorio articulado en dos fases –diagnóstico empírico y diseño propositivo–, que integra análisis documental sistemático de las 38 diputaciones provinciales de régimen común, búsqueda y extracción sistemática de datos de contratación, y estudio comparativo de casos múltiples seleccionados por representar modelos estratégicos diferenciados. La triangulación de fuentes documentales, datos contractuales y evidencia presupuestaria se estructura mediante un protocolo de codificación en siete dimensiones analíticas, garantizando la validez interna y externa de los hallazgos. **Resultados:** diseño del modelo de soberanía algorítmica multinivel (MSAM), una arquitectura federada que facilita la transferencia de conocimiento algorítmico entre Administraciones supramunicipales sin comprometer la soberanía institucional sobre sus datos, vertebrada mediante mecanismos de gobernanza colaborativa y una estrategia de despliegue progresivo. **Conclusiones:** el modelo propuesto demuestra que la fragmentación actual del ecosistema provincial de IA puede revertirse mediante la cooperación estructurada, logrando una asignación más eficiente de los recursos públicos destinados a innovación tecnológica y reduciendo significativamente las duplicidades funcionales, al tiempo que se preserva la protección de datos y se garantiza una gobernanza algorítmica democrática y territorialmente equitativa.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza algorítmica multinivel; federalismo digital; Administración local; soberanía tecnológica; inteligencia artificial.

ABSTRACT

Objectives: To analyse artificial intelligence adoption in Spanish provincial councils and propose a federated governance model that overcomes current fragmentation while preserving local sovereignty over sensitive

data. **Methodology:** Sequential exploratory mixed-methods design structured in two phases –empirical diagnosis and propositional design–, integrating systematic documentary analysis of the 38 common regime provincial councils, systematic search and extraction of public procurement data, and a comparative multiple-case study of cases selected for representing differentiated strategic models. The triangulation of documentary sources, contractual data and budgetary evidence is organised through a seven-dimension analytical coding protocol, ensuring the internal and external validity of the findings. **Results:** Design of the Multilevel Algorithmic Sovereignty Model (MSAM), a federated architecture that facilitates the transfer of algorithmic knowledge among supra-municipal tiers of government while safeguarding institutional sovereignty over their data, structured around collaborative governance mechanisms and a progressive implementation strategy. **Conclusions:** The proposed model demonstrates that the current fragmentation of the provincial AI ecosystem can be reversed through structured cooperation, achieving a more efficient allocation of public resources devoted to technological innovation and significantly reducing functional duplications, whilst preserving data protection and ensuring democratic and territorially equitable algorithmic governance.

KEYWORDS

Multilevel algorithmic governance; digital federalism; local administration; technological sovereignty; artificial intelligence.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. MARCO TEÓRICO: FEDERALISMO DIGITAL Y GOBERNANZA MULTINIVEL DE LA IA. 2. METODOLOGÍA. 3. RESULTADOS. 3.1. ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL: CARTOGRAFÍA DEL ECOSISTEMA DE IA EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES ESPAÑOLAS. 3.1.1. Magnitud y patrones de adopción. 3.1.2. Taxonomía de modelos estratégicos. 3.1.3. Colaboración emergente y factores catalizadores. 3.1.4. Implicaciones para el modelo federado. 3.2. ARQUITECTURA TÉCNICA DEL MODELO FEDERADO PARA LA SOBERANÍA ALGORÍTMICA. 3.3. MODELO DE GOBERNANZA INTERPROVINCIAL: ARTICULACIÓN ESTRATÉGICA Y SOSTENIBILIDAD DE LA COLABORACIÓN. 3.4. ECONOMÍAS DE ESCALA Y MODELO DE SOSTENIBILIDAD: LA TRADUCCIÓN DEL FEDERALISMO DIGITAL EN VALOR PÚBLICO. 3.4.1. Análisis económico de la federación: de la redundancia al retorno de la inversión. 3.4.2. El Centro de Competencia Federal: aprovechamiento colaborativo del talento y el conocimiento. 3.5. HOJA DE RUTA DE IMPLEMENTACIÓN: UN MODELO DE MADUREZ POR FASES PARA LA FEDERACIÓN ALGORÍTMICA. 3.5.1. Fase 0: coalición inicial y prueba de concepto (meses 1-6). 3.5.2. Fase 1: prototipo federal y validación (meses 7-18). 3.5.3. Fase 2: expansión controlada y escalamiento (meses 19-30). 3.5.4. Fase 3: consolidación nacional y sostenibilidad (año 3+). 3.6. MATERIALIZACIÓN DEL VALOR FEDERAL: CASOS DE USO ESTRATÉGICOS PARA LA TRANSFORMACIÓN ALGORÍTMICA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 3.6.1. El asistente normativo unificado: hacia la coherencia jurídica en la era algorítmica. 3.6.2. Sistema federal de inteligencia lingüística: democratizando el acceso multilingüe a la Administración. 3.6.3. Ecosistema federal de capacitación en IA: construyendo el capital humano de la transformación digital. 4. DISCUSIÓN CRÍTICA: TENSIONES ESTRUCTURALES Y FACTORES DETERMINANTES EN LA VIABILIDAD DEL MODELO FEDERAL DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL. CONCLUSIONES. ANEXO 1. ANÁLISIS COMPREHENSIVO DE INICIATIVAS DE IA EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES ESPAÑOLAS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La irrupción de la inteligencia artificial en la Administración pública local constituye uno de los fenómenos más disruptivos de la gobernanza contemporánea, reconfigurando los fundamentos epistemológicos, normativos y organizativos del gobierno democrático (Crawford, 2021; Wirtz *et al.*, 2019). La proximidad entre administradores y administrados en el contexto local amplifica tanto oportunidades como riesgos de esta transformación (Criado y Gil-García, 2019), mientras la heterogeneidad funcional y la limitación de recursos configuran lo que Mikalef *et al.* (2019) denominan la «paradoja de la innovación local»: las entidades con mayor necesidad de IA son las menos equipadas para adoptarla.

Las diputaciones provinciales, en tanto que instituciones responsables de garantizar la prestación integral de servicios públicos en sus respectivos territorios y de proporcionar asistencia técnica, jurídica y económica a los municipios –especialmente a aquellos con menor capacidad de gestión–, ocupan una posición

estratégica en la arquitectura administrativa española. Su función de intermediación entre los municipios y los niveles autonómico y estatal las convierte en nodos potencialmente decisivos para la configuración de políticas de inteligencia artificial en el ámbito local. Sin embargo, esta posición estratégica contrasta con la escasa atención que han recibido en la literatura académica sobre administración digital. Los estudios existentes se han centrado mayoritariamente en la Administración General del Estado o en grandes municipios (Criado y Gil-García, 2019; Ramió, 2025), dejando un vacío significativo en el conocimiento sobre cómo las entidades provinciales están respondiendo al reto de la inteligencia artificial.

Esta carencia resulta especialmente problemática si se considera la estructura territorial española: un país con más de 8000 municipios, de los cuales la inmensa mayoría carece de recursos técnicos y financieros para desarrollar soluciones propias de inteligencia artificial. En este contexto, el papel de las diputaciones como proveedoras de servicios compartidos y facilitadoras de economías de escala no es meramente administrativo, sino que adquiere una dimensión estratégica de primer orden. La cuestión de cómo estas instituciones adoptan, despliegan y gobiernan la inteligencia artificial tiene implicaciones directas sobre la equidad territorial en el acceso a los beneficios de estas tecnologías y sobre la capacidad del conjunto de la Administración local para cumplir con las exigencias del nuevo marco regulatorio europeo.

El problema de investigación que aborda este trabajo se sitúa precisamente en esta intersección entre gobernanza multinivel, adopción tecnológica y soberanía digital. La hipótesis de partida es que la ausencia de mecanismos de coordinación interprovincial en materia de inteligencia artificial genera dinámicas de fragmentación –duplicación de inversiones, incompatibilidad de soluciones, desigualdad en las capacidades de adopción– que comprometen tanto la eficiencia en el uso de recursos públicos como la equidad territorial. Frente a esta situación, se plantean cuatro objetivos de investigación interrelacionados: en primer lugar, realizar un diagnóstico empírico comprehensivo del estado actual de la adopción de inteligencia artificial en las 38 diputaciones provinciales de régimen común, identificando patrones, modelos estratégicos y dinámicas de colaboración emergentes; en segundo lugar, cuantificar el coste de la fragmentación estimando el potencial de ahorro mediante arquitecturas colaborativas; en tercer lugar, diseñar una arquitectura técnica y organizativa que permita la federación manteniendo la autonomía institucional; y, finalmente, proponer una hoja de ruta operativa para la transición hacia el ecosistema federado.

Para abordar estos objetivos, la investigación adopta un diseño metodológico mixto secuencial exploratorio que combina análisis documental sistemático, extracción y análisis de datos de contratación pública y estudio comparativo de casos múltiples. La elección de las diputaciones de régimen común como universo de análisis responde a criterios de homogeneidad competencial indispensables para la comparación, excluyéndose las entidades forales e insulares por sus especificidades normativas diferenciadas. La estrategia analítica se despliega en dos fases –diagnóstico empírico y diseño propositivo–, de modo que la propuesta se construye inductivamente a partir de la evidencia recogida y no desde premisas teóricas abstractas.

El marco conceptual del trabajo se nutre de tres corrientes teóricas convergentes. En primer lugar, la teoría de gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2003), que proporciona las herramientas analíticas para comprender las dinámicas de coordinación y competencia entre niveles administrativos en contextos de adopción tecnológica. En segundo lugar, los estudios sobre capacidades organizacionales en el sector público (van Noordt y Tangi, 2023), que permiten identificar los factores que condicionan la capacidad de las organizaciones públicas para incorporar tecnologías emergentes. Y, en tercer lugar, el debate incipiente sobre soberanía digital y autonomía tecnológica del sector público (Kattel y Mazzucato, 2018), que enmarca la discusión sobre los modelos de relación entre Administraciones públicas y proveedores tecnológicos privados. La estructuración de estas tres perspectivas permite conceptualizar lo que en este trabajo se denomina *federalismo algorítmico*: un modelo de gobernanza distribuida de la inteligencia artificial que busca conciliar la autonomía institucional de cada entidad con los beneficios derivados de la cooperación y la puesta en común de recursos.

Esta investigación parte de una pregunta central: ¿cómo puede un modelo federado de IA superar la fragmentación institucional garantizando eficiencia, equidad y soberanía algorítmica en la Administración local española? Para responderla, se sugiere un enfoque teórico integrador que combina la teoría de capacidades de IA (Mikalef y Gupta, 2021; van Noordt y Tangi, 2023), los marcos tecnológicos (Orlikowski y Gash, 1994; Criado y de Zárate-Alcarazo, 2022), la teoría del valor público (Moore, 1997; Wang *et al.*, 2018) y la perspectiva atencional (Ocasio, 1997; Alshahrani *et al.*, 2022).

El modelo de soberanía algorítmica multinivel (MSAM) que se propone trasciende las aproximaciones tradicionales mediante una arquitectura que centraliza la complejidad algorítmica mientras descentraliza

radicalmente el control de la información. Basado en el principio de «código al dato»[1], los algoritmos viajan a los nodos provinciales para procesar información bajo jurisdicción local, invirtiendo el paradigma «cloud tradicional»[2]. Esta innovación técnica se complementa con un modelo de gobernanza interprovincial organizado mediante el Consejo Interprovincial de Inteligencia Artificial (CIIA), que transforma la competencia fragmentada en colaboración estratégica.

La contribución es triple. Teóricamente, se introduce el concepto de soberanía algorítmica multinivel como marco para la gobernanza de IA en contextos descentralizados. Empíricamente, se ofrece el primer análisis sistemático del entorno de IA en las diputaciones provinciales españolas, documentando tanto ineficiencias como innovaciones emergentes como la colaboración Valencia-Alicante o la soberanía digital de Lugo. Prácticamente se proporciona una propuesta detallada para arquitecturas federadas adaptable a otros contextos de gobernanza multinivel.

El artículo se estructura progresivamente desde el diagnóstico hacia la propuesta transformadora; desarrollando el marco conceptual; analizando el estado actual mediante evidencia empírica de 38 diputaciones, configurando la arquitectura técnica federada y el modelo de gobernanza; analizando las economías de escala; presentando la hoja de ruta de implementación por fases; concretando el valor mediante casos de uso estratégicos; discutiendo críticamente tensiones y factores de éxito; y concluyendo con implicaciones para la sostenibilidad de la soberanía algorítmica local en la era de la inteligencia artificial.

1. MARCO TEÓRICO: FEDERALISMO DIGITAL Y GOBERNANZA MULTINIVEL DE LA IA

La inteligencia artificial[3] en la Administración pública local se ha convertido en una herramienta con capacidad para transformar –y en ocasiones reforzar– las estructuras burocráticas y las relaciones de poder existentes entre Estado y ciudadanía (Meijer *et al.*, 2021). Lejos de operar como un agente autónomo de cambio, su impacto está mediado por los contextos organizativos, normativos y políticos en los que se inserta, lo que la convierte en un objeto de estudio especialmente relevante desde una perspectiva sociotécnica (Orlikowski y Gash, 1994). En este ámbito, la IA implica la constitución de elementos técnicos y dimensiones sociales embebidas en prácticas organizacionales, marcos institucionales y dinámicas políticas complejas. Esta perspectiva resulta especialmente relevante en el contexto local español, donde la proximidad entre administradores y administrados intensifica tanto oportunidades como riesgos de la gobernanza algorítmica (Vogl *et al.*, 2020). La heterogeneidad funcional característica de las entidades locales añade capas de complejidad que desafían las aproximaciones homogeneizadoras.

Esta complejidad se manifiesta en una paradoja estructural revelada por la evidencia empírica reciente. Los estudios de Liarte (2024) y análisis comparativos internacionales (Wadipalapa *et al.*, 2024; Madan y Ashok, 2025) documentan un patrón de isomorfismo mimético donde las organizaciones replican soluciones exitosas para mitigar incertidumbre (DiMaggio y Powell, 1983). Sin embargo, en el contexto de la IA

---

[1] El principio de «código al dato» (code-to-data) invierte la lógica habitual de procesamiento: en lugar de enviar los datos a un servidor externo para ser analizados, es el algoritmo el que se desplaza hasta donde los datos ya están almacenados y los ejecuta allí mismo. De forma análoga a como un auditor se desplaza a las oficinas de una organización para revisar su documentación *in situ*, en lugar de exigir que toda la documentación se traslade a una sede central, este enfoque garantiza que la información sensible nunca abandone la infraestructura de su titular.

[2] En el modelo *cloud* convencional, los datos generados localmente se transfieren a centros de datos centralizados –normalmente gestionados por terceros– donde son almacenados y procesados de forma remota. Si bien este enfoque ofrece economías de escala y elasticidad, plantea retos de soberanía, latencia y dependencia tecnológica cuando se aplica a datos públicos sujetos a restricciones jurisdiccionales.

[3] Dado que el concepto de inteligencia artificial carece de una definición universalmente aceptada y abarca un espectro amplio de técnicas –desde la automatización basada en reglas hasta los sistemas complejos de aprendizaje profundo (deep learning)–, conviene delimitar su alcance en este trabajo. Siguiendo la definición operativa del Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial (Reglamento (UE) 2024/1689), se entiende por sistema de IA todo sistema basado en máquinas que, a partir de los datos que recibe, genera resultados como predicciones, recomendaciones, contenidos o decisiones que pueden influir en entornos físicos o virtuales, y que opera con distintos grados de autonomía. Esta definición amplia resulta coherente con el enfoque sociotécnico adoptado, ya que pone el foco no solo en la sofisticación técnica del algoritmo, sino en su capacidad de incidir en las prácticas organizativas y en la relación con la ciudadanía. En términos prácticos, la investigación incluye iniciativas que van desde asistentes conversacionales y clasificadores documentales basados en procesamiento de lenguaje natural hasta sistemas de automatización robótica de procesos (RPA) con componentes cognitivos, modelos de lenguaje de gran tamaño (LLM) y plataformas de análisis predictivo. Se excluyen, en cambio, las digitalizaciones puramente procedimentales que no incorporan ningún componente de aprendizaje automático ni procesamiento inteligente de la información.

municipal, este fenómeno produce lo que conceptualizamos como «isomorfismo fragmentado»: una proliferación de silos tecnológicos funcionalmente similares pero institucionalmente aislados.

Para comprender esta aparente contradicción, la teoría de capacidades de IA adaptada al sector público por van Noordt y Tangi (2023) proporciona un marco analítico robusto. Las capacidades efectivas de IA no emergen simplemente de recursos aislados, sino de la interacción dinámica entre recursos tangibles (infraestructura, datos), recursos humanos que actúan como «traductores organizacionales» entre posibilidades técnicas y realidades concretas, y recursos intangibles como cultura organizacional y rutinas de aprendizaje colectivo.

La fragmentación actual refleja precisamente un fallo sistémico en la vertebración de estas capacidades, resultando en lo que Schiff *et al.* (2022) categorizan como «fallo de valor público»: la incapacidad del sistema para generar aprendizaje colectivo, economías de escala significativas y democratizar el acceso a capacidades algorítmicas avanzadas. Cada inversión aislada en IA representa así una oportunidad perdida de construcción de infraestructura cognitiva compartida[4].

Frente a estas limitaciones estructurales, el federalismo digital se presenta como arquitectura teórica y práctica para la gobernanza multinivel de la IA. El concepto traslada al ámbito tecnológico los principios vertebradores del federalismo político clásico –distribución del poder entre niveles autónomos pero coordinados, asignación de competencias según subsidiaridad y mecanismos de cooperación horizontal que permiten beneficiarse de la escala colectiva sin renunciar al autogobierno– y los aplica al diseño, entrenamiento y despliegue de sistemas algorítmicos públicos. Con raíces intelectuales en la teoría de bienes comunes digitales (Taylor *et al.*, 2025; Djeffal, 2018), esta conceptualización rebasa la simple descentralización para articular un modelo donde los recursos de IA entrenados con fondos públicos se conceptualizan como infraestructuras cognitivas compartidas, no activos propietarios fragmentados.

El federalismo digital implica una reconceptualización radical de principios administrativos clásicos. La subsidiariedad, trasladada al ámbito computacional, establece que el procesamiento debe realizarse lo más cerca posible del origen del dato. Rivera Capón *et al.* (2025) demuestran empíricamente cómo este enfoque, materializado en el modelo «código al dato», permite preservar soberanía informacional mientras se aprovechan economías de escala: los datos nunca abandonan la jurisdicción local, pero los algoritmos viajan entre nodos para aprender de patrones agregados.

Esta arquitectura requiere, sin embargo, un salto cualitativo en la concepción de interoperabilidad. Mientras la Administración española ha logrado avances en interoperabilidad sintáctica mediante plataformas como SIR o DIR3 (Cerrillo i Martínez, 2024; Sobrino-García, 2021), la IA demanda interoperabilidad cognitiva: la capacidad no solo de compartir datos, sino de transferir conocimientos y aprendizajes algorítmicos entre jurisdicciones, requiriendo marcos epistemológicos compartidos para la agregación de inteligencia distribuida[5].

En este contexto, el principio de mutualidad identificado por Heinisuo *et al.* (2025) adquiere dimensión transformadora. En un sistema verdaderamente federado, cada mejora local en un modelo se convierte automáticamente en activa para toda la red, generando «rendimientos crecientes algorítmicos», donde cada inversión local se multiplica por el número de nodos participantes, transformando el gasto corriente en capital cognitivo acumulativo.

No obstante, la implementación práctica debe navegar tensiones capitales inherentes a la naturaleza dual de la IA como tecnología y forma de gobernanza. Extendiendo el marco de valor público de Moore (1997) al contexto algorítmico, Wang *et al.* (2018) identifican dimensiones críticas que complican la ecuación: la transparencia algorítmica choca con la opacidad de modelos profundos; la personalización ultragranular tensiona los principios de igualdad; la soberanía digital se ve amenazada por la dependencia de plataformas globales. Como argumenta Bignami (2022), la «reserva de humanidad» exige inteligibilidad difícil de reconciliar con la complejidad técnica irreducible, mientras que el concepto de «captura algorítmica» describe cómo la dependencia tecnológica puede erosionar la autodeterminación democrática local (Vatamanu y Tofan, 2025).

Como síntesis de estas perspectivas teóricas, se propone el modelo de soberanía algorítmica multinivel (MSAM), que estructura una arquitectura de gobernanza inspirada en los principios de gobernanza

[4] Conjunto de modelos algorítmicos entrenados, bases de conocimiento estructurado, protocolos de interoperabilidad y capacidades técnicas acumuladas que, de manera análoga a las infraestructuras físicas tradicionales –redes viarias, eléctricas o de telecomunicaciones–, constituyen la base habilitadora sobre la que múltiples organizaciones pueden desarrollar servicios y aplicaciones sin necesidad de recrear desde cero los cimientos técnicos y de conocimiento que las sustentan.

[5] Combinación coordinada de los conocimientos parciales que cada nodo genera a partir de sus propios datos, de modo que el sistema en su conjunto disponga de una capacidad analítica superior a la de cualquiera de sus partes por separado.

policéntrica desarrollados por Ostrom (1990) y actualizados para la era digital. El MSAM se caracteriza por una descentralización radical de la ejecución que garantiza control jurisdiccional local sobre datos sensibles, combinada con sofisticados mecanismos de federación del conocimiento mediante protocolos estandarizados y repositorios de código abierto.

La aparente paradoja entre descentralización y coordinación se resuelve mediante lo que denominamos «centralización selectiva de la complejidad». Las diputaciones provinciales se configuran como nodos de intermediación cognitiva que concentran capacidades técnicas especializadas, creando infraestructuras habilitadoras que democratizan el acceso a capacidades algorítmicas avanzadas sin jerarquizar el poder decisorio (Klievink *et al.*, 2016).

La dimensión más innovadora del MSAM radica en su tratamiento de los modelos de IA como bienes comunes cognitivos sujetos a regímenes de propiedad híbrida. Mientras los datos permanecen bajo control local estricto respetando el Reglamento General de Protección de Datos (en adelante RGPD), los algoritmos entrenados se convierten en recursos compartidos bajo licencias que garantizan transparencia y sostenibilidad. Este enfoque, anticipado por Benkler (2006) en su análisis de la producción entre pares, adquiere en el MSAM una dimensión específicamente gubernamental donde los algoritmos públicos deben ser activamente mantenidos y mejorados por la comunidad institucional.

La viabilidad del MSAM no es meramente teórica. Experiencias como el Local-IA de Barcelona, la infraestructura federada de Lugo documentada por Rivera Capón *et al.* (2025) o las iniciativas de colaboración interprovincial entre Valencia y Alicante, demuestran que los principios del federalismo digital pueden hacerse efectivos. Sin embargo, como señalan Mergel *et al.* (2019), la transformación cultural requerida puede ser más desafiante que los retos técnicos, exigiendo rediseñar incentivos para premiar la contribución al dominio público digital sobre la acumulación propietaria.

En última instancia, el federalismo digital y el MSAM exceden las propuestas meramente técnicas para representar una reformulación esencial de cómo las democracias locales pueden preservar y fortalecer su capacidad de agencia en la era algorítmica. Frente a la disyuntiva entre centralización amenazante y fragmentación ineficiente, el modelo federado ofrece una tercera vía que transforma la diversidad territorial en fortaleza mediante la construcción de inteligencia colectiva distribuida que fortalece los valores fundamentales de proximidad, participación y soberanía popular del gobierno local.

2. METODOLOGÍA

El diseño metodológico de esta investigación responde a la complejidad inherente al fenómeno de adopción de inteligencia artificial en contextos de gobernanza multinivel, articulándose mediante una aproximación mixta secuencial exploratoria que integra análisis documental sistemático, búsqueda y extracción sistemática de datos de contratación pública, y estudio comparativo de casos múltiples. Esta estrategia multimétodo persigue garantizar la triangulación necesaria para incrementar la validez interna y externa de los hallazgos, siguiendo los principios establecidos por Madan y Ashok (2025) para el estudio de fenómenos tecnológicos emergentes en el sector público. La elección de este diseño se fundamenta en tres consideraciones epistemológicas: la naturaleza emergente del fenómeno demanda aproximaciones inductivas que permitan la construcción teórica desde la evidencia empírica; la multidimensionalidad sociotécnica del objeto de estudio requiere triangulación metodológica para capturar adecuadamente sus diversas facetas; y la ausencia de marcos teóricos consolidados sobre federalismo algorítmico exige estrategias que faciliten la teorización fundamentada.

La investigación se estructura en dos fases secuenciales con una lógica acumulativa. La primera fase, de diagnóstico empírico, se orienta a cartografiar el estado actual de la IA en las diputaciones provinciales e identificar patrones de adopción, ineficiencias sistémicas y modelos emergentes de colaboración. La segunda fase, de diseño propositivo, se fundamenta en los hallazgos empíricos obtenidos para construir el modelo de soberanía algorítmica multinivel (MSAM). Esta secuencia garantiza que la propuesta no surge de premisas teóricas abstractas, sino que se ancla en la evidencia recogida y responde directamente a los problemas diagnosticados.

La delimitación del universo de análisis a las 38 diputaciones provinciales de régimen común responde tanto a la relevancia sustantiva de estas instituciones como a criterios de homogeneidad indispensables para la validez comparativa (van Noordt y Tangi, 2023). Las diputaciones provinciales son entidades reguladas por la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local, cuya misión esencial consiste en garantizar la prestación

integral y adecuada de servicios públicos en el conjunto de su territorio, ejerciendo funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad de gestión. Esta función de intermediación las convierte en unidades de análisis especialmente pertinentes para el estudio de la adopción de IA en la Administración local: a diferencia de las comunidades autónomas, cuyas competencias se orientan hacia la regulación y la planificación estratégica, las diputaciones operan en el nivel de la prestación directa de servicios y el soporte técnico a municipios, lo que las sitúa en la primera línea de implementación efectiva de soluciones tecnológicas. Además, su papel como intermediarias entre los municipios –a menudo carentes de recursos técnicos– y los niveles superiores de gobierno las posiciona como nodos naturales de configuración en cualquier modelo federado de gobernanza algorítmica. La exclusión deliberada de las entidades forales e insulares obedece a sus especificidades competenciales y marcos normativos diferenciados, que habrían comprometido la comparabilidad analítica al introducir varianza no controlada.

La estrategia de recolección de datos se desplegó mediante un proceso sistemático de obtención de evidencia empírica a través de tres fuentes principales, consultadas para cada una de las instituciones provinciales analizadas. En primer lugar, se realizó una revisión exhaustiva de la documentación institucional disponible en los portales web de las 38 diputaciones, incluyendo planes estratégicos de digitalización, memorias anuales de gestión, actas de órganos de gobierno, notas de prensa institucionales y documentación técnica de proyectos. La búsqueda se estructuró en torno a los términos clave «inteligencia artificial», «IA», «aprendizaje automático», «chatbot», «asistente virtual», «automatización inteligente», «procesamiento de lenguaje natural» y «algoritmo», aplicados tanto en castellano como en las lenguas cooficiales correspondientes. En segundo lugar, se realizó una búsqueda sistemática de datos de contratación pública en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante PLACSP), filtrando por órgano de contratación y empleando como términos de búsqueda «inteligencia artificial», «IA», «*machine learning*», «chatbot», «procesamiento de lenguaje natural», «automatización robótica» y «asistente virtual», para el período 2019-2024. Se revisaron los pliegos de prescripciones técnicas, las resoluciones de adjudicación y los importes de licitación. Cuando la PLACSP no arrojaba resultados, se consultaron los perfiles del contratante de las propias diputaciones y, en su caso, los portales de contratación autonómicos. Esta búsqueda proporcionó evidencia crucial sobre inversiones reales en tecnologías de IA, permitiendo contrastar las declaraciones institucionales con los compromisos presupuestarios efectivos. En tercer lugar, se consultaron fuentes complementarias como informes técnicos de organismos como la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP) y el Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad (ONTSI), publicaciones especializadas en administración digital y comunicaciones presentadas en congresos y foros profesionales del sector público, que proporcionaron contexto adicional y permitieron identificar iniciativas no documentadas en las fuentes primarias.

El análisis se estructuró en dos fases complementarias pero iterativas. La primera fase se centró en la construcción de una cartografía comprehensiva del entorno de IA provincial. Para ello se desarrolló y aplicó un protocolo de codificación estructurado en torno a siete dimensiones analíticas: tipología de iniciativas (atención ciudadana, gestión documental, automatización administrativa, turismo inteligente, formación, innovación social, entre otras); aplicaciones específicas desplegadas; modelo estratégico (soberanía digital, colaboración universidad-Administración, especialización vertical, hub colaborativo[6], exploratorio-formativo, entre otros); nivel de madurez tecnológica (inicial, desarrollo, operacional, maduro, líder), evaluado según criterios de despliegue en producción, tiempo de operación y capacidad de transferencia; inversión estimada o documentada, basada en importes de licitación cuando estaban disponibles o en estimaciones a partir de estándares de mercado cuando no lo estaban; grado de replicabilidad de la solución; y potencial federativo, entendido como la capacidad de la iniciativa para integrarse en una arquitectura colaborativa. Cada diputación fue analizada individualmente, generando una ficha estandarizada cuya síntesis se recoge en el Anexo I. Las reglas de asignación a categorías se aplicaron de forma conservadora: una diputación solo fue clasificada como poseedora de iniciativas de IA cuando existía evidencia documental verificable –licitación, documentación técnica, nota de prensa institucional detallada o publicación académica– de al menos un proyecto que incorporase componentes de aprendizaje automático, procesamiento de lenguaje natural u otra técnica comprendida en la definición operativa adoptada en este

[6] Modelo estratégico en el que una diputación actúa como centro articulador de la cooperación tecnológica en su territorio, facilitando la puesta en común de recursos, conocimiento y soluciones de IA entre distintas Administraciones e instituciones, en lugar de limitar el desarrollo a sus propias necesidades internas.

trabajo. Las menciones genéricas a la IA en documentos estratégicos sin traducción en proyectos concretos no se contabilizaron como iniciativas activas. Para garantizar la fiabilidad del proceso de codificación, se aplicó un procedimiento de doble revisión: la codificación inicial de cada caso fue revisada en una segunda ronda tras completar el análisis del conjunto, lo que permitió aplicar los criterios de clasificación de manera homogénea una vez estabilizado el sistema de categorías. Las discrepancias entre la primera y la segunda ronda –que afectaron principalmente a la distinción entre los niveles de madurez «inicial» y «desarrollo»– se resolvieron mediante la revisión detallada de la evidencia disponible y la aplicación del criterio más conservador.

La segunda fase profundizó en la identificación de patrones emergentes de colaboración interprovincial y en la caracterización de modelos que prefiguran la transición hacia arquitecturas federadas. La selección de los casos analizados en profundidad –Lugo, Barcelona y el eje Valencia-Alicante– no fue arbitraria, sino que respondió a criterios definidos prospectivamente durante el diseño de la investigación: se seleccionaron casos que representasen modelos estratégicos diferenciados dentro de la taxonomía emergente (soberanía digital integral, red de transferencia y colaboración interinstitucional, respectivamente), que contasen con documentación suficiente para un análisis en profundidad, y que permitiesen ilustrar la viabilidad de diferentes aproximaciones a la federalización. Se reconoce que esta selección conlleva un sesgo inherente hacia los casos más documentados y avanzados; no obstante, el objetivo no era la representatividad estadística, sino la identificación de mecanismos y patrones replicables, siguiendo la lógica de la replicación literal y teórica propia del estudio de casos múltiples (Yin, 2017).

En lo que respecta a las estimaciones económicas presentadas en este trabajo, estas deben interpretarse como aproximaciones orientativas, no como cálculos actuariales precisos. La cifra de 10-15 millones de euros en inversión redundante en sistemas de chatbot se derivó del siguiente procedimiento: se identificaron los importes de licitación documentados en la PLACSP para los proyectos de asistentes conversacionales cuya cuantía era pública; para las diputaciones cuyos importes no estaban disponibles, se estimó un rango de inversión basado en los costes documentados de proyectos comparables en el sector público español, considerando las horquillas habituales de desarrollo, licenciamiento y mantenimiento anual; y se agregaron los importes documentados y estimados para obtener el rango total. Se optó deliberadamente por una horquilla amplia y por la calificación de «estimación conservadora» para reflejar la incertidumbre inherente a este cálculo. La cifra de duplicación funcional del 85-90 % se obtuvo mediante el análisis comparativo de las funcionalidades documentadas en los pliegos técnicos y la documentación pública de los 13 sistemas de chatbot identificados: se elaboró una matriz de funcionalidades que incluía respuesta a consultas sobre trámites, información sobre servicios, estado de expedientes, horarios y localización de oficinas, derivación a servicios especializados y procesamiento de lenguaje natural básico, y la proporción de funcionalidades compartidas por la mayoría de los sistemas sobre el total de funcionalidades identificadas arrojó el rango indicado. La tasa de adopción del 84,2 % (32 de 38 diputaciones) se calculó directamente a partir del censo completo de las 38 diputaciones de régimen común, contabilizando como adoptantes aquellas que cumplían el criterio de evidencia documental verificable descrito anteriormente; al tratarse de un análisis censal y no muestral, esta cifra no está sujeta a error muestral, si bien puede subestimar la adopción real en los casos donde la información pública es insuficiente.

El tratamiento analítico de los datos siguió una estrategia multinivel que combinó análisis comparativo y síntesis cualitativa con las estimaciones económicas cuantitativas. Las proyecciones financieras se basaron en el análisis de licitaciones públicas documentadas y la aplicación de estándares de mercado reconocidos, lo que permitió dimensionar el coste agregado de la fragmentación actual y proyectar escenarios de ahorro potencial mediante estrategias de colaboración compartida de recursos. Aunque se incorporaron métricas cuantitativas para fortalecer la base empírica de la argumentación, el énfasis analítico se mantuvo en la interpretación contextual profunda y en la identificación de factores críticos de éxito, siguiendo las recomendaciones de Wirtz *et al.* (2019) y Yigitcanlar *et al.* (2024) sobre la importancia de aproximaciones comprehensivas para el estudio de la adopción de IA en el sector público.

La calidad metodológica de la investigación se aseguró mediante la aplicación sistemática de estrategias de validación múltiple. La triangulación de fuentes documentales, datos contractuales y evidencia presupuestaria proporcionó robustez a los hallazgos identificados. La integración de perspectivas teóricas diversas –desde la teoría de capacidades organizacionales hasta los marcos de gobernanza multinivel– enriqueció la interpretación de los patrones empíricos observados. Este enfoque multidimensional permitió construir una comprensión matizada del fenómeno que va más allá de las limitaciones de aproximaciones metodológicas unidimensionales.

Es imperativo reconocer las limitaciones inherentes a este diseño metodológico que, aunque no invalidan los hallazgos, deben considerarse en su interpretación. La primera limitación deriva de la heterogeneidad en la disponibilidad y calidad de la información pública, que introdujo desafíos para la obtención de datos completos y comparables en todos los casos analizados. La opacidad de algunos procesos de contratación y las diferencias en las prácticas de transparencia entre diputaciones obligaron a recurrir a estimaciones conservadoras en determinados casos, potencialmente subestimando la magnitud real de algunas iniciativas. En particular, las estimaciones económicas presentadas deben tratarse como aproximaciones de orden de magnitud, útiles para dimensionar el problema de la fragmentación, pero insuficientes para un análisis coste-beneficio riguroso, que requeriría acceso a datos financieros internos no disponibles públicamente. La segunda limitación se relaciona con la naturaleza intrínsecamente dinámica del fenómeno estudiado, que implica que los hallazgos representan una instantánea temporal del ecosistema susceptible de variación en el corto plazo. Los procesos de adopción tecnológica en el sector público son fluidos y las iniciativas documentadas pueden haber evolucionado significativamente desde el período de recolección de datos.

A pesar de estas limitaciones metodológicas, la triangulación sistemática de fuentes y métodos, y la aplicación rigurosa de protocolos de codificación y análisis, proporciona una base empírica sólida para la construcción teórica propuesta. Esta aproximación metodológica integral sienta las bases necesarias para el desarrollo del modelo de soberanía algorítmica multinivel como respuesta teórica y práctica a los desafíos.

3. RESULTADOS

3.1. Análisis del estado actual: cartografía del ecosistema de IA en las diputaciones provinciales españolas

La situación actual de la inteligencia artificial en las diputaciones provinciales españolas (que puede observarse en el Anexo I) revela una paradoja estructural: un elevado dinamismo individual convive con profundas ineficiencias sistémicas derivadas de la fragmentación institucional.

3.1.1. *Magnitud y patrones de adopción*

La evidencia empírica demuestra que 32 de las 38 diputaciones provinciales (84,2 %) han desplegado o están desarrollando activamente iniciativas relacionadas con inteligencia artificial. Esta elevada tasa de adopción, superior a las estimaciones previas basadas en estudios parciales, sitúa a las corporaciones intermedias en la vanguardia de la denominada Administración 5.0 (Ejjami, 2024; Korotchenko, 2025). Sin embargo, este aparente éxito enmascara profundas disparidades en términos de alcance, madurez tecnológica y sostenibilidad de las soluciones implementadas.

El patrón dominante identificado es el isomorfismo mimético (DiMaggio y Powell, 1983; Madan y Ashok, 2025), donde las organizaciones replican soluciones percibidas como exitosas para mitigar la incertidumbre tecnológica. Este fenómeno se manifiesta con particular intensidad en las aplicaciones de atención ciudadana, especialmente los asistentes conversacionales, presentes en 13 de las 32 diputaciones activas (40,6 %). El análisis técnico revela que estos sistemas comparten entre un 85 % y un 90 % de funcionalidades básicas: procesamiento de consultas sobre trámites administrativos, información sobre servicios, estado de expedientes y horarios de atención (Fresno Fernández, 2024).

Esta duplicidad masiva se extiende a la gestión documental inteligente, presente en once diputaciones, donde la arquitectura técnica base (OCR avanzado, extractores de entidades nombradas, clasificadores automáticos) es común en aproximadamente un 75 % (Uzun *et al.*, 2022). La ausencia de una capa compartida de infraestructura o modelos de código abierto convierte la inversión tecnológica en gasto redundante, elevando significativamente el coste agregado de la transición digital. Las estimaciones conservadoras, basadas en licitaciones documentadas, sugieren que estas redundancias representan decenas de millones de euros a nivel nacional, perpetuando lo que Schiff *et al.* (2022) denominan un «fallo de valor público» al no democratizar la IA avanzada para los municipios de menor tamaño.

3.1.2. *Taxonomía de modelos estratégicos*

El análisis detallado permite identificar una taxonomía emergente que supera las clasificaciones tradicionales basadas en recursos económicos o tamaño poblacional. En el extremo más ambicioso del espectro

encontramos los modelos de soberanía digital integral, ejemplificados paradigmáticamente por las diputaciones de Lugo, Barcelona y, en menor medida, Castellón.

La Diputación de Lugo representa el caso más avanzado de autonomía tecnológica subnacional, habiendo desarrollado infraestructura computacional propia, modelos de lenguaje especializados en gallego y castellano administrativo, y un paquete completo de aplicaciones que ha sido objeto de presentaciones en foros internacionales (Rivera Capón *et al.*, 2025). Barcelona, mediante su *framework* Local-IA, evoluciona este concepto hacia una dimensión ecosistémica, creando herramientas explícitamente diseñadas para su transferencia a municipios y otras entidades locales, con 12 municipios ya utilizando activamente la plataforma (From *et al.*, 2025).

Un segundo patrón corresponde a las estrategias de colaboración universidad-Administración, presentes en siete provincias que han establecido vínculos formales con instituciones académicas para superar sus limitaciones de capacidades técnicas internas (Trajkovski, 2024). El eje castellanoleonés resulta particularmente ilustrativo: Burgos con su cátedra específica IA-UBU, Valladolid con el Centro UVaIA especializado en IA para el sector público, y Segovia mediante colaboración con la Universidad de Valladolid. Estas alianzas no solo proveen capacidad técnica, sino que también confieren legitimidad epistémica a las iniciativas, un factor crucial en contextos de alta incertidumbre tecnológica (Neumann *et al.*, 2024).

La categoría predominante, presente en 15 de las 32 diputaciones activas (46,9 %), corresponde a implementaciones verticales focalizadas en dominios específicos. SEDIPUALB en Albacete ejemplifica este enfoque con su sistema de procesamiento de lenguaje natural para agilizar trámites administrativos, mientras que Sevilla ha desarrollado un sistema de videoactas inteligentes que automatiza la transcripción y facilita la búsqueda semántica. Estas soluciones, aunque valiosas en sus contextos específicos, operan como silos tecnológicos sin visión sistémica ni capacidad de interoperabilidad horizontal (van Noordt y Tangi, 2023).

En el extremo opuesto del espectro se sitúan las diputaciones en fase exploratoria o preadoptiva. Este grupo incluye tanto provincias que limitan su actividad a iniciativas formativas o de sensibilización –como Ávila con sus encuentros sobre IA o Toledo con programas de becas para jóvenes– como aquellas donde la inteligencia artificial aparece únicamente como referencia genérica en documentos estratégicos sin traducirse en proyectos concretos, como Huesca, Soria o Teruel. Estas diputaciones, frecuentemente coincidentes con provincias con menor población y recursos técnicos limitados, ilustran precisamente la «paradoja de la innovación local» (Mikalef *et al.*, 2019) y constituyen las principales beneficiarias potenciales de un modelo federado que democratice el acceso a capacidades algorítmicas avanzadas.

3.1.3. *Colaboración emergente y factores catalizadores*

A pesar de la fragmentación dominante, el análisis identifica modelos emergentes de colaboración que prefiguran la viabilidad del federalismo digital. El caso más desarrollado es la compartición del asistente conversacional ALI entre el Ayuntamiento de Valencia y la Diputación de Alicante, que establece un precedente técnico y político clave al demostrar que la puesta en común de soluciones complejas es factible entre Administraciones tradicionalmente autónomas. Este modelo no solo reduce costes, sino que permite la evolución conjunta del sistema, beneficiándose ambas provincias de las mejoras implementadas.

La iniciativa de coordinación andaluza, liderada por Sevilla e involucrando potencialmente a las ocho diputaciones de la región, representa un intento ambicioso, aunque aún en fase de concreción. Por su parte, Lérida ejemplifica el pragmatismo al adoptar directamente los servicios desarrollados por la Diputación de Barcelona, demostrando que la reutilización puede ser más eficiente que el desarrollo propio.

El análisis geográfico revela patrones significativos de concentración y difusión. Cataluña muestra adopción universal (4/4 provincias) con modelos diversos pero interconectados. La Comunidad Valenciana presenta cobertura completa (3/3) con el valor añadido de colaboración interlocal efectiva. Castilla y León (7/9 provincias activas) demuestra cómo la presencia de instituciones universitarias puede catalizar la adopción tecnológica en territorios que de otro modo podrían quedar rezagados (Alshahrani *et al.*, 2022).

3.1.4. *Implicaciones para el modelo federado*

Los hallazgos presentados confirman que el problema central no reside en la capacidad individual de innovación –la tasa de adopción del 84,2 % lo desmiente contundentemente–, sino en la ausencia de

mecanismos de gobernanza que permitan transformar el dinamismo aislado en cooperación estratégica (Androniceanu, 2024). La coexistencia de modelos de soberanía digital avanzados (Lugo) con redundancia masiva (chatbots) y colaboraciones incipientes (Valencia-Alicante) valida la hipótesis de que existe tanto la capacidad técnica como la disposición institucional para modelos más eficientes.

La coexistencia de viabilidad técnica demostrada –como en el caso Valencia-Alicante– con una fragmentación aún generalizada invita a considerar que las barreras para la colaboración podrían residir menos en las limitaciones tecnológicas o jurídicas que en factores de orden organizativo y cultural. Esta interpretación resulta coherente con la literatura sobre adopción de IA en contextos descentralizados, donde Wadipalapa *et al.* (2024) identifican las dinámicas de competencia interinstitucional como obstáculo central, Neumann *et al.* (2024) destacan la resistencia organizativa al cambio como factor explicativo en la adopción fragmentada, y Mergel *et al.* (2019) señalan que la transformación cultural requerida puede ser más desafiante que los propios retos técnicos. Aunque la evidencia presentada en este estudio no permite establecer esta relación de forma concluyente, los patrones observados refuerzan la necesidad de un modelo que articule incentivos claros para la colaboración sin comprometer la autonomía institucional.

En síntesis, la red actual de IA provincial se caracteriza por un dinamismo fragmentado que genera ineficiencias sistémicas y perpetúa brechas territoriales. La transición hacia una arquitectura federada, basada en principios de interoperabilidad cognitiva y soberanía algorítmica compartida, emerge como condición necesaria para maximizar el valor público y garantizar que la innovación tecnológica sirva efectivamente a los objetivos de cohesión territorial y equidad en el acceso a servicios públicos inteligentes.

3.2. Arquitectura técnica del modelo federado para la soberanía algorítmica

La transición del estado actual de fragmentación tecnológica a un ecosistema de IA local eficiente exige la materialización del federalismo digital mediante una arquitectura técnica robusta. El modelo de soberanía algorítmica multinivel (MSAM) centraliza la complejidad algorítmica y la gobernanza del conocimiento, mientras descentraliza la ejecución y la soberanía del dato. Este diseño responde directamente a los dilemas de mutabilidad, *vendor lock-in*[7] y la brecha de capacidades diagnosticados por Heinisuo *et al.* (2025), Trajkovski (2024) y Vogl (2021).

Para implementar esta visión, el modelo MSAM opera sobre una arquitectura distribuida de dos capas: un nodo central de coordinación (NCC) que opera a nivel federado, junto con nodos provinciales autónomos (NPA) que constituyen los puntos de soberanía local. La innovación principal radica en la implementación del principio de «código al dato», que invierte el enfoque tradicional: en lugar de que los datos viajen a servidores externos, son los modelos de IA los que viajan a la infraestructura local para interactuar con los datos bajo jurisdicción administrativa. Esta inversión paradigmática, documentada empíricamente por Rivera Capón *et al.* (2025) y analizada teóricamente por Ulaşan (2023), garantiza el cumplimiento normativo más estricto mientras aprovecha las economías de escala.

Dentro de esta arquitectura, el nodo central de coordinación trasciende la concepción tradicional de un centro de datos para constituirse como una capa de gobernanza e inteligencia federada. Su función principal es la orquestación y el fomento de la puesta en común de recursos cognitivos –esto es, modelos de IA entrenados, algoritmos reutilizables, bases de conocimiento especializadas y buenas prácticas documentadas–, sin almacenar ni procesar datos ciudadanos, lo que preserva la soberanía informacional de cada jurisdicción.

El elemento vertebrador de esta capa de coordinación es el Registro Federal de Modelos y Aplicaciones (RFMA), que funciona como repositorio centralizado de bienes comunes digitales. Este registro alberga versiones de modelos de IA, incluyendo pesos neuronales[8], binarios ejecutables[9], imágenes de contenedor[10]

[7] Este término suele emplearse para referirse a una situación en la que las organizaciones son tan dependientes de un proveedor tecnológico que migrar a otro sistema se vuelve muy difícil o costoso.

[8] Son los valores numéricos que un modelo de IA ha aprendido durante su entrenamiento. Funcionan como la «memoria» del sistema: codifican los patrones que el modelo ha extraído de los datos y determinan cómo responderá ante nuevas consultas. Compartir los pesos equivale a compartir todo el conocimiento adquirido por el modelo.

[9] Se refiere a los archivos de *software* ya compilados y listos para funcionar directamente en un ordenador, sin necesidad de pasos intermedios de programación. En este contexto, permiten que una diputación descargue un modelo del registro federal y lo ponga en marcha de forma inmediata en su propia infraestructura.

[10] Este concepto hace referencia a paquetes digitales que incluyen el modelo de IA junto con todo el entorno técnico que necesita para funcionar (sistema operativo, bibliotecas, configuraciones). Gracias a este ensamblaje, el modelo se ejecuta de manera idéntica en

y documentación exhaustiva con metadatos de calidad[11]. Al funcionar como un centro interno de recursos, el RFMA permite a cualquier NPA inspeccionar, descargar y adaptar modelos preentrenados, capitalizando el conocimiento colectivo y evitando la duplicidad funcional que, como se ha documentado empíricamente en la sección 3.1 –donde se constata que entre el 85-90 % de las funcionalidades en aplicaciones como los asistentes conversacionales se replican entre diputaciones–, constituye la principal fuente de ineficiencia del entorno actual (Wirtz *et al.*, 2019). Este catálogo materializa así el principio de soberanía compartida teorizado por Odilov (2024), donde los recursos públicos se transforman en patrimonio común.

Sin embargo, la confianza en un entorno distribuido requiere mecanismos robustos de autenticación que garanticen la integridad del sistema. El Sistema de Autenticación Federada (SAF), basado en estándares abiertos como OAuth 2.0[12] o SAML[13], garantiza acceso seguro y controlado entre nodos. Esta infraestructura resulta crucial para la interoperabilidad, permitiendo trazabilidad completa en cada interacción con sistemas de IA, como demuestran Rajagopal *et al.* (2023). La robustez del SAF mitiga además las vulnerabilidades de ciberseguridad inherentes a las redes intergubernamentales, un riesgo especialmente acusado en el ámbito local donde los gobiernos municipales afrontan desafíos críticos de seguridad digital con recursos frecuentemente insuficientes (Norris *et al.*, 2018).

Complementando estos mecanismos de seguridad, el NCC proporciona capacidades de Métricas y Monitorización Agregada (MMA) mediante paneles que agregan métricas operacionales respetando escrupulosamente la privacidad local. Este sistema incluye seguimiento de latencia[14], métricas de justicia algorítmica utilizando técnicas de Federated Learning Analytics[15] propuestas por Ulaşan (2023), y tasas de reutilización[16] entre provincias. Esta monitorización agregada permite detectar fallos sistémicos y difundir buenas prácticas, trascendiendo las limitaciones de la monitorización puramente local identificadas por Neumann *et al.* (2024).

Mientras el NCC proporciona la infraestructura de coordinación, los nodos provinciales autónomos constituyen el verdadero perímetro de soberanía del dato. Cada diputación gestiona su NPA asegurando que los datos nunca salgan de su control jurisdiccional, un requisito no negociable establecido por Vatamanu y Tofan (2025). Esta plasmación de la soberanía requiere inversión en infraestructura local, permitiendo a cada diputación realizar mejoras con datos específicos, como demuestran empíricamente Rivera Capón *et al.* (2025). No obstante, la capacidad técnica de los NPAs se constituye como factor limitante principal según el análisis comparativo de Alshahrani *et al.* (2022). En concreto, esta limitación se refiere a la escasez de personal especializado en ciencia de datos e ingeniería de aprendizaje automático, la insuficiencia de infraestructura computacional local y la ausencia de protocolos internos de gobernanza de datos que garanticen la calidad, estandarización y seguridad de la información necesaria para el ajuste local de los modelos. Estas carencias, más acusadas en las diputaciones de menor tamaño y presupuesto, condicionan la capacidad real de cada nodo para aprovechar autónomamente los recursos algorítmicos compartidos por la federación.

---

cualquier servidor, independientemente de las particularidades técnicas de cada diputación, lo que garantiza reproducibilidad y facilita enormemente el despliegue.

[11] Se puede definir como la información descriptiva y estructurada que acompaña a un conjunto de datos o a un modelo de IA y que permite evaluar su fiabilidad, trazabilidad y adecuación para un uso concreto. Incluyen aspectos como el origen de los datos, la fecha de recopilación, la metodología de tratamiento, las métricas de rendimiento del modelo, las limitaciones conocidas y las condiciones de licencia. En el contexto de un registro federal de modelos, unos metadatos de calidad permiten que una diputación determine, antes de adoptar un modelo, si este es apropiado para su caso de uso, si cumple los requisitos normativos y si sus resultados son reproducibles y auditables.

[12] Protocolo de autorización de estándar abierto que permite a aplicaciones de terceros obtener acceso limitado a recursos protegidos sin exponer las credenciales del usuario, mediante la delegación de la autenticación al servicio que aloja la cuenta.

[13] SAML (Security Assertion Markup Language): Estándar abierto basado en XML, desarrollado por OASIS, que permite el intercambio seguro de datos de autenticación y autorización entre un proveedor de identidad y un proveedor de servicios, facilitando mecanismos de inicio de sesión único (Single Sign-On) en entornos federados.

[14] Tiempo de espera entre el envío de una solicitud a un sistema informático y la recepción de su respuesta. En el contexto de servicios de IA, una latencia elevada implica demoras perceptibles para el usuario, mientras que una latencia baja indica respuestas prácticamente inmediatas.

[15] Conjunto de técnicas estadísticas y de monitorización que permiten analizar el rendimiento y comportamiento de modelos de inteligencia artificial distribuidos en múltiples nodos sin necesidad de centralizar los datos originales. En lugar de recopilar toda la información en un único servidor, cada nodo calcula sus métricas localmente y solo comparte los resultados agregados o anonimizados con el nodo central de coordinación. De este modo, es posible obtener una visión global del funcionamiento del sistema –detectando, por ejemplo, sesgos, errores sistemáticos o caídas de rendimiento– al tiempo que se preserva la privacidad y la soberanía sobre los datos de cada jurisdicción participante.

[16] Porcentaje de modelos o componentes de IA desarrollados originalmente por una diputación que son efectivamente adoptados y empleados por otras diputaciones de la federación. Esta métrica permite medir el grado real de colaboración del conocimiento algorítmico dentro de la red y, por tanto, la eficacia del catálogo federal compartido.

Para superar estas limitaciones, la comunicación entre NPAs se configura mediante APIs[17] estandarizadas con protocolos RESTful[18] o gRPC[19]. Esta estandarización permite que aplicaciones de *back office*[20] consuman servicios de IA desde cualquier nodo sin integraciones costosas, garantizando la interoperabilidad por diseño que Yigitcanlar *et al.* (2024) identifican como crítica para el éxito.

Más allá de la infraestructura técnica, cada NPA asume la responsabilidad crítica de la gestión y gobernanza local de datos según principios establecidos por Salvador Serna (2021). La calidad de estos datos constituye el principal cuello de botella operativo para la creación de valor, como demuestran van Noordt y Tangi (2023), y su gestión inadecuada puede introducir los sesgos que Ulaşan (2023) y Monarcha-Matlak (2021) identifican como la «cara oscura» de la IA en la Administración pública.

El verdadero poder transformador del sistema emerge del catálogo federal que transforma desarrollos individuales en bienes comunes digitales accesibles a toda la federación. La estrategia se centra en modelos preentrenados con corpus administrativos genéricos, evitando los costes prohibitivos del entrenamiento desde cero, que pueden alcanzar millones de euros.

Esta estrategia se traduce especialmente en la puesta a punto colaborativa de LLMs[21] administrativos, que se perfila como innovación capital del modelo. Una provincia líder puede desarrollar un LLM base especializado que otras descargan y ajustan mediante técnicas de bajo coste computacional como LoRA[22] o QLoRA[23], incorporando sus normativas locales específicas. Este mecanismo de aprendizaje federado, analizado por Li *et al.* (2025), democratiza el acceso a capacidades avanzadas transformando cada inversión local en beneficio colectivo.

Reconociendo los riesgos de privacidad inherentes al compartir datos, el MSAM incorpora como alternativa la generación de conjuntos sintéticos que conservan la estructura estadística sin comprometer el RGPD, garantizando un desarrollo ético y responsable como proponen Fejes y Futó (2021) y Long y Gil-García (2023).

Más allá de los modelos brutos, la federación debe ofrecer un ecosistema de aplicaciones certificadas mediante procesos rigurosos que validen robustez técnica, ausencia de sesgos siguiendo las metodologías propuestas por Ulaşan (2023), y explicabilidad según los estándares establecidos por Monarcha-Matlak (2021) y Odilov (2024). Este proceso de certificación, inspirado en la Estrategia Gallega de IA (2023), garantiza que las aplicaciones del catálogo federal cumplan los más altos estándares técnicos, éticos y legales.

Finalmente, el sistema incorpora mecanismos sofisticados de versionado similares a los empleados en el desarrollo de *software* de código abierto, permitiendo la actualización segura y controlada de modelos en producción. Las diputaciones se convierten así en comantenedoras del *stack*[24] federado, distribuyendo

---

[17] API (Application Programming Interface): Conjunto estandarizado de reglas y especificaciones que define cómo dos sistemas informáticos pueden comunicarse e intercambiar información entre sí de forma automatizada. Funciona como un intermediario que permite que una aplicación solicite datos o servicios a otra sin necesidad de conocer su funcionamiento interno, de manera análoga a como un enchufe estandarizado permite conectar cualquier aparato eléctrico a la red sin necesidad de conocer el funcionamiento de la central que genera la electricidad.

[18] RESTful (acrónimo de Representational State Transfer) es un estilo arquitectónico que utiliza el protocolo web convencional (HTTP) para el intercambio de información. Las peticiones se realizan mediante operaciones sencillas y estandarizadas (como consultar, crear, actualizar o eliminar datos) y las respuestas suelen transmitirse en formatos de texto legibles. Su principal ventaja es la simplicidad y la universalidad: prácticamente cualquier sistema moderno puede interactuar con una API RESTful sin necesidad de herramientas especiales.

[19] gRPC (acrónimo de Google Remote Procedure Call) es un protocolo más reciente, desarrollado originalmente por Google, que permite la comunicación entre sistemas mediante llamadas a funciones remotas como si fueran locales. A diferencia de REST, emplea un formato binario compacto (Protocol Buffers) en lugar de texto, lo que lo hace considerablemente más rápido y eficiente en el consumo de ancho de banda, aunque requiere herramientas específicas para su implementación. Es especialmente adecuado para entornos donde múltiples servicios deben intercambiar grandes volúmenes de datos con baja latencia, como ocurriría en una red federada de nodos provinciales.

[20] Comprende el conjunto de procesos, sistemas y funciones internas de una Administración pública que no implican interacción directa con la ciudadanía, tales como la gestión presupuestaria, la tramitación administrativa, los recursos humanos o la contabilidad. Se contrapone al *front office*, que engloba los canales y servicios de atención directa al público.

[21] Los modelos de lenguaje de gran escala (Large Language Models, LLM) son sistemas de inteligencia artificial entrenados sobre vastos corpus textuales que, mediante técnicas de aprendizaje profundo, generan, resumen y transforman texto en lenguaje natural. Ejemplos representativos son GPT-4, Claude o LLaMA.

[22] LoRA (Low-Rank Adaptation): Técnica de ajuste fino eficiente que, en lugar de reentrenar todos los parámetros de un modelo de lenguaje, introduce pequeñas matrices de bajo rango en capas específicas, reduciendo drásticamente el coste computacional y la memoria necesaria para adaptar modelos preentrenados a tareas concretas.

[23] QLoRA (Quantized Low-Rank Adaptation): Extensión de LoRA que combina la adaptación de bajo rango con técnicas de simplificación numérica del modelo base a 4 bits, lo que permite el ajuste fino de modelos de gran escala en *hardware* convencional con un consumo mínimo de memoria, sin pérdida significativa de rendimiento.

[24] En este contexto, se refiere al conjunto integrado de capas tecnológicas –infraestructura, plataformas, herramientas, protocolos y modelos algorítmicos– que conforman la arquitectura técnica común del sistema federado de IA.

la carga de la deuda técnica que Criado *et al.* (2025) identifican como uno de los principales desafíos de la sostenibilidad tecnológica municipal.

En conclusión, el MSAM supera el concepto convencional de plataforma como servicio para constituirse como una red de inteligencia compartida. Su diseño técnico permite la centralización instrumental de la capacidad de desarrollo mientras mantiene la descentralización funcional del impacto administrativo. La arquitectura propuesta no es meramente una solución técnica, sino una infraestructura habilitadora de nuevas formas de colaboración intermunicipal. Al transformar las inversiones fragmentadas actuales en una infraestructura de IA local sostenible, soberana y equitativa, el modelo sienta las bases técnicas para un nuevo paradigma de Administración local inteligente que preserva los valores democráticos centrales mientras abraza las posibilidades transformadoras de la inteligencia artificial.

3.3. Modelo de gobernanza interprovincial: articulación estratégica y sostenibilidad de la colaboración

El éxito del modelo de soberanía algorítmica multinivel (MSAM), fundamentado en la arquitectura técnica federada previamente analizada, depende intrínsecamente de un modelo de gobernanza interprovincial robusto y legitimado. La implementación de IA en la Administración pública excede la mera dimensión tecnológica para constituirse en un desafío de gobernanza que requiere la redefinición fundamental de roles y mecanismos de cooperación, como han demostrado Criado *et al.* (2025) y Young *et al.* (2019). El modelo debe gestionar la tensión inherente entre la autonomía local y la eficiencia colectiva, un equilibrio que Vogl (2021) identifica como crítico para el éxito de las iniciativas de digitalización multinivel. Su objetivo primario es transformar la actual fragmentación sistémica en una infraestructura de cooperación permanente, mitigando el riesgo de individualismo institucional y asegurando la sostenibilidad distribuida que Heinisuo *et al.* (2025) consideran esencial.

La propuesta central para materializar esta gobernanza es la creación del Consejo Interprovincial de Inteligencia Artificial (CIIA) como órgano estratégico-político superior de la federación. El CIIA opera como red de gobernanza diseñada para la toma de decisiones estratégicas y la garantía de mutualidad entre participantes. Esta estructura integra las tres dimensiones del modelo de gobernanza multinivel de la IA propuesto por Criado *et al.* (2025): a nivel micro, atiende las necesidades del personal público y la ciudadanía que interactúan cotidianamente con los sistemas de IA; a nivel meso, coordina las capacidades organizativas de municipios y diputaciones como entidades que implementan y gestionan dichos sistemas; y a nivel macro, asegura la compatibilidad con el marco político, normativo y regulatorio autonómico, estatal y europeo. La estructura organizativa del CIIA se plasma en una asamblea general constituida por la totalidad de diputaciones adheridas, que asume funciones como la aprobación estratégica, ratificación presupuestaria y admisión de nuevos miembros. Esta asamblea surge como garante de legitimidad política y espacio de rendición de cuentas, aspectos que Rajagopal *et al.* (2023) identifican como críticos para la confianza institucional en sistemas de IA gubernamentales.

Complementariamente, un comité ejecutivo elegido por la asamblea, compuesto por 7-9 miembros con rotación bienal, asume la gestión operativa cotidiana y la supervisión de la Oficina Técnica Federal. La composición debe equilibrar perfiles políticos y técnicos para asegurar alineación entre visión y viabilidad, un equilibrio que Wirtz *et al.* (2019) han demostrado como esencial para el éxito del gobierno digital.

La ejecución técnica recae en la Oficina Técnica Federal (OTF), motor ejecutivo responsable del mantenimiento del nodo central de coordinación y del Registro Federal de Modelos. Sus funciones abarcan el mantenimiento del *stack* tecnológico, la certificación de modelos y, fundamentalmente, la transferencia de conocimiento, actuando como eje de asesoramiento para los nodos provinciales autónomos.

La dimensión colaborativa se lleva a la práctica mediante grupos de trabajo técnicos especializados que funcionan como órganos de cocreación. El GT de Estándares define protocolos necesarios para la interoperabilidad cognitiva, evitando la fragmentación que Salvador Serna (2021) identifica como principal obstáculo. El GT de Seguridad y Ética desarrolla marcos de seguridad y criterios para mitigar sesgos algorítmicos. El GT de Formación aborda la brecha de capacidades identificada por Trajkovski (2024) mediante itinerarios formativos compartidos. El GT de Innovación identifica nuevas aplicaciones y coordina pruebas piloto.

La toma de decisiones diferencia entre tipos según su impacto en la soberanía. Las decisiones operativas y de estandarización se resuelven por mayoría cualificada del comité ejecutivo, asegurando la agilidad necesaria. Las decisiones que afectan a la soberanía requieren consenso o mecanismo de veto calificado,

protegiendo la autonomía institucional frente a decisiones comprometedoras, factor crítico según demuestran Wadipalapa *et al.* (2024).

El proceso de resolución de conflictos se estructura escalonadamente: conflictos técnicos se canalizan a través del comité ejecutivo; si persisten afectando legalidad o ética, se elevan a comisión *ad hoc* con expertos externos. Este mecanismo formaliza la gestión de la «discrecionalidad artificial», estableciendo procedimientos claros, como analiza Berning Prieto (2023).

Para superar el individualismo institucional, el sistema de créditos por contribución (SCC) establece equivalencias de valor reconociendo múltiples formas de aportación. El desarrollo de código y modelos otorga alto valor crediticio; la aportación de datos y dedicación de personal genera créditos significativos; la contribución económica completa el esquema sin dominarlo. Las métricas calculadas anualmente crean incentivos mediante acceso preferente a capacidad de cómputo, servicios «premium» de asesoramiento y voz ponderada en decisiones no soberanas. Este sistema transforma la inversión individual en capital intelectual compartido, como demuestran Komarova *et al.* (2024).

La base jurídica se hace efectiva en un convenio de adhesión interadministrativo que, amparado en la legislación de régimen local, formaliza la colaboración según principios establecidos por Sobrino-García (2021). La gestión de propiedad intelectual establece que el código desarrollado debe liberarse bajo licencias abiertas compatibles con el dominio público digital. La elección de licencias como AGPLv3[25] asegura que mejoras de terceros retornen a la comunidad, garantizando la no privatización de inteligencia pública, como argumentan Rivera Capón *et al.* (2025) y Cerrillo i Martínez (2019).

El convenio debe establecer acuerdos de nivel de servicio clarificando responsabilidades: la OTF asume disponibilidad de la capa de orquestación mientras cada NPA mantiene responsabilidad sobre su infraestructura según principios de Salvador Serna (2021). Respecto a responsabilidad algorítmica, se establece cadena de custodia clara: si un modelo certificado se implementa para decisión administrativa, la responsabilidad del acto continúa en la entidad que lo despliega, pero la federación certifica cumplimiento de estándares en el momento del despliegue. Este marco mitiga la ambigüedad que Dar (2024) y Young *et al.* (2019) identifican como crítica, estableciendo un modelo que Berning Prieto (2023) considera esencial para la legitimidad de decisiones automatizadas.

En definitiva, la formalización de esta gobernanza interprovincial convierte la colaboración en IA en un instrumento de cohesión territorial y soberanía tecnológica, estableciendo las bases institucionales para que las diputaciones afronten la transformación algorítmica de manera competente, justa y sostenible.

3.4. Economías de escala y modelo de sostenibilidad: la traducción del federalismo digital en valor público

La viabilidad del modelo de soberanía algorítmica multinivel (MSAM) va más allá de las consideraciones organizativas y tecnológicas expuestas en las secciones precedentes; su justificación última reside en la capacidad de generar economías de escala disruptivas y de construir un modelo de sostenibilidad financiera que elimine la duplicidad de costes intrínseca al actual ecosistema fragmentado. En el sector público, la eficiencia económica no es un fin en sí mismo, sino un medio para maximizar el valor público (Datta, 2024) y garantizar la equidad territorial, asegurando que los municipios más pequeños puedan acceder a la IA de vanguardia (Komarova *et al.*, 2024). Este apartado analiza la dimensión económica del MSAM, demostrando que la inversión agregada en una arquitectura federada es significativamente inferior al coste total de la innovación aislada.

3.4.1. *Análisis económico de la federación: de la redundancia al retorno de la inversión*

La estructura económica actual de la IA provincial está definida por la suma de inversiones puntuales y la replicación del esfuerzo de I+D, un fenómeno que se ha denominado isomorfismo mimético de costes

[25] Licencia de *software* libre que garantiza que el código fuente de un programa, así como cualquier modificación o mejora realizada sobre él, debe permanecer abierto y accesible públicamente. Su característica distintiva frente a otras licencias abiertas es que esta obligación de compartir el código se extiende también a los servicios ofrecidos a través de internet: si una organización modifica el *software* y lo ofrece como servicio en línea, está obligada a publicar las mejoras realizadas. En el contexto del MSAM, esta licencia impide que un proveedor privado o una Administración individual pueda apropiarse de las mejoras realizadas sobre los modelos compartidos, asegurando que toda innovación generada con recursos públicos revierta al conjunto de la federación.

(Uzun *et al.*, 2022). Este patrón reproduce sistemáticamente las mismas soluciones tecnológicas en cada territorio sin considerar las sinergias potenciales, generando una espiral de gasto público redundante que compromete tanto la eficiencia como la equidad en el acceso a las tecnologías emergentes.

Tal y como ya ha señalado, los datos empíricos revelan que 13 de las 38 diputaciones han invertido individualmente en sistemas de asistentes conversacionales (chatbots) que comparten entre el 85 y el 90 % de sus funcionalidades base. Esta redundancia funcional representa una manifestación paradigmática del problema económico subyacente. Si se extrapola la horquilla de costes de los proyectos de desarrollo documentados, se estima que la inversión total agregada en estos sistemas redundantes –que incluyen licencias, ajuste inicial y mantenimiento personalizado– se sitúa conservadoramente entre 10 y 15 millones de euros a nivel nacional. Esta cifra representa un coste irrecuperable que podría haberse evitado mediante la puesta en común del desarrollo y la adopción de un único LLM administrativo base, adaptable posteriormente a las especificidades locales mediante procesos de especialización de bajo coste.

El análisis económico debe considerar además los costes ocultos que no aparecen en las partidas presupuestarias directas. El déficit de capacidades identificado por Trajkovski (2024) en cada nodo provincial autónomo se manifiesta en el alto gasto en consultoría externa y la dependencia del proveedor, donde el mantenimiento y la evolución del código fuente quedan bajo control privado. Estos costes ocultos perpetúan la dependencia tecnológica, un riesgo que la OCDE identifica como una barrera clave para la adopción soberana de IA (Wirtz *et al.*, 2019). La externalización sistemática del conocimiento crítico genera una pérdida acumulativa de capital intelectual público, comprometiendo la capacidad futura de las Administraciones para gobernar sus propios sistemas algorítmicos.

El modelo de soberanía algorítmica multinivel invierte esta lógica económica mediante el uso compartido de la inteligencia a través del Registro Federal de Modelos y Aplicaciones (RFMA). Los ahorros proyectados se concentran en tres palancas económicas esenciales que transforman la estructura de costes del ecosistema.

La primera palanca es la reducción radical del coste de desarrollo e I+D. En lugar de N desarrollos paralelos donde N equivale a las 38 diputaciones provinciales, la federación solo financia el desarrollo de una única versión base para cada componente esencial del *stack* tecnológico. Esto incluye el LLM administrativo especializado, el clasificador documental universal, el sistema de detección de fraude en subvenciones o el motor de análisis de expedientes. Esta consolidación reduce la inversión en I+D por un factor de 1/N, permitiendo que el coste marginal de adopción para cada NPA se reduzca significativamente (Manobanda Suárez *et al.*, 2025). La inversión que una sola diputación realizaría en un desarrollo parcial e incompleto se transforma, mediante la agregación, en una inversión colectiva en un sistema robusto y completo que beneficia a toda la red.

La segunda palanca económica nace de las economías de repetición. El ajuste fino de los modelos con datos locales –la especialización necesaria para adaptar un modelo general a las particularidades normativas o lingüísticas de cada territorio– es un proceso de bajo coste computacional una vez que el modelo base ha sido preentrenado (Rivera Capón *et al.*, 2025). La Oficina Técnica Federal asume la curva de aprendizaje inicial y los costes fijos del preentrenamiento, transformando la tarea de desarrollar IA de una actividad de creación *ex novo* a una tarea de adaptación local. Esta transformación reduce los costes de implementación en órdenes de magnitud, democratizando el acceso a tecnologías que de otro modo serían inasumibles para Administraciones medianas y pequeñas.

La tercera palanca se materializa en la capacidad de negociación agregada y la optimización de las licencias. Incluso para el *software* o *hardware* auxiliar que no puede desarrollarse internamente, la capacidad de compra conjunta de la federación –38 diputaciones más miles de municipios agregados– otorga un poder de negociación significativamente mayor frente a proveedores tecnológicos. Esto reduce el coste total de propiedad (TCO) para cada miembro no solo en términos de precio unitario, sino también en la capacidad de negociar términos contractuales más favorables, incluyendo cláusulas de transferencia tecnológica, acceso al código fuente o garantías de interoperabilidad.

La sostenibilidad económica del MSAM requiere un modelo de financiación híbrido, transparente y equitativo que reconozca las diferentes capacidades contributivas de los miembros. Se propone una estructura tripartita que combina elementos de financiación estable con mecanismos de incentivos para la contribución activa.

El primer pilar es una cuota base de mantenimiento estructurada como una aportación anual fija, pero escalonada según criterios objetivos como el número de habitantes de la provincia o el presupuesto total de la diputación. Esta cuota cubre los costes estructurales del sistema: el personal permanente de la Oficina

Técnica Federal, el mantenimiento de la infraestructura del nodo central de coordinación y los costes básicos de operación. La escala progresiva asegura que las diputaciones más pequeñas no se vean excluidas por barreras económicas, mientras que las más grandes asumen una mayor responsabilidad acorde con su capacidad y el mayor beneficio potencial que obtienen del sistema.

El segundo pilar se apoya en fondos *ad hoc* para I+D captados conjuntamente. La masa crítica de la federación la posiciona estratégicamente para acceder a fondos europeos (FEDER, Next Generation EU, Horizon Europe) y estatales destinados a la transformación digital. La presentación de proyectos conjuntos que abarquen múltiples territorios aumenta significativamente las probabilidades de éxito en las convocatorias competitivas. Estos fondos se destinan al desarrollo de capacidades disruptivas con alto retorno social (Datta, 2024), como sistemas de IA para la detección temprana de vulnerabilidad social o plataformas de participación ciudadana aumentada por IA.

El tercer pilar, integrado con el modelo de gobernanza descrito en la sección anterior, es el sistema de créditos por contribución (SCC). Este mecanismo reconoce que la sostenibilidad de la federación no depende únicamente de aportaciones monetarias, sino también de la contribución activa de conocimiento, código y datos. Una diputación que desarrolla y certifica un nuevo modelo para el RFMA genera valor para toda la red, reduciendo la necesidad de financiación adicional. Este modelo de economía colaborativa del conocimiento incentiva la participación activa y distribuye los costes de innovación de manera orgánica entre los participantes más capaces o especializados.

3.4.2. *El Centro de Competencia Federal: aprovechamiento colaborativo del talento y el conocimiento*

El condicionante principal en la adopción efectiva de IA no es la tecnología en sí misma, sino el déficit crítico de talento humano capaz de implementarla, mantenerla y gobernarla (Vogl, 2021; Alshahrani *et al.*, 2022). El Centro de Competencia Federal (CCF), articulado operativamente a través de la Oficina Técnica Federal (OTF) y los Grupos de Trabajo Técnicos (GTT) establecidos en la estructura de gobernanza del CIIA, emerge como la entidad clave para la puesta en común del conocimiento, superando la escasez endémica de expertos individuales en el sector público local.

La formación en IA, gobernanza de datos y ética algorítmica representa un desafío particularmente agudo para las Administraciones locales. Los costes de formación especializada son difícilmente asumibles cuando se abordan individualmente, y la oferta formativa genérica del mercado raramente considera las especificidades del contexto administrativo público. El CCF invierte esta dinámica mediante la centralización de la producción de contenidos formativos y la homologación de títulos y certificaciones interprovinciales.

El ahorro por volumen en formación es exponencial. El coste de crear un curso especializado de ciencia del dato aplicado al derecho administrativo –que integre no solo las competencias técnicas, sino también el marco normativo de protección de datos, procedimiento administrativo y contratación pública– se amortiza inmediatamente cuando se comparte entre 38 diputaciones en lugar de replicarse fragmentariamente. Más allá del ahorro económico directo, esta formación conjunta genera externalidades positivas cruciales: establece un lenguaje técnico compartido, unos estándares operativos comunes y una cultura profesional interprovincial que facilita la movilidad del talento y la interoperabilidad de las soluciones (Neumann *et al.*, 2024).

El CCF debe estructurar itinerarios formativos diferenciados que reconozcan la heterogeneidad de perfiles necesarios en la transformación algorítmica del sector público. Un itinerario para directivos públicos debe centrarse en la comprensión estratégica de las capacidades y limitaciones de la IA, los marcos éticos y legales, y la gestión del cambio organizativo. Un itinerario para técnicos de nivel intermedio debe proporcionar competencias en la implementación y mantenimiento de sistemas de IA, incluyendo habilidades de integración de APIs, monitorización de modelos en producción y detección de derivas algorítmicas. Un itinerario avanzado para especialistas debe abordar el desarrollo de modelos, técnicas de reajuste, arquitecturas de sistemas distribuidos y metodologías de evaluación de sesgos. Esta estratificación asegura que cada NPA pueda desarrollar equipos multidisciplinares capaces de gestionar autónomamente su infraestructura local mientras se benefician del conocimiento colectivo.

Más allá de la formación, el CCF opera como un auténtico laboratorio de innovación interprovincial. Al centralizar a los expertos dispersos en un entorno de colaboración estructurada a través de los Grupos de Trabajo Técnicos, el CCF cataliza procesos de cocreación que serían imposibles en el aislamiento provincial.

Los expertos de diferentes NPAs, cada uno aportando su experiencia específica y sus casos de uso particulares, convergen para crear productos de alta calidad que sintetizan el mejor conocimiento disponible en la red. Esta dinámica distribuye los riesgos del desarrollo experimental, permite la validación cruzada de soluciones y acelera los ciclos de innovación mediante la ejecución simultánea del esfuerzo investigador.

Un aspecto crítico del CCF es su función de soporte especializado al proceso de ajuste inicial y adaptación local. La brecha entre un modelo base genérico y su implementación efectiva en un contexto administrativo específico es significativa y requiere competencias especializadas que la mayoría de NPAs no pueden mantener internamente. La OTF, actuando como brazo operativo del CCF, proporciona servicios especializados que incluyen acceso a infraestructura computacional dedicada (GPUs[26] de alta capacidad para procesos de entrenamiento intensivo), apoyo directo de Machine Learning Engineers para optimizar los procesos de ajuste fino, asesoramiento en la preparación y curación de los conjuntos de datos locales para maximizar la calidad del ajuste, y validación técnica y ética de los modelos adaptados antes de su despliegue en producción. Estos servicios, inalcanzables para un NPA aislado, especialmente los de menor tamaño, se vuelven accesibles mediante la compartición, democratizando las capacidades avanzadas de IA.

La función de soporte técnico compartido del CCF aborda otro desafío crítico: la gestión de incidentes y vulnerabilidades en sistemas de IA en producción. El CCF centraliza los servicios de soporte de nivel avanzado estableciendo un centro de operaciones que monitoriza proactivamente la salud del entorno federado. Ante un fallo técnico complejo, una vulnerabilidad de seguridad emergente o un comportamiento anómalo detectado en un modelo compartido, la OTF asume la responsabilidad de diagnóstico, resolución y distribución de parches a toda la red. Esta centralización elimina la necesidad inviable de que cada NPA mantenga un equipo de alta especialización disponible 24/7, mejorando dramáticamente la resiliencia y seguridad del sistema federado (Febiandini y Sony, 2023).

El modelo económico del CCF debe reconocer que la generación y transferencia de conocimiento no es un proceso lineal, sino una espiral de valor creciente. Cada caso de uso exitoso, cada modelo optimizado, cada lección aprendida en un NPA se convierte en capital intelectual para toda la federación. El CCF debe institucionalizar mecanismos de captura y difusión de este conocimiento mediante repositorios de mejores prácticas documentadas sistemáticamente, bases de datos de casos de uso con métricas de impacto verificables, bibliotecas de código reutilizable con documentación exhaustiva, y foros técnicos permanentes para el intercambio de experiencias y la resolución colaborativa de problemas.

La sostenibilidad del CCF no depende únicamente de la financiación directa, sino de su capacidad para demostrar retorno de inversión tangible a los miembros de la federación. Este retorno se manifiesta en la reducción de tiempos de implementación de nuevos servicios, el aumento de la calidad y robustez de las soluciones desplegadas, la disminución de incidentes de seguridad y vulnerabilidades y, fundamentalmente, la construcción progresiva de autonomía tecnológica real en cada NPA. El CCF no busca crear dependencia de un centro experto, sino capacitar progresivamente a cada nodo provincial para que alcance niveles crecientes de autosuficiencia operativa mientras se beneficia de la inteligencia colectiva de la red.

La configuración del CCF como eje de la estrategia de sostenibilidad del MSAM reconoce que, en la economía del conocimiento algorítmico, el recurso más escaso y valioso no es la infraestructura ni el *software*, sino el talento humano capaz de gobernar la complejidad de los sistemas de IA en el contexto específico de la Administración pública. Al compartir este recurso escaso, el CCF no solo genera economías de escala económicas, sino que construye una masa crítica de conocimiento que puede competir con las capacidades del sector privado, asegurando que la transformación algorítmica del sector público no sea un proceso de dependencia tecnológica, sino de construcción de soberanía digital efectiva. Esta transformación del modelo económico, de la fragmentación costosa a la colaboración eficiente, constituye la base material necesaria para que el federalismo digital trascienda la retórica y se convierta en una realidad operativa capaz de generar valor público sostenible y equitativamente distribuido.

La viabilidad del modelo propuesto no carece de precedentes internacionales. Experiencias como la plataforma X-Road de Estonia, que permite el intercambio federado de información entre instituciones sin centralizar el almacenamiento, demuestran que los principios arquitectónicos del MSAM son aplicables a gran escala. En el ámbito europeo, la iniciativa GAIA-X comparte los principios de federación y soberanía

[26] GPU (Graphics Processing Unit): Procesador originalmente diseñado para el renderizado de gráficos que, por su capacidad para ejecutar miles de operaciones matemáticas en paralelo, se ha convertido en el componente de *hardware* esencial para el entrenamiento y la ejecución de modelos de inteligencia artificial. Su arquitectura permite acelerar drásticamente los procesos de aprendizaje automático en comparación con los procesadores convencionales (CPU).

digital que vertebran esta propuesta. La adaptación de estas experiencias al contexto institucional español, con su específica arquitectura de gobernanza multinivel en torno a las diputaciones provinciales, constituye precisamente la aportación diferencial del modelo propuesto en este artículo.

3.5. Hoja de ruta de implementación: un modelo de madurez por fases para la federación algorítmica

La implementación del modelo de soberanía algorítmica multinivel (MSAM) requiere una hoja de ruta estructurada en fases de madurez progresiva, diseñada para mitigar los riesgos asociados a la complejidad técnica de la interoperabilidad, las resistencias organizativas al cambio y los desafíos de sostenibilidad económica a largo plazo (Eichholz, 2025; Vogl, 2021). Este enfoque gradual, fundamentado en la teoría de la gestión del cambio tecnológico y la adopción de innovaciones disruptivas en el sector público (Ahn y Chen, 2022; Yigitcanlar *et al.*, 2024), permite construir legitimidad institucional progresiva, acumular conocimiento operativo crítico y distribuir la carga de inversión técnica y organizativa a lo largo del tiempo, evitando los fracasos catastróficos asociados a las implementaciones «big bang»[27] que han caracterizado históricamente los grandes proyectos de transformación digital en la Administración pública.

Figura 1. Hoja de ruta para la implementación del modelo de soberanía algorítmica multinivel (MSAM) en las diputaciones provinciales españolas



Fuente: elaboración propia.

3.5.1. *Fase 0: coalición inicial y prueba de concepto (meses 1-6)*

Esta fase preliminar constituye el momento fundacional del ecosistema federado, donde se establecen los cimientos políticos, legales y técnicos mínimos necesarios para el despegue exitoso de la federación. El objetivo principal es asegurar el compromiso estratégico de un núcleo inicial de actores pioneros y validar empíricamente la viabilidad técnica del concepto de compartición antes de proceder a un escalamiento que comprometería recursos significativos (Criado y de Zárate-Alcarazo, 2022).

La identificación y selección de las diputaciones provinciales que actuarán como pioneras constituye una decisión estratégica crítica que determinará en gran medida el éxito o fracaso del proyecto. El impulso inicial requiere un liderazgo institucional compartido. La Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial (SEDIA), como órgano competente en materia de IA a nivel estatal, podría proporcionar el marco

[27] Despliegues masivos y simultáneos en los que se intenta implantar todo el sistema de una sola vez sin validación progresiva.

estratégico y la financiación inicial, mientras que la FEMP actuaría como plataforma de coordinación interterritorial para estructurar la participación de las diputaciones. La selección de las provincias piloto (de 3 a 5) se realizaría mediante convocatoria abierta, valorando criterios como el grado de madurez digital existente, la diversidad geográfica y demográfica, la voluntad política de participación y la capacidad técnica mínima disponible. Las diputaciones con alta capacidad en IA identificadas en nuestro análisis empírico, como Lugo o Barcelona, aportan el conocimiento técnico y la experiencia previa necesarios para superar los desafíos iniciales de implementación. Por otra parte, la inclusión de diputaciones que han demostrado un alto compromiso con la cooperación interprovincial, como el eje Valencia-Alicante, asegura la construcción de una cultura colaborativa desde el inicio (Heinisuo *et al.*, 2025). Esta diversidad en el grupo fundador es esencial para evitar que el proyecto sea percibido como una iniciativa elitista de las provincias más avanzadas tecnológicamente, garantizando desde el origen su vocación inclusiva y su legitimidad como proyecto verdaderamente federal.

La definición del caso de uso inicial no debe ser una decisión impuesta desde la coordinación del proyecto, sino el resultado de un proceso deliberativo entre las diputaciones participantes en la fase piloto. Esta primera decisión colectiva constituiría, de hecho, un ejercicio práctico de la gobernanza democrática que el propio modelo promueve. No obstante, a modo orientativo, pueden identificarse ámbitos especialmente adecuados para esta fase inicial por su potencial de impacto y su viabilidad técnica: la compartición de un componente de Procesamiento de Lenguaje Natural (PLN) para la clasificación automática de documentos de registro; el desarrollo de un asistente conversacional (chatbot) para la atención ciudadana, ámbito en el que ya existen experiencias consolidadas en diversas Administraciones públicas; la automatización de procesos administrativos internos de alto volumen y baja complejidad; o sistemas de apoyo a la traducción y simplificación del lenguaje administrativo. La elección debería priorizar casos de uso que ofrezcan resultados visibles a corto plazo, que permitan validar la arquitectura federada del modelo y que presenten un nivel de riesgo asumible en esta fase temprana.

Técnicamente, representa un caso de uso de complejidad media que permite validar los conceptos arquitectónicos decisivos sin enfrentarse a los desafíos más complejos de sistemas críticos. Funcionalmente, aborda una necesidad universal compartida por todas las Administraciones locales, garantizando la relevancia inmediata del piloto. Económicamente, permite demostrar ahorros cuantificables rápidamente al eliminar la necesidad de que cada diputación desarrolle o contrate su propio sistema de clasificación (Fresno Fernández, 2024; Wirtz *et al.*, 2019). Este piloto debe implementarse siguiendo estrictamente la arquitectura de «código al dato» descrita en la sección 3, validando en condiciones reales el funcionamiento de los primeros nodos provinciales autónomos y su interacción con un embrionario nodo central de coordinación.

La definición de estándares mínimos durante esta fase fundacional establece los cimientos normativos sobre los que se construirá todo el ecosistema posterior. El Convenio de Adhesión Interadministrativo debe formalizarse con el rigor jurídico necesario para proporcionar seguridad legal a los participantes, mientras mantiene la flexibilidad suficiente para permitir la evolución del modelo. Los estándares mínimos de interoperabilidad deben centrarse inicialmente en los aspectos más críticos: las APIs de conexión con el NCC, los formatos de intercambio de datos y metadatos, y los requisitos mínimos de documentación para los modelos de IA. Estos estándares deben diseñarse con una visión prospectiva, anticipando las necesidades futuras de escalabilidad mientras se mantienen lo suficientemente simples para no constituir una barrera de entrada para las diputaciones con menores capacidades técnicas (Salvador Serna, 2021; Berning Prieto, 2023).

3.5.2. *Fase 1: prototipo federal y validación (meses 7-18)*

La Fase 1 marca la transición de los conceptos y acuerdos políticos a una realidad operativa tangible, centrándose en la construcción del producto mínimo viable (PMV)[28] del sistema federal. Esta fase es crítica porque debe demostrar la viabilidad práctica del modelo mientras se mantiene la confianza y el compromiso de las diputaciones pioneras (Yigitcanlar *et al.*, 2024).

La implementación técnica del nodo central de coordinación durante esta fase debe equilibrar ambición funcional con pragmatismo operativo. El establecimiento del Registro Federal de Modelos y Aplicaciones (RFMA) como repositorio inicial requiere decisiones arquitectónicas clave sobre tecnologías

[28] Se trata de la versión más básica y funcional de un producto o servicio que permite ser puesto en funcionamiento con las características esenciales suficientes para validar su utilidad real, recoger retroalimentación de los usuarios y orientar su desarrollo posterior de forma iterativa, minimizando así la inversión inicial de recursos.

de containerización[29], sistemas de versionado y mecanismos de distribución. La implementación debe priorizar la robustez y la seguridad sobre la sofisticación funcional, estableciendo una base sólida sobre la que construir incrementalmente. La capa de autenticación y autorización federada (SAF) se presenta como componente crítico en esta fase, requiriendo un diseño que garantice no solo la seguridad técnica, sino también la confianza institucional, al asegurar que cada NPA mantiene control soberano sobre sus recursos mientras participa en el entorno compartido (Rivera Capón *et al.*, 2025).

El desarrollo de los primeros casos de uso compartidos representa el momento de verdad para la validación del modelo económico de la federación. La creación de un LLM administrativo español base, preentrenado específicamente con corpus normativos y administrativos, constituye una inversión significativa que solo se justifica mediante su reutilización masiva. Los NPAs participantes deben demostrar que pueden tomar este modelo base y, mediante procesos de reajuste con sus datos locales específicos –ordenanzas municipales, reglamentos provinciales, históricos de expedientes–, crear versiones especializadas que superen en calidad y eficiencia a cualquier desarrollo que hubieran podido realizar aisladamente. Esta demostración práctica de las economías de repetición valida el argumento económico central del MSAM: que la inversión agregada en capacidades base compartidas genera retornos superiores a la suma de inversiones fragmentadas (Uzun *et al.*, 2022).

La validación del modelo de gobernanza durante esta fase es tan crítica como la validación técnica. La constitución formal del Consejo Interprovincial de Inteligencia Artificial (CIIA) y su Comité Ejecutivo debe ir más allá del nombramiento formal para establecer dinámicas de trabajo efectivas. Los primeros grupos de trabajo técnicos, comenzando por el esencial GT de Estándares y APIs, deben demostrar su capacidad para tomar decisiones técnicas complejas de manera ágil mientras mantienen la legitimidad ante sus respectivas organizaciones de origen. El proceso de certificación de modelos debe implementarse y probarse con los primeros componentes compartidos, estableciendo precedentes sobre los niveles de documentación requeridos, los criterios de calidad algorítmica y los mecanismos de auditoría ética (Monarcha-Matlak, 2021). Esta fase debe generar las primeras historias de éxito en la resolución colaborativa de problemas técnicos complejos, construyendo la confianza interpersonal e interinstitucional que sustentará las fases posteriores de expansión.

3.5.3. *Fase 2: expansión controlada y escalamiento (meses 19-30)*

La Fase 2 representa el punto de inflexión donde el proyecto rebasa el ámbito experimental para convertirse en una realidad institucional con vocación de permanencia. El éxito de esta fase depende de la capacidad para escalar sin perder la agilidad y coherencia demostradas en la fase piloto, institucionalizando los procesos de colaboración mientras se amplía significativamente el catálogo de valor disponible para los miembros (Phuangthuean y Nuansang, 2024).

La incorporación gradual de nuevos miembros debe gestionarse como un proceso delicado que equilibre el crecimiento necesario para alcanzar masa crítica con la preservación de la cultura colaborativa y los estándares de calidad establecidos. Cada nueva adhesión debe seguir un protocolo estructurado que incluya la evaluación de capacidades técnicas y organizativas del candidato, la provisión de apoyo intensivo durante el establecimiento de su NPA, y la integración progresiva en los órganos de gobernanza y grupos de trabajo. La prioridad estratégica durante esta fase debe ser la incorporación de diputaciones con menores recursos tecnológicos, demostrando empíricamente la capacidad del MSAM para reducir la brecha digital territorial. Esta inclusión no es meramente un imperativo ético, sino una validación fundamental del modelo: si solo las diputaciones tecnológicamente avanzadas pueden participar efectivamente, el proyecto habría fracasado en su objetivo transformador (Komarova *et al.*, 2024; Heinisuo *et al.*, 2025).

La ampliación del catálogo de componentes en el RFMA durante esta fase debe seguir una estrategia de diversificación calculada. La ampliación del catálogo más allá de los componentes fundacionales de PLN y asistentes conversacionales no debe responder a una lógica de expansión tecnológica *per se*, sino a una evaluación rigurosa de la idoneidad de la IA para cada ámbito de aplicación. Antes de incorporar nuevos componentes al Registro Federal, resulta imprescindible verificar que la herramienta de IA propuesta responde efectivamente a los objetivos públicos que se pretenden alcanzar, que no existen soluciones

[29] Herramientas que permiten «encapsular» un programa informático de manera que funcione exactamente igual en cualquier ordenador o servidor, de forma similar a como un contenedor de transporte marítimo puede ser cargado en cualquier barco o camión sin modificar su contenido.

más sencillas y proporcionadas para el problema identificado, y que los beneficios esperados justifican los riesgos éticos y operativos asociados. Solo tras esta evaluación previa, ámbitos como la planificación de servicios sociales, la supervisión de procesos de contratación pública, la participación ciudadana o la optimización logística de servicios provinciales podrían incorporarse al catálogo federal, siempre condicionados a un análisis de necesidad y proporcionalidad que evite la adopción tecnológica como fin en sí misma. La estandarización de procesos para la generación y compartición de *datasets* sintéticos[30] emerge como capacidad crítica en esta fase, permitiendo el desarrollo de modelos sofisticados mientras se preserva escrupulosamente la privacidad de los datos ciudadanos (Fejes y Futó, 2021; Yigitcanlar *et al.*, 2024).

La consolidación organizativa del Centro de Competencia Federal durante esta fase marca la transición de una estructura *ad hoc* basada en el voluntarismo de los pioneros a una institución profesionalizada con capacidades permanentes. El CCF debe establecer programas formativos estructurados, protocolos de soporte técnico estandarizados y mecanismos de gestión del conocimiento que capturen y difundan sistemáticamente los aprendizajes generados en la red. La implementación completa del sistema de créditos por contribución transforma los incentivos del ecosistema, haciendo visible y recompensando la generación de valor compartido. Este sistema debe ser lo suficientemente sofisticado para reconocer diferentes tipos de contribución –desde el desarrollo de código hasta la documentación de casos de uso o la tutela de nuevos miembros– mientras mantiene la simplicidad necesaria para no convertirse en una carga burocrática que desincentive la participación.

3.5.4. *Fase 3: consolidación nacional y sostenibilidad (año 3+)*

La fase final de la hoja de ruta persigue la madurez institucional del modelo, transformando lo que comenzó como un experimento interprovincial en una infraestructura permanente del universo de la administración digital española. Esta fase debe consolidar la cobertura territorial, asegurar la sostenibilidad financiera autónoma y posicionar al CIIA como un actor de referencia en la política pública digital nacional y europea.

El objetivo de cobertura nacional requiere alcanzar un volumen de adhesión que garantice efectos de red suficientes para que la no participación resulte más costosa que la adhesión para las diputaciones restantes. La literatura sobre adopción de plataformas colaborativas en el sector público sugiere que este punto de inflexión se alcanza cuando una mayoría amplia de los actores potenciales participa activamente, generando un volumen de recursos compartidos y una capacidad de negociación colectiva que hacen inviable competir desde el aislamiento (Heinisuo *et al.*, 2025). La universalización efectiva de la IA en el ámbito local español requiere además estrategias específicas para integrar a las comunidades autónomas uniprovinciales y a las ciudades autónomas, adaptando el modelo federal a sus especificidades institucionales sin comprometer los principios vertebrales de soberanía y compartición. El CIIA debe posicionarse durante esta fase como un interlocutor cualificado ante las instituciones estatales y europeas, influyendo en la configuración de políticas públicas digitales y accediendo a recursos de financiación estratégica para proyectos de alcance supraprovincial (Li *et al.*, 2025; Wadipalapa *et al.*, 2024).

La sostenibilidad financiera autónoma representa el test definitivo de la viabilidad del modelo. La transición desde una financiación basada en el impulso inicial y los fondos extraordinarios hacia un modelo de autofinanciación mediante cuotas ordinarias y el sistema de créditos por contribución debe gestionarse cuidadosamente para evitar crisis de liquidez que comprometan la continuidad operativa. La consolidación de estrategias de compra agregada, no solo en *software,* sino también en servicios en la nube, formación especializada y consultoría, debe generar ahorros predecibles y sustanciales que justifiquen ampliamente las cuotas de participación. El modelo financiero maduro debe además contemplar la generación de ingresos mediante servicios «premium» ofrecidos a entidades no miembros, la comercialización ética de conocimiento agregado anonimizado y la participación en proyectos de investigación financiados, siempre manteniendo el principio clave de que el núcleo de capacidades básicas debe permanecer accesible a todos los miembros independientemente de su capacidad de contribución económica (Wirtz *et al.*, 2019).

La evaluación de impacto continua durante esta fase debe demostrar no solo la eficiencia económica del modelo, sino su contribución efectiva a la equidad territorial y la calidad de los servicios públicos. Métricas como la reducción del tiempo de tramitación de expedientes, el aumento de la satisfacción ciudadana con

[30] Conjuntos de información generada artificialmente que reproducen las características estadísticas y los patrones de los datos reales sin contener información de personas concretas, lo que permite entrenar y probar sistemas de IA sin comprometer la privacidad ciudadana ni infringir la normativa de protección de datos.

los servicios digitales, la disminución de la brecha digital entre territorios y el incremento de la transparencia administrativa deben documentarse sistemáticamente para validar la promesa transformadora del MSAM. Esta evidencia empírica acumulada no solo justifica la inversión realizada, sino que proporciona la base para la evolución continua del modelo, identificando nuevas áreas de aplicación y refinando constantemente los mecanismos de colaboración y gobernanza.

En definitiva, la hoja de ruta reconoce que la construcción de una arquitectura federal de IA no es un proyecto con un final definido, sino un proceso continuo de aprendizaje colectivo donde cada fase acumula capital técnico, organizativo y relacional, y cuyo éxito se medirá en la capacidad de transformar la fragmentación actual en ventaja colaborativa.

3.6. Materialización del valor federal: casos de uso estratégicos para la transformación algorítmica de la Administración local

La arquitectura técnica federada y el modelo de gobernanza interprovincial del modelo de soberanía algorítmica multinivel (MSAM), exhaustivamente analizados en las secciones precedentes, encuentran su justificación última en la capacidad de implementar aplicaciones de inteligencia artificial que transformen cualitativamente la prestación de servicios públicos locales. La selección estratégica de casos de uso prioritarios trasciende la mera demostración tecnológica para constituirse en vectores de cambio institucional que abordan los desafíos estructurales más acuciantes del ámbito administrativo local: la fragmentación normativa, la exclusión lingüística, el déficit de capacidades especializadas y la inequidad territorial en el acceso a tecnologías avanzadas (Datta, 2024; Uzun *et al.*, 2022). Este apartado analiza tres casos de uso paradigmáticos que, por su complejidad técnica, su transversalidad funcional y su potencial transformador, justifican plenamente la inversión en la infraestructura federal y demuestran cómo la compartición inteligente convierte el gasto fragmentado en capital cognitivo compartido (Komarova *et al.*, 2024).

3.6.1. *El asistente normativo unificado: hacia la coherencia jurídica en la era algorítmica*

La complejidad del ordenamiento jurídico español, caracterizado por la superposición de niveles normativos –europeo, estatal, autonómico y local– y su constante evolución, constituye uno de los mayores desafíos para la Administración local. Los funcionarios municipales deben navegar un laberinto normativo donde una decisión administrativa aparentemente simple puede verse afectada por docenas de normas de diferentes rangos y ámbitos territoriales. La función más crítica y prometedora de la IA en este contexto es proporcionar asistencia cognitiva avanzada para la interpretación y aplicación coherente de este complejo marco legal (Berning Prieto, 2023; Djeffal, 2018). Sin embargo, el desarrollo fragmentado de asistentes normativos por cada diputación provincial no solo resulta económicamente ineficiente, sino que introduce riesgos sistémicos de divergencia interpretativa que comprometen la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley.

El Asistente Normativo Unificado (ANU) se revela como la aplicación insignia del concepto de soberanía cognitiva federada[31]. Su diseño supera la mera digitalización de bases de datos legales para constituir un sistema de inteligencia jurídica que combina la coherencia interpretativa a nivel macro con la especificidad normativa a nivel micro. La arquitectura del ANU se fundamenta en un modelo base de conocimiento legal (MBCL) mantenido y actualizado por el nodo central de coordinación, que sintetiza y estructura el conocimiento jurídico esencial compartido por todas las Administraciones locales españolas.

El MBCL se nutre de un corpus exhaustivo y cuidadosamente curado que incluye la totalidad de la legislación de ámbito estatal relevante para la Administración local, desde la Constitución y las leyes orgánicas hasta los reglamentos ministeriales y las circulares interpretativas. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional y las Audiencias Nacionales en materias de derecho administrativo local se integra sistemáticamente, proporcionando no solo el texto de las sentencias, sino su análisis estructurado que permite al sistema comprender los principios jurídicos subyacentes y su evolución temporal. La doctrina consolidada de órganos consultivos como el Consejo de Estado, los informes de la Abogacía del Estado y las consultas vinculantes de la Dirección General de Tributos completan este corpus, creando una base de

[31] La soberanía cognitiva federada se define en este trabajo como el principio por el cual cada Administración local conserva la autonomía sobre el uso y la aplicación de los sistemas de IA en su territorio, al tiempo que se beneficia de recursos de conocimiento compartidos –modelos de lenguaje, bases de datos normativas, algoritmos certificados– cuyo desarrollo, mantenimiento y gobernanza son responsabilidad colectiva de la federación.

conocimiento jurídico de una riqueza y profundidad inalcanzables para cualquier Administración local aislada (Cerrillo i Martínez, 2019).

La implementación técnica del ANU debe basarse necesariamente en arquitecturas de generación aumentada por recuperación (RAG), superando las limitaciones de los modelos de lenguaje puros que pueden producir información errónea con apariencia de rigor jurídico, un fenómeno inherente a los modelos generativos que resulta potencialmente catastrófico en el contexto administrativo. Cada respuesta del ANU debe estar explícitamente anclada en fuentes normativas verificables, proporcionando no solo una interpretación, sino la cadena de razonamiento jurídico completa con citas precisas de artículos, considerandos y jurisprudencia aplicable. Esta trazabilidad es esencial para garantizar que las decisiones administrativas asistidas por IA cumplan con los requisitos de motivación establecidos en la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común (Monarcha-Matlak, 2021; Long y Gil-García, 2023).

El verdadero poder transformador del ANU emerge de su capacidad para combinar la coherencia federal con la especialización local. Mientras el MBCL proporciona el marco jurídico común, cada nodo provincial autónomo puede descargar este modelo base y realizar un proceso de ajuste con su normativa específica. Este ajuste fino incorpora las ordenanzas municipales, los reglamentos provinciales, los planes urbanísticos locales, los convenios colectivos del personal y toda la normativa de desarrollo local que particulariza la aplicación del derecho en cada territorio. El proceso de especialización no es meramente aditivo, sino que permite al sistema comprender las interacciones complejas entre los diferentes niveles normativos, identificando potenciales conflictos o lagunas que requieren interpretación administrativa.

La actualización continua del sistema representa un desafío organizativo que el modelo federal aborda mediante la distribución inteligente de responsabilidades. La Oficina Técnica Federal asume la responsabilidad de mantener actualizado el MBCL con las novedades legislativas y jurisprudenciales de ámbito estatal y europeo, un proceso que requiere no solo la incorporación mecánica de nuevos textos, sino su análisis semántico para identificar derogaciones tácitas, modificaciones parciales y cambios interpretativos. Los grupos de trabajo técnicos especializados en derecho administrativo, compuestos por juristas de las diferentes diputaciones, colaboran en la identificación de cambios normativos relevantes y en la validación de las actualizaciones del modelo, asegurando que el sistema refleje no solo la letra de la ley, sino su interpretación práctica en el contexto administrativo local.

El impacto potencial del ANU en la calidad y eficiencia de la Administración local sería multidimensional, si bien su alcance real solo podría verificarse mediante su implementación y evaluación práctica. Para los funcionarios, proporcionaría un asistente cognitivo capaz de reducir significativamente el tiempo necesario para la fundamentación jurídica de actos administrativos, desde resoluciones de licencias hasta pliegos de contratación. Para la ciudadanía, podría contribuir a una mayor coherencia y predictibilidad en las decisiones administrativas, reduciendo la arbitrariedad y mejorando la seguridad jurídica. Para el sistema judicial, cabría esperar una disminución de la carga de recursos administrativos al mejorar la calidad jurídica de las decisiones en primera instancia. No obstante, estas proyecciones deberán ser contrastadas empíricamente en las fases piloto del MSAM, evaluando tanto los beneficios como los riesgos asociados a la asistencia algorítmica en la interpretación normativa.

3.6.2. *Sistema federal de inteligencia lingüística: democratizando el acceso multilingüe a la Administración*

La realidad plurilingüe del Estado español, con cuatro lenguas cooficiales y múltiples variantes dialectales, presenta desafíos únicos para la implementación de sistemas de IA en la Administración local. La gestión eficiente de la información verbal –desde las actas de plenos municipales hasta las interacciones en ventanillas de atención ciudadana– requiere capacidades avanzadas de Procesamiento de Lenguaje Natural (PLN) y Reconocimiento Automático del Habla (ASR) que sean sensibles a esta diversidad lingüística. La fragmentación actual del desarrollo tecnológico conduce no solo a la duplicidad de costes, sino a la perpetuación de barreras lingüísticas que comprometen el principio de igualdad en el acceso a los servicios públicos (Fresno Fernández, 2024).

El Sistema Federal de Inteligencia Lingüística (SFIL) representa una respuesta integral a este desafío mediante la puesta en común de recursos tecnológicos y conocimiento lingüístico. Su arquitectura se fundamenta en un motor común de PLN y ASR de alta capacidad, mantenido en el nodo central de coordinación,

que proporciona capacidades base para el procesamiento del español administrativo estándar. Este motor, entrenado con corpus masivos de documentación administrativa, transcripciones de sesiones plenarias y comunicaciones ciudadanas anonimizadas, alcanza niveles de precisión inalcanzables para desarrollos provinciales aislados.

La verdadera innovación del SFIL radica en su aproximación federal a la diversidad lingüística. Las diputaciones de territorios con lenguas cooficiales asumen el liderazgo en el desarrollo de módulos especializados para sus respectivos idiomas. Así, las diputaciones gallegas colaboran en la creación del módulo de gallego administrativo, las catalanas en el de catalán, las vascas en el de euskera y la balear en las variantes del catalán insular. Esta especialización no se limita a la traducción mecánica, sino que captura las especificidades del lenguaje administrativo en cada lengua, incluyendo terminología jurídica específica, fórmulas protocolarias y estructuras sintácticas propias del registro formal administrativo.

El sistema trasciende el multilingüismo oficial para abordar la diversidad dialectal y sociolingüística real del territorio español. Las variaciones fonéticas regionales, los acentos locales específicos y las particularidades léxicas que caracterizan el español hablado en diferentes territorios se incorporan mediante un proceso de aprendizaje federado continuo. Cada NPA contribuye con datos de voz locales –siempre anonimizados y procesados con estrictas garantías de privacidad– que permiten al sistema adaptarse progresivamente a la realidad lingüística específica de cada territorio. Este proceso convierte la diversidad lingüística, tradicionalmente vista como un obstáculo, en una fortaleza del sistema que mejora continuamente su capacidad de servicio inclusivo.

La implementación técnica del aprendizaje federado en el SFIL ejemplifica los principios de soberanía de datos establecidos en la arquitectura del MSAM. Los datos de voz y las transcripciones nunca abandonan el perímetro de control del NPA que los genera. En su lugar, solo los parámetros actualizados del modelo –los gradientes del aprendizaje– se comparten con el NCC para la agregación y mejora del modelo común. Este diseño garantiza que información potencialmente sensible, como grabaciones de sesiones donde se discuten asuntos locales delicados, permanezca bajo control soberano de cada Administración mientras contribuye al bien común del conocimiento lingüístico compartido (Andronicean, 2024).

El mecanismo de retroalimentación mutua establecido en el SFIL transforma cada interacción local en una oportunidad de mejora global. Cuando el equipo técnico de una diputación identifica y corrige errores sistemáticos en la transcripción de terminología específica –por ejemplo, topónimos locales o tecnicismos urbanísticos regionales–, estas correcciones se propagan al modelo común, beneficiando a toda la federación. Si el NPA de Pontevedra mejora la precisión en el reconocimiento de términos náuticos específicos del sector pesquero gallego, esta mejora beneficia automáticamente a todas las Administraciones costeras que gestionan comunidades pesqueras. Este mecanismo convierte la experiencia acumulada de cada técnico local en capital intelectual colectivo, ejemplificando el principio de compartición del conocimiento que fundamenta el MSAM (Phuangthuean y Nuansang, 2024).

Las aplicaciones derivadas del SFIL multiplican su valor transformador. La generación automática de actas de sesiones plenarias con precisión cercana al 100 % libera recursos humanos significativos mientras mejora la transparencia al permitir la publicación casi inmediata de transcripciones completas. Los sistemas de búsqueda semántica multilingüe permiten a ciudadanos y funcionarios localizar información relevante independientemente del idioma original del documento. El análisis automático de las interacciones en los centros de atención ciudadana identifica patrones de demanda, problemas recurrentes y oportunidades de mejora en la prestación de servicios. La integración con sistemas de traducción automática de alta calidad facilita la comunicación entre Administraciones de diferentes comunidades lingüísticas, fortaleciendo la cohesión territorial (Dei, 2025).

3.6.3. *Ecosistema federal de capacitación en IA: construyendo el capital humano de la transformación digital*

El déficit de competencias digitales avanzadas en el personal de las Administraciones locales constituye una barrera sistémica que ninguna diputación puede superar aisladamente. El Ecosistema Federal de Capacitación en IA surge como la respuesta estratégica a este desafío, transformando la formación de un coste recurrente individual en una inversión estructural colectiva que genera rendimientos crecientes a escala.

El diseño de la red se sitúa más allá del modelo tradicional de plataforma de *e-learning* para constituir un sistema integral de desarrollo de competencias que abarca desde la alfabetización digital básica hasta la formación de especialistas de élite en IA gubernamental. La arquitectura pedagógica reconoce la

heterogeneidad de perfiles y necesidades en la Administración local, estructurando itinerarios formativos diferenciados pero interconectados que aseguran un lenguaje común mientras permiten la especialización funcional.

El nivel fundacional de alfabetización digital administrativa constituye el substrato común que debe alcanzar todo el personal, independientemente de su función específica. Este nivel incluye comprensión conceptual de las capacidades y limitaciones de la IA, permitiendo superar tanto el tecno-optimismo ingenuo como la resistencia a la tecnología; principios de gobernanza ética de datos en el contexto del sector público, incluyendo las implicaciones del RGPD y la futura aplicación del Reglamento Europeo de IA; y comprensión básica de los procesos de toma de decisiones algorítmicas y sus implicaciones para la responsabilidad administrativa. Esta formación común, desarrollada colaborativamente por expertos de múltiples diputaciones y validada por académicos especializados, asegura un marco conceptual compartido que facilita la comunicación y colaboración interdepartamental e interinstitucional (Salvador Serna, 2021; Ulaşan, 2023; Vogl, 2021).

El nivel intermedio de competencias operativas capacita al personal técnico y administrativo para interactuar efectivamente con sistemas de IA en su práctica profesional diaria. Los módulos incluyen gestión de interfaces de inteligencia artificial e interpretación de *outputs* algorítmicos en el contexto de procedimientos administrativos específicos; identificación y mitigación de sesgos algorítmicos en aplicaciones de alto impacto social como la asignación de ayudas o la priorización de servicios; y técnicas de auditoría algorítmica básica para asegurar el cumplimiento normativo y ético de los sistemas desplegados. Esta formación, altamente práctica y basada en casos reales aportados por los NPAs participantes, transforma a los funcionarios de meros usuarios pasivos en gestores conscientes de sistemas algorítmicos.

El nivel avanzado de especialización técnica forma a los futuros líderes de la transformación algorítmica en cada NPA. Los contenidos, desarrollados y actualizados continuamente por los grupos de trabajo técnicos especializados, incluyen arquitecturas de ML/IA específicas para el sector público, incluyendo consideraciones de comprensibilidad, trazabilidad y revocabilidad; técnicas avanzadas de ajuste y transferencia de aprendizaje para adaptar modelos generales a contextos administrativos específicos; metodologías de MLOps[32] adaptadas a las restricciones y requisitos del sector público, incluyendo gestión del ciclo de vida de modelos en producción; y diseño y gestión de infraestructuras de IA federadas, incluyendo aspectos de seguridad, privacidad y soberanía de datos. Esta formación de élite, imposible de desarrollar y mantener actualizada para una diputación individual, crea un cuadro de especialistas distribuidos, capaces de liderar la innovación algorítmica en sus respectivos territorios mientras colaboran efectivamente a nivel federal.

El sistema de certificación conjunta establecido por el CIIA supera el valor simbólico para convertirse en un potente mecanismo de desarrollo profesional y retención de talento. Las certificaciones federales, como «Especialista en Gobernanza Algorítmica Municipal» o «Arquitecto de Sistemas de IA Federados», son reconocidas por todas las Administraciones participantes, creando un mercado interno de talento que facilita la movilidad profesional horizontal. Esta movilidad no solo beneficia a los profesionales individuales, sino que acelera la difusión de conocimiento tácito y mejores prácticas entre territorios. La colaboración con universidades públicas, especialmente aquellas con programas especializados en administración digital, proporciona respaldo académico a las certificaciones y facilita la actualización continua de contenidos según los avances del estado del arte (Rajagopal *et al.*, 2023).

La dimensión más transformadora del ecosistema es la Comunidad de Práctica Federal (CPF) que emerge orgánicamente de la interacción continuada entre profesionales de diferentes NPAs. Esta comunidad, facilitada tecnológicamente por la plataforma pero sostenida por el compromiso profesional de sus miembros, se convierte en el verdadero motor de innovación distribuida del sistema. Los foros especializados permiten la resolución colaborativa de problemas técnicos complejos, donde un desafío enfrentado por el equipo de Ourense puede ser resuelto con la experiencia acumulada por el equipo de Castellón. Los repositorios compartidos de código, documentación y casos de uso transforman soluciones locales en activos federales reutilizables. Los grupos de interés especial, autoorganizados en torno a desafíos específicos como la IA para servicios sociales o la optimización de rutas de recogida de residuos, catalizan la innovación aplicada y generan nuevos casos de uso para el RFMA.

El modelo económico del entorno ejemplifica las economías de escala que justifican el MSAM. El coste de desarrollar un curso especializado de alta calidad sobre «ajuste de LLMs para expedientes administrativos»

[32] MLOps (Machine Learning Operations) es el conjunto de prácticas, procesos y herramientas que permiten gestionar el ciclo de vida completo de los modelos de aprendizaje automático en entornos de producción. Incluye aspectos como el entrenamiento, la validación, el despliegue, la monitorización y la actualización continua de los modelos.

puede ascender a cientos de miles de euros si incluye el diseño pedagógico, la producción de materiales multimedia, las simulaciones prácticas y la actualización continua. Este coste, prohibitivo para una diputación individual, se vuelve marginal cuando se divide entre 38 participantes, mientras el valor se multiplica por la diversidad de casos prácticos y experiencias aportadas. Más aún, el modelo de créditos por contribución incentiva que los NPAs con conocimiento específico lideren el desarrollo de módulos especializados, distribuyendo orgánicamente la carga de trabajo según las fortalezas de cada participante (Heinisuo *et al.*, 2025; Wirtz *et al.*, 2019).

La evaluación de impacto del ecosistema debe medirse no solo en métricas tradicionales de formación como horas impartidas o certificaciones emitidas, sino en indicadores de transformación organizacional como la reducción del tiempo de implementación de nuevas soluciones de IA, el aumento de la tasa de éxito en proyectos de innovación, la disminución de la dependencia de consultorías externas y el incremento de la colaboración interprovincial efectiva. Estos indicadores demuestran que la inversión en capital humano, cuando se realiza de manera federada y estratégica, genera retornos exponenciales que trascienden la suma de esfuerzos individuales.

La integración sinérgica de estos tres casos de uso prioritarios –inteligencia jurídica compartida, procesamiento lingüístico inclusivo y desarrollo de capacidades humanas– demuestra cómo el MSAM transforma desafíos estructurales en oportunidades de innovación colaborativa. Cada caso de uso no solo resuelve problemas específicos, sino que contribuye a la construcción de una red donde el conocimiento fluye libremente, las capacidades se multiplican por la colaboración y la soberanía tecnológica se construye colectivamente. Esta materialización práctica del valor federal valida la inversión en la arquitectura técnica y organizativa del MSAM, demostrando que la verdadera innovación en el sector público no reside en la tecnología *per se* sino en la capacidad de ponerla al servicio del bien común mediante modelos de gobernanza colaborativa e inteligente.

4. DISCUSIÓN CRÍTICA: TENSIONES ESTRUCTURALES Y FACTORES DETERMINANTES EN LA VIABILIDAD DEL MODELO FEDERAL DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

La arquitectura técnica, el modelo de gobernanza y los casos de uso estratégicos del modelo de soberanía algorítmica multinivel (MSAM) representan una propuesta ambiciosa para superar la fragmentación del ecosistema administrativo local español. Sin embargo, la implementación práctica enfrenta desafíos sistémicos que van más allá de lo técnico o económico. Esta sección analiza las tensiones estructurales inherentes al modelo federal, identificando barreras potenciales y factores críticos de éxito (Schiff *et al.*, 2022; Wirtz *et al.*, 2019).

La tensión político-institucional entre autonomía local y compartición eficiente constituye la primera línea de fractura potencial. Las diputaciones provinciales han desarrollado culturas organizativas distintivas que configuran su identidad institucional. La cesión parcial de control tecnológico al Consejo Interprovincial de Inteligencia Artificial podría generar resistencias que trascenderían la racionalidad económica (Wadipalapa *et al.*, 2024; Uzun *et al.*, 2022).

Esta resistencia se intensifica en departamentos tecnológicos avanzados, donde los CIOs perciben la federalización como pérdida de relevancia profesional. La asimetría de capacidades agrava esta percepción: las diputaciones líderes pueden interpretar la puesta en común de recursos como subsidio indirecto a provincias menos desarrolladas (Criado y de Zárate-Alcarazo, 2022; Vogl, 2021).

El isomorfismo institucional añade complejidad adicional. Las Administraciones replican innovaciones exitosas buscando legitimidad, creando competencia mimética donde cada diputación persigue su «proyecto estrella» de IA. Los incentivos políticos favorecen anuncios de proyectos propios sobre colaboraciones menos visibles pero más eficientes (Ahn y Chen, 2022; Heinisuo *et al.*, 2025).

La discontinuidad política introduce vulnerabilidad temporal crítica. Los ciclos electorales cuatrienales colisionan con los tiempos necesarios para madurar infraestructuras complejas. Cambios de mayoría en diputaciones clave podrían retirar apoyo al proyecto federal, requiriendo estrategias de institucionalización mediante estructuras jurídicas propias y compromisos plurianuales (Dar, 2024; Rajagopal *et al.*, 2023).

Los desafíos técnicos revelan la complejidad de federar sistemas heredados heterogéneos: aplicaciones en lenguajes obsoletos, bases de datos idiosincráticas y procesos codificados sin documentación. La interoperabilidad del MSAM requiere inversiones significativas en modernización previa (Sobrino-García, 2021; Salvador Serna, 2021).

La interoperabilidad cognitiva –coherencia semántica entre modelos entrenados en contextos diferentes– representa un desafío fronterizo. Garantizar robustez y comportamiento ético en procesos de ajuste locales

requiere arquitecturas sofisticadas que exceden capacidades actuales de la mayoría de Administraciones (Parycek *et al.*, 2024; Ulaşan, 2023).

La gestión del cambio enfrenta inercias organizativas profundas. El personal técnico debe adquirir competencias emergentes (MLOps, ética algorítmica) mediante transformación cultural que valore aprendizaje continuo. La «deuda técnica» acumulada puede ralentizar o paralizar la adopción efectiva (Trajkovski, 2024; Alshahrani *et al.*, 2022; Febiandini y Sony, 2023).

La sostenibilidad requiere equilibrio entre estabilidad y adaptación. La resiliencia institucional emana de redes de intereses mutuos cuyo desmantelamiento resulte políticamente costoso. El compromiso con código abierto actúa como mecanismo de irreversibilidad parcial (Cerrillo i Martínez, 2019; Rivera Capón *et al.*, 2025).

La obsolescencia tecnológica acelerada exige arquitectura evolutiva. La modularidad proporciona flexibilidad técnica, pero la adaptabilidad organizativa constituye el verdadero factor limitante. Los grupos de trabajo de innovación deben mantener vigilancia tecnológica continua (Andronicеanu, 2024).

El equilibrio federal entre contribuyentes y beneficiarios determina la sostenibilidad. El sistema de créditos por contribución debe evolucionar capturando formas emergentes de valor. La transparencia radical y la auditoría participativa son esenciales, pero requieren narrativa compartida sobre mutualidad que trascienda cálculos económicos inmediatos (Wadipalapa *et al.*, 2024; Komarova *et al.*, 2024).

Los factores críticos de éxito incluyen liderazgo compartido multinivel (político, técnico, social) capaz de traducir soberanía algorítmica abstracta en beneficios tangibles (Rajagopal *et al.*, 2023). La generación de beneficios tempranos visibles –reducción del 50 % en tiempos de procesamiento o mejora dramática en asignación de ayudas– crea defensores naturales del modelo federal (Madan y Ashok, 2025; Yigitcanlar *et al.*, 2024).

La flexibilidad modular debe manifestarse en arquitectura técnica y modelos de participación. Reconocer capacidades diferenciadas permite múltiples vías de entrada: desde el uso de modelos preentrenados hasta el desarrollo activo de componentes nuevos (van Noordt y Tangi, 2023).

El éxito del MSAM no requiere superar definitivamente estas tensiones –muchas son inherentes–, sino gestionarlas productivamente. El modelo federal debe entenderse como marco evolutivo para negociar equilibrios dinámicos en la transformación digital del sector público, midiendo el éxito en la capacidad de transformar tensiones inevitables en fuerzas productivas para la innovación colaborativa y generación sostenible de valor público algorítmico.

CONCLUSIONES

La investigación desarrollada en este estudio permite afirmar que el modelo de soberanía algorítmica multinivel (MSAM) constituye una respuesta no solo técnicamente viable, sino estratégicamente necesaria ante un diagnóstico inequívoco: la Administración provincial española ha demostrado una notable capacidad individual de innovación algorítmica, pero la ausencia de mecanismos de coordinación convierte ese dinamismo en una fuente sistemática de ineficiencia, dependencia tecnológica y desigualdad territorial.

La principal aportación del modelo reside en haber demostrado que la tensión entre colaboración y autonomía, lejos de ser irresoluble, admite una solución arquitectónica concreta. El principio de «código al dato», que vertebra toda la propuesta técnica, prueba que es posible compartir capacidades algorítmicas avanzadas sin exigir a ninguna institución la cesión del control sobre su información. Esta innovación no es meramente ingenieril: encarna una concepción de la soberanía digital como ejercicio colectivo, donde la autonomía de cada nodo se fortalece –y no se diluye– por su pertenencia a la red. La gobernanza estructurada en torno al Consejo Interprovincial de Inteligencia Artificial (CIIA) y el Sistema de Créditos por Contribución complementa esta arquitectura, proporcionando los incentivos y los marcos institucionales necesarios para que la cooperación resulte sostenible a largo plazo.

Desde la perspectiva económica, la evidencia recogida revela que el coste de la fragmentación no se limita a las duplicidades visibles, sino que incluye una erosión acumulativa del capital intelectual público, derivada de la externalización sistemática del conocimiento crítico. El MSAM invierte esta lógica al transformar cada inversión local en activo compartido, haciendo accesibles a municipios de reducida dimensión tecnologías que de otro modo resultarían inasumibles. Este no es un argumento de mera austeridad presupuestaria, sino una cuestión de equidad: la distribución territorial de las capacidades algorítmicas determinará si la inteligencia artificial amplifica o mitiga las desigualdades existentes en el acceso a servicios públicos de calidad.

La discusión crítica ha puesto de manifiesto que los obstáculos más significativos para la implementación no son de naturaleza técnica, sino político-institucional y cultural. La cuestión que se plantea de cara al futuro no es, por tanto, si el modelo es teóricamente deseable –la evidencia presentada sugiere con claridad que lo es–, sino bajo qué condiciones concretas pueden superarse las inercias que lo dificultan. En este sentido, tres orientaciones estratégicas emergen como prioritarias.

En primer lugar, la generación temprana de valor demostrable. La experiencia comparada en transformación digital del sector público muestra consistentemente que los modelos colaborativos se consolidan cuando sus beneficios son perceptibles antes de que se agote el impulso político inicial. La Fase 0 de la hoja de ruta debe concebirse no solo como validación técnica, sino como operación de legitimación institucional: si el primer piloto consigue una reducción cuantificable de tiempos, costes o duplicidades, generará defensores naturales del modelo en el nivel decisorio que resulta determinante para su continuidad.

En segundo lugar, la institucionalización jurídica como mecanismo de resiliencia. La vulnerabilidad del proyecto ante los ciclos políticos –señalada recurrentemente en la literatura y confirmada por el análisis de las dinámicas provinciales– exige que la federación adquiera personalidad institucional propia mediante convenios interadministrativos robustos, compromisos plurianuales de financiación y, sobre todo, un compromiso irrevocable con el código abierto que haga políticamente costoso el desmantelamiento de lo construido colectivamente.

En tercer lugar, la configuración de un liderazgo compartido y multinivel. El impulso no puede depender exclusivamente de las diputaciones tecnológicamente más avanzadas. El apoyo de la Administración General del Estado –concretado no solo en cofinanciación, sino en el reconocimiento institucional del CIIA como instrumento válido de cooperación– y el papel coordinador de la FEMP resultan condiciones habilitadoras para que la iniciativa trascienda el ámbito experimental y se integre en la infraestructura permanente de la administración digital española.

Los casos de uso propuestos –el Asistente Normativo Unificado, el Sistema Federal de Inteligencia Lingüística y la red de Capacitación en IA– constituyen formulaciones hipotéticas cuyo valor reside menos en su diseño técnico específico, necesariamente sujeto a revisión, que en lo que revelan sobre el potencial transformador del enfoque federado. Problemas como la coherencia jurídica multinivel, la inclusión lingüística efectiva o la construcción sistemática de capacidades humanas comparten una característica común: su escala y complejidad los hacen inabordables desde el esfuerzo individual, pero perfectamente asumibles mediante la agregación inteligente de recursos y conocimiento.

Si el modelo propuesto llegara a implementarse, la agenda de investigación futura debería orientarse hacia cuestiones que solo la práctica puede resolver: ¿cómo evoluciona la dinámica de contribución y beneficio en el sistema de créditos cuando la red se amplía más allá del núcleo fundador? ¿Qué factores determinan la velocidad de difusión de innovaciones a través de los nodos provinciales? ¿Cómo se preserva la coherencia ética y normativa cuando los modelos base se adaptan a contextos locales diversos? ¿En qué medida la cultura organizativa de las Administraciones intermedias se transforma efectivamente por su participación en la red? Estas preguntas no son meramente académicas, sino decisivas para el refinamiento continuo del modelo, y su respuesta solo será posible en la medida en que la propuesta se concrete en experiencias verificables.

En última instancia, el MSAM representa una apuesta por la inteligencia colectiva del sector público local español, fundada en una convicción que la evidencia empírica respalda: la verdadera soberanía tecnológica no se construye mediante autarquías imposibles, sino mediante colaboraciones inteligentes que preservan la autonomía mientras multiplican las capacidades. En un momento en que las decisiones arquitectónicas que se adopten condicionarán las posibilidades y limitaciones de la Administración local durante las próximas décadas, el modelo federado ofrece un camino donde la eficiencia no sacrifica la equidad, donde la innovación algorítmica sirve genuinamente al interés público, y donde la transformación digital fortalece –en lugar de erosionar– los principios democráticos de proximidad, participación y servicio a la ciudadanía que constituyen la razón de ser de la Administración local.

ANEXO I. ANÁLISIS COMPREHENSIVO DE INICIATIVAS DE IA EN LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES ESPAÑOLAS. PERÍODO 2019-2024

Provincia	Tipología	Apps	Modelo estratégico	Madurez	Inversión	Replicab.	Potencial Federativo
A Coruña	*Sin iniciativas*	*Referencias a «atascos con IA» sin iniciativas propias*	–	–	–	–	–
Albacete	– Gestión documental – Atención ciudadana	– SEDIPUALB – OCR documentos históricos – IA clasificación documental	Segmentación vertical	Operac.-Maduro	No publ.	Alta	Alto
Alicante	– Chatbot – Formación	– ALI (compartido con Valencia) - Convenio marco UA para I+D+i	Hub colaborativo	Maduro	>300 000 €	Muy alta	Muy alto
Almería	– Turismo inteligente – Marketing digital	– Web turística IA – Adaptación dinámica de contenidos	Segmentación sectorial	Operac.	No publ.	Media	Medio
Ávila	Formación rural	– Acelera PYME rural – Encuentros IA – Programas inter-generacionales	Formativo-exploratorio	Piloto	<50 000 €	Alta	Alto
Badajoz	Evolución digital integral	– AI4GOV (proyecto UE) – Smart Cities – Agenda Digital	Proyecto Europeo	Desarrollo	>500.000 €	Alta	Alto
Barcelona	Ecosistema completo	– Local-IA (framework) – DigiCanvis (intercambio seguro) – BOPB automatizado	Soberanía Digital	Líder	>1 000 000€	Muy alta	Referencial
Burgos	Autom. admva.	– Cátedra IA-UBU – Agilización procesos – Sedes electrónicas inteligentes	Universidad-Colaboración	Desarrollo	200 000 €	Alta	Alto
Cáceres	– Innovación social – Inclusión digital	– IA-Senior (mayores) – Observatorio IA – Economía plateada	Innovación Social	Operac.	150 000 €	Muy alta	Alto

Provincia	Tipología	Apps	Modelo estratégico	Madurez	Inversión	Replicab.	Potencial Federativo
Cádiz	Múltiple sectorial	– Asistente ciudadano – Puertos inteligentes – Destino Turístico Inteligente	Desarrollo Múltiple	Inicial-Desarrollo	>400 000 €	Media	Medio
Castellón	Estrategia integral	– DipCasBot (desde 2019) – Plan IA provincial – IA turística 12 municipios	Integral Provincial	Avanzado	>500 000 €	Muy alta	Muy alto
Ciudad Real	Plataforma municipal	DULCINIA (IA municipios <5000 hab)	IA en municipios	Operac.	300 000 €	Extrem. alta	Muy alto
Córdoba	Formación básica	– Herramientas digitales – Colaboración Junta de Andalucía	Exploratorio	Inicial	<30 000 €	Media	Medio
Cuenca	Aplicación específica	IA gabinete prensa (generación contenidos)	Nicho Específico	Operac.	<20 000 €	Baja	Bajo
Girona	Autom.	– RPA procesos – Clasificación auto. instancias (95 % precisión)	Autom. RPA	Maduro	250 000 €	Muy alta	Alto
Granada	Infraestr. + Social	– Centro IA Andalucía – Sensores IoT mayores – DTI provincial	Hub Infraestr.	Desarrollo	>800 000 €	Alta	Alto
Guadalajara	Turismo y promoción	– IA productos locales – Promoción turística inteligente	Sectorial Turismo	Piloto	<100 000 €	Media	Medio
Huelva	Laboratorio formación	HuelvaLABIA – LAB intensivo empresarial (metodología propia)	Lab Capacitación	Operac.	200 000 €	Muy alta	Alto
Huesca	*Sin iniciativas*	*Solo menciones genéricas sin documentar*	–	–	–	–	–
Jaén	Apoyo empresarial	PotencIA (IA PYME)	Transferencia PYME	Piloto	80 000 €	Media	Medio
León	Despliegue masivo	IA simultánea 24 municipios (modelo escalado)	IA masiva en municipios	Operac.	400 000 €	Extrem. alta	Muy alto

Provincia	Tipología	Apps	Modelo estratégico	Madurez	Inversión	Replicab.	Potencial Federativo
Lleida	Servicios compartidos	– Uso Local-IA de Barcelona – Integración servicios compartidos	Red Colaborativa	Operac.	Compartido	Muy alta	Alto
Lugo	Soberanía digital completa	– Infraestr. propia – LLM gallego – Suite completa aplicaciones – Publicación académica	Soberanía Digital	Líder Referemc.	>2 000 000 €	Alta	Referencial
Málaga	*Sin iniciativas de IA*	*Solo canal rural 2025 (no IA específica)*	–	–	–	–	–
Ourense	Procesos admvos.	– IA expedientes – Plan economía de cuidados	Eficiencia Procesos	Desarrollo	150 000 €	Media	Medio
Palencia	Nicho geoespacial	– IA datos geoespaciales sector empresarial	Competencia Técnica	Operac.	100 000 €	Baja	Medio
Pontevedra	Asistente turístico	– Chatbot Rías Baixas (inversión documentada)	Chatbot deTurismo	Desarrollo	220 000 €	Media	Medio
Salamanca	Inclusión territorial	Lucha exclusión financiera rural	Innovación Territorial	Piloto	300 000 €	Alta	Alto
Segovia	Mejora servicios	Colaboración UVa para optimización servicios	Universidad-Inicial	Inicial	<100 000 €	Alta	Alto
Sevilla	Liderazgo regional	– Videoactas – IAHub coordinación andaluz – Control presencia IA	Coordinación Regional	Líder	>500 000 €	Muy alta	Muy alto
Soria	*Sin iniciativas de IA*	*Solo hub turístico tradicional*	–	–	–	–	–
Tarragona	*Sin iniciativas de IA*	*Automat. contratos menores (no IA)*	–	–	–	–	–
Teruel	*Sin iniciativas de IA*	*Solo mejoras en procesos*	–	–	–	–	–
Toledo	Formación juvenil	Programas becados jóvenes IA (600 €/mes)	Capacitación Básica	Inicial	150 000 €	Media	Medio
Valencia	Ecosistema provincial	ALI compartido – IA generativa – Optimización municipal	Ecosistema Federal	Avanzado	>600 000 €	Muy alta	Muy alto

Provincia	Tipología	Apps	Modelo estratégico	Madurez	Inversión	Replicab.	Potencial Federativo
Valladolid	Centro I+D público	Centro UVaIA especializado en administración pública	Hub Investigación	Maduro	400 000 €	Muy alta	Muy alto
Zamora	Innovación socio-sanitaria	Plataforma UE Silver Economy	Especialización Social	Desarrollo	>300 000 €	Alta	Alto
Zaragoza	*Sin aplicación efectiva*	*Solo formación bibliotecarias sobre IA*	–	–	–	–	–

Leyenda

Madurez: **Líder** – **Maduro** – **Avanzado** – **Operacional** – **Desarrollo** – **Piloto** – **Inicial**

Replicabilidad: **Extremadamente alta** – **Muy alta** – **Alta** – **Media** – **Baja**

Potencial federativo: **Referencial** – **Muy alto** – **Alto** – **Medio** – **Bajo**

Las filas en cursiva gris corresponden a diputaciones sin iniciativas activas de IA documentadas.

Fuente: elaboración propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ahn, M. J. y Chen, Y.-C. (2022). Digital transformation toward AI-augmented public administration: The perception of government employees and the willingness to use AI in government. *Government Information Quarterly*, *39*(2), artículo 101664. https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101664

Alshahrani, A., Dennehy, D. y Mäntymäki, M. (2022). An attention-based view of AI assimilation in public sector organizations: The case of Saudi Arabia. *Government Information Quarterly*, *39*(4), artículo 101617. https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101617

Androniceanu, A. (2024). Artificial intelligence in administration and public management. *Administratie si Management Public*, 42, 99-114. https://doi.org/10.24818/amp/2024.42-06

Benkler, Y. (2006). *The Wealth of Networks: How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yale University Press.

Berning Prieto, A. D. (2023). El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas ad futurum para un uso responsable. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 20, 165-185. https://doi.org/10.24965/reala.11247

Bignami, F. (2022). Artificial intelligence accountability of public administration. *American Journal of Comparative Law*, *70*(suppl. 1), i312-i346. https://doi.org/10.1093/ajcl/avac012

Cerrillo i Martínez, A. (2019). Retos y oportunidades del uso de la inteligencia artificial en las administraciones públicas. *Oikonomics: Revista de Economía, Empresa y Sociedad*, 12. https://oikonomics.uoc.edu/divulgacio/oikonomics/es/numero12/dossier/acerrillo.html

Cerrillo i Martínez, A. (2024). Retos y oportunidades de la regulación española de la inteligencia artificial. En A. Cerrillo i Martínez, F. Di Lascio, I. Martín Delgado y C. I. Velasco Rico (dirs.), *Inteligencia artificial y administraciones públicas: una triple visión en clave comparada* (pp. 101-118). Iustel Portal Derecho.

Crawford, K. (2021). *Atlas of AI: Power, politics, and the planetary costs of artificial intelligence*. Yale University Press.

Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R. y Gil-García, J. R. (2025). Artificial intelligence and public administration: Understanding actors, governance, and policy from micro, meso, and macro perspectives. *Public Policy and Administration*, *40*(2), 173-184. https://doi.org/10.1177/09520767241272921

Criado, J. I. y Gil-García, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*, *32*(5), 438-450. https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2019-0178

Criado, J. I. y de Zárate-Alcarazo, L. (2022). Technological frames, CIOs, and artificial intelligence in public administration: A socio-cognitive exploratory study in Spanish local governments. *Government Information Quarterly*, *39*(3), artículo 101688. https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101688

Dar, S. A. (2024). Unleashing the power of artificial intelligence and automation in public administration. *Journal of Public Administration Research*, *1*(1), 1-13. https://doi.org/10.32996/jpar.2024.1.1.1

Datta, K. (2024). AI-driven public administration: Opportunities, challenges, and ethical considerations. *The Social Science Review: A Multidisciplinary Journal*, *2*(6), 134-139.

Dei, H. (2025). The use of AI in the organization of local government work. *LatIA*, 3. https://doi.org/10.62486/latia2025123

DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, *48*(2), 147-160. https://doi.org/10.2307/2095101

Djeffal, C. (2018). *Künstliche Intelligenz in der öffentlichen Verwaltung* [Berichte des NEGZ n.º 3]. NEGZ-Kurzstudie 3. https://negz.org/publikation/kuenstliche-intelligenz-in-der-oeffentlichen-verwaltung/

Eichholz, L. (2025). Municipal AI integration: A structured approach. *Frontiers of Urban and Rural Planning*, *3*(6). https://doi.org/10.1007/s44243-025-00056-3

Ejjami, R. (2024). Public administration 5.0: Enhancing governance and public services with smart technologies. *International Journal for Multidisciplinary Research*, *6*(4), 1-35. https://doi.org/10.36948/ijfmr.2024.v06i04.26086

Febiandini, V. V. y Sony, M. S. (2023). Analysis of public administration challenges in the development of artificial intelligence industry 4.0. *IAIC Transactions on Sustainable Digital Innovation (ITSDI)*, *4*(2), 164-168. https://doi.org/10.34306/itsdi.v4i2.586

Fejes, E. y Futó, I. (2021). Artificial intelligence in public administration: Supporting administrative decisions. *Public Finance Quarterly*, *66*(1), 25-34. https://doi.org/10.35551/pfq_2021_s_1_2

Fresno Fernández, V. (2024). La inteligencia artificial aplicada al lenguaje y su potencial aplicación al dominio de las AA. PP. *Revista Canaria de Administración Pública*, extra, 91-116. https://doi.org/10.36151/RCAP.ext.4

From, D. A., Rezende, D. A. y Quintana Sequeira, D. F. (2025). IoT-based framework for connected municipal public services in a strategic digital city context. *IoT*, *6*(2), artículo 20. https://doi.org/10.3390/iot6020020

Heinisuo, E., Kuoppakangas, P. y Stenvall, J. (2025). Navigating AI implementation in local government: Addressing dilemmas by fostering mutuality and meaningfulness. *Information Systems Frontiers* (publicación anticipada). https://doi.org/10.1007/s10796-025-10599-x

Hooghe, L. y Marks, G. (2003). *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance* [IHS Political Science Series n.º 87]. Institute for Advanced Studies. https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/1483

Kattel, R. y Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, *27*(5), 787-801. https://doi.org/10.1093/icc/dty032

Klievink, B., Bharosa, N. y Tan, Y.-H. (2016). The collaborative realization of public values and business goals: Governance and infrastructure of public–private information platforms. *Government Information Quarterly*, *33*(1), 67-79. https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.12.002

Komarova, V., Kudins, J., Sannikova, A., Cizo, E., Ruza, O., Kokarevica, A. y Zeibote, Z. (2024). Using artificial intelligence (AI) for local territorial development: Data-based machine diagnostics of Latvian municipalities. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, *12*(2), 443-459. https://doi.org/10.9770/y3784695648

Korotchenko, N. (2025). Artificial intelligence as a driver of public administration modernization in the context of digitalization of social relations. *Derzhavne Budivnytstvo*, *1*(37), 93-102. https://doi.org/10.26565/1992-2337-2025-1-06

Li, Y., Fan, Y. y Nie, L. (2025). Making governance agile: Exploring the role of artificial intelligence in China's local governance. *Public Policy and Administration*, *40*(2), 276-301. https://doi.org/10.1177/09520767231188229

Liarte Conesa, I. (2024). *Capacidades tecnológicas para la inteligencia artificial: Un estudio de los gobiernos locales españoles* [trabajo presentado en el XVII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración]. AECPA.

Long, Y. y Gil-García, J. R. (2023). Understanding the extent of automation and process transparency appropriate for public services: AI in Chinese local governments. *International Journal of Electronic Government Research*, *19*(1), 1-20. https://doi.org/10.4018/IJEGR.322550

Madan, R. y Ashok, M. (2025). Making sense of AI benefits: A mixed-method study in Canadian public administration. *Information Systems Frontiers*, 27, 889-923. https://doi.org/10.1007/s10796-024-10475-0

Manobanda Suárez, A. A., Ponce Merchán, G. S. y Celi Basurto, E. M. (2025). Inteligencia artificial aplicada a la planificación presupuestaria: Una revolución para los gobiernos parroquiales rurales. *Pulso Científico*, *3*(3), 106-119. https://doi.org/10.70577/rps.v3i3.44

Meijer, A., Lorenz, L. y Wessels, M. (2021). Algorithmization of bureaucratic organizations: Using a practice lens to study how context shapes predictive policing systems. *Public Administration Review*, *81*(5), 837-846. https://doi.org/10.1111/puar.13391

Mergel, I., Edelmann, N. y Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, *36*(4), artículo 101385. https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002

Mikalef, P., Boura, M., Lekakos, G. y Krogstie, J. (2019). Big data analytics and firm performance: Findings from a mixed-method approach. *Journal of Business Research*, 98, 261-276. https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.01.044

Mikalef, P. y Gupta, M. (2021). Artificial intelligence capability: Conceptualization, measurement calibration, and empirical study on its impact on organizational creativity and firm performance. *Information & Management*, *58*(3), artículo 103434. https://doi.org/10.1016/j.im.2021.103434

Monarcha-Matlak, A. (2021). Automated decision-making in public administration. *Procedia Computer Science*, 192, 2077-2084. https://doi.org/10.1016/j.procs.2021.08.215

Moore, M. H. (1997). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.

Neumann, O., Guirguis, K. y Steiner, R. (2024). Exploring artificial intelligence adoption in public organizations: A comparative case study. *Public Management Review*, *26*(1), 114-141. https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2048685

Norris, D. F., Mateczun, L., Joshi, A. y Finin, T. (2018). Cybersecurity at the grassroots: American local governments and the challenges of internet security. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, *15*(3), artículo 20170048. https://doi.org/10.1515/jhsem-2017-0048

Ocasio, W. (1997). Towards an attention-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, *18*(S1), 187-206. https://www.jstor.org/stable/3088216

Odilov, J. (2024). Digital use of artificial intelligence in public administration. *International Journal of Law and Policy*, *2*(3), 7-15. https://doi.org/10.59022/ijlp.161

Orlikowski, W. J. y Gash, D. C. (1994). Technological frames: Making sense of information technology in organizations. *ACM Transactions on Information Systems (TOIS)*, *12*(2), 174-207. https://doi.org/10.1145/196734.196745

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

Parycek, P., Schmid, V. y Novak, A.-S. (2024). Artificial intelligence (AI) and automation in administrative procedures: Potentials, limitations, and framework conditions. *Journal of the Knowledge Economy*, 15, 8390-8415. https://doi.org/10.1007/s13132-023-01433-3

Phuangthuean, P. y Nuansang, J. (2024). The transforming public administration: The role of AI in shaping the future. *Journal of Social Science and Multidisciplinary Research*, *1*(3), 21-41. https://so16.tci-thaijo.org/index.php/jssmr/article/view/677

Rajagopal, M., Sivasakthivel, R., Ramar, G., Mansurali, A. y Karuppasamy, S. K. (2023). A conceptual framework for AI governance in public administration – A smart governance perspective. En *2023 7th International Conference on I-SMAC (IoT in Social, Mobile, Analytics and Cloud) (I-SMAC 2023)* (pp. 488-495). Institute of Electrical and Electronics Engineers (IEEE).

Ramió, C. (2025). *Inteligencia artificial y administración pública: robots y humanos compartiendo el servicio público*. Los Libros de la Catarata.

Rivera Capón, P., Arias Lombardero, J. A. y Fariña Verea, N. (2025). Gobernanza algorítmica local: diseño e implementación de un stack de IA soberana en código abierto para entidades supramunicipales. *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política,* 43. https://doi.org/10.7238/idp.v0i43.9800300

Salvador Serna, M. (2021). Inteligencia artificial y gobernanza de datos en las administraciones públicas: reflexiones y evidencias para su desarrollo. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 26, 20-32. https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10855

Schiff, D. S., Jackson Schiff, K. y Pierson, P. (2022). Assessing public value failure in government adoption of artificial intelligence. *Public Administration*, *100*(3), 653-673. https://doi.org/10.1111/padm.12742

Sobrino-García, I. (2021). Artificial intelligence risks and challenges in the Spanish public administration: An exploratory analysis through expert judgements. *Administrative Sciences*, *11*(3), artículo 102. https://doi.org/10.3390/admsci11030102

Taylor, R. R., Murphy, J. W., Hoston, W. T. y Senkaiahliyan, S. (2025). Democratizing AI in public administration: Improving equity through maximum feasible participation. *AI & Society*, 40, 3653-3662. https://doi.org/10.1007/s00146-024-02120-w

Trajkovski, G. (2024). Bridging the public administration–AI divide: A skills perspective. *Public Administration and Development*, *44*(5), 412-426. https://doi.org/10.1002/pad.2061

Ulaşan, F. (2023). The dark side of artificial intelligence on the basis of public administration. *Journal of Society, Economics and Management*, 4, 301-323. https://doi.org/10.58702/teyd.1345570

Uzun, M. M., Yıldız, M. y Önder, M. (2022). Big questions of AI in public administration and policy. *SİYASAL: Journal of Political Sciences*, *31*(2), 423-442. https://doi.org/10.26650/siyasal.2022.31.1121900

van Noordt, C. y Tangi, L. (2023). The dynamics of AI capability and its influence on public value creation of AI within public administration. *Government Information Quarterly*, *40*(4), artículo 101860. https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101860

Vatamanu, A. F. y Tofan, M. (2025). Integrating artificial intelligence into public administration: Challenges and vulnerabilities. *Administrative Sciences*, *15*(4), artículo 149. https://doi.org/10.3390/admsci15040149

Vogl, T. M. (2021). *Artificial intelligence in local government* [working paper 2021.2]. Oxford Commission on AI and Good Governance. https://oxcaigg.oii.ox.ac.uk/publications/artificial-intelligence-in-local-government/#continue

Vogl, T. M., Seidelin, C., Ganesh, B. y Bright, J. (2020). Smart technology and the emergence of algorithmic bureaucracy: Artificial intelligence in UK local authorities. *Public Administration Review*, *80*(6), 946-961. https://doi.org/10.1111/puar.13286

Wadipalapa, R. P., Katharina, R., Nainggolan, P. P., Aminah, S., Apriani, T., Ma'rifah, D. y Anisah, A. L. (2024). An ambitious artificial intelligence policy in a decentralised governance system: Evidence from Indonesia. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, *43*(1), 65-93. https://doi.org/10.1177/18681034231226393

Wang, C., Medaglia, R. y Zheng, L. (2018). Towards a typology of adaptive governance in the digital government context: The role of decision-making and accountability. *Government Information Quarterly*, *35*(2), 306-322. https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.08.003

Wirtz, B. W., Weyerer, J. C. y Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector: Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, *42*(7), 596-615. https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103

Yigitcanlar, T., David, A., Li, W., Fookes, C., Bibri, S. E. y Ye, X. (2024). Unlocking artificial intelligence adoption in local governments: Best practice lessons from real-world implementations. *Smart Cities*, *7*(4), 1576-1625. https://doi.org/10.3390/smartcities7040064

Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications* (6.ª ed.). Sage Publications.

Young, M. M., Bullock, J. B. y Lecy, J. D. (2019). Artificial discretion as a tool of governance: A framework for understanding the impact of artificial intelligence on public administration. *Perspectives on Public Management and Governance*, *2*(4), 301-313. https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz014

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026
Sección: RECENSIONES
Recibido: 15-07-2025
Aceptado: 12-09-2025
Publicado: 27-04-2026
ISSN: 1989-8975 – DOI: https://doi.org/10.24965/reala.11565
Páginas: 143-146

Referencia: Rivas Castillo, M. I. (2025). Yolanda Torres Barquilla: La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y administraciones públicas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 143-146. https://doi.org/10.24965/reala.11565

Yolanda Torres Barquilla: *La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y administraciones públicas*

Rivas Castillo, María Isabel
Universidad de Cádiz. Departamento de Derecho Público (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9857-4584
mariaisabel.rivas@uca.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz. Sus investigaciones están relacionadas con temas diversos: medios de transporte (servicios e infraestructuras) (terrestre, aéreo y marítimo-portuario), sectores regulados, administración electrónica y digital, protección ambiental, servicios públicos, derechos fundamentales, seguridad pública e innovación docente en estudios jurídicos. Miembro del Grupo de Investigación Administraciones Públicas, libertades públicas y políticas sectoriales (SEJ-582).

RESUMEN

Recensión del libro presentado por Yolanda Torres Barquilla, *La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y administraciones públicas*, Editorial Iustel, 2024, 385 pp.

PALABRAS CLAVE

Litoral; distribución de competencias; gestión integrada; coordinación y colaboración interadministrativa; gobernanza multinivel.

ABSTRACT

Review of the book by Yolanda Torres Barquilla, *La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y administraciones públicas*, Editorial Iustel, 2024, 385 pp.

KEYWORDS

Coastline; distribution of competencies; integrated management; inter-administrative coordination and collaboration; multilevel governance.

La obra que ahora presentamos es fruto de una labor de investigación intensa, profunda y sosegada que su autora, la profesora Torres Barquilla, comenzó hace años en el seno de su formación de doctorado. El litoral y su régimen jurídico, poco a poco se convirtió en el centro nuclear de su estudio. Su tesis, defendida en mayo de 2022, y esta monografía publicada en 2024 por la editorial Iustel, son dos excelentes exponentes de ello.

La obra se estructura estratégicamente en cinco capítulos. Comienza con un primer acercamiento a elementos de base sobre el objeto de estudio, como es el propio concepto de litoral. Desde las primeras líneas, la autora identifica la necesidad de una gestión integrada como compromiso esencial de los poderes públicos, pues no olvidemos que el litoral es un espacio en el que se unen, por un lado, componentes que abogan medidas de organización y protección dada su relevancia ambiental, pero por otro lado, también, incentiva decisiones de índole económico, pues en él se desarrollan múltiples actividades turísticas, pesqueras, portuarias, urbanísticas, etc., que generan empleo y riqueza. La profesora Torres afirma, con rotundidad, que

una de las grandes dificultades con las que nos encontramos al acercarnos al tema del litoral es ofrecer una definición precisa del concepto mismo de «litoral». Varias son las definiciones y diferentes las perspectivas desde las que se puede analizar la materia, creando incertidumbre tanto en la delimitación del propio objeto de regulación y estudio, como a la hora de determinar cómo debe ser su gestión y administración.

Desde un punto de vista jurídico, el legislador estatal no ha definido de forma clara qué es el litoral. Ni la Constitución española de 1978 ni la Ley de Costas de 1988 ofrecen una definición precisa de qué es el litoral; en su lugar, ambas normas se centran en definir el dominio público marítimo terrestre (DPMT), utilizando de forma imprecisa y ambigua los términos «litoral» y «costa». Un concepto, el de DPMT, que ha sido modificado con la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, en el art. 3 de la Ley de Costas, introduciendo importantes cambios en el concepto y abriendo un debate jurídico que se analiza por la autora a lo largo de este primer capítulo.

En cambio, algunas Comunidades Autónomas, como Baleares y Galicia, sí han desarrollado sus propias definiciones y aprobado normas específicas para gestionar este espacio. Pero como nos recuerda la profesora Torres, en armonía a lo que ha defendido parte de la doctrina administrativa de nuestro país, el litoral no es solo un espacio geográfico que tenemos que delimitar, sino que la clave de ese territorio es la función pública que representa por la que los poderes públicos se comprometen a proteger y ordenar (Zamorano, 2016).

En un segundo capítulo la autora se acerca a una de las grandes cuestiones que han de plantearse a la hora de identificar qué legislador ha de regular y qué niveles de gobierno, qué administración o administraciones han de asumir la gestión, protección, en definitiva, responsabilidades varias sobre una materia concreta, esto es, se analiza la distribución de competencias en relación con el litoral. Si bien, en nuestra Constitución no se identifica como materia con autonomía, en el espacio del litoral se proyectan otras materias como el dominio público, las costas, la ordenación del territorio, grandes infraestructuras o el urbanismo, que, como señala la profesora, deberán considerarse por los legisladores, estatal y autonómico, al configurar su régimen jurídico, por los gobiernos al tomar decisiones sobre aquél, por nuestras administraciones públicas a la hora de cumplirlo y por los tribunales a la hora de aplicarlo. Un espacio de competencias concurrentes que reivindica decisiones integradas.

El Estado es el titular del dominio público marítimo-terrestre (DPMT), y, por encomienda constitucional, tiene el deber de regularlo y protegerlo en beneficio de toda la ciudadanía. Deben garantizarse los principios contemplados en la Ley de Costas, protegerse las áreas más vulnerables, así como conseguir que el uso de este espacio sea realmente sostenible, frente a la presión urbanística o al cambio climático. El Estado asume, además, competencias en materia de medio ambiente, debiendo establecer las normas básicas de protección de los ecosistemas costeros, así como sobre otras materias de carácter sectorial. Al mismo tiempo, las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas sobre la ordenación territorial, el urbanismo y la planificación ambiental.

Como vemos, son territorios en los que conviven materias diferentes cuya titularidad corresponde a Entes y niveles de gobierno distintos, de las que se derivan funciones que de no «trazarse» correctamente pueden llegar a colisionar; pensemos en la regulación del uso del suelo en la franja del litoral, la aplicación de restricciones urbanísticas en las zonas cercanas al DPMT para asegurar que se respeten las servidumbres de protección, tránsito y acceso al mar, el mantenimiento de las playas, su limpieza y habilitación de servicio básicos, o la ejecución de planes de desarrollo específicos para el litoral aprobados por la Administración local afectada. Si bien, la normativa autonómica y local deben respetar las directrices del Estado, especialmente en lo referente a la protección del dominio público marítimo terrestre, muchos conflictos han ido surgiendo cuando las Comunidades Autónomas han intentado imponer su normativa sobre aspectos que el Estado considera de su competencia exclusiva, tales como el dominio público o las condiciones de ocupación del litoral, debiendo intervenir en estos casos nuestro Tribunal Constitucional, quien ha acudido, como instrumento «salvador», a los principios esenciales de prevalencia y ponderación de intereses.

En resumen, a lo largo del capítulo segundo, la profesora subraya la complejidad de la distribución competencial en relación con la gestión del litoral; un espacio donde confluyen una pluralidad de actores con diferentes atribuciones. Mientras que el Estado debe garantizar la protección del dominio público marítimo terrestre y las Comunidades Autónomas tienen competencias sobre ordenación del suelo y planificación territorial, los municipios juegan un rol fundamental en la gestión de su uso cotidiano. Un escenario en el que la coordinación entre niveles será esencial para evitar el conflicto y conseguir una gestión sostenible de nuestro litoral.

A la articulación de las competencias que se dan cita en el espacio del litoral se dedica el tercero de los capítulos de la obra. Una labor compleja, como consecuencia de la concurrencia en él de diferentes niveles

de gobierno, Estado, Comunidades Autónomas y Administración local, asumiendo cada uno de ellos, como hemos visto, competencias específicas sobre materias también concretas. Una tarea, en la que el papel que desempeña el Tribunal Constitucional está siendo fundamental, así como también lo es, la búsqueda de técnicas de integración de las competencias concurrentes (Menéndez, 1982).

Desde técnicas orgánicas, basadas en la creación de órganos comunes de cooperación, permitiendo una gestión compartida del litoral y garantizando que las decisiones que se tomen respetan los intereses tanto locales como autonómicos y estatales, a técnicas puramente funcionales, en las que herramientas de comunicación interadministrativa, notificaciones, consultas o informes sirvan para canalizar decisiones de una administración competente deseosa de proteger el litoral y de que su uso sea cada día más sostenible. Una pluralidad de soluciones propuestas por el Tribunal Constitucional, como la adopción de planes conjuntos entre distintas Administraciones, fórmulas de participación ciudadana o el establecimiento de controles efectivos sobre las actuaciones que influyen en el litoral, que se proyectan como oportunidades para fomentar la cooperación interadministrativa.

En los dos últimos capítulos se analizan, por un lado, cómo ha sido el tratamiento que el legislador estatal confiere al litoral en la Ley de Costas, y, por último, se abordan los planes de ordenación del litoral (POL), implementados por algunas Comunidades Autónomas para garantizar una planificación y protección adecuadas de las zonas costeras.

Como nos recuerda la autora, la Ley de Costas fue promulgada con el fin de proteger el litoral frente a peligros y amenazas, no solo naturales sino también derivados de la acción humana, como la urbanización intensiva o el turismo, tan característicos en nuestro país desde la década de los años sesenta, o la presión económica, que podían comprometer su valor ambiental. Un título que legitimaba al legislador estatal a establecer reglas y a tomar decisiones sobre nuestras costas que, como puede comprobarse a lo largo de toda la obra, afectarán al litoral. Objetivos esenciales de protección que llevaron al legislador a definir un régimen claro sobre el uso del dominio público marítimo-terrestre, a consagrar medidas para controlar el desarrollo urbanístico, evitando construcciones que pudieran poner en peligro el equilibrio ecológico, o a adoptar decisiones para garantizar el acceso y el uso público de nuestras playas, entre otras. Un régimen jurídico de utilización del DPMT que ha buscado el equilibrio entre usos públicos y privados y ha intensificado la protección de las playas, tanto urbanas como naturales, evitando «a toda costa» la privatización de estas, en aras a asegurar que continúen siendo un recurso natural disponible para todos. Una Ley en la que se definieron y acotaron servidumbres en torno al dominio público marítimo-terrestre, así como se establecieron límites en las zonas de influencia, con el objetivo de que las propiedades privadas cercanas afectasen negativamente el DPMT.

La última parte de la monografía se centra en uno de los instrumentos «estrella» en la protección del litoral que, sobre competencias autonómicas, se ha diseñado y viene utilizándose por algunas Comunidades Autónoma como herramientas fundamentales para garantizar el uso sostenible y equitativo de las zonas costeras. Una herramienta que activa la colaboración de los diferentes niveles de gobierno afectados, así como la participación ciudadana, nos referimos a los «POL» o Planes de Ordenación del Litoral.

En los últimos años, ha habido un impulso renovado para desarrollar normativas sobre la ordenación del litoral, como consecuencia de la presión creciente de factores como el aumento del nivel del mar, el cambio climático y la necesidad de dar un enfoque más sostenible para gestionar los recursos costeros. En esta línea, a mediados del año 2020 y en plena crisis de la pandemia del COVID-19, el Parlamento de Cataluña daba luz verde a su Ley reguladora del litoral, la Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral. Diseñada sobre el principio de gestión integrada (art. 6 de la Ley), se incluyen mecanismos claros de colaboración entre Administraciones públicas fomentando la gobernanza multinivel y la participación de actores sociales, o como indica el legislador autonómico «una gobernanza adecuada que permita una suficiente participación, de manera apropiada y oportuna, en un proceso de decisión transparente de las poblaciones locales y los sectores de la sociedad civil interesados en las zonas costeras» (art. 5 letra d)) (Zambonino, 2018). En Andalucía se aprobaba, a finales de 2021, la Ley 7/2021, de 31 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad en el territorio andaluz (LISTA), una norma autonómica en la que de nuevo se acogen modelos de gestión integrada entre la Comunidad Autónoma y los Ayuntamientos, así como otras Administraciones Públicas con incidencia sobre esas áreas (art. 118 de la LISTA).

Estamos ante una obra actual, dinámica y sólida en la que se analizan, desde un punto de vista jurídico-público, aspectos relevantes de nuestras costas, y en ellas, posicionando como centro de estudio y reflexión, el litoral. A lo largo de este trabajo, su autora, la profesora Torres, apuesta por un enfoque integral y coordinado entre Administraciones públicas de la ordenación del litoral, pues estamos ante un espacio complejo y un lugar de encuentro de intereses ambientales, sociales y económicos que deben ser armonizados. Aunque

la delimitación jurídica sigue siendo ambigua, las iniciativas autonómicas y europeas más recientes demuestran la necesidad de avanzar hacia una gestión integrada y sostenible, frente a la fragmentación normativa, con la que sea posible garantizar una protección del litoral efectiva tanto en su dimensión terrestre como marítima. Sin duda, una monografía que será todo un referente para estudiosos, en general, y juristas, en particular, que por razones varias deban acercarse al régimen jurídico de uno de los terrenos más destacados de nuestra geografía: el litoral español.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Menéndez Rexach, A. (1982). La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes. *Revista Derecho Urbanístico*, (76), 27-96.

Torres Barquilla, Y. (2024). *La ordenación del litoral: un desafío para legisladores y administraciones públicas*. Editorial Iustel.

Zambonino Pulito, M. (2018). La articulación de la gobernanza multinivel a través de técnicas orgánicas de colaboración, cooperación y coordinación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (52), 230-263. https://doi.org/10.71296/raap.126

Zamorano Wisnes, J. (2016). La determinación del dominio público marítimo terrestre: cambios en el régimen jurídico de los deslindes. *Revista Andaluza de Administración Pública*, (95), 125-158. https://doi.org/10.46735/raap.n95.756

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026
Sección: RECENSIONES
Recibido: 08-01-2026
Modificado: 15-01-2026
Aceptado: 15-01-2026
Publicado: 27-04-2026
ISSN: 1989-8975 – DOI: https://doi.org/10.24965/reala.11633
Páginas: 147-149

Referencia: Covilla Martínez, J. C. (2026). Gustavo Manuel Díaz González (coord.): Las actividades «internacionales» de los Gobiernos locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 147-149. https://doi.org/10.24965/reala.11633

Gustavo Manuel Díaz González (coord.): *Las actividades «internacionales» de los Gobiernos locales*

Covilla Martínez, Juan Carlos
Universidad Pompeu Fabra. Departamento de Derecho (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1978-0388
juancarlos.covilla@upf.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor lector de Derecho Administrativo en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Es doctor en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Barcelona. Su investigación se centra en el derecho local, la contratación pública, los servicios públicos y la inteligencia artificial. Ha sido profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Externado de Colombia, así como director jurídico del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia.

RESUMEN

Recensión del libro coordinado por Gustavo Manuel Díaz González, *Las actividades «internacionales» de los Gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, 392 pp.

PALABRAS CLAVE

Acción exterior local; gobiernos locales; autonomía local; gobernanza multinivel; cooperación transfronteriza.

ABSTRACT

Review of the book coordinated by Gustavo Manuel Díaz González, *Las actividades «internacionales» de los Gobiernos locales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2024, 392 pp.

KEYWORDS

Local external action; local governments; local autonomy; multilevel governance; cross-border cooperation.

En esta obra colectiva, coordinada por el profesor Gustavo Manuel Díaz González, se vuelve sobre un tema cada vez más presente y de interés ineludible para la gestión y la propia identidad de los Gobiernos locales: su actividad internacional. La cuidada selección de trabajos que componen el volumen constituye, a mi juicio, un aporte generoso del profesor Díaz, un reconocido experto en la materia, cuya solvencia ya se evidenciaba en su monografía *La acción exterior local: bases constitucionales* (Iustel, 2019).

La tesis central que vertebra la obra descansa en una paradoja inherente al derecho público contemporáneo: la actividad internacional de los Gobiernos locales es una realidad social y política consolidada y un motor esencial de la agenda global, pero jurídicamente sigue limitada por la ausencia de un reconocimiento pleno de su subjetividad internacional.

El valor distintivo de esta monografía radica en la metodología transversal que adopta para abordar la cuestión. Demuestra que esta tensión no puede resolverse desde una única rama del derecho, sino que exige conectar las bases constitucionales, la incidencia del derecho de la Unión Europea y del derecho internacional, el régimen financiero, la actividad de fomento y una perspectiva comparada que confirme la universalidad de este desafío.

La primera parte de la obra establece el marco jurídico y competencial de la acción exterior local. Analiza críticamente sus fundamentos constitucionales, la incidencia del derecho de la Unión Europea y la articulación de la cooperación transfronteriza.

El recorrido inicia con la contribución del propio coordinador, el capítulo I, «La participación de las Entidades Locales en la Acción Exterior del Estado: Marco Constitucional y Legal», que considero que funciona como punto de partida imprescindible para cualquier estudio sobre la materia. Con notable rigor, el autor presenta el estado de la cuestión en España y se adentra tanto en el marco constitucional como en la operatividad del derecho administrativo global y el ordenamiento interno (Leyes 2/2014 y 25/2014). El estudio pone énfasis en los aspectos problemáticos, especialmente en la debatida falta de reconocimiento de una subjetividad internacional plena para estas entidades, asunto central de las implicaciones jurídico-administrativas de su acción exterior.

En el segundo estudio, Xavier Codina García-Andrade examina la relación de los Gobiernos locales con el derecho de la Unión Europea. Explica cómo las disposiciones comunitarias generan obligaciones y exigencias que sitúan a los entes locales en un exigente escenario de cumplimiento multinivel. El trabajo es especialmente revelador al mostrar hasta qué punto la actuación municipal está condicionada por el derecho de la UE. Un punto crítico, que el autor subraya con acierto, es la brecha existente entre la retórica que invita a los entes locales a participar en la toma de decisiones europeas como «socios» y su peso real en esos procesos.

El tercer capítulo, a cargo de la profesora Flor Arias Aparicio, identifica con precisión las dificultades y oportunidades inherentes a la cooperación transfronteriza. Subraya el papel decisivo del Consejo de Europa y la Unión Europea como impulsores de esta colaboración, cuyo resultado ha sido profundamente positivo al permitir el desarrollo de instrumentos jurídicos y financieros robustos. Destaca asimismo la contribución activa de los entes locales, cuya capacidad para articular soluciones prácticas ha favorecido dinámicas de integración en los territorios fronterizos.

El capítulo cuarto, elaborado por la profesora Dolors Canals Ametller, examina el encaje de las entidades locales en el nuevo modelo de cooperación. Analiza con detalle la Ley 1/2023, de 20 de febrero, deteniéndose en el alcance de las obligaciones impuestas a los Gobiernos locales. Su enfoque es marcadamente crítico; de manera atinada cuestiona la calidad normativa, el uso inconsistente de términos como «entes locales» y «entidades locales» en vez de «Gobiernos locales», así como la técnica legislativa empleada. Destaca también la necesidad de evaluar en el futuro el grado real de cumplimiento de la ley, más allá de su enunciado programático.

El quinto capítulo, de la profesora Begoña Sesma, se centra en el régimen de subvenciones como instrumento para la acción exterior. Analiza cómo se articula la capacidad local para destinar fondos a la cooperación internacional, a partir de la competencia que se tiene en la Ley 7/1985, de 2 de abril. La autora examina con precisión la aplicación de la Ley 38/2003, General de Subvenciones (LGS), al identificar las singularidades del fomento local en cooperación, distintas de las ayudas ordinarias. En esencia, presenta el marco jurídico-administrativo que sostiene el gasto municipal y señala la intersección entre autonomía financiera y cumplimiento de los principios de la LGS.

La lectura de esta primera parte –centrada en competencias, normativa aplicable y limitaciones financieras– permite constatar que la actividad internacional local es una realidad consolidada, pero jurídicamente constreñida. El análisis identifica con claridad la tensión estructural entre la autonomía local y la ausencia de un reconocimiento de subjetividad internacional. Los cinco capítulos constituyen un mapa crítico y fundacional que prepara al lector para los casos y regímenes específicos de la segunda parte.

La segunda parte ofrece un análisis temático de la actividad exterior y del rol esencial de los Gobiernos locales en la agenda global en políticas sociales, climáticas y digitales.

El sexto capítulo, de Ricard Gracia Retortillo y Natalia Caicedo Camacho, aborda el protagonismo de los Gobiernos locales en políticas y derechos sociales. Partiendo de la Agenda 2030 como paradigma de *soft law*, explican la doble vinculación de los Gobiernos locales, por un lado, con el derecho internacional de los derechos humanos y, por el otro, con las políticas de desarrollo sostenible. Destacan experiencias como las *human rights cities* y la localización de los ODS, al demostrar la capacidad de la Administración más cercana para materializar principios internacionales incluso sin subjetividad jurídica plena.

El séptimo capítulo, de Marta Galcerán-Vercher, Octavi de la Varga y Ricardo Martínez, analiza el fenómeno más dinámico de la acción exterior: las redes transnacionales de ciudades frente a la agenda climática global. Los autores describen la evolución desde ICLEI (1990) hasta plataformas como C40, y muestran cómo la lentitud estatal ha llevado a los Gobiernos locales a liderar la política ambiental mundial. Estas redes

se presentan como estructuras de gobernanza multinivel donde la cooperación horizontal suple la falta de reconocimiento en los foros internacionales.

El octavo capítulo, de Julián Valero Torrijos, aborda la transición digital y sus retos jurídicos. Cuestiona el tradicional enfoque interno de la modernización administrativa y analiza el papel determinante de la normativa de la UE en la configuración de servicios digitales transfronterizos –como la identificación digital–. Subraya la necesidad de superar la diversidad regulatoria para facilitar la colaboración y el gobierno abierto en el ámbito internacional.

La última parte somete la acción exterior local a un análisis comparado (Alemania, Francia e Italia), que contraste con el desarrollo constitucional y la autonomía local. Los estudios muestran que, pese a las limitaciones legales, la actividad exterior se consolida como instrumento de emancipación local y ejercicio efectivo de la autonomía municipal en el escenario global.

La tercera sección se abre con el caso alemán, analizado por Helmut Philipp Aust. Examina jurisprudencia clave de los tribunales superiores para delimitar el alcance de la acción exterior municipal. El autor centra su análisis en la tensión entre la autonomía local (art. 28 II 1 GG) y los «asuntos de la comunidad local», así como en el principio de lealtad federal. Concluye que las limitaciones provienen más de cuestiones competenciales –la reserva estatal de política exterior– que de la politización de los actos.

El capítulo décimo, desarrollado por la profesora Géraldine Bachoué Pedrouz, presenta el caso francés. Señala la existencia de una «supervisión» estatal en este asunto, pero también cómo la acción exterior se ha convertido en un instrumento necesario que incrementa la capacidad de intervención local. Resalta la interdependencia entre niveles subestatal, nacional y supranacional, y concluye que la acción exterior es hoy una vía para el ejercicio efectivo de la autonomía y para reconfigurar equilibrios tradicionalmente marcados por el Estado.

El capítulo décimo primero, de la profesora Marzia De Donno, estudia el caso italiano, tradicionalmente centralizado, pero con fuerte vocación descentralizadora. Analiza la afirmación progresiva de la acción exterior local a partir de las reformas constitucionales –en especial la de 2001– y distingue entre la acción internacional de las regiones y la de los municipios, circunscrita a actividades de «mero relieve internacional». Concluye que, pese a las limitaciones formales, la participación indirecta en la formación del derecho europeo y el avance del localismo han ampliado significativamente la capacidad de la acción municipal.

Del conjunto de la obra se desprenden dos grandes reflexiones. La primera señala la tensión estructural entre capacidad de acción y marco jurídico tradicional. La falta de reconocimiento de subjetividad internacional plena sigue siendo un obstáculo fundamental, generando limitaciones competenciales y reforzando la supremacía estatal, en contraste con una realidad donde las ciudades son actores imprescindibles en las agendas climática, social y digital. Los Gobiernos locales operan así en un espacio gris de *soft law* y redes transnacionales.

La segunda reflexión apunta al déficit democrático y a la asimetría de obligaciones en el derecho supranacional e interno. A pesar de que los Gobiernos locales son esenciales para la capilaridad del derecho de la UE y la materialización de los ODS, su papel como «socios» de la gobernanza global no corresponde a su peso real en la toma de decisiones, quedando relegados a meros ejecutores.

La lectura de esta obra, que recorre desde el marco constitucional hasta el estudio comparado, constituye un logro editorial llamado a convertirse en referencia imprescindible. El acierto del profesor Díaz González al reunir once contribuciones tan diversas y de tan alto nivel reside en ofrecer una visión global e integral, necesaria para cualquier jurista que pretenda abordar la dimensión exterior del Gobierno local. Por ello, la aparición de este volumen merece celebrarse: resulta esencial tanto para académicos como para profesionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Díaz González, G. M. (coord.) (2024). *Las actividades «internacionales» de los Gobiernos locales*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026
Sección: RECENSIONES
Recibido: 04-12-2025
Modificado: 07-01-2026
Aceptado: 30-12-2025
Publicado: 27-04-2026
ISSN: 1989-8975 – DOI: https://doi.org/10.24965/reala.11616
Páginas: 150-153

Referencia: Renedo Santamaría, E. (2026). Fernando García-Moreno Rodríguez y José Manuel Cantera Cuartango: Los fondos Next Generation: análisis crítico de su implementación, gestión y control en Europa. En particular, en el caso de España. De su presuntuosa constitución y prometedora utilización a su equívoca articulación y deficiente ejecución. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 150-153. https://doi.org/10.24965/reala.11616

Fernando García-Moreno Rodríguez y José Manuel Cantera Cuartango: *Los fondos Next Generation: análisis crítico de su implementación, gestión y control en Europa. En particular, en el caso de España. De su presuntuosa constitución y prometedora utilización a su equívoca articulación y deficiente ejecución*

Renedo Santamaría, Ester
Universidad Isabel I (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0009-0009-0767-9291
ester.renedo@ui1.es

NOTA BIOGRÁFICA

Ester Renedo Santamaría es profesora de Derecho Administrativo en la Universidad Isabel I. Su labor investigadora se centra en el urbanismo y la protección del medioambiente, con especial atención al desarrollo de ciudades sostenibles. Ha participado en alrededor de cuarenta congresos especializados y es autora de diversas publicaciones sobre la materia. Recientemente realizó una estancia de investigación en el CEDOUA de la Universidad de Coímbra, donde profundizó en enfoques comparados sobre sostenibilidad urbana.

RESUMEN

Recensión del libro de Fernando García-Moreno Rodríguez y José Manuel Cantera Cuartango, *Los fondos Next Generation: análisis crítico de su implementación, gestión y control en Europa. En particular, en el caso de España. De su presuntuosa constitución y prometedora utilización a su equívoca articulación y deficiente ejecución*, Aranzadi La Ley, 2025, 375 pp.

PALABRAS CLAVE

Fondos Next Generation UE; derecho administrativo español; gestión y control público; políticas de recuperación económica; ejecución presupuestaria.

ABSTRACT

Review of the book by Fernando García-Moreno Rodríguez y José Manuel Cantera Cuartango, *Los fondos Next Generation: análisis crítico de su implementación, gestión y control en Europa. En particular, en el caso de España. De su presuntuosa constitución y prometedora utilización a su equívoca articulación y deficiente ejecución*, Aranzadi La Ley, 2025, 375 pp.

KEYWORDS

Next Generation EU funds; Spanish administrative law; public management and control; economic recovery policies; budget execution.

Hace unos meses se publicó la obra titulada: *Los fondos Next Generation: análisis crítico de su implementación, gestión y control en Europa. En particular, en el caso de España. De su presuntuosa constitución*

y prometedora utilización a su equívoca articulación y deficiente ejecución, que, como ya adelanto, aporta contribuciones relevantes tanto desde el punto de vista teórico-dogmático como desde una perspectiva práctica, directiva y de gestión. Ello explica que sus potenciales destinatarios no se limiten al ámbito académico, sino que se extiendan también a quienes, en su actividad cotidiana, intervienen en la gestión de los fondos *Next Generation*, ya sea desde la Administración pública, el sector público institucional o el ámbito económico-empresarial privado. Todo ello en relación con un instrumento jurídico-financiero que permite la administración y ejecución, por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, de importantes recursos económicos durante el período 2021-2027.

El libro consta de una introducción y cuatro capítulos, y son varios de sus aspectos de contenido sobre los que quiero llamar la atención por su originalidad y relevancia.

El primer aspecto que quiero destacar es que el libro no se ciñe a una mera explicación de lo que se entiende por los fondos *Next Generation*, de cuáles son sus propósitos y finalidades últimas, de cómo funcionan, de qué estructura se han dotado, con comentarios *a priori* sobre lo que podrían suponer para la Unión Europea en general y para el Estado español en particular, puesto que sobre todas estas cuestiones existen otras monografías, ya que la presente obra, además de explicar la génesis, articulación y organización de los fondos, va más allá de los aspectos meramente simplistas y descriptivos, para desmenuzar y comentar críticamente las normas que rigen el sistema de gestión, implementación y control de los fondos *Next Generation* establecidas por las Instituciones europeas, así como su asunción por los ordenamientos jurídicos de los veintisiete Estados Miembros, después de un plazo razonable, cuatro años, desde que los fondos entraron a formar parte de la vida de los ciudadanos europeos (capítulo primero).

Ha de destacarse, en segundo lugar, la amplitud y profundidad de la investigación realizada puesto que abarca, por un lado, el estudio del diseño jurídico y organizativo de los organismos europeos encargados de desplegar los instrumentos políticos, jurídicos y económico-financieros con la finalidad de que los fondos puedan cumplir los objetivos para los que se constituyeron, que no son otros que la transición ecológica y digital, la promoción de un crecimiento inteligente y sostenible, la cohesión económica, la productividad, el desarrollo, la innovación y el mercado interior, la resiliencia sanitaria, social e institucional y la promoción de la infancia y la juventud. Tiene un tratamiento jurídico particular el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cauce que da forma jurídica a la gestión y el control de los fondos. Por otro lado, la obra analiza pormenorizadamente las disposiciones legales y reglamentarias que los Estados Miembros de la Unión Europea han trasladado a su ordenamiento jurídico para cumplir con los Planes de Recuperación y Resiliencia que cada uno de ellos ha previsto para su país con el aval de las Instituciones europeas que son las que, al fin y al cabo, han impulsado los fondos *Next Generation* (capítulos primero y segundo).

Especial valor tiene el hecho de que los autores hayan tenido que manejarse, traducir y hacer accesible el contenido de cada uno de los sistemas jurídicos de gestión, ejecución y control, ya que numerosos documentos, boletines y textos normativos estaban a disposición pública, pero en el idioma originario. Además, para facilitar la compresión de tan vasto trabajo, dividen, acertada e inteligentemente, el estudio de los instrumentos de gestión y de control interno de los veintisiete Estados Miembros en tres grupos: países del Sur de Europa (España, Italia, Portugal, Bulgaria, Chipre, Grecia, Eslovenia, Rumanía, Malta y Croacia), países de Centroeuropa (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, Hungría, Polonia, Chequia y Eslovaquia) y países del norte de Europa (Irlanda, Dinamarca, Finlandia, Suecia, Letonia, Lituania y Estonia). División pedagógica que permite ofrecer una visión global y, a la vez, particular de los instrumentos de control interno de cada territorio, sin resultar tediosa (capítulo segundo).

El tercer aspecto que resulta preciso comentar de esta obra recientemente publicada es el análisis jurídico, con profundo y acerado sentido crítico, que hacen los autores sobre cómo ha trasladado el Estado español a su ordenamiento jurídico las normas europeas que sobre los fondos *Next Generation* han aprobado las Instituciones europeas. Así, los autores examinan la arquitectura institucional española del control interno para supervisar los fondos *Next Generation* en la Administración General del Estado, en las Administraciones Autonómicas, en las Diputaciones Provinciales, en los Cabildos Insulares y en la diferente tipología de municipios españoles, poniendo de relieve, por una parte, la excesiva formalidad de la prevención, detección, corrección y persecución del fraude y, por otra parte, la mixtura inoperativa de las metodologías en la protección de los intereses financieros de la Unión Europea con el sistema de control interno al que están sometidos los negocios jurídico-públicos en el seno de las Administraciones Públicas españolas (capítulo tercero).

El cuarto aspecto sobre el que quiero llamar la atención está relacionado con los instrumentos legales que el ordenamiento jurídico español ha utilizado para garantizar la gestión eficaz, eficiente e íntegra de

los fondos *Next Generation*. En concreto, los autores desgranan todo el aparato normativo que engloba estos fondos, prestando singular atención al Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como a la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de donde emanan y surgen los Planes de Medidas Antifraude, mecanismos de control de necesaria y preceptiva existencia en todas las Administraciones públicas españolas para que las entidades públicas puedan recibir y gestionar los fondos *Next Generation*. La obra analiza la naturaleza jurídica, el fundamento, el contenido, así como los puntos positivos y negativos que los Planes de Medidas Antifraude han tenido en el seno de las Administraciones públicas españolas, cuyo impacto ha sido grande, distorsionando en numerosas ocasiones el funcionamiento habitual de las unidades gestoras y fiscalizadoras de las entidades del sector público español, con las consecuencias eminentemente negativas que ha tenido esta situación para el manejo de los fondos *Next Generation*, cuyo nivel de ejecución no ha sido el originariamente previsto, alejándose, por tanto, de los objetivos cuantitativos y cualitativos que la Unión Europea se había fijado previamente (capítulo tercero).

El quinto aspecto que quiero poner de relieve es el examen que los autores realizan sobre los instrumentos legales que el ordenamiento jurídico español propone para canalizar la gestión de las ayudas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que no son otros que los procesos de contratación pública, la concesión de subvenciones, los convenios administrativos y los encargos a medios propios de la Administración pública. Pues bien, los autores estudian el planteamiento y configuración de cada uno de ellos y sus diferencias con el sistema de gestión, control y supervisión a los que están sometidos los fondos que no pertenecen a la categoría de los recursos *Next Generation*, llegando a plantearse la pregunta –con la correspondiente respuesta– de si son nuevos mecanismos de supervisión interna únicamente para los fondos *Next Generation*, si son herramientas que reduplican las instituciones de control ya existentes o si son mecanismos verdaderamente innovadores que están llevando a cabo un redimensionamiento y replanteamiento de los sistemas de control interno tradicionales, donde los resultados están por delante de los medios clásicos de justificación de las ayudas públicas (capítulo tercero).

El sexto aspecto que quiero traer a colación tiene que ver con la atención que los autores prestan –sin desvincularse del objeto de la investigación puesto que está íntimamente relacionado con ella– a la implementación de los diversos instrumentos internos antifraude que contemplan los fondos *Next Generation* en el sector privado y, particularmente, en el tejido empresarial español, con particular referencia a su impacto en el sistema privado de cumplimiento normativo o *Compliance*. No deja de ser significativo que los sistemas de control que la Unión Europea –y los Estados Miembros a través de ella– ha querido implantar en las normas presupuestarias, contables, contractuales y subvencionales tengan su origen en el sector privado. Pues bien, los autores explican el origen de tales instrumentos y la manera en la que sus instituciones de inspección, control y supervisión han pasado sin solución de continuidad, de diferentes formas y en etapas distintas, a la esfera pública, hasta el punto de que están condicionando la recepción de los fondos *Next Generation* y están transformando los modos de justificación de las ayudas europeas (capítulos tercero y cuarto).

Quiero resaltar, por último, dos puntos más. Por un lado, la particular audacia y sagacidad, con conocimiento de causa, que demuestran los autores en la parte final de la obra, puesto que dedican su último capítulo (el cuarto) a realizar una valoración global de los sistemas e instrumentos de gestión y control interno antifraude que contemplan los fondos *Next Generation*, detallando sus errores y sus aciertos, y realizando un conjunto valioso de propuestas, sugerencias y recomendaciones de mejora y perfeccionamiento en relación con el sistema de gestión y control interno de los fondos *Next Generation*, con los sistemas de gestión y control interno de los Estados Miembros y con el sistema de gestión y control interno implementado por el Estado español. Por otro lado, quiero resaltar la abundante bibliografía que recoge el libro, puesto que han incluido las obras más relevantes que se han publicado al respecto en el panorama de la literatura jurídica española desde que los fondos *Next Generation* vieron la luz hasta el día de hoy, pasando por los numerosos procesos de modificación y revisión legislativa y reglamentaria a los que estos peculiares fondos han estado sometidos.

En suma, se trata de un libro imprescindible para entender y conocer a fondo cómo se ha configurado y articulado el régimen jurídico de implementación, gestión y control de los fondos *Next Generation* en las Instituciones europeas, cómo se han trasladado esos mecanismos de administración y supervisión a los ordenamientos de todos los Estados Miembros y cómo se han plasmado a su vez, con sus luces y sus sombras, en el ordenamiento jurídico español, especialmente a través de la figura de los Planes de Medidas

Antifraude, cuyo contenido está reconfigurando y replanteando las maneras de concebir la gestión y el control interno que se lleva a cabo en el sector público español sobre los fondos y recursos públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

García-Moreno Rodríguez, F. y Cantera Cuartango, J. M. (2025). *Los fondos Next Generation: análisis crítico de su implementación, gestión y control en Europa. En particular, en el caso de España. De su presuntuosa constitución y prometedora utilización a su equívoca articulación y deficiente ejecución*. Aranzadi La Ley.

Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026
Sección: RECENSIONES
Recibido: 12-02-2026
Modificado: 17-02-2026
Aceptado: 17-02-2026
Publicado: 27-04-2026
ISSN: 1989-8975 – DOI: https://doi.org/10.24965/reala.11651
Páginas: 154-156

Referencia: Bouazza Ariño, O. (2026). Pablo Meix Cereceda: Lenguaje, poder y derecho en la edad de la información. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 154-156. https://doi.org/10.24965/reala.11651

Pablo Meix Cereceda: *Lenguaje, poder y derecho en la edad de la información*

Bouazza Ariño, Omar
Universidad Complutense. Departamento de Derecho Administrativo (España – Spain)
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4348-3703
obouazza@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Omar Bouazza Ariño es catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Complutense de Madrid, doctor en Derecho por la misma Universidad y Premio Extraordinario de Doctorado 2007. Su investigación se centra en el estudio del Derecho Administrativo, especialmente en el control judicial de la actividad de la Administración, su incidencia en los Derechos Humanos y la ordenación del territorio y del turismo.

RESUMEN

Recensión del libro de Pablo Meix Cereceda, *Lenguaje, poder y derecho en la edad de la información*, Iustel, 2025, 201 pp.

PALABRAS CLAVE

Lenguaje; poder; derecho; libertad de expresión; abuso de la lengua; lingüística.

ABSTRACT

Review of the book by Pablo Meix Cereceda, *Lenguaje, poder y derecho en la edad de la información*, Iustel, 2025, 201 pp.

KEYWORDS

Language; power; law; freedom of speech; abuse of language; linguistices.

Cada curso, el primer día de clase, recomiendo al estudiantado el *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua para resolver dudas acerca, por ejemplo, de la presencia de una palabra que en la lengua informal se emplea con normalidad; los diferentes significados que una voz puede tener en los territorios en los que se habla español; o revisar sinónimos para lograr, por ejemplo, las palabras más propicias. El tema de la lengua es, sin duda, apasionante. Cuando visito un nuevo país, atrae mi atención la expresión de la lengua o lenguas propias en la información que ofrecen las señales de tráfico, el transporte público, los nombres de calles o la publicidad comercial. También disfruto indagando acerca de la presencia de las lenguas en los diferentes países: la expansión del asturleonés hacia el sur hasta Extremadura y hacia el oeste, hasta Miranda do Douro; la oficialidad del occitano en Cataluña, hablado en el valle de Arán; la presencia del catalán no solo en varias Comunidades Autónomas españolas, sino también en buena parte de Francia, desde Perpiñán a París o Pas-de-Calais (Casanova i Solanes, 2014), en Alghero (Cerdeña) o Andorra, donde es la lengua oficial. La extensión y expansión del español en sus diferentes variantes es realmente impresionante. Lengua oficial en la Unión Europea y África, en Guinea Ecuatorial, en Ceuta y Melilla, vigente en el Sáhara Occidental, y lengua mayoritaria en América, oficial en numerosos Estados. Las hablas judeoespañolas, en

Israel, Turquía o los Balcanes, evocan de manera romántica a nuestro pasado. La lengua española incluso puede hallarse en Oceanía y en Asia, en Filipinas, y mezclada con lenguas originarias en otros territorios como Malasia e Indonesia. Lengua, la española, así como la portuguesa o la catalana, muy influidas por la prolongada presencia árabe en la península ibérica y en los archipiélagos balear y canario.

En torno a la lengua, asimismo, se producen no pocas tensiones. Frente a momentos pasados en los que lenguas como el catalán, el euskera y el gallego han sido reprimidas, la tendencia tras la Constitución española de 1978 es a su protección y promoción. Se trata de un patrimonio de indudable valor que acaso debería generalizarse en los medios de comunicación de difusión nacional, proporcionando para toda la población programas de radio y televisión en las lenguas oficiales y promoviendo así la cohesión social y cultural entre las diversas comunidades lingüísticas, como ocurre, por ejemplo, en Suiza. En torno a los alfabetos también se han producido –y se dan a día de hoy– fricciones. Pienso, por ejemplo, en el cirílico, que las autoridades públicas tratan de debilitar en territorios como Croacia y Kosovo; o sobreponer, frente al latino, en la República Moldava Pridnestroviana, más conocida como Transnistria.

Pablo Meix Cereceda ha tenido el acierto de estudiar, en el libro que ahora recensiono, el lenguaje desde la perspectiva del derecho y el poder en el contexto de la edad de la información. Incide en la importancia del lenguaje en la expresión del derecho, en la eficacia de las normas, en la seguridad jurídica, en los principios, derechos, institutos, garantías y en el control de las potestades de la Administración. Mediante una perspectiva interdisciplinar, acude a las ideas elaboradas en áreas de conocimiento como la lingüística y la filosofía del lenguaje para ayudar a identificar problemas como el lenguaje jurídico poco claro, oscuro, que afecta a la calidad de la ley, desincentiva al ciudadano a ejercitar sus derechos mediante su impugnación y merma la finalidad garantista del derecho (p. 26).

El autor no obvia ninguno de los temas más polémicos y actuales, como la convivencia del castellano y las lenguas cooficiales desde la perspectiva de la Constitución y los ordenamientos autonómicos, el impacto de la tecnología en los derechos de los ciudadanos a elegir la lengua con la que relacionarse con la Administración o el lenguaje inclusivo o no sexista.

El libro contiene un prólogo del profesor Santiago Muñoz Machado, actual director de la Real Academia Española, y se estructura en tres partes, en las que el profesor Meix Cereceda aborda los fundamentos lingüísticos, filosóficos y jurídicos (primera parte); explora el lenguaje como manifestación de poder, con especial énfasis en el lenguaje del derecho (segunda parte) y examina el lenguaje como objeto de regulación o «derecho del lenguaje» (tercera parte). El libro termina con una recapitulación general.

Llama la atención la solidez de la lengua española en tan vastos territorios en los que está presente. Seguramente en ello juega un papel decisivo la Real Academia Española, y en el ámbito mundial, la Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE), que reúne desde 1951 a las academias de la lengua española, actualmente, veintitrés. La RAE, como recuerda el profesor Santiago Muñoz Machado en el prólogo, es una asociación de base privada. No pertenece a ninguna Administración pública. Dispone de tres obras que tienen carácter *normativo*: el *Diccionario de autoridades*, la *Ortografía* y la *Gramática*. El apelativo *normativo* no se refiere al carácter de norma jurídica. La naturaleza normativa de las tres obras esenciales de la RAE se deduce, por quienes la afirman, del hecho de que existe un acatamiento de sus prescripciones por parte de los hispanohablantes (p. 19). Su carácter vinculante deriva del prestigio, la *auctoritas* de la RAE. Lo que la RAE dictamina vendría a ser una suerte de *soft law,* pero con un grado máximo de eficacia, como indica su director (p. 20); o, como resalta el profesor Meix, las obras esenciales de la RAE vendrían a cumplir una función similar a la que cumple la jurisprudencia consolidada (p. 158).

En palabras de Muñoz Machado, el vínculo entre derecho y lenguaje admite múltiples enfoques analíticos (p. 17). Esta obra del profesor Meix constituye un excelente ejemplo de dicha pluralidad de perspectivas.

En la introducción, el profesor Meix adelanta una serie de ideas que desarrollará de manera detallada en los capítulos que integran las tres partes del libro. Plantea como punto de partida el lenguaje como «vehículo de las normas» (p. 25). Es el instrumento que permite la divulgación de las normas procedentes del orden interno, así como de las estructuras supranacionales. Específicamente, por medio del lenguaje, los textos internacionales de derechos humanos, así como las constituciones nacionales, garantizan la expresión de los ciudadanos, que puede manifestarse mediante la palabra, acciones, símbolos o representaciones artísticas. Rige el principio *pro libertate,* de tal manera que las restricciones deberán ser muy contadas y por razones cualificadas. El derecho a la libertad de expresión tiene límites contemplados, por ejemplo, en el art. 10.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en el 20.4 de la Constitución española. Empero, ni el Convenio ni la Constitución amparan la invocación de derechos como la libertad de expresión, la libertad de manifestación o la libertad religiosa para destruir el sistema de derechos y libertades que reconocen, es

decir, que se empleen para socavar los ideales y valores de una sociedad democrática. No deja lugar a la duda el art. 17 CEDH (prohibición del abuso de derecho), al disponer que ninguna de sus normas «podrá ser interpretada en el sentido de implicar para un Estado, grupo o individuo, un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en el presente Convenio o a limitaciones más amplias de estos derechos o libertades que las previstas en el mismo». En base a este precepto, el TEDH ha validado la condena penal por emplear el lenguaje con una intencionalidad discriminatoria, como la llamada a los espectadores de un programa de televisión a rechazar y a discriminar a la comunidad islámica en su conjunto, lo que considera que es nocivo para la cohesión social (STEDH Zemmour c. Francia, de 20 de diciembre de 2022) (Bouazza Ariño, 2023a, pp. 318 y ss.). También habrá resuelto que el discurso del odio que denigra la dignidad de las personas por razón de su orientación sexual o identidad de género supone una desviación de la finalidad de la libertad de expresión (STEDH Lenis c. Grecia, de 31 de agosto de 2023) (Bouazza Ariño, 2023b, pp. 32 y ss.).

El lenguaje jurídico debe ser comprensible para un destinatario medio para que no resulte disuasorio o imponga barreras innecesarias a la capacidad comunicativa del derecho (pp. 57 y 58). En esta empresa puede resultar de utilidad el recurso al estilo de la Generación del 98, sobrio, sencillo, preciso, en el que predomina el uso de las oraciones simples y el abandono generalizado de la subordinada. Un lenguaje jurídico incomprensible, oscuro, puede esconder un abuso en el ejercicio de las potestades públicas. Como dice el autor, «el lenguaje del poder también puede ayudar a integrar o excluir a los ciudadanos» (p. 99). Por otra parte, el lenguaje resulta determinante para el éxito de los procesos participativos y la intervención ciudadana en la toma de decisiones administrativas. Para ello, es imperativo proporcionar información precisa, accesible e imparcial. Un ejemplo de mala praxis sería ofrecer una consulta sobre la reforma de una plaza que solo permita elegir entre distintas modalidades de obra; al omitir la opción de no intervenir, la Administración condiciona la voluntad ciudadana hacia su propia determinación previa.

El silencio también puede tener una enorme relevancia. De hecho, la propia Ley de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas y otras leyes administrativas le otorgan sentidos estimatorios y desestimatorios. Los jueces y tribunales también interpretan los *silencios* en las normas jurídicas. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha entendido *a sensu contrario* que el art. 9.3 CE reconoce la retroactividad favorable de las normas jurídicas al indicar que: «La Constitución garantiza (…) la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales».

En fin, la monografía de Pablo Meix ofrece una perspectiva renovada y actual que enriquece la bibliografía jurídica actual sobre el tema. Constituye una aportación necesaria en la que indaga la importancia del lenguaje en principios fundamentales del derecho, como la eficacia de las normas, la seguridad jurídica, la calidad de la ley o incluso la dignidad humana, lo que afecta directamente a los derechos y libertades de los ciudadanos. Recomiendo su lectura a todos los estudiosos del derecho, muy útil para los legisladores, jueces y tribunales, abogados y profesores. Y muy instructiva para los estudiantes. Ofrece sin duda una oportunidad para la reflexión crítica en torno al uso y el abuso de la lengua en el derecho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bouazza Ariño, O. (2023a). Notas de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Administración Pública*, (222), 297-322. https://doi.org/10.18042/cepc/rap.222.11

Bouazza Ariño, O. (2023b). El control europeo de los ordenamientos nacionales en materia de diversidad sexual. *Revista Española de Derecho Europeo*, (88), 9-47. https://doi.org/10.37417/REDE/num88_2023_2009

Casanova i Solanes, E. (2014). *Identificació i localització de les poblacions de gitanos catalans a França, llengua, cultura i itineraris migratoris* [tesis doctoral]. Universitat Autònoma de Barcelona. https://www.tdx.cat/handle/10803/285611#page=3

Meix Cereceda, P. (2025). *Lenguaje, poder y derecho en la edad de la información*. Iustel.