

Artículos / Articles

- La desaparición de los actos de ejecución presupuestaria. Una aproximación a las últimas reformas autonómicas del procedimiento de ejecución de los gastos públicos
The disappearance of budgetary execution acts. An approach to the latest reforms by Spain's Autonomous Regions in the public expenditure execution procedure
BLANCO MONTAÑÉS, ABEL 7-31
- Cuando el territorio se vuelve injusto: despoblación y derechos en España
When the territory becomes unjust: Depopulation and rights in Spain
CAMPOS JIMÉNEZ, ALBERTO 32-52
- Concejales y acceso a la información: el problema persistente del silencio administrativo y el papel de las autoridades de transparencia
Councillors and access to information: The persistent problem of administrative silence and the role of transparency authorities
ARMAS CASTILLA, NOEL 53-68
- Objetivos y conflictos del Fondo de Cooperación Municipal Valenciano. Especial referencia a la exclusión de las entidades locales incumplidoras
Objectives and conflicts of the valencian municipal cooperation fund. Special reference to the exclusion of non-compliant local entities
ANDREU ZAMORANO, ENRIQUE LORENZO 69-94
- Del nudge a la ordenanza: viabilidad jurídica y garantías de las unidades locales de ciencias del comportamiento en España
From nudge to by-law: Legal feasibility and safeguards for local behavioural science units in Spain
DE-HARO MORENO, MERCEDES / GARRIDO-YSERTE, RUBÉN 95-114
- Obstáculos a la contratación pública estratégica en España: análisis factorial comparado entre sector público y sector privado
Barriers to strategic public procurement in Spain: A comparative factor analysis of the public and private sectors
LABELLA CÁMARA, AMAIA / CASTEL AZNAR, LUIS 115-149

Estudios breves / Brief studies

- De lo simbólico a lo funcional: The Executive Office como expresión del poder compartido en Irlanda del Norte
From the symbolic to the functional: The Executive Office as an expression of shared power in Northern Ireland
CASAL OUBIÑA, DANIEL / GARCÍA VEGAS, RICARDO MANUEL / ALDA FERNÁNDEZ, MERCEDES 150-166
- Reconfiguración del perfil competencial del agente de empleo y desarrollo local en la gobernanza multinivel: una lectura longitudinal desde la provincia de Cáceres (2013-2026)
Reframing the professional competence profile of the Local Employment and Development Agent in multi-level governance: A longitudinal reading from the province of Cáceres (Spain) (2013-2026)
LAGAR TIMÓN, DAVID 167-186



reALA

Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica

Número **26**
Nueva época
Octubre, **2026**



FECYT394/2025
Fecha de certificación: 12 de julio de 2019 (1ª edición)
Válido hasta: 10 de diciembre de 2027



ISSN: 1989-8975

DOI: <https://doi.org/10.24965/10.24965/reala.26.2026>

<https://inap.es>

<https://reala.inap.es>

Directora del INAP:

Lorena González Olivares Instituto Nacional de Administración Pública, O.A. (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 Jaime 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 Cobrerros 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 el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

Sumario / Table of contents

Artículos / Articles

La desaparición de los actos de ejecución presupuestaria. Una aproximación a las últimas reformas autonómicas del procedimiento de ejecución de los gastos públicos <i>The disappearance of budgetary execution acts. An approach to the latest reforms by Spain's Autonomous Regions in the public expenditure execution procedure</i>	
BLANCO MONTAÑÉS, ABEL	7
Cuando el territorio se vuelve injusto: despoblación y derechos en España <i>When the territory becomes unjust: Depopulation and rights in Spain</i>	
CAMPOS JIMÉNEZ, ALBERTO	32
Concejales y acceso a la información: el problema persistente del silencio administrativo y el papel de las autoridades de transparencia <i>Councillors and access to information: The persistent problem of administrative silence and the role of transparency authorities</i>	
ARMAS CASTILLA, NOEL	53
Objetivos y conflictos del Fondo de Cooperación Municipal Valenciano. Especial referencia a la exclusión de las entidades locales incumplidoras <i>Objectives and conflicts of the valencian municipal cooperation fund. Special reference to the exclusion of non-compliant local entities</i>	
ANDREU ZAMORANO, ENRIQUE LORENZO	69
Del nudge a la ordenanza: viabilidad jurídica y garantías de las unidades locales de ciencias del comportamiento en España <i>From nudge to by-law: Legal feasibility and safeguards for local behavioural science units in Spain</i>	
DE-HARO MORENO, MERCEDES / GARRIDO-YSERTE, RUBÉN	95
Obstáculos a la contratación pública estratégica en España: análisis factorial comparado entre sector público y sector privado <i>Barriers to strategic public procurement in Spain: A comparative factor analysis of the public and private sectors</i>	
LABELLA CÁMARA, AMAIA / CASTEL AZNAR, LUIS	115

Estudios breves / Brief studies

De lo simbólico a lo funcional: The Executive Office como expresión del poder compartido en Irlanda del Norte <i>From the symbolic to the functional: The Executive Office as an expression of shared power in Northern Ireland</i>	
CASAL OUBIÑA, DANIEL / GARCÍA VEGAS, RICARDO MANUEL / ALDA FERNÁNDEZ, MERCEDES	150

Reconfiguración del perfil competencial del agente de empleo y desarrollo local en la gobernanza multinivel: una lectura longitudinal desde la provincia de Cáceres (2013-2026)

Reframing the professional competence profile of the Local Employment and Development Agent in multi-level governance: A longitudinal reading from the province of Cáceres (Spain) (2013-2026)

LAGAR TIMÓN, DAVID 167

Comunicaciones y comentarios jurisprudenciales / *Communications and jurisprudential comments*

La consulta previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas

Prior consultation in the procedure for drafting ordinances

RANDO BURGOS, ESTHER 187

Análisis de experiencias prácticas / *Analysis of practical experiences*

Transferencia de aprendizajes al puesto de trabajo e impacto de la formación: el programa formativo del Instituto Asturiano de Administración Pública

Transfer of learning to the workplace and training impact: The Asturian Institute of Public Administration training program

SUÁREZ-ESPINA, MARÍA / BELVER DOMÍNGUEZ, JOSÉ LUIS / RODRÍGUEZ-MARTÍN, ALEJANDRO 202

Recensiones / *Book reviews*

Gema Pastor Albaladejo y Bernabé Aldeguez Cerdá (coords.): La Ciencia de la Administración en España a debate

GARCÍA ARIÑO, PABLO 220



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 21-01-2026
 Modificado: 26-02-2026
 Aceptado: 26-02-2026
 Publicación anticipada: 25-05-2026
 Publicado: 09-10-2026
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11638>
 Páginas: 7-31

Referencia: Blanco Montañés, A. (2026). La desaparición de los actos de ejecución presupuestaria. Una aproximación a las últimas reformas autonómicas del procedimiento de ejecución de los gastos públicos. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 7-31. <https://doi.org/10.24965/reala.11638>

La desaparición de los actos de ejecución presupuestaria. Una aproximación a las últimas reformas autonómicas del procedimiento de ejecución de los gastos públicos

*The disappearance of budgetary execution acts. An approach to
the latest reforms by Spain's Autonomous Regions in the public
expenditure execution procedure*

Blanco Montañés, Abel

Consejería de Economía, Hacienda e Innovación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-1814-2387>
ablanco.opos@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Funcionario de carrera del Cuerpo Superior de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Se desempeña como asesor especialista jurídico-financiero en la Consejería de Economía, Hacienda e Innovación. Licenciado y doctorando en Derecho por la Universidad de las Illes Balears.

RESUMEN

Objetivos: efectuar una aproximación analítica y valorativa a las recientes reformas que algunas comunidades autónomas han introducido en sus leyes de Hacienda en relación con el procedimiento de ejecución del gasto. Previamente, se efectúa un análisis crítico de la tradicional configuración que la normativa presupuestaria y contable ha efectuado de los actos de ejecución presupuestaria. **Metodología:** se sigue la metodología habitual de las ciencias jurídicas, y en especial el análisis normativo y doctrinal. **Resultados:** se valoran positivamente las reformas autonómicas objeto de análisis, en cuanto que suponen un avance hacia la pérdida de sustantividad jurídica de la gestión presupuestaria del pago de las obligaciones, si bien también se ponen de manifiesto las dificultades de orden teórico y práctico que plantea la concreta plasmación normativa que se ha llevado a cabo del nuevo modelo de ejecución del gasto público. **Conclusiones:** las nuevas regulaciones autonómicas del procedimiento de gasto agilizarán la gestión del pago de las obligaciones, y pueden contribuir a reducir el problema de la contracción de obligaciones sin cobertura presupuestaria por los entes públicos, pero se juzga difícil que puedan erradicar definitivamente la práctica de comprometer gastos sin crédito suficiente.

PALABRAS CLAVE

Procedimiento de ejecución del gasto público; crédito presupuestario; aprobación del gasto; compromiso del gasto; reconocimiento de la obligación; procedimiento electrónico; automatización de la contabilidad pública.

ABSTRACT

Objectives: To carry out an analytical and evaluative approach to the recent reforms that certain Autonomous Regions have introduced into their Public Finance Acts with regard to the expenditure execution procedure.

Prior to this, a critical analysis is undertaken of the traditional configuration of budgetary execution acts under budgetary and accounting regulations. **Methodology:** The customary methodology of legal sciences is followed, in particular normative and doctrinal analysis. **Results:** The autonomous region reforms under analysis are assessed positively, insofar as they represent a step towards the loss of the legal substantive character of budgetary management in the payment of obligations; however, the theoretical and practical difficulties posed by the specific regulatory implementation of the new public expenditure execution model are also highlighted. **Conclusions:** The new autonomous region regulations governing the expenditure procedure will streamline the management of the payment of obligations and may help to reduce the problem of the incurrence of obligations without budgetary cover by public entities, but it is considered difficult for them to definitively eradicate the practice of committing expenditure without sufficient appropriations.

KEYWORDS

Public expenditure execution procedure; budgetary appropriation; expenditure authorization; expenditure commitment; recognition of the obligation; electronic procedure; automation of public accounting.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: LA HISTÓRICA DESCONEXIÓN ENTRE LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA Y LA LEGALIDAD PRESUPUESTARIA. 2. RELEVANCIA DE LA CUESTIÓN. 3. DOS ACLARACIONES NECESARIAS: NI PROCEDIMIENTOS PERFECTAMENTE PARALELOS, NI NECESARIAMENTE DOS PROCEDIMIENTOS. 3.1. PRIMERA ACLARACIÓN: EL PARALELISMO, CUANDO SE DA, SOLO ES PARCIAL. 3.2. SEGUNDA ACLARACIÓN: EL PROCEDIMIENTO DE GASTO PUEDE NO SER PARALELO A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 3.3. UNA VISIÓN IMPRECISA PROPICIADA POR LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA. 4. EXAMEN CRÍTICO DE LOS ACTOS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA A LA LUZ DE LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y CONTABLE. 4.1. INTRODUCCIÓN. 4.2. LA APROBACIÓN O AUTORIZACIÓN DEL GASTO. 4.3. LA DISPOSICIÓN O COMPROMISO DE GASTO. 4.4. EL RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN. 4.5. ALGUNAS CONCLUSIONES. 5. EXPOSICIÓN, ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL GASTO. 5.1. LA NUEVA CONFIGURACIÓN NORMATIVA DEL PROCEDIMIENTO DE GASTO. 5.2. EL TRASFONDO DE ESTAS REFORMAS: LA INTEGRACIÓN ELECTRÓNICA DE LOS EXPEDIENTES Y LA AUTOMATIZACIÓN DE LA GESTIÓN CONTABLE. 5.3. ANÁLISIS CRÍTICO DEL NUEVO MODELO. 5.4. EL ACIERTO DE ESTAS REFORMAS: HACIA LA PÉRDIDA DE SUSTANTIVIDAD JURÍDICA DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DEL PAGO DE LAS OBLIGACIONES. 6. A MODO DE CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN: LA HISTÓRICA DESCONEXIÓN ENTRE LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA Y LA LEGALIDAD PRESUPUESTARIA

Es sabido que, para realizar gasto público, la Administración debe tramitar algún procedimiento. El procedimiento tipo u ordinario¹, comúnmente conocido como procedimiento de ejecución de los gastos públicos, se presenta en el ordenamiento jurídico como un procedimiento diferente de aquel procedimiento administrativo que desemboca en un acto (unilateral o bilateral) por el que se establece una relación o vínculo jurídico con los particulares (contrato, resolución de concesión de la subvención, etc.). Existirían, pues, dos procedimientos, el administrativo y el presupuestario, que en realidad no serían otra cosa que la proyección formal o procedimental de dos bloques de legalidad distintos: la legalidad administrativa y la legalidad presupuestaria (o financiera). Dos bloques de legalidad que deberían ser respetados por los actos o negocios sustantivos de la Administración para que estos pudieran ser considerados válidos, al menos según la llamada *teoría de la doble condicionalidad*.

El debate en torno a la relación que existe –o que debe existir– entre ambos procedimientos ha sido una constante en la doctrina financiera. Es evidente que, cuando la Administración quiera dictar actos o celebrar negocios que hayan de implicar algún gasto, deberá tramitar los dos procedimientos, lo que plantea el problema de su necesaria articulación. Es un hecho, sin embargo, que, fuera de ciertos casos, el ordenamiento

¹ Junto al procedimiento ordinario, existen otros procedimientos especiales, entre los que figuran los pagos a justificar y los anticipos de caja fija.

ha prestado poca atención a la coordinación entre uno y otro, lo que estaría en el origen de una *desconexión* entre los dos procedimientos y, en definitiva, entre los dos bloques de legalidad. Tal desconexión ha sido motivo de tradicional preocupación en la doctrina, que ha visto en ella la causa de toda una serie de males o disfunciones. Resultaría paradójico, y digno de reproche, que la legislación general reguladora del procedimiento administrativo no haya hecho nunca el más mínimo esfuerzo por compatibilizar sus previsiones con las actuaciones que se dan en el ámbito estrictamente presupuestario, y lo mismo cabría decir de la regulación contenida en la Ley General Presupuestaria y, más ampliamente, en toda la legislación presupuestaria².

En fechas recientes, algunas comunidades autónomas han introducido modificaciones de relieve en sus leyes de Hacienda, tendentes a lograr no ya lo que sería una mera coordinación o conexión de los dos procedimientos, sino incluso su perfecta integración o fusión en un único procedimiento. En este trabajo me propongo una aproximación analítica a esas reformas legislativas, lo que obligará, con carácter previo, a un cierto examen de la configuración que tradicionalmente la normativa financiera ha efectuado de los actos de ejecución presupuestaria, así como de las interpretaciones que la doctrina ha realizado de esa configuración.

Para el jurista de formación tradicional, el tema ha estado siempre rodeado de dificultades. Tales dificultades no son sino las que, en general, presenta toda la legislación presupuestaria, que exige, para penetrar en ella, «una clave que frecuentemente está en manos de expertos contables, no de juristas» (Villar Palasí, 1966, p. 11). Entre tales complicaciones, una de las primeras es la terminológica, pues los términos y conceptos que se utilizan en el ámbito del derecho presupuestario se prestan fácilmente a equívocos y confusiones.

Siguiendo ciertos usos doctrinales, en este estudio emplearé el sintagma «procedimiento administrativo» para referirme al procedimiento por el que se crea la obligación en el ámbito de la legalidad sustantiva (procedimiento de contratación, de subvenciones, expropiatorio, etc.), mientras que reservaré el sintagma «procedimiento de gasto» para referirme al procedimiento presupuestario de ejecución del gasto, pero sin que ello suponga negar que este último procedimiento sea también un procedimiento administrativo.

Igualmente, me referiré al «acto o negocio sustantivo» para referirme al plano de la legalidad administrativa, mientras que reservaré el término de «acto presupuestario» para los que integran el procedimiento de gasto.

Finalmente, también haré uso de la expresión «obligaciones voluntarias» para referirme a aquellas que nacen de un acto de voluntad de la Administración (contrato, convenio, acto administrativo). En cambio, hablaré de las obligaciones legales o *ex lege* para aludir a las nacidas directamente de la ley. En realidad, esta distinción tiene cierta correspondencia con otra, algo más amplia, de la que también haré uso: la de obligaciones nacidas antes o después de iniciarse el procedimiento de gasto que ha de hacer posible su correspondiente pago, siendo las obligaciones voluntarias las que nacen después de ese inicio y las legales (aunque no solo ellas) las que han nacido antes del mismo³.

2. RELEVANCIA DE LA CUESTIÓN

¿Por qué es relevante que exista una adecuada conexión o coordinación entre el procedimiento de gasto y el procedimiento administrativo? ¿Qué cuestiones están implicadas en esa conexión o dependen de ella?

En ocasiones se ha considerado que la cuestión sería relevante a efectos de la agilidad de la gestión administrativa. Se ha dicho que concebirlos como procedimientos independientes «no significa en los momentos actuales sino una mayor carga procesal y una mayor ineficacia que aplicar las categorías generales del procedimiento administrativo» (Palomar Olmeda y Losada González, 1995, pp. 128-129).

Ahora bien, el motivo por el que esa desconexión ha sido fuente de inquietud en la doctrina va mucho más allá de una mera cuestión de eficacia o agilidad en la gestión. Se ha entendido siempre que la desconexión entre los dos procedimientos tendría incidencia sobre un asunto de calado muy superior, como es el de la validez y efectividad de las obligaciones económicas de los entes públicos.

Para comprender este punto, es imprescindible recordar la existencia de dos tesis doctrinales en relación con el papel que la ausencia de crédito a la hora de comprometer obligaciones económicas despliega

² Paradójico resultaba para Villar Palasí (1979, p. 225) que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 no hiciera mención alguna del procedimiento paralelo de habilitación del gasto. Por su parte, Palomar Olmeda y Losada González (1995, p. 129) lamentaban que la posterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se hubiera alineado con la tradicional concepción de los dos procedimientos como procedimientos independientes. La situación no es distinta hoy, como críticamente advierten Pascual García *et al.* (2025, p. 297).

³ Esta distinción me parece algo más clara que aquella otra, hoy más bien en desuso, que distingue entre obligaciones nacidas antes o después de la Ley de Presupuestos o, para ser más precisos, antes o después de la aprobación de la respectiva Ley anual de Presupuestos. Para una síntesis y crítica de esta última distinción, puede verse Rodríguez Bereijo (1970, pp. 211-217).

en relación con estas últimas. Es bien conocido que, para un sector doctrinal, dicha ausencia no afecta a la validez de las obligaciones, sino únicamente a su *exigibilidad*, entendida esta palabra como efectividad o también *pagabilidad*. Quiere decirse con ello que si se ha contraído una obligación (voluntaria) sin crédito suficiente, esta no podrá ser pagada hasta que se doten las correspondientes partidas presupuestarias, pero sin que ello implique la invalidez de la obligación⁴. De acuerdo con ello, esta tesis considera que el art. 46 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante LGP), al igual que sus antecedentes legislativos, no recoge en verdad una causa de nulidad de las obligaciones, sino a lo sumo del acto (presupuestario) del compromiso de gasto⁵, que es distinto del acto o negocio sustantivo que genera el vínculo obligacional.

Para otro sector doctrinal, en cambio, la ausencia de crédito no es un mero impedimento para el pago de las obligaciones, sino auténtica causa de nulidad de las mismas, de acuerdo precisamente con el citado art. 46. De este modo, si los actos sustantivos que hacen nacer las obligaciones voluntarias no se ven acompañados de la necesaria cobertura presupuestaria, la consecuencia no será el mero retraso o demora en el pago hasta que se habilite crédito, sino la nulidad misma de tales obligaciones⁶, que ya no podrán ser cumplidas o pagadas, sin perjuicio de que, por medio de otros cauces o instituciones (como la responsabilidad patrimonial), se deba resarcir o compensar al particular de buena fe para evitar que, tras haber hecho su parte o prestación, se vea perjudicado por una nulidad de la que no fue culpable o responsable.

Resumidas las dos tesis, se advierte que, tanto para la una como para la otra, la existencia de una desconexión o descoordinación entre el procedimiento administrativo y el procedimiento de gasto va a representar un problema, si bien de distinta gravedad en función de la teoría que se defienda. Para la tesis que afirma que la ausencia de crédito solo es motivo de inexigibilidad, la desconexión entre procedimientos puede dar lugar a que nazcan obligaciones válidas que no puedan ser (temporalmente) pagadas, por no haberse reservado y afectado crédito en el momento oportuno. Para la tesis que ve en el art. 46 LGP una verdadera causa de nulidad, esa desconexión puede acarrear consecuencias mucho más perturbadoras, al poner en riesgo la validez misma de los negocios y actos sustantivos que son fuente de las obligaciones⁷.

Aquí radica la verdadera importancia del tema. Es la validez y/o efectividad de las obligaciones de los entes públicos lo que de verdad ha estado siempre en juego en la relación entre el procedimiento administrativo y el procedimiento de gasto. Esto explica los esfuerzos doctrinales que, especialmente desde las filas de quienes ven en la ausencia de crédito una causa de nulidad de pleno derecho, se han hecho por ofrecer un marco teórico que permita una visión integradora de los dos procedimientos⁸, que contribuya, en alguna medida, a superar las disfunciones que la desconexión entre ellos genera.

3. DOS ACLARACIONES NECESARIAS: NI PROCEDIMIENTOS PERFECTAMENTE PARALELOS, NI NECESARIAMENTE DOS PROCEDIMIENTOS

Ha sido común estudiar el procedimiento de gasto poniéndolo en relación con el *paralelo* procedimiento administrativo que hace surgir el vínculo obligacional. Este enfoque en el estudio del procedimiento de gasto exige ciertas aclaraciones o matices, en orden a una perfecta comprensión de la realidad.

⁴ Entre los diferentes argumentos que se ofrecen para dar sustento a esta tesis, destaca el que, atendiendo a lo dispuesto en el vigente art. 20 de la LGP (o en sus antecedentes legislativos), subraya que el crédito presupuestario (o el Presupuesto) no es causa, título o fuente de las obligaciones económicas del Estado, pues estas nacen «de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen», sin que el derecho presupuestario se separe aquí (o apenas) de lo dispuesto en el derecho común (art. 1089 del Código Civil).

⁵ No obstante, no ha sido unánime en la doctrina considerar que la fase o el acto presupuestario que se ve afectado por la nulidad del art. 46 de la LGP es el compromiso de gasto. Para una síntesis de las diferentes visiones doctrinales sobre el tema, puede verse Nava Escudero (2006, pp. 102 y ss.). El propio autor –quien es partidario de entender que la citada nulidad no afecta a la obligación misma, sino solo a su exigibilidad– considera que el acto presupuestario que se ve afectado por la causa de nulidad del art. 46 LGP es el compromiso de gasto.

⁶ Cuando no se trata de obligaciones voluntarias sino *ex lege*, la ausencia de crédito solo será motivo de inexigibilidad, pero nunca de invalidez, según es admitido por los partidarios de esta segunda tesis.

⁷ Sobre la importancia que, para esta segunda tesis, tiene la desconexión de procedimientos a efectos de la validez de los actos o resoluciones sustantivas, véase Pascual García (1986, pp. 306-307).

⁸ Esa visión integradora alcanza seguramente su máxima expresión cuando se considera que los actos de gestión presupuestaria constituyen *actos de trámite* del procedimiento administrativo que genera la obligación, de modo que «son indisolubles del mismo», concluyéndose –de acuerdo con esto– que «la conexión entre actuaciones administrativas y actuaciones presupuestarias es total» (Palomar Olmeda y Losada González, 1995, pp. 148-149).

3.1. Primera aclaración: el paralelismo, cuando se da, solo es parcial

La idea de «procedimientos paralelos» pudiera hacer pensar en dos procedimientos que se dan de forma más o menos simultánea y que se acompañan mutuamente desde su principio hasta sus respectivas culminaciones. Esta idea –presente sin matices en algunos trabajos doctrinales– no se corresponde con la realidad. Se puede hablar de procedimientos paralelos hasta cierto punto o momento, alcanzado el cual uno de los procedimientos –el administrativo– finaliza, mientras que el otro va a permanecer en estado de pendencia, a la espera de que ulteriores eventos permitan su continuación.

Se gana en precisión cuando se apunta que el entrelazamiento entre los aspectos sustantivos y financieros del gasto público –y sus correspondientes procedimientos– se produce en la fase de «ordenación del gasto» (Palao Taboada, 1985, p. 102). Como es sabido, la doctrina ha distinguido tradicionalmente dos grandes fases dentro del procedimiento de gasto: la *ordenación del gasto*, que comprendería los tres primeros actos del procedimiento (aprobación, compromiso del gasto y reconocimiento de la obligación) y la *ordenación del pago*, que abarcaría los dos últimos (ordenación del pago y pago material). Hecha esta distinción, se podría decir que aquel paralelismo se produce en realidad entre el procedimiento administrativo y la primera fase del procedimiento de gasto, pero la verdad es que tampoco esta idea sería exacta. No lo sería porque el reconocimiento de la obligación tendrá lugar, muy a menudo, después de haber finalizado el procedimiento administrativo, cuando el particular haya realizado su prestación y/o pueda justificar su derecho al cobro⁹. Resulta así que, con mucha frecuencia, el «paralelismo» solo se dará entre el procedimiento administrativo y los dos primeros actos del procedimiento de gasto: la aprobación y el compromiso¹⁰.

3.2. Segunda aclaración: el procedimiento de gasto puede no ser paralelo a un procedimiento administrativo

Aún es necesaria una segunda precisión. Se trata de advertir que el procedimiento de gasto puede ser tramitado –y habrá necesidad de ello– en casos en que no se está en trance de iniciar, ni se va a seguir simultáneamente, ningún procedimiento administrativo destinado a hacer surgir un vínculo obligacional. Eso sucederá en aquellos casos en que la Administración esté obligada al pago ya *antes* de iniciarse el procedimiento de gasto, bien porque se trate de obligaciones nacidas de la ley, o bien de relaciones jurídicas perfeccionadas en un ejercicio anterior, pero que siguen generando obligaciones *de pago* (deudas) en ejercicios posteriores. En estos casos no se dará el citado paralelismo.

3.3. Una visión imprecisa propiciada por la normativa presupuestaria

Las aclaraciones anteriores no son, como es obvio, desconocidas por los especialistas, si bien con frecuencia se dan por supuestas o no son expresadas con la claridad que aquí se han expuesto. En efecto, es fácil apreciar que, en los análisis del procedimiento de gasto, las nociones de *paralelismo* o *desconexión* tienden a dominar el discurso, sin que a menudo se vean acompañadas de los imprescindibles matices y precisiones.

Ahora bien, tal circunstancia no es casualidad, pues el primero en diseñar un esquema del procedimiento de gasto que solo permite dar cuenta de una parte de la realidad es el propio legislador. Como veremos, la

⁹ A este respecto, no puedo compartir la opinión de Pascual Gracia y Rodríguez Castaño (2018, p. 658) cuando afirman que el reconocimiento de la obligación y las cuestiones relacionadas con esta fase «pertenecen a la última fase del procedimiento administrativo: la ejecución». En mi opinión, el cumplimiento o ejecución de las resoluciones o actos administrativos (sustantivos), bien por la Administración o bien por el particular, tanto si se trata de un cumplimiento voluntario como forzoso, no es *una fase* del procedimiento administrativo. No, al menos, del procedimiento administrativo que genera el vínculo obligacional con el particular. Otra cosa es que la ejecución de un acto administrativo requiera de la adopción de nuevos actos administrativos o incluso de un nuevo procedimiento (por ejemplo, el procedimiento de apremio). Pero tal procedimiento de ejecución será, en cualquier caso, «un nuevo procedimiento administrativo distinto del declarativo» (Pizarro Nevado, 2021, pp. 143-144) que genera el citado vínculo. No obstante, es cierto –y esto podría ser objetado frente a lo anterior– que el Tribunal Supremo ha afirmado reiteradamente la existencia de un «procedimiento general de otorgamiento, gestión y liquidación de la subvención» (por todas, SSTs de 25 de marzo de 2020, rec. 289/2021, y de 24 de julio de 2023, rec. 8848/2021), lo que pudiera hacer pensar que el procedimiento administrativo no finaliza hasta la liquidación. Se trata de una doctrina, a mi juicio, muy condicionada por el propósito fundamental que la ha motivado, que es el de rechazar que las actuaciones de comprobación de la subvención estén sujetas a un plazo de caducidad, y no debiera oscurecer el hecho de que el procedimiento administrativo de concesión culmina con la resolución por la que se concede la subvención.

¹⁰ Dicho en una palabra, aunque no reconocida por la RAE: el procedimiento administrativo y el procedimiento de gasto no son *coextensivos*, queriendo decir con ello que no tienen correspondencia en cuanto a su extensión.

regulación *legal* del procedimiento de gasto –la que recoge un artículo como el 73 de la LGP– se ha hecho pensando siempre en la coexistencia paralela y simultánea de un procedimiento administrativo, de manera que solo permite explicar algunos de los supuestos en que es necesario tramitar dicho procedimiento¹¹. Solo alguna regla aislada y poco expresiva, como aquella que permite acumular en un mismo acto varias fases del procedimiento de gasto¹², apunta a esos otros casos en que el procedimiento de gasto no concurre en paralelo con un procedimiento administrativo dirigido a generar una relación obligacional¹³.

4. EXAMEN CRÍTICO DE LOS ACTOS DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA A LA LUZ DE LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y CONTABLE

4.1. Introducción

La dificultad para el análisis jurídico que presenta la legislación presupuestaria seguramente se agudiza en el caso particular del procedimiento de gasto, cuya normativa reguladora pudo ser definida en los años sesenta del pasado siglo –a la vista de su variabilidad y de sus frecuentes contradicciones– como «un conjunto de reglas esotéricas de difícil conocimiento no solo para el particular, sino incluso para la propia Administración» (Villar Palasí, 1966, p. 11).

Nadie podrá hacerse una idea mínimamente precisa del procedimiento de gasto atendiendo a un artículo como el 73 de la LGP, o a cualquiera de los que son análogos a él en las legislaciones autonómicas o en la legislación local. Ese artículo apenas recoge un conjunto de definiciones de los actos presupuestarios o de ejecución presupuestaria. Pero esos actos son solo la punta de los diferentes icebergs que componen ese procedimiento. Junto a ellos, o *por debajo* de ellos, se dan otras actuaciones, unas de fiscalización y otras de gestión administrativa y contable, cuya regulación (cuando existe) se encuentra en otras normas del ordenamiento, de muy diverso rango y pelaje.

Existe, pues, un primer problema de dispersión normativa, pero la dificultad va mucho más allá de él. Cuando, una vez reunido todo ese conjunto normativo, el jurista quisiera hilvanar –a partir de lo que ese conjunto de reglas *expresamente* dice– una secuencia procedimental que fuera inteligible, se toparía con notables problemas para ello, que irían más allá de la pura lógica *jurídica*. Lo que ese hipotético intérprete podría apreciar es que, en ese procedimiento, e incluso en el seno de cada uno de los actos singulares que lo integran, se da una confusa mixtura de lo jurídico y lo técnico, lo interno y lo externo, lo reglado y lo discrecional, lo preceptivo y lo potestativo, lo que es acto de trámite y lo que es acto resolutorio.

Como es evidente, no es posible en un trabajo de esta extensión un examen exhaustivo de toda esa complejidad y de todo lo que exige ese procedimiento, y menos aún de las numerosas reglas especiales que, en función de cada tipo de obligación o expediente, matizan o alteran su régimen general. En este sentido, mi análisis solo podrá centrarse en aquello que requiere de un mínimo comentario para que resulte factible una cierta aproximación –analítica y valorativa– a las recientes reformas autonómicas sobre esta materia. En ese análisis, priorizaré, además, la perspectiva jurídica sobre cualquier otra. Si, como la doctrina financiera afirma de manera casi unánime, el procedimiento de gasto es un procedimiento *administrativo* (por más que especial) integrado por actos igualmente *administrativos* (por más que especiales también)¹⁴, debiera ser posible un análisis jurídico del mismo, en el que se pusiera de manifiesto una mínima acomodación de su estructura y elementos a los conceptos, categorías y parámetros del derecho administrativo. En realidad, anuncio ya que aquí efectuaré un ejercicio de análisis crítico de la legislación presupuestaria, en el que trataré de mostrar, o de anotar al menos, las paradojas, extrañezas y, en general, las incertidumbres, a las que cualquier jurista que se aventure en ese análisis se verá probablemente abocado.

¹¹ No obstante, seguramente es de justicia no cargar las tintas contra el legislador (o los diferentes legisladores) por haber obrado de este modo. Configurar normativamente un procedimiento de gasto que comprenda, de modo unitario, todas las especialidades y excepciones que pueden presentarse no solo es prácticamente imposible, sino que, además, haría de esa regulación, por su extremo y farragoso detallismo, una regulación impropia de una ley.

¹² En el ámbito estatal, véase el apdo. 7 del art. 73 de la LGP.

¹³ Como es fácil adivinar, la regla que permite acumular varias fases del procedimiento de gasto ha de resultar de especial aplicación en el caso de los gastos derivados de obligaciones legales (Pascual García y Rodríguez Castaño, 2018, p. 671), esto es, nacidas válidamente antes de iniciarse dicho procedimiento.

¹⁴ Un sector doctrinal ha postulado que los actos presupuestarios constituyen una modalidad o especie singular de los actos administrativos, a la que se da en llamar «acto administrativo de gasto». Sobre el concepto de «acto administrativo de gasto», véase Pascual García (1986, pp. 203 y ss.) y Eleno Rodríguez (1999, pp. 71 y ss.).

Resta añadir que mi análisis se limitará a los actos que integran la fase de ordenación del gasto, que es la que concentra las novedades introducidas por las reformas autonómicas que motivan el presente trabajo.

4.2. La aprobación o autorización del gasto

Lo primero que puede llamar la atención a quien se acerca con mirada analítica a las diferentes definiciones normativas que existen en el derecho español de la fase de aprobación del gasto —aquella con la que comienza el procedimiento— es la existencia de dos nociones diferentes de ella. No es tanto lo curioso que existan dos palabras para dar nombre a esta fase, sino dos grandes formas (si bien no las únicas) de definir su contenido.

Según algunas definiciones, la aprobación del gasto es el acto por el que «se *autoriza* la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada». Esta es la definición que acoge la LGP y también la legislación de algunas CC.AA.¹⁵ Pero, según otras definiciones, la aprobación o autorización es el acto por el que «se *acuerda* la realización de un gasto» por esa misma cuantía aproximada o cierta. Esta última es la que recoge el art. 54 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos (en adelante, RD 500/1990), así como la legislación de otras comunidades autónomas¹⁶.

Lo cierto es que, si uno se toma en serio el lenguaje jurídico, una y otra definición no expresan lo mismo. Autorizar es «dar o reconocer a alguien la facultad o derecho para hacer algo»¹⁷, y es sinónimo de permitir o consentir. En cambio, acordar significa en derecho (salvo cuando se refiere a la acción bilateral de convenir o pactar) adoptar una decisión o, de forma más estricta, «resolver definitivamente sobre un asunto»¹⁸.

Se advierte que, en función de la definición que se acoja, la *decisión* de realizar el gasto corresponderá a un órgano o a otro. Si aprobar el gasto es *autorizarlo*, entonces la decisión de realizar ese gasto corresponderá no al órgano que autoriza, sino al órgano autorizado. En cambio, si aprobar el gasto es «*acordar* su realización», la decisión de realizarlo es adoptada por quien dicta el acto de aprobación.

Resulta algo sorprendente que en la doctrina ambas nociones hayan convivido sin que apenas se haya reparado en su distinta significación. A este respecto, es muy frecuente la afirmación de que el acto de autorización ya entraña la *decisión de realizar un gasto* (véase Martínez Lago, 1992, p. 240; García Novoa, 1999, p. 105; y Martínez Giner, 2022, p. 190). Sin embargo, resulta, como poco, extraño que se autorice una acción y que, en el mismo acto y por el mismo órgano, se realice (o se decida realizar) la acción autorizada.

Entender la aprobación del gasto como un acto de *autorización* aboca a dificultades de diverso orden. Una de las primeras es la de determinar qué es lo autorizado desde el punto de vista jurídico. La legislación presupuestaria se limita a decir que lo autorizado es «la realización de un gasto», lo que no resuelve la cuestión, pues si hay un concepto ambiguo y polisémico en el derecho financiero es precisamente el de *gasto*. Voces autorizadas han considerado que lo que se autoriza es «el acto administrativo que implica movimiento de fondos» (Villar Palasí, 1966, p. 26; Pascual García, 1986, p. 306), lo que remite al acto sustantivo que genera la obligación¹⁹. Pero al mismo tiempo se indica, o se da a entender (la veremos de inmediato), que lo autorizado es el compromiso de gasto, esto es, el segundo acto del procedimiento de gasto. La dificultad

¹⁵ Véase, por ejemplo, el art. 71.2 de la Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas de Cantabria; el art. 88.1 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura; el art. 65.2 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja; el art. 58.1.a) de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat Valenciana, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

¹⁶ Es el caso del del art. 73 del texto refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre; del art. 48.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre; del art. 46.1 del Texto Refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre; del art. 47.a) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 3/2023, de 17 de mayo; y del art. 70.2 de la Ley 14/2014, de 29 de diciembre, de finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

¹⁷ Esta es la definición de «autorizar» que recoge el Diccionario panhispánico del español jurídico (<https://dpej.rae.es/lema/autorizar>).

¹⁸ Esta es la segunda acepción que, tras la de «convenir», recoge el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (<https://dpej.rae.es/lema/acordar>).

¹⁹ Ello queda confirmado cuando el propio Villar Palasí (1966, p. 30) señala que «autorizado el compromiso, *queda en la actividad negocial de la Administración autorizada la decisión*. Es producida ésta cuando se realiza la auténtica disposición» (las cursivas son mías). Debe advertirse que cuando este autor habla de «compromiso» se está refiriendo a la autorización del gasto. Este uso del término «compromiso» para referirse a la fase de aprobación del gasto, fuertemente influenciado por el diseño del procedimiento de

puede quedar salvada si se entiende que el acto sustantivo y el compromiso de gasto son el mismo acto, como defiende un sector doctrinal. Pero la incertidumbre seguirá en pie cuando se entienda que son actos distintos, o también cuando la competencia para adoptar uno y otro (el acto sustantivo y el presupuestario) corresponda a órganos distintos.

La segunda dificultad puede llevar fácilmente a considerar que este es un acto que, por regla general, no tiene razón de ser. En efecto, ha sido frecuente afirmar que esta fase carece de justificación cuando la competencia para autorizar el gasto y para comprometerlo corresponden al mismo órgano (que es, de hecho, lo habitual), pues ello supondría que un órgano se autoriza o legitima a sí mismo para gastar²⁰. Lo cierto es que, una vez que se la entiende como *autorización*, no solo en este caso pierde sentido esta primera fase, sino también cuando el expediente está sometido a una autorización (administrativa) previa del superior órgano de gobierno de la Administración, lo que sucede con frecuencia cuando el gasto a realizar supera ciertas cuantías, pues parece tener poco sentido que, una vez que dicho órgano superior ha dado su autorización, sea necesaria después una segunda autorización, esta vez de un órgano inferior. Este absurdo (aparente, al menos) solo puede desaparecer si se establece que la autorización del superior órgano de gobierno implicará también la aprobación o autorización del gasto, como sucede en algún caso²¹.

Todas las dificultades anteriores dejan de plantearse –al menos en un plano teórico– cuando la aprobación del gasto es entendida como el acto por el que «se acuerda» realizar el gasto, bien porque así lo diga expresamente la legislación o bien porque se considere que en el acto de autorización va implícita esa decisión. Ahora bien, esta forma de concebir esta fase no está exenta de problemas conceptuales, pues lo más habitual es que las reglas jurídicas definan igualmente el compromiso de gasto como un «*acuerdo de realizar un gasto*», de lo que resultaría que la decisión de realizar el gasto se toma dos veces. De esta contradicción solo puede escaparse entendiendo que la primera decisión se adopta a nivel interno (con eficacia *ad intra*) y la segunda a nivel externo (con eficacia frente a terceros). No obstante, algunos legisladores autonómicos, conscientes seguramente de lo extraño que resulta adoptar dos veces la misma decisión, han establecido que la disposición del gasto es el acto por el que se determina «la cuantía concreta de la autorización del gasto»²². Con esta definición legal ya no se incurre en la extraña paradoja de acordar dos veces lo mismo, pues de lo que se trata en fase de compromiso es de concretar un elemento del acuerdo que fue adoptado en fase de aprobación que no podía ser determinado con exactitud en aquel momento.

Ya se trate de *autorizar* o de *acordar* la realización de un gasto, surge la cuestión de determinar si se trata de un acto reglado o discrecional. Muchos autores no se pronuncian al respecto. Otros apuntan que la aprobación del gasto «no implica discrecionalidad» (Martínez Giner, 2022, p. 190), o al menos no necesariamente o en todos los casos²³. Lo cierto es que, si se atiende a la dinámica interna de la aprobación del gasto, es imposible llegar a la conclusión de que sea (por regla general) un acto reglado, al menos en el caso de las obligaciones voluntarias. Suele explicarse que el procedimiento de gasto se inicia con la formación de un expediente de gasto, en el que figura una *propuesta de gasto*, y que la aprobación del gasto se expresa a menudo mediante la simple *conformidad* con esa propuesta por parte del órgano competente para aprobar el gasto. Ahora bien, no existe en el ordenamiento ninguna norma jurídica que predetermine agotadoramente y con carácter general cuándo debe aceptarse la propuesta y cuándo no. En ausencia de esa norma, y en pura teoría jurídica, parece que debiera llegarse a la conclusión de que no estamos ante un acto reglado, sino en buena medida discrecional²⁴.

gasto en países como Francia e Italia (donde la primera fase recibe precisamente ese nombre: engagement, impegno), fue habitual entre muchos autores españoles hasta finales de los años ochenta del pasado siglo.

²⁰ Para esta idea pueden verse, entre otros, Pascual García (1986, p. 311), Palao Taboada (1985, p. 103), Pascual García y Rodríguez Castaño (2018, pp. 648-649) y Martínez Giner (2022, p. 191).

²¹ Véase el art. 74.5 de la LGP.

²² Es lo que prevé el art. 47.b) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por el Decreto Legislativo 3/2023, de 17 de mayo. Una fórmula no muy distinta emplea el art. 92.1.b) de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid.

²³ Para Pascual García y Rodríguez Castaño (2018, p. 656) «el procedimiento de gasto se inicia siempre de oficio, *lo que no quiere decir que sea discrecional para la Administración su tramitación*. Esta puede venir obligada a realizar un gasto por Ley y puede ser excitada a ello por los particulares...» (las cursivas son mías).

²⁴ Con razón explicaba Sainz de Bujanda (1967, p. 1444), que la autorización del gasto –que venía precedida de una propuesta de gasto por parte de los órganos administrativos que después se encargarían de realizar los servicios correspondientes– en la mayoría de los casos «*es enteramente potestativa del órgano competente*, ya que (...) el Presupuesto de gastos tiene el carácter ordinariamente de una autorización con un límite máximo», sin perjuicio de que en algún caso el ministro o el Gobierno pudieran ver vinculada su facultad de autorizar el gasto por una obligación impuesta por el legislativo (las cursivas son mías).

Es unánime en la doctrina considerar que este es un acto de carácter interno, sin eficacia *ad extra*. Muchas normas expresan esto con claridad, al señalar que la aprobación del gasto «no implica relaciones con terceros externos»²⁵ o «ajenos a la Hacienda Pública»²⁶. El que se subraye de este modo su carácter de acto interno, con eficacia puramente *ad intra*, va a facilitar –por contraste– que el compromiso de gasto aparezca significado precisamente por lo contrario: su carácter externo y con eficacia *ad extra*. La idea que late aquí es que, en fase de autorización, *todavía* no existe una relación jurídica con el tercero, pues esta surgirá más tarde, en la siguiente fase, con el compromiso del gasto, configurado ya como acto que sí implica esas relaciones jurídicas.

Evidentemente, esta forma de plantear las cosas pierde todo sentido cuando la obligación ya ha nacido en un momento anterior al inicio del procedimiento de gasto, pues en estos casos la existencia de un vínculo jurídico con fuerza de obligar es un *prius* del que es preciso partir, de modo que no hay razón, en tales supuestos, para delinear una transición desde lo interno a lo externo.

Puesto en claro que la configuración normativa de la aprobación del gasto se ha hecho siempre pensando en la coexistencia paralela de un procedimiento administrativo (típicamente los contratos), lo cierto es que nada hay de extraño en ello, pues dicho acto solo tiene sentido como acto *autónomo* en el caso de obligaciones voluntarias que todavía no han nacido al tiempo de iniciarse el procedimiento presupuestario, y que precisan –para ese nacimiento– de la tramitación de un paralelo procedimiento administrativo. Dado que en estos casos va a mediar un cierto lapso de tiempo –mayor o menor– entre el inicio del procedimiento administrativo y la resolución final por la que se cree la obligación, se hace necesario, en ese momento inicial, realizar una «reserva» total o parcial de un crédito que lo *bloquee* o lo sustraiga de su situación de disponibilidad para otros eventuales compromisos y gastos. Este es, precisamente, el único punto en el que todas las definiciones normativas de esta fase concuerdan: la reserva de crédito que lleva aparejada²⁷. No es ello sorprendente, pues la aprobación del gasto solo cobra sentido, a mi juicio, cuando es concebida como prudente acto *previsor*, que servirá para evitar que, llegado el momento oportuno, la Administración se encuentre en la tesitura de no disponer de crédito para comprometerse mediante un vínculo obligacional²⁸. Precisamente por ello, de cuantas definiciones pueden encontrarse en nuestro país de la aprobación del gasto, la que prefiero es la acogida por el legislador madrileño, quien –separándose de las definiciones habituales– define la autorización del gasto como «el acto de previsión en virtud del cual la autoridad competente acepta una propuesta para la realización del gasto, calculado de forma cierta o aproximada por exceso, reservando a tal fin el importe de la propuesta, del crédito presupuestario adecuado, habida cuenta de la finalidad y naturaleza económica del gasto»²⁹. En efecto, solo como acto de *previsión* –que se concreta en la reserva de crédito– tiene alguna justificación dar existencia autónoma e individualizada a esta fase presupuestaria³⁰. Y repárese en que, una vez se la entiende así, la aprobación del gasto no pierde su sentido o su razón de ser por el hecho de que la competencia para dictarla corresponda al mismo órgano que también lo es para dictar el compromiso.

En cambio, en el caso de obligaciones nacidas *ex ante* al procedimiento de gasto, no hay razón para una preventiva reserva de crédito (autorización del gasto) previa a la afectación *definitiva* del mismo (compromiso), lo que explica que, tratándose de tales obligaciones, lo normal será (y, de hecho, es) que autorización y compromiso se adopten en unidad de acto³¹.

²⁵ Art. 54.2 del RD 500/1990.

²⁶ Art. 73. 2 de la LGP.

²⁷ Solo conozco una definición normativa de la aprobación del gasto en la que se evite la expresión de «reservar crédito». Es la recogida en el art. 17.2 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado. En este precepto se habla de «destinar créditos o fondos a la consecución de un fin público», lo que no parece muy alejado de la idea que encierra el concepto de *reserva*.

²⁸ Sobre la reserva de crédito como finalidad de esta fase, véase García Novoa (1999, p. 106). Véase también Sesma Sánchez (2005, p. 356) cuando afirma que la aprobación del gasto tiene por fin el de «reservar y asegurar la cobertura presupuestaria aproximada para sufragar el gasto subvencional».

²⁹ Art. 92.1.a) Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid. Anteriormente art. 68.1.a) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

³⁰ Se ha negado en alguna ocasión que la necesidad de reservar el crédito necesario para realizar el gasto a realizar pueda justificar esta fase, y ello porque «una reserva provisional de crédito puede efectuarse, como medida precautoria, al iniciarse el expediente, sin necesidad de un acto formal de aprobación» (Pascual García, 1986, p. 312). Efectivamente, en el ámbito de la gestión presupuestaria es posible una reserva de crédito sin necesidad de un acto formal. Pero una cosa es que se *pueda* y otra cosa es que se *deba*. La clave está, para mí, en que la aprobación del gasto formaliza o instituye como un *deber* (y no ya como una mera posibilidad) la retención o reserva de crédito, y ello en garantía de que no se inicie un procedimiento administrativo que después –al tiempo de dictarse la resolución– haya de verse frustrado por ausencia de crédito disponible.

³¹ Es lo que sucede, por ejemplo, con los gastos de personal, en los que se procede directamente a la generación de un documento contable AD al inicio del ejercicio.

Finalizaré con un apunte que tiene que ver con la forma en que se materializa esta fase del procedimiento. La normativa presupuestaria califica siempre la aprobación del gasto como un *acto*, lo que supone conferirle individualidad y autonomía. La legislación administrativa especial confirma esto en algún caso, como es el del art. 34.1 (no básico) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), según el cual la aprobación del gasto debe ser *previa* a la convocatoria de la subvención o a su concesión directa.

Otra es la perspectiva, en cambio, que adopta la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) en su art. 117.1, cuando establece que la resolución por la que se apruebe el expediente de contratación «implicará también la aprobación del gasto». En esta formulación, el acto presupuestario pierde su condición de acto autónomo, quedando configurado –más bien– como un *efecto jurídico* del acto administrativo (sustantivo). No obstante, el citado art. 117.1 se ve en la necesidad de corregir esta regla para el supuesto de que no exista identidad entre el órgano competente para aprobar el gasto y el que lo sea para dictar la resolución por la que se aprueba el expediente (por resultar así de la norma de desconcentración o el acto de delegación), en cuyo caso es preciso recabar del órgano competente la correspondiente aprobación del gasto. Cuando esto suceda, el acto presupuestario recuperará su sustantividad e individualidad frente al acto sustantivo.

He de profundizar más adelante sobre esta forma de configurar la aprobación del gasto a modo de *efecto* del acto administrativo o, si se quiere, como *integrada* en él. De momento, baste dejar constancia de que el ordenamiento no siempre concibe y trata del mismo modo al acto presupuestario en su relación con el acto sustantivo.

4.3. La disposición o compromiso de gasto

El compromiso de gasto es, con diferencia, el acto del procedimiento de gasto que mayores debates ha suscitado entre los especialistas del derecho financiero. Es común subrayar su importancia, habiéndose dicho de él que es el acto más significativo de todo el procedimiento. Y también hay general consenso en que esta fase se corresponde temporalmente con el momento del nacimiento del vínculo obligacional en el plano de la legalidad administrativa (formalización del contrato, resolución de concesión de la subvención).

La especial atención que ha merecido este acto presupuestario se debe –sobre todo– al decisivo papel que ha jugado a la hora de interpretar la causa de nulidad por la que resultan nulas las obligaciones contraídas sin crédito suficiente. Repárese en que, de acuerdo con el art. 46 de la LGP, es precisamente en el momento del compromiso cuando, en punto a la validez del acto que genera la obligación, resultaría en verdad decisiva la existencia de crédito³². Esto advertido, se puede decir que, en función de la interpretación que se ha querido defender de las reglas contenidas en el art. 46 de la LGP (y en sus antecedentes legislativos), los autores se han visto llevados –por no decir forzados– a concebir de distinto modo el compromiso de gasto y su relación con los actos o negocios sustantivos por los que se genera la obligación.

Los autores que defienden que la ausencia de crédito solo debe constituir una causa de inexigibilidad o ineffectividad de las obligaciones, han sostenido –en su mayoría– que la nulidad prevista en el art. 46 de la LGP se refiere no a los actos o negocios sustantivos que originan la obligación, sino al acto presupuestario del compromiso de gasto. Como resulta evidente, esta tesis necesita defender que el acto sustantivo y el compromiso de gasto son actos distintos y están en algún grado separados, pues solo entonces el segundo podrá ser nulo sin que el primero se vea afectado por esa nulidad. Esa idea de no identidad o de separación ha sido formulada de diferentes maneras. Se ha dicho que el compromiso de gasto «es un ente jurídico que se mueve dentro del estricto ámbito financiero, pero que no penetra –no necesita penetrar– hasta la propia sustancia del acto o negocio que genere la obligación que le sirva de antecedente y fundamento» (Sainz de Bujanda, 1993, p. 476). También se explica que la decisión sustantiva «que comporta un gasto (por ejemplo, aprobar una obra o nombrar un funcionario) encierra en su seno, desde la óptica presupuestaria, la

³² En mi opinión, la ausencia de crédito en un momento anterior al del compromiso de gasto no puede llegar a poner en cuestión la validez de los actos y negocios que generan la obligación (ni siquiera en términos de vicio de anulabilidad), si estos se han dictado o celebrado con cobertura presupuestaria. En la hipótesis de un contrato que gozase de cobertura presupuestaria al tiempo de su perfección, pero que careciese de ella en fase de autorización del gasto (es decir, en su fase preparatoria), la solución no debiera ser otra que la que acoge una sentencia como la STS de 14 de mayo de 1999 (rec. 2583/1993), que no reconoce virtualidad invalidante del contrato a la ausencia de crédito antes de su adjudicación (compromiso).

autorización, pero no la disposición o compromiso del gasto, que se produce tras aquel y una vez nacida ya la obligación» (Martín Queral et al., 2025, p. 959).

Por el contrario, el sector doctrinal para el que el art. 46 de la LGP recoge una auténtica causa de nulidad de las obligaciones ha postulado que el acto sustantivo y el compromiso de gasto se hallan «indisolublemente unidos en un mismo acto» (Arellano Pardo, 2016, p. 196), un «acto único» (Pascual García y Rodríguez Castaño, 2018, pp. 562 y 650), sin posibilidad de distinguir o separar el uno del otro. Así, el compromiso no sería otra cosa —en el caso de las obligaciones voluntarias— que «el aspecto financiero y contable del acto o contrato creador del vínculo obligacional para la Administración Pública» (Palao Taboada, 1985, p. 104) o, en el mismo sentido, «el aspecto financiero de las obligaciones económicas de la Hacienda Pública» (Pascual García y Rodríguez Castaño, 2018, p. 650). De acuerdo con esto, no cabría afirmar que el compromiso de gasto puede ser nulo sin que lo sea a su vez el acto sustantivo —y con él la obligación—, pues siendo uno y otro el mismo acto, la nulidad afecta tanto a la vertiente administrativa como a la presupuestaria.

Es preciso aclarar que el debate doctrinal en torno al compromiso de gasto tiende a perder fuerza cuando se trata de contratos y subvenciones. Dado que en estos casos la legislación administrativa es diáfana a la hora de establecer la nulidad, no del compromiso de gasto, sino del propio contrato y de la resolución de concesión de la subvención³³, se hace preciso reconocer —y así se hace por buena parte de los autores que defienden que el crédito solo es motivo, por regla general, de inexigibilidad— que en estos casos el compromiso de gasto «aparece inserto en el propio contrato o acto por el que se obliga al Estado» (Martínez Giner, 2022, p. 192) o que el crédito presupuestario queda «incrustado entre los elementos que conforman la voluntad contractual o subvencional» (Martínez Lago y García de la Mora, 2013, p. 176).

Sintetizadas las dos visiones doctrinales del compromiso de gasto, procede acudir a las definiciones normativas que se han formulado de esta fase en orden a esclarecer —si ello es posible— cuál de las dos tesis se acomoda mejor al derecho positivo.

La Orden de 22 de enero de 1962³⁴, primera norma que introdujo algo de claridad en la secuencia de actos que integran el procedimiento de gasto, definió la disposición del gasto como «el acto por el que se acuerda o concierta, según los casos, tras los trámites que con arreglo a derecho procedan, la realización de obras, prestación de servicios, etc., formalizando así la reserva de crédito constituida por la operación anterior (...)». La misma definición recogería después la Orden de 17 de mayo de 1974³⁵. Y, con leves retoques, es también la que aparece en la vigente Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado (en adelante, IOC) aprobada por Orden de 1 de febrero de 1996³⁶, así como en la legislación de algunas comunidades autónomas³⁷.

A la vista de una definición como la que recogen estas normas, se advierte que es prácticamente imposible separar el acto sustantivo del acto presupuestario. Si el compromiso de gasto es el acto por el que se *acuerdan o conciertan las obras, servicios o subvenciones*, entonces no puede tratarse sino del mismo acto o negocio que el sustantivo (contrato, resolución de concesión de la subvención), pues *acordar* las obras, servicios o subvenciones es el efecto propio de aquellos.

A la misma conclusión se llega si se analiza la definición recogida en la vigente LGP, especialmente cuando se indica que el compromiso «es un acto con relevancia jurídica para con terceros, vinculando a la Hacienda Pública estatal o a la Seguridad Social a la realización del gasto a que se refiera en la cuantía y condiciones establecidas»³⁸. Si, de acuerdo con esto, el compromiso de gasto es el acto con eficacia *ad extra* («con relevancia jurídica para con terceros») por el que la Administración se «vincula» a realizar un gasto, parece necesario concluir que el compromiso no es un acto distinto del sustantivo por el que la Administración establece el vínculo obligacional con el sujeto privado. Entender otra cosa implicaría aceptar que el contrato o la resolución de concesión de la subvención no vinculan a la Administración a realizar un

³³ Véanse los arts. 39.2.b) de la LCSP y 36.1.b) de la LGS.

³⁴ Se trata de la Orden de 22 de enero de 1962 por la que se dictan normas para la ejecución del Decreto 6/1962, sobre mecanización de la Contabilidad de Gastos Públicos.

³⁵ Se trata de la Orden de 17 de mayo de 1974 por la que se desarrolla el Decreto 1143/1974, de 5 de abril, en relación con la mecanización de la Contabilidad de Gastos Públicos.

³⁶ De entre tales retoques, el más destacable es que, además de la mención expresa a «la realización de obras» y la «prestación de servicios», también se alude explícitamente a las subvenciones y las transferencias (véase la Regla 22.1).

³⁷ Así, según el art. 46.2 del Texto Refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, el compromiso de gasto es el acto por el que acuerda o concierta «la realización concreta de obras, la prestación de servicios o el suministro». Similar es la fórmula que utiliza el art. 48.1.b) del ya citado Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

³⁸ Art. 73.3, segundo párrafo.

gasto, y que ese vínculo solo nace con el compromiso, como acto distinto de aquellos. Pero entonces cabría preguntarse a qué se está obligando exactamente la Administración cuando celebra el contrato o concede la subvención³⁹. Solo desprovveyendo de sentido y eficacia jurídica al negocio o acto sustantivo se puede afirmar que la obligación de realizar el gasto (y, en último término, de pagar) no nace con ellos, sino con otro acto y en otro momento: el del compromiso de gasto. Dado que esto no parece asumible, acto sustantivo y compromiso deben ser –si se aceptan las definiciones normativas de este último– el mismo acto.

Parece claro que la legislación presupuestaria precipita al intérprete hacia la segunda de las visiones doctrinales que antes se expusieron. Esa visión doctrinal considera que sus tesis quedan definitivamente refrendadas cuando un artículo como el 34.2 de la LGS establece que «la resolución de concesión de la subvención conllevará el compromiso del gasto correspondiente». A la vista de un precepto como este, parece razonable concluir que «en las obligaciones que nacen de actos administrativos el compromiso está inserto en el acto generador de la obligación», debiendo rechazarse, en consecuencia, «la tesis que propugna la disociación entre ambos actos» (Pascual García *et al.*, 2025, p. 269).

En cuanto a lo que el compromiso de gasto representa en términos de pura gestión presupuestaria, su objeto es «la afectación definitiva de los créditos al cumplimiento de una obligación» (Pascual García, 1986, p. 313), de modo que tales créditos quedan «definitivamente trabados al pasar a ser considerados como créditos dispuestos» (Martínez Sánchez, 2024, p. 421). El compromiso de gasto no sería, por ello, revocable (Arellano Pardo, 2016, p. 196), pues permitir que la Administración pudiera revocar libremente el compromiso de gasto sería tanto como permitir que desafectara el crédito de la obligación, lo que la dejaría sin cobertura presupuestaria⁴⁰.

Para concluir, apuntaré que la dificultad que, en general, existe para descifrar el sentido de no pocas palabras empleadas por la legislación presupuestaria se intensifica en el caso del término *compromiso*. Ello por razón de la ambivalencia en el uso del mismo, empleado «unas veces en sentido sustancial (como el nacimiento mismo de la obligación), otras en sentido procedimental o de ejecución presupuestaria (como un acuerdo, como un acto administrativo separado –o paralelo– del contrato o acto negocial mismo), otras, incluso, como puro reflejo contable de todo ello» (García de la Mora, citado por Martínez Lago, 1992, p. 241).

4.4. El reconocimiento de la obligación

Si el compromiso de gasto se corresponde con el momento del nacimiento de la obligación, la fase de reconocimiento se corresponde –según es comúnmente aceptado– con el momento de su *exigibilidad*. Es en esta fase cuando «la Hacienda Pública se reconoce deudora y asume la existencia de un derecho de crédito frente a ella en favor de un acreedor privado» (Martínez Giner, 2022, p. 197). No debe entenderse, sin embargo, que este acto condicione la posibilidad de exigir por el acreedor el pago de la deuda tanto ante la Administración como ante los tribunales. Si la Administración no reconoce la obligación por no disponer de crédito para ello (o por cualquier otra razón), el pago no podrá tener lugar, pero ello en nada afecta, como es obvio, al derecho del acreedor a reclamarlo o a recabar la tutela judicial efectiva de sus derechos o intereses⁴¹.

El examen de las definiciones que la normativa ha ido ofreciendo de esta fase presupuestaria permite apreciar una cierta evolución, desde un entendimiento de esta fase como *operación* de naturaleza esencialmente técnica a una concepción de la misma como auténtico *acto administrativo*.

La Orden de 22 de enero de 1962 –al igual que después la Orden de 17 de mayo de 1974– se refirió a esta fase del procedimiento con la expresión de «obligaciones contraídas», y la definió como «la operación por la cual la Ordenación de Pagos competente realiza la contracción en cuentas de los créditos exigibles

³⁹ Observa Sesma Sánchez (1998, p. 499), en apreciación que comparto, que «la contracción de una obligación económica constituye el presupuesto de hecho del deber de gastar y por ello los conceptos de gasto público y de obligación económica son inescindibles e interdependientes». Precisamente por ello, no veo forma de situar el nacimiento del «vínculo» en cuya virtud la Administración debe realizar el gasto en otro lugar que no sea el acto o negocio sustantivo que hace surgir la obligación. Es indiferente, por cierto, que por «gasto» se entienda aquí el consumo o ejecución del crédito (que tiene lugar con el reconocimiento de la obligación) o la salida material de fondos públicos, pues siendo el primero requisito previo para que pueda tener lugar la segunda, el carácter preceptivo de ambas cosas encuentra su causa y origen en la obligación.

⁴⁰ Si se entiende, además, que el acto sustantivo y el compromiso de gasto son el mismo acto, permitir la libre revocación de este último sería tanto como permitir la libre revocación del primero.

⁴¹ Si finalmente los tribunales condenaran a la Administración a pagar, esta vendría obligada a tramitar la correspondiente modificación presupuestaria en orden a dotarse del crédito necesario para cumplir la obligación, crédito que tiene siempre la consideración de ampliable (arts. 106.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y 23.3 de la LGP).

contra el Estado, reconocidos sobre documentos administrativos». El uso aquí del término «operación», frente al de «acto» utilizado para caracterizar —en estas mismas normas— a las dos fases anteriores, subrayaba su carácter técnico, ceñido al puro reflejo de la obligación en la contabilidad⁴².

La normativa posterior se separará de esta perspectiva estrictamente técnico-contable, y pasará a definir esta fase como un «acto», aquel «mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible» contra la entidad o la Hacienda pública⁴³. En el caso particular de la IOC, de lo que se trata es de *aceptar* formalmente la deuda, mediante lo que ya sin ambigüedad es calificado como «acto administrativo»⁴⁴.

Se aprecia, pues, en la evolución normativa de esta fase del procedimiento, un giro hacia la sustantivación jurídica de lo que inicialmente era concebido como mera operación técnica⁴⁵.

Es común considerar que, junto al reconocimiento de la obligación, se practica la liquidación, cuya función es la de determinar el importe exacto de la deuda. Es obvio que ha de existir una estrecha relación entre el acto del reconocimiento y la liquidación, pues tanto la contracción en cuentas de la obligación como su *exigibilidad* presuponen el carácter líquido de la deuda. Ahora bien, el modo exacto en que se da esa relación ya no resulta tan obvio. Cuando para dar nombre a esta fase del procedimiento se utiliza la expresión «reconocimiento y liquidación de la obligación» (así, el art. 58 del RD 500/1990), se está invitando a pensar que el uno y la otra se dan en unidad de acto, o que la liquidación forma parte del reconocimiento. En la doctrina parece refrendarse esta idea cuando se afirma, por ejemplo, que el reconocimiento *incluye* la liquidación (García Novoa, 1999, p. 108), o cuando se dice, aún más claramente, que el reconocimiento de la obligación «es el acto administrativo en el que la Administración procede formalmente a la liquidación de un gasto que previamente había comprometido con un tercero» (Miaja Fol, 1999, p. 124). Sin embargo, ni el art. 73 de la LGP ni la Regla 23 de la IOC hacen mención alguna de la liquidación al definir o regular la fase del reconocimiento. Sí lo hace la legislación de algunas comunidades autónomas, donde generalmente aparece como un acto o documento que es *previo* al propio reconocimiento⁴⁶. También lo hace el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, si bien en términos que no permiten —a mi modo de ver— llegar a una conclusión clara⁴⁷. El asunto tiene su relevancia, pues entender que la liquidación es un elemento que se practica e integra en el acto presupuestario del reconocimiento forzaría a considerar que no es un acto puramente interno, pues la liquidación, tanto en los contratos como en las subvenciones, tiene una evidente vocación *ad extra*⁴⁸ y exige de su notificación a contratistas y beneficiarios⁴⁹.

El régimen jurídico de esta fase se completa con otras dos previsiones. Por un lado, la regla *general* del «servicio hecho», en cuya virtud es preciso que el particular haya realizado previamente su prestación o acreditado su derecho al cobro para que pueda reconocerse la obligación⁵⁰. Y, por otro lado, la regla según

⁴² Tan es así que, a la vista de una definición como esta, Sainz de Bujanda (1967, p. 1446) pudo escribir que la contracción de obligaciones es «un acto unilateral, *de carácter puramente contable*, que se realiza a medida que va cumpliéndose la obra o servicio, en función de los justificantes de los mismos» (las cursivas son mías).

⁴³ Véase el art. 73.4 de la vigente LGP y el art. 58 del RD 500/1990.

⁴⁴ Regla 23.1 de la IOC.

⁴⁵ No obstante, algunas comunidades autónomas conservan una definición de la tercera fase del procedimiento de gasto como una «operación» de perfil contable, y no un «acto» administrativo. Véase el art. 92.1.c) de la Ley 5/2025, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Madrid; el art. 46.3 del Texto Refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña; el art. 47.c) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón; y el art. 73.3 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia.

⁴⁶ Es el caso del art. 73.3 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia; y del art. 47.c) del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón. En ambas normas se indica que el reconocimiento tiene lugar «una vez» efectuada la correspondiente liquidación.

⁴⁷ En esta norma se hace referencia en diferentes ocasiones, literalmente, a «la liquidación de gastos o reconocimiento de obligaciones» (arts. 7.2, 10.2, 26, 27). El asunto es si esa «o» tiene aquí el valor de una disyunción o está expresando una equivalencia denominativa.

⁴⁸ Para Busquets López (2015, p. 229) «el acto de ejecución presupuestaria es, por definición, un acto accesorio y paralelo de un acto administrativo sustantivo que es el que realmente “reconoce” la obligación ante el particular». En el caso de las subvenciones cuyo pago requiere de justificación previa, el acto administrativo sustantivo que reconoce *ad extra* la obligación es —para este autor— el acto de liquidación de la subvención, que la Administración ha de dictar «a partir de la justificación presentada por el particular, en el seno de las actuaciones de comprobación formal de la documentación presentada a que se refiere el art. 32.1 LGS» (Busquets López, 2015, pp. 232-233).

⁴⁹ Sobre la necesaria notificación de la liquidación a contratistas y beneficiarios véanse los arts. 210.4 y 246.5 de la LCSP y el art. 33.2 de la LGS.

⁵⁰ Para Palao Taboada (1985, p. 105), esta regla puede considerarse una «modalidad» de la *exceptio non adimpleti contractus* (art. 1100 del Código Civil). Más concretamente, entiendo que esta regla no hace otra cosa que excluir la posibilidad de que el acreedor oponga o invoque la citada *exceptio* frente a la Administración.

la cual el acto de reconocimiento «comporta la propuesta de pago correspondiente»⁵¹, propuesta que sirve de engarce entre la fase de ordenación del gasto y la de ordenación del pago.

En cuanto a lo que esta fase presupuestaria supone para la vida del crédito, es en esta fase cuando este se aplica a la obligación, quedando así ejecutado (Calvo Végez, 2008, p. 102). Es ahora cuando, en términos *presupuestarios*, el gasto se entiende realizado, aunque el pago no se haya producido todavía (Arellano Pardo, 2016, p. 197).

Finalmente, en cuanto a su tipología, algunos autores han entendido que el reconocimiento de la obligación es un acto definitivo o resolutorio (Pascual García, 1986, p. 205; García Novoa, 1999, p. 106), mientras que el pago material (el último del procedimiento de gasto considerado en su conjunto) constituiría un acto de carácter ejecutivo. En cualquier caso, se trataría de un «acto debido y reglado», según ha manifestado la Intervención General de la Administración del Estado⁵², en línea con lo señalado también por el Tribunal Supremo⁵³.

4.5. Algunas conclusiones

Diversas son las conclusiones que pueden extraerse del análisis que acaba de efectuarse. Se ha hecho evidente, por ejemplo, que la regulación general del procedimiento de gasto se ha hecho teniendo siempre en mente la coexistencia paralela de un procedimiento administrativo, especialmente el de contratación. Esto no requiere de mayor comentario.

Una segunda conclusión debiera resultar igualmente clara: la imposibilidad de atenerse a la dicción literal de la normativa presupuestaria y contable si se quiere hilvanar una secuencia del procedimiento de gasto que resulte comprensible. En este sentido, es raro encontrar a algún autor que, para poder dar sentido a las reglas que integran esa normativa, no se separe en algún momento de lo que expresamente establecen. Nada hay en ello de reprochable —de hecho, es inevitable—, pero sí de sintomático acerca de la calidad técnica de la normativa presupuestaria. Cuando, para poder dar sentido a lo que dicen las normas, se hace preciso interpretar que un acto administrativo es un «aspecto» de otro acto administrativo, de modo que en realidad no hay más que un único acto allí donde la legislación da a entender que hay dos, entonces no cabe sino concluir que esa normativa adolece de importantes déficits en términos de claridad y rigor jurídico⁵⁴.

Una tercera conclusión es posible deducir del análisis anterior, la cual tiene que ver con la naturaleza y eficacia de los actos presupuestarios. A la vista de su configuración normativa, es posible distinguir una doble faz o condición en ellos.

Por un lado, nos son presentados como actos administrativos, por los que la Administración viene a adoptar determinadas *decisiones*, como son las de autorizar o acordar la realización de un gasto⁵⁵. Esto confiere a los actos presupuestarios una evidente sustantividad jurídica, en tanto que actos por los que la Administración expresa una *voluntad* dirigida a desplegar algún efecto jurídico.

Desde otro punto de vista, el acto presupuestario se nos aparece como un acto de gestión —de corte más bien técnico— del crédito presupuestario. Aquí su finalidad es la de procurar que la obligación nazca (en el caso de las obligaciones voluntarias) y cuente con la preceptiva cobertura presupuestaria. En esta otra faceta, en la que la operativa contable juega un papel de relieve como instrumento de control y de garantía, los actos presupuestarios no hacen otra cosa que vincular crédito a la obligación, mediante su reserva previa, su afectación definitiva y, finalmente, mediante su aplicación a la obligación.

Esa doble condición de los actos presupuestarios ha sido captada de un modo u otro por la doctrina, la cual ha distinguido tradicionalmente entre el aspecto *jurídico* y el aspecto *contable* (o técnico-contable) de los

⁵¹ Véase el primer párrafo del art. 73.4 de la LGP.

⁵² Véase la Circular 2/2016, de 15 de abril, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre plazos para el pago en el cumplimiento de obligaciones económicas del Sector Público estatal.

⁵³ Véase el FJ cuarto de la STS de 11 de octubre de 2006, rec. 3840/2001.

⁵⁴ En la búsqueda de una figura jurídica que pudiera explicar el fenómeno en cuya virtud un acto administrativo es un *aspecto* de otro acto administrativo, de modo que uno y otro vienen a confluír para constituir un *acto único*, alguien pudiera verse tentado de recurrir a la figura del *acto administrativo complejo*. Sin embargo, esta categoría no permitiría explicar los numerosos supuestos en que el acto sustantivo y el compromiso de gasto son dictados por el mismo órgano, toda vez que el acto administrativo complejo se define por ser el resultado de la concurrente voluntad de dos o más órganos.

⁵⁵ En cambio, el reconocimiento de la obligación se presenta no tanto como una decisión o acto de voluntad, sino como un acto de comprobación o, si se quiere, de certificación. En definitiva, no como una declaración de voluntad, sino de *conocimiento*, por utilizar los términos de la definición amplia de acto administrativo que, siguiendo a Zanobini, recogieron entre nosotros García de Enterría y Fernández Rodríguez.

actos presupuestarios, y en especial de la autorización del gasto (Villar Palasí, 1966, p. 26; Palao Taboada, 1985, p. 102; Bayona de Perogordo y Soler Roch, 1989, p. 544; Martínez Lago, 1992, p. 240; García Novoa, 1999, p. 105; Martínez Giner, 2022, p. 190). Sin embargo, para Pascual García (1986, pp. 295-296) no deben confundirse los actos de gestión presupuestaria con los actos contables (conexos a aquellos pero distintos), pese a que la normativa presupuestaria y contable utilice la misma denominación para unos y otros.

Es notable la importancia de esa vertiente contable de los actos presupuestarios —o la de los propios actos contables, si se entiende que son distintos de los actos de gestión presupuestaria—, pues su finalidad sería la de «garantizar *ex ante* la cobertura presupuestaria de los actos de gestión y posibilitar *a posteriori* la rendición de cuentas al Tribunal» (Pascual García y Rodríguez Castaño, 2018, p. 644).

Lo explicado es suficiente para poder seguir adelante. Solo resta apuntar que la imbricación entre lo jurídico y lo técnico-contable es tan estrecha que los propios documentos contables, que deben expedirse tras la adopción de cada acto presupuestario para su toma de razón en la contabilidad, pueden servir de soporte documental de los propios actos presupuestarios⁵⁶.

5. EXPOSICIÓN, ANÁLISIS Y VALORACIÓN DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS AUTONÓMICAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DEL GASTO

5.1. La nueva configuración normativa del procedimiento de gasto

Efectuado el análisis anterior, es posible aproximarse ahora a las novedades que determinadas comunidades autónomas, en concreto Castilla-La Mancha y Andalucía, han introducido en sus respectivas leyes de Hacienda en materia de procedimiento de gasto⁵⁷. Tales novedades pueden sintetizarse del siguiente modo:

- a) La aprobación y la disposición del gasto quedan caracterizadas por su «correspondencia» con determinados actos o negocios sustantivos.
Se prescinde de toda definición de las fases de aprobación y de la disposición del gasto. Ya no se dice que la aprobación y la disposición del gasto *son actos*, sino que solo se establece su *correspondencia* con un determinado acto o negocio sustantivo. Lo que sí es caracterizado es ese acto o negocio sustantivo, en los términos que ahora veremos.
En primer lugar, la aprobación del gasto (o «aprobación de la realización de gasto», según el nombre que se le da ahora) se *corresponde* con el acto o negocio jurídico «que conlleva la realización de un gasto determinado» por una cuantía cierta o aproximada, «reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario»⁵⁸.
Y la disposición del gasto, por su parte, se *corresponde* con el acto o negocio jurídico del que se deriva «un compromiso de gasto frente a terceros» o «con relevancia jurídica para con terceros», que —en el caso manchego— «vincula a la Hacienda Pública regional a la realización del gasto a que se refiera en la cuantía y condiciones establecidas»⁵⁹.
- b) El reconocimiento de la obligación no se corresponde con ningún acto o negocio sustantivo.
Si bien ya no se establece que el reconocimiento de la obligación sea un «acto», tampoco se señala para él una «correspondencia» con un acto o negocio sustantivo. Tan solo se indica cuál es su efecto o función: declarar «la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública» y comportar «la propuesta de pago correspondiente»⁶⁰.
- c) Las fases de la ejecución presupuestaria son generadas o producidas por los propios actos o negocios sustantivos, y se van sucediendo a medida que estos se «materializan»⁶¹.

⁵⁶ En el ámbito estatal, véase la Regla 61.2 de la IOC.

⁵⁷ Tales novedades han sido introducidas por la Ley 1/2023, de 27 de enero, de Medidas Administrativas, Financieras y Tributarias de Castilla-La Mancha y por el Decreto Ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones con los ciudadanos de la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica de Andalucía.

⁵⁸ Véase la letra a) del art. 58.1 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha (en adelante TRLHCM), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, y la letra a) del apdo. 1 del art. 52 *bis* del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (en adelante, TRLGHPJA), aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.

⁵⁹ Véase la letra b) del art. 58.1 del TRLHCM, y la letra b) del apdo. 1 del art. 52 *bis* del TRLGHPJA.

⁶⁰ Véase la letra c) del art. 58.1 del TRLHCM y la letra c) del apdo. 1 del art. 52 *bis* del TRLGHPJA.

⁶¹ Véase el art. 58.2 del TRLHCM y el apdo. 2 del art. 52 *bis* del TRLGHPJA.

- d) Identidad de los órganos competentes en materia administrativa (sustantiva) y presupuestaria. Se establece que la competencia en materia de gestión de los gastos corresponderá a quienes la ostenten para adoptar los actos administrativos y negocios jurídicos que los generen y ejecuten⁶². La delegación o desconcentración de alguna de esas competencias se entenderá siempre referida a las dos competencias⁶³ (la de gestión administrativa y la de gestión presupuestaria).

5.2. El trasfondo de estas reformas: la integración electrónica de los expedientes y la automatización de la gestión contable

La nueva regulación del procedimiento de gasto llevada a cabo por Castilla-La Mancha y Andalucía ha sido propiciada por determinadas innovaciones en el campo de la Administración digital y electrónica, de las que, sin embargo, poco se dice en las exposiciones de motivos de las leyes autonómicas que han introducido la nueva regulación. No todas esas innovaciones constituyen, en verdad, realidades completamente nuevas, pues algunas de ellas llevan algún tiempo siendo empleadas (al menos en cierta clase de expedientes) por algunas Administraciones, a menudo con escasa plasmación y visibilidad normativa. Sin una mínima referencia a tales innovaciones, que aquí solo puede ser telegráfica, el análisis quedaría incompleto.

Siguiendo a Castellanos Garijo (2024), tres son, en esencia, los puntos a destacar:

- a) Integración electrónica de los sistemas de gestión administrativa y de gestión financiera y contable. Partiendo de la digitalización de los procedimientos (externos e internos), el primer paso es la integración de los sistemas de gestión electrónica que canalizan la tramitación de los procedimientos administrativos (contratación, subvenciones, etc.) con los sistemas de control interno y de gestión económico-financiera y contable (Castellanos Garijo, 2024, p. 181).
- b) La automatización de la gestión contable. La integración electrónica de expedientes constituye el presupuesto necesario para una segunda medida, también propiciada por la tecnología: la automatización de la gestión contable (Castellanos Garijo, 2024, pp. 182-183). Desaparece el documento contable en papel, y es sustituido por anotaciones contables en el sistema, que son (o serán en el futuro) generadas de forma automatizada una vez adoptados los correspondientes actos o negocios sustantivos.
- c) La adaptación de las tareas de fiscalización y control al nuevo modelo. Los trabajos de control o fiscalización llevados a cabo por los órganos de control interno de las Administraciones deben (o deberán) ser objeto de adaptación al nuevo modelo. Esa adaptación pasaría esencialmente por dos clases de medidas: la automatización de las tareas de control y comprobación⁶⁴, y un mayor protagonismo del control posterior sobre la fiscalización previa (Castellanos Garijo, 2024, p. 176).

5.3. Análisis crítico del nuevo modelo

Si bien creo, como luego desarrollaré, que las reformas autonómicas analizadas en el epígrafe anterior responden, en cuanto al fondo, a una idea plausible, opino también que desde el punto de vista formal o técnico presentan ciertos inconvenientes, que es oportuno comentar.

Por lo que hace a la aprobación y la disposición del gasto, las reseñadas regulaciones autonómicas determinan su nueva situación o estatus utilizando una formulación lingüística poco convencional en el campo jurídico, al señalar que dichas fases presupuestarias «se corresponden» con un determinado acto o negocio sustantivo.

Ahora bien, una relación de *correspondencia* implica, por definición, la existencia de dos cosas distintas, aquellas que están involucradas en esa relación. Sin embargo, aquí de una de ellas no queda ya sino el nombre y su condición de fase presupuestaria, pero sin que se especifique qué es o en qué consiste. Solo uno de los términos o elementos de la relación queda definido o caracterizado: el acto o negocio sustantivo.

⁶² Véase el art. 61.1 del TRLHCM, y el art. 52.1 del TRLGHPJA.

⁶³ Véase el art. 61.2 del TRLHCM, y el art. 52.2 del TRLGHPJA.

⁶⁴ Esa automatización ya aparece prevista en el nuevo apdo. 3 del art. 152 de la LGP (en vigor desde el 1 de enero de 2022), si bien en términos de una posibilidad que debe concretarse mediante resolución de la persona titular de la Intervención General de la Administración del Estado.

En realidad, la norma presume en el lector una noción previa de lo que es la aprobación y el compromiso de gasto, noción que la nueva legislación no expresa. Quien atesore esa noción previa, podrá hacerse una idea de la intención que se halla detrás de esas reformas. Pero quien no posea esa noción, no estará en condiciones de decir –y saber– qué es y cuál es la función de la aprobación y de la disposición del gasto, sino que únicamente podrá *señalar* con qué acto sustantivo *se corresponden*.

Lo que podrá apreciar quien sí cuente con esa noción previa es que las funciones y atributos que tradicionalmente se han conferido a los actos presupuestarios son ahora trasladadas a los actos y negocios sustantivos, que absorben así el contenido tradicional de aquellos.

En cuanto a la finalidad que con ello se persigue, la exposición de motivos del Decreto Ley 3/2024 aclara que el objetivo es la «simbiosis» entre los procedimientos de gestión administrativa y los de gestión presupuestaria, hasta alcanzar, en su punto máximo, «la fusión de ambos procedimientos en uno solo». Esto se conseguiría, como explica Castellanos Garijo (2024, p. 187), convirtiendo «el acto de ejecución presupuestaria en un efecto del acto administrativo». Así, se suprime «el acto de voluntad presupuestaria para subsumirlo en el acto administrativo que la origina» (Castellanos Garijo, 2024, p. 178). En efecto, la Ley de Hacienda manchega establece ahora que «la ejecución presupuestaria quedará subsumida en los actos de gestión de los que derive, de tal manera que la adopción del acto o negocio jurídico que conlleve el gasto producirá la fase de gestión presupuestaria que le corresponda»⁶⁵. De este modo, «el doble camino se convierte en único, el procedimiento administrativo, cuyo reflejo presupuestario y contable será inseparable del mismo» (Castellanos Garijo, 2024, p. 187).

Lo cierto, sin embargo, es que no es una novedad concebir el acto presupuestario como un *efecto* del acto administrativo, o subsumir el primero dentro de este último. Esa es la perspectiva, como ha quedado visto, del art. 117.1 de la LCSP y del art. 34.2 de la LGS, y es también la concepción que, desde hace décadas, sostiene un importante sector doctrinal en relación con lo que sucede con el compromiso de gasto⁶⁶. Lo novedoso en estas regulaciones autonómicas es la voluntad de dar un carácter general a esa integración o incluso fusión de los dos procedimientos, de forma que ya no se trate de algo que acontece puntualmente con ciertos actos presupuestarios y en algunos procedimientos, sino en toda clase de procedimientos que impliquen gasto⁶⁷.

El asunto, desde mi punto de vista, es que llevar a cabo esa operación desde el exclusivo marco de la legislación presupuestaria plantea no pocas complicaciones. Diría que es necesario un enfoque integral, de modo que las reformas lleguen también –acompañadamente– a la legislación administrativa general y especial.

Un primer problema, no menor, es el de confeccionar una definición o caracterización de los actos sustantivos –que ahora van a absorber a los actos presupuestarios– que pueda ser común para toda clase de procedimientos administrativos susceptibles de generar gastos. No se deja margen a la duda cuando, a la hora de identificar el acto sustantivo que genera el efecto presupuestario, se establece que «la resolución de concesión de la subvención conllevará el compromiso de gasto». Pero cuando para identificar el acto sustantivo se recurre a fórmulas genéricas de impronta, además, típicamente presupuestaria, como «el que conlleve la realización de un gasto» o el que comporte «un compromiso de gasto», se deja en la indefinición el concreto acto del procedimiento administrativo que genera el efecto presupuestario. En el caso de los contratos y de las subvenciones, puede que no sea difícil establecer esa *correspondencia*, si bien ello no por la claridad de estas regulaciones, sino porque existen preceptos legales (aunque sea, a veces, en normas estatales de carácter no básico) que expresamente la establecen. Pero es fácil imaginar que en el caso de otros procedimientos habrá necesidad de aclarar dudas y unificar criterios, especialmente cuando se trate de identificar el acto sustantivo que *se corresponde* con la aprobación del gasto.

Otro problema de estas regulaciones es el de su difícil conjugación con otros preceptos del ordenamiento jurídico. Recuérdese que el art. 73 de la LGP, y todos aquellos que responden al mismo patrón en las legislaciones autonómicas, no hacen otra cosa, en esencia, que recoger un conjunto de definiciones, las cuales van a hacer posible integrar o esclarecer el significado de otros preceptos. Advertido esto, véase ahora cómo la regla en cuya virtud «la resolución de aprobación del expediente de contratación implicará la

⁶⁵ Véase el inciso final del art. 61.1 del TRLHCM.

⁶⁶ Así, claramente, en Pascual García y Rodríguez Castaño (2018, p. 561) cuando señalan que el compromiso de gasto se presenta «como un efecto inescindible del acto negocial que genera la obligación financiera».

⁶⁷ Lo novedoso es, quizá también, la voluntad de que esa *subsunición* del acto presupuestario en el acto sustantivo no se quede solo en el texto de las leyes, sino que sea una efectiva realidad material.

aprobación del gasto», se torna de difícil intelección cuando se la conecta con lo dispuesto en las regulaciones manchega y andaluza, desde el momento en que estas no hacen otra cosa que remitir de nuevo al propio acto sustantivo. De esta manera, lo que el art. 117.1 de la LCSP acaba diciendo —si se interpreta a la luz de las citadas regulaciones— es que «la resolución de aprobación del expediente de contratación implicará la resolución de aprobación del expediente de contratación». El mismo problema de circularidad se plantearía con un precepto (no básico) como el recogido en el art. 34.2 de la LGS.

En el caso particular del reconocimiento de la obligación, la situación en que queda es extraña. La ley ya no dice que sea un *acto*, pero tampoco establece su correspondencia con algún acto sustantivo. Parece que los legisladores autonómicos han querido llevar hasta el final su voluntad de que las fases presupuestarias dejen de concretarse en actos presupuestarios, por lo que privan también de esa condición al reconocimiento de la obligación, pero ello al precio de dejar en la incertidumbre *cómo* se materializará esta fase de la gestión del gasto. El asunto es de notable importancia, porque no son pocas las consecuencias que la legislación asocia al reconocimiento de la obligación, de modo que es preciso saber a qué órgano debe imputarse el mismo y, sobre todo, en qué concreto momento debe entenderse producido. Luego volveré sobre ello.

En cuanto al tema competencial, establecer la identidad de órganos competentes en materia presupuestaria y administrativa pudiera parecer, *prima facie*, coherente con la finalidad perseguida por estas reformas. Sin embargo, si solo ha de existir un procedimiento⁶⁸, de modo que las fases presupuestarias (aprobación y disposición del gasto) van a ser *generadas* por los propios actos y negocios sustantivos, sucediéndose a medida que estos se «materializan», no parece haber razón para la subsistencia de una «competencia en materia de gestión de los gastos», ni es fácil imaginar en qué se traducirá esa competencia, esto es, a qué actos dará lugar su ejercicio⁶⁹.

Conservar la competencia presupuestaria solo podría conservar algún sentido cuando la fase presupuestaria no tiene correspondencia con un acto o negocio sustantivo, como sucede en estas regulaciones con el reconocimiento de la obligación. Pero, para cuando eso sucede, no parece que la competencia de gestión presupuestaria pueda venir dada por la competencia en materia administrativa (sustantiva) o identificarse con esta, desde el momento en que no hay un acto sustantivo al que uno pueda remitirse para descifrar quién tiene la competencia para reconocer la obligación.

En definitiva, a mi modo de ver estas reformas autonómicas se mueven todavía entre dos modelos o paradigmas: el que tradicionalmente ha asumido la legislación presupuestaria, que concibe que cada fase presupuestaria se concreta en la adopción de un acto *presupuestario*; y el nuevo, que las concibe como un efecto o consecuencia derivado del acto sustantivo⁷⁰.

5.4. El acierto de estas reformas: hacia la pérdida de sustantividad jurídica de la gestión presupuestaria del pago de las obligaciones

El análisis anterior no debiera hacer pensar que mi opinión de estas reformas es simplemente negativa. Al contrario, creo que las mismas apuntan en la dirección del futuro, y en alguna medida del presente, sin perjuicio de los problemas o dudas que suscita su factura técnica.

⁶⁸ Y, por tanto, solo ha de existir también un expediente, al que Andalucía da por nombre «expediente administrativo de gasto», sintagma que sustituye en el TRLGHPJA a todas las referencias que antes se hacían al «expediente de gasto». Véase al respecto la exposición de motivos del Decreto Ley 3/2024.

⁶⁹ El legislador castellano-manchego se muestra consecuente con el nuevo modelo cuando suprime del art. 9 del TRLHCM toda referencia a la competencia de los titulares de las Consejerías para autorizar gastos, comprometerlos, reconocer obligaciones y proponer su pago. Sin embargo, en el art. 61 del mismo TRLHCM vemos aparecer esa competencia «en materia de gestión de gastos» —que no ya para autorizar, comprometer gastos y reconocer obligaciones— sin que personalmente sea capaz de ver qué razón sigue habiendo para esa competencia. Por su parte, el legislador andaluz explica en la exposición de motivos del Decreto Ley 3/2024 que la competencia para la ejecución presupuestaria es «accesoria a la administrativa de la que trae causa». De nuevo, no veo necesidad de dos atribuciones competenciales para dictar un mismo y único acto (el sustantivo). A este respecto, creo que la referencia debiera ser el art. 34.2 de la LGS (no básico), que —en buena lógica— no establece ninguna salvedad para el caso de que la competencia para dictar la resolución de concesión y para comprometer el gasto recaigan sobre órganos diferentes (sin que tampoco el art. 17 del Reglamento de desarrollo de la LGS señale que la delegación de la competencia para conceder subvenciones comporte la delegación de la competencia para comprometer el gasto). Salvedad que, sin embargo, sí se ve forzado a hacer el art. 117.1 de la LCSP para la aprobación del gasto, siquiera sea porque, al ser básico, debe respetar la distribución interna de competencias en el seno de las Administraciones autonómicas (amén del supuesto en que no se hubiera podido establecer previamente el presupuesto).

⁷⁰ Algo, por lo demás, comprensible, pues no es fácil pasar de un modelo que ha estado vigente durante décadas a otro como el que implantan estas legislaciones sin arrastrar algunos residuos del primero o sin pasar por un cierto periodo de transición.

En efecto, el destino natural y lógico de la gestión del pago de las obligaciones de la Hacienda pública es el de la integración o fusión de las vertientes administrativa y presupuestaria, de modo que se supere cualquier desconexión entre ellas. Y en el camino hacia esa integración o fusión, un paso decisivo es la pérdida de sustantividad jurídica del acto presupuestario, como estas regulaciones autonómicas han sabido ver.

La pérdida de sustantividad de los actos presupuestarios goza, desde hace mucho tiempo, de puntuales plasmaciones en la legislación del Estado. La regla en cuya virtud la resolución de aprobación del expediente de contratación «implicará también la aprobación del gasto», o la regla conforme a la cual «la resolución de concesión de la subvención conllevará el compromiso del gasto correspondiente», son manifestaciones claras de esa pérdida de sustantividad jurídica. En ambos casos el acto presupuestario se diluye o vierte en el acto sustantivo, de forma que dictado este ya no hace falta —en teoría— dictar un segundo acto, ni adoptar una segunda *decisión*. Ya se diga que el acto presupuestario está *inserto* en el acto sustantivo, o que el primero es un *efecto* derivado del segundo, lo cierto es que, en ambas reglas, el acto presupuestario pierde su condición de ente jurídico con sustantividad y singularidad propia y separada.

Tal clase de reglas pone de manifiesto la prioridad jurídica del acto sustantivo sobre el acto presupuestario, pues de otro modo el primero no podría absorber al segundo⁷¹. Esa prioridad quiere ser expresada por el legislador andaluz cuando establece que los actos de ejecución presupuestaria «son *actos debidos* consecuencia de los actos de gestión administrativa o negocios jurídicos de los que derive»⁷². En efecto, el acto presupuestario puede ser explicado —de acuerdo con el tradicional silogismo hipotético jurídico, y siempre en el caso de las obligaciones voluntarias— como la necesaria consecuencia jurídica de un supuesto de hecho que no consiste ni exige otra cosa que la adopción de otro acto: el acto sustantivo. Es decir: *si* se aprueba una convocatoria de subvenciones, entonces *debe* aprobarse el gasto; *si* se adjudica (o formaliza) un contrato, entonces *debe* comprometerse el gasto. Ahora bien, para poder concebir el acto presupuestario de este modo es necesaria una redefinición de su contenido, significación y efectos. Es necesario, en concreto, despojarlos de su condición de actos jurídicos por los que la Administración declara una voluntad o adopta una decisión, ya sea la de autorizar o acordar la realización de un gasto.

Ese carácter imperativo, *debido*, del acto presupuestario, en los términos que acaban de exponerse, está en sintonía con la ausencia de discrecionalidad que alguna doctrina ha sabido reconocer en los actos presupuestarios, o en alguno de ellos. De forma aún más clara, se dice que el desarrollo y culminación del procedimiento de gasto «vienen impuestos a la Administración como modo de satisfacer y cumplir la preexistente obligación económica, jurídicamente vinculante», de modo que dicho procedimiento «constituye una actuación debida, permitiendo configurar una función de gasto público en sentido estricto» (Martín Queralt *et al.*, 2025, p. 986). Sin duda esto es así, pero para penetrar en la verdadera razón de ese carácter debido es preciso seguir descendiendo en el razonamiento, aun a riesgo de caer en lo que pueden parecer obviedades.

El carácter *debido* del procedimiento de gasto no es explicable por la sola circunstancia de que la Administración se halle vinculada formal y positivamente a la ley, y en concreto a un artículo como el 73 de la LGP. Si el procedimiento de gasto es una actuación *debida* se debe a que los actos que integran ese procedimiento son los que garantizan que la obligación nazca y cuente con cobertura presupuestaria. Esta, y no otra, es la verdadera importancia y virtualidad de los actos presupuestarios: reservar cautelarmente crédito (aprobación del gasto), afectar definitivamente crédito a la obligación (compromiso del gasto) y finalmente aplicar (ejecutándolo) el crédito a la obligación (reconocimiento de la obligación). Al ser el crédito condición de validez (en el caso de las obligaciones voluntarias) y de pago de las obligaciones, los actos presupuestarios devienen debidos e ineludibles, pues es por su mediación que la obligación va a contar con ese crédito. Resulta así que el carácter debido del procedimiento de gasto (y de los actos que lo integran) encuentra su auténtico fundamento jurídico no en un artículo de contenido esencialmente aclaratorio como el 73 de la LGP, sino en los arts. 46 (validez) y 21.1 (exigibilidad o pago) de la LGP. Son los preceptos recogidos en estos artículos (que, por cierto, no regulan ningún procedimiento) los que hacen del procedimiento de gasto una actuación ineludible, necesaria: necesaria para la validez y cumplimiento de las obligaciones.

Ahora bien, las definiciones normativas que históricamente se han formulado de los actos presupuestarios siempre han querido hacer de ellos algo más que puras operaciones por las que se vincula crédito a

⁷¹ La prioridad o preeminencia de los procedimientos administrativos sobre el procedimiento de gasto ha sido puesta de manifiesto por algunos autores. Así, cuando —frente a la pretensión de que en el procedimiento de gasto se desenvuelve lo que se da en llamar una «relación jurídica de gasto público»— se afirma que dicho procedimiento únicamente «constituye pura actividad *medial*, instrumental, de habilitación de medios para que el Estado o el ente público pueda cumplir sus fines institucionales» (Rodríguez Bereijo, 1976, p. 335).

⁷² Véase el segundo párrafo del art. 52.1 del TRLGHPJA.

la obligación, que son practicadas *en ejecución* de una decisión adoptada, no en sede presupuestaria, sino administrativa. En concreto, han aparecido, como hemos visto en este trabajo, como decisiones o actos de voluntad por los que *se autoriza* o *se acuerda* la realización de un gasto (cuando no las propias obras, servicios y subvenciones), ello siempre con pretendidos efectos *jurídico-sustantivos*⁷³.

Una crítica completa y exhaustiva de esta concepción de los actos presupuestarios como actos que expresan una voluntad o decisión jurídica (supuestamente distinta, además, de aquella que se expresa en los actos sustantivos) exigiría de un desarrollo teórico que no es posible llevar a cabo en un trabajo como el presente. Tal examen crítico demandaría un espacio mayor, así como la clase de esfuerzo que, a mediados de los años setenta del pasado siglo, Rodríguez Bereijo (1976, p. 332) animaba a efectuar a los estudiosos del derecho financiero⁷⁴, en orden a clarificar la naturaleza y efectos de los actos presupuestarios, así como el engarce del procedimiento de gasto con las obligaciones pecuniarias del Estado⁷⁵.

No obstante, sí son posibles unas breves y provisionales notas de ese examen crítico, a la luz de lo que en este mismo estudio se ha dicho.

La ausencia de razón para hacer del compromiso de gasto un acto de *voluntad* o una *decisión jurídica* se hace evidente cuando esa decisión no es otra que la de «acordar las obras, servicios o subvenciones», y cuando su efecto es el de «vincular a la realización de un gasto». Tal acuerdo y tal efecto son los propios del acto o negocio sustantivo, de modo que residenciarlos en otro lugar (el acto presupuestario) no solo genera confusión, sino que parece desproveer a tales actos y negocios de la función y eficacia que les son inherentes. A la postre, acaba siendo necesario entender que el acto presupuestario no es otro que el propio acto sustantivo⁷⁶, lo que seguramente es la mejor prueba de lo desacertado que resulta dotar al primero de la sustantividad jurídica que históricamente se le ha querido asignar.

En el caso particular del acto de aprobación del gasto, es preciso distinguir entre las dos decisiones que supuestamente se expresarían en él. Entendido como «acuerdo de realizar un gasto», se trata de una decisión *jurídicamente* irrelevante. Irrelevante, por supuesto, a nivel externo, pues no obliga a realizar ese gasto frente a un tercero⁷⁷. Pero irrelevante, también, a nivel interno, al tratarse de un acto que tampoco vincula a la propia Administración a realizar ese gasto, desde el momento en que puede *libremente revocarlo* o hacerlo desaparecer, sin necesidad de un procedimiento formal de revisión o revocación y sin la menor consecuencia⁷⁸. Solo entendido como «autorización de realizar un gasto» estaría justificado dotar a esta fase de

⁷³ En mi opinión, y hasta donde conozco, quien mejor ha visto el modo en que el procedimiento de gasto ha querido asumir para sí una sustantividad que no le corresponde es Ruiz Ojeda (1993, pp. 160-163), cuando observó cómo un sector doctrinal había llevado a cabo una «"procedimentalización" de la obligación extrapresupuestaria, es decir, la conversión de la relación jurídico-material externa en una fase del procedimiento de gasto para poder operar sobre aquella desde dentro de éste». De este modo, la obligación quedaba «"procedimentalizada", convertida en una simple fase o elemento de un fenómeno que es solo formal y no relacional». El resultado final era que ya no hacía falta «salir del procedimiento de gasto porque no hay nada fuera de él: la obligación es la obligación presupuestaria, la relación obligatoria es la relación jurídica de gasto público». La fase a la que se refiere el autor en estas citas es la del reconocimiento y liquidación de la obligación. No obstante, es necesario precisar que estas afirmaciones se efectuaban en un contexto y con una finalidad diferentes a las de este trabajo (y de mayor alcance también), pues su objeto era la crítica de la doctrina de la relación jurídica de gasto público y, en último término, de la teoría de la doble condicionalidad.

⁷⁴ Advertía el citado autor sobre la necesidad de «un mayor desarrollo teórico» de todo lo relacionado con los actos presupuestarios y el procedimiento de gasto. Lo cierto es que el derecho presupuestario ha sido objeto durante décadas de una atención por la doctrina financiera muy inferior a aquella que se ha dispensado al derecho tributario, lo cual ha tenido su incidencia en la situación actual de la regulación presupuestaria, como ha reconocido recientemente Lasarte Álvarez (2021, p. 656).

⁷⁵ Entre los esfuerzos que se hayan podido hacer en nuestro país en la dirección indicada por Rodríguez Bereijo, destaca sobremanera la que representa una obra como *El procedimiento de ejecución del gasto público*, de Pascual García, a la que repetidamente he hecho alusión en este trabajo, y cuyo contenido ha sido trasladado parcialmente por el autor a otras de sus obras posteriores. Se trata de la más sólida y completa contribución al estudio y entendimiento de todos los aspectos relacionados con el procedimiento de gasto. Ello sin perjuicio de mi personal discrepancia respecto a algunas de las ideas que en ella se exponen.

⁷⁶ A este respecto, considero preciso subrayar que una cosa es que el crédito presupuestario constituya un *requisito* para el válido nacimiento de la obligación, y otra distinta –conceptualmente más grave– es pretender que el compromiso de gasto es el acto por el que *se acuerdan* (nada menos) las obras, servicios o subvenciones y, asimismo, el que despliega el efecto de vincular a la Administración (nada menos también) a realizar un gasto. Cuando, partiendo de lo primero, se pretende concluir lo segundo (y este es el razonamiento que, a mi parecer, subyace a la mayoría de las definiciones normativas del compromiso de gasto), se hace entonces necesario interpretar que el compromiso de gasto *es el mismo acto* que el sustantivo, corrigiendo así cualquier pretensión que pudiera tener la normativa presupuestaria y contable de que uno y otro sean distintos y, por extensión, cualquier pretensión que pudiera tener de que las obligaciones nacen o se perfeccionan *en el seno del procedimiento de gasto*, y no en el seno del procedimiento administrativo.

⁷⁷ En este sentido, se trata de un acto, como en general se reconoce en la doctrina, no declarativo de derechos e irrecurrible.

⁷⁸ De la posibilidad de revocar *libremente* la autorización del gasto advierte Pascual García (1986, p. 308). En la misma línea, Arellano Pardo (2016, p. 194) observa que la aprobación del gasto puede anularse «sin necesidad de seguir los procedimientos previstos en la normativa administrativa en garantía de los derechos de los particulares».

auténtica sustantividad jurídica. Ahora bien, es un hecho que la legislación española (estatal y autonómica) apenas ha sido consecuente con esta caracterización de la aprobación del gasto como acto de *autorización* (y, por tanto, de control), desde el momento en que –por regla generalísima– ha atribuido históricamente la competencia para aprobar el gasto a los mismos órganos que lo eran también para comprometerlo e, igualmente, para adoptar y celebrar los actos y negocios sustantivos. Esto advertido, lo que en verdad queda de la aprobación del gasto –en términos de decisión o acto de voluntad– una vez se lo desnuda de esos ropajes jurídicos es el visto bueno que un órgano superior da a la propuesta de gasto realizada por un órgano o servicio inferior, tal y como el legislador madrileño ha sabido detectar. Pero esa aceptación o visto bueno (dotado, por cierto, de importantes dosis de discrecionalidad) no tiene –a mi juicio– entidad jurídica suficiente para erigirse en un acto administrativo digno de plasmación legal y constitutivo del inicio de un procedimiento *administrativo* (el procedimiento de gasto), pues es mero trámite interno sin efecto vinculante *ad extra* ni efecto autovinculante *ad intra*, en la medida en que no obliga a la propia Administración a iniciar un procedimiento administrativo (sustantivo) encaminado a que aquella propuesta se acabe materializando en un vínculo obligacional generador de gasto⁷⁹.

Castellanos Garijo explica que en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sí se ha realizado un análisis y cuestionamiento de todos los trámites que forman parte del procedimiento de gasto, de modo que «si en un trámite no había decisión que adoptar debería suprimirse de la normativa y en el caso de que esta no fuese posible modificarla, habría que promover su automatización» (Castellanos Garijo, 2024, p. 179). Lo que ha resultado de ese ejercicio de racionalización es «poner en el centro la actividad administrativa, dejando los actos presupuestarios y el reflejo contable de los mismos como una consecuencia inseparable de los mismos» (Castellanos Garijo, 2024, p. 179). A mi juicio, creo que se puede decir que lo que ha resultado de ese cuestionamiento es la pura y simple desaparición de los actos presupuestarios, y ello por virtud de trasladar su contenido y efectos a los actos sustantivos. De modo que, una vez estos han sido dictados, ya no ha de ser preciso dictar nada más.

En definitiva, ciertos avances en el campo de la Administración digital han dado pie a que el procedimiento de gasto quede finalmente desenmascarado, perdiendo la sustantividad jurídica que históricamente se le ha querido asignar. No se trata de negar que el procedimiento de gasto sea ajeno a las decisiones jurídico-sustantivas o que no tenga que ver con ellas, sino de reparar en que esa sustantividad no reside en el propio procedimiento de gasto, sino en las actuaciones que se dan en el plano de la legalidad administrativa.

No obstante, y como se desprende del ejercicio de análisis que arriba efectué, conservo algunas discrepancias respecto al modo en que los legisladores manchego y andaluz han plasmado normativamente el nuevo modelo. Las principales son las que brevemente expongo a continuación.

Personalmente creo que la legislación presupuestaria no puede prescindir, a día de hoy al menos, de una definición de las fases de aprobación y de disposición del gasto. Prescindir de esa definición, como hacen las legislaciones autonómicas analizadas, no hace sino sumar un poco más de oscuridad a una legislación ya de por sí suficientemente cabalística. Ahora bien, creo igualmente que recoger una definición de esas fases no ha de ser incompatible con la operación de fondo que llevan a cabo, que es la de reducir dichas fases a puro reflejo automatizado de la actividad sustantiva.

En cuanto al reconocimiento de la obligación, opino que la solución dada a esta fase debe ser repensada. Esta fase queda por completo desligada –en estas formulaciones legales– de cualquier acto o actuación jurídica, pues ni es un acto presupuestario ni se *corresponde* tampoco con un concreto acto sustantivo⁸⁰.

⁷⁹ Sintomática me parece, además de curiosa, la definición que ofrece el legislador navarro de la autorización del gasto, al definirlo como «el acto por el cual se manifiesta la intención de realizar un gasto por cuantía cierta o aproximada...» (art. 52.1.a de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra). Ahora bien, «manifestar la intención» de llevar a cabo una acción (la de realizar un gasto) es cosa distinta de adoptar formalmente la decisión jurídica de llevarla a cabo, y no despliega el efecto vinculante (*ad intra* o *ad extra*) que adoptar esa decisión trae consigo.

⁸⁰ Castellanos Garijo (2024, p. 179) explica la opción adoptada por el legislador manchego respecto de esta fase señalando que «el reconocimiento de la obligación no se corresponde con un acto administrativo», pues «las decisiones directivas ya se adoptaron en las fases administrativas precedentes», de modo que «en este momento procedimental solo caben decisiones de carácter técnico-administrativo» (conformar facturas, certificados de conformidad...). En mi opinión, el hecho de que el reconocimiento de la obligación no tenga correspondencia con un acto sustantivo que contenga una declaración de voluntad no significa que no la tenga con ciertas actuaciones que se dan en el plano de la legalidad sustantiva, cualquiera que sea su naturaleza jurídica. A este respecto, el Tribunal Supremo ha señalado en diferentes ocasiones que, en el caso de las certificaciones de obra, «se está ante documentos auténticamente representativos *per se* de un crédito a favor del contratista por la realización de obras realmente ejecutadas a cambio de su precio», de modo que «el reconocimiento del crédito contra la Administración que la certificación de obras supone está comprendido en el acto administrativo que autoriza o acuerda su expedición» (por todas, STSS de 10 de febrero de 2005, rec. 1616/1999, y de 11 de octubre de

Reconocer la obligación sigue siendo –para estas regulaciones– *declarar* la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda pública, pero nada se indica sobre *cómo* se hace esa declaración (y, por tanto, en qué concreto momento se entenderá realizada), ni tampoco podemos saber *quién* la hace. Ahora bien, las consecuencias que la legislación asocia al reconocimiento de la obligación exigen que se tenga certeza tanto del órgano que lo realiza como –muy especialmente– del momento en que se entenderá producido. Se trata, no obstante, de un problema que va más allá de estas regulaciones autonómicas. Creo que la vigente regulación (estatal, autonómica y local) del reconocimiento de la obligación precisa de reflexión y de revisión, pues a día de hoy esta fase se encuentra tensionada por preceptos (y prácticas) que tiran de ella en direcciones opuestas. Dadas las relevantes consecuencias que tiene para el acreedor, tanto en materia de intereses de demora⁸¹ como del plazo de prescripción de su derecho al cobro⁸², se trata de una fase que debiera tener clara visibilidad para él, de modo que pueda conocer con certeza el momento en que se ha realizado, lo que obsta a que el reconocimiento quede en el ámbito puramente interno de la Administración⁸³. Por otra parte, el hecho de que sea una condición para que pueda cobrar y para que comiencen a devengarse intereses le confieren una inequívoca condición de acto *debido*, exigiendo que se realice a la mayor prontitud una vez ha quedado acreditado el derecho al cobro del particular, lo que choca con la circunstancia de que reconocer obligaciones sin crédito sea fuente de responsabilidades⁸⁴, pues esto último puede determinar que la Administración se demore a la hora de llevarlo a cabo⁸⁵. En definitiva, creo que es necesario repensar globalmente el régimen jurídico de esta fase del procedimiento⁸⁶.

Finalmente, el nuevo modelo de procedimiento de gasto diseñado por estas legislaciones autonómicas puede explicar el *iter* que sigue el pago de las obligaciones voluntarias, pero no parece que pueda explicar el camino que recorre el pago de las obligaciones *ex lege* y, en general, de todas aquellas que ya sean exigibles antes de iniciarse dicho procedimiento. Pues, cuando se trata de estas últimas, ni la aprobación ni la disposición del gasto tienen algún acto sustantivo en el que encontrar *correspondencia* o, al menos, la concreta clase de *correspondencia* que estas legislaciones establecen.

Expresadas estas dudas y discrepancias, ninguna de ellas obsta a la valoración positiva que, en lo que hace a la idea de fondo, a mi juicio merecen estas reformas.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las legislaciones autonómicas analizadas en este trabajo han venido a remover un campo del derecho financiero que necesitaba –y sigue necesitando– ser removido. Ello ha venido propiciado por determinados

2006, rec. 3840/2001). Haciéndose eco claramente de esta jurisprudencia, lo mismo viene a decirse en la anteriormente citada Circular 2/2016, de 15 de abril, de la IGAE. También es posible establecer esa correspondencia con la liquidación, que la Administración debe aprobar y notificar a partir de la justificación presentada por el sujeto privado (Busquets López, 2015, pp. 232-235). Y se dan casos en que el reconocimiento de la obligación sí tiene ligazón con un inequívoco acto administrativo, como puedan ser las subvenciones nominativas (véase la Regla 83 de la IOC) o las subvenciones con pago anticipado (Busquets López, 2015, p. 232). En cualquier caso, el acreedor ha de poder saber cuándo ha tenido lugar esta fase.

⁸¹ Fuera de aquellos casos en que existe un régimen específico en materia de intereses de demora (como sucede en materia de contratación), el reconocimiento de la obligación es determinante para que comiencen a devengarse tales intereses en favor del acreedor. Véase el art. 24 de la LGP. En Castilla-La Mancha, véase el art. 33 del TRLHCM. Y en Andalucía, el art. 29 del TRLGHPJA.

⁸² Véase el art. 25.1.b) de la LGP. En Castilla-La Mancha, véase el art. 34.1 de su TRLHCM, que remite a la legislación del Estado. En Andalucía, véase el art. 30.1 de su TRLGHPJA.

⁸³ Sesma Sánchez ha advertido sobre los problemas que, para el acreedor, supone la falta de certeza de la fecha del reconocimiento de la obligación en el ámbito de las subvenciones. Observa la autora que el beneficiario generalmente desconoce con exactitud dicha fecha, de modo que no sabe cuándo empezó a operar la prescripción de su derecho ni desde cuándo puede pedir intereses de mora. Esa incertidumbre «*juega a favor* de la Administración e impide al beneficiario con frecuencia demostrar efectivamente desde qué momento estaba ya legitimado para recibir el pago de la subvención» (Sesma Sánchez, 2005, pp. 372-373).

⁸⁴ Véase art. 28.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En el ámbito local, véase art. 188 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

⁸⁵ En pura teoría, si la Administración ha seguido regularmente el procedimiento de gasto desde su inicio, habrá reservado y afectado crédito en los momentos pertinentes, de modo que en fase de reconocimiento no debería darse la eventualidad de que no dispusiera de crédito adecuado y suficiente. Sin embargo, la distancia entre la teoría y la realidad puede llegar a ser muy acusada en el campo del derecho presupuestario, lo que se ve facilitado por la circunstancia de que sus dinámicas y procedimientos se desenvuelvan por lo común en el ámbito exclusivamente interno.

⁸⁶ García Novoa (1999, p. 108) aprecia que en esta fase se da una importante «mixtura entre los aspectos presupuestarios y los relativos a la gestión de la obligación sustantiva». Un poco en esta línea, creo que en esta fase se da una compleja mixtura de elementos y efectos muy diversos (presupuestarios, contables, sustantivos, internos, externos...) que no están bien ni armónicamente engarzados, y que son difíciles de reunir y armonizar al unísono en un mismo acto o momento.

avances en el campo de la Administración digital y electrónica; avances que, en general, obligarán –ya lo hacen de hecho– a repensar y revisar muchos otros aspectos de dicha rama jurídica⁸⁷.

No parece que la integración electrónica de los expedientes administrativo y presupuestario, así como la automatización de los apuntes contables, haya de tener la menor consecuencia negativa sobre los sujetos privados⁸⁸. Más bien es todo lo contrario, pues ambas cosas han de suponer por fuerza una mayor celeridad en la gestión del pago.

Esa mayor agilidad es subrayada por las exposiciones de motivos de las leyes manchega y andaluza cuando ambas destacan que el impacto de estas reformas «se traduce, en la práctica, en una reducción significativa del número de firmas de actos específicos de ejecución presupuestaria y de documentos contables». Esta simplificación administrativa supondrá –anuncia el legislador andaluz– «que las actuaciones formales a realizar se reducirán una vez que se evitará también la intervención de distintos órganos».

No es despreciable, pues, lo que con estas reformas se consigue. Ahora bien, la tradicional desconexión entre el procedimiento sustantivo y el presupuestario siempre fue motivo de preocupación por razón de problemas que superan en importancia a la existencia de cargas burocráticas excesivas. En concreto, siempre se vio en ella un peligro para la validez y efectividad de las obligaciones de los entes públicos. Es preciso, pues, preguntarse por lo que estas reformas pueden suponer a efectos de paliar o reducir dichos problemas.

Antes de ensayar una respuesta a esta pregunta, creo necesario constatar que la existencia de una adecuada y suficiente conexión entre la legalidad administrativa y la presupuestaria hace tiempo que es una realidad en un terrero tan relevante como la contratación pública. En efecto, *en el plano de lo puramente normativo*, esa coordinación o conexión no goza de mala salud⁸⁹, y ello no ha impedido, sin embargo, que se sigan celebrando contratos sin crédito de forma incluso masiva, tal y como puso de manifiesto un documento tan revelador como el Informe 1415 del Tribunal de Cuentas, aprobado en 2020. Ello es indicativo, seguramente, de que en algún momento se ha podido sobreestimar el impacto positivo que una perfecta conexión *jurídica* entre los expedientes administrativo y presupuestario pudiera tener sobre el cumplimiento por la Administración de la disciplina presupuestaria.

La conexión que estas tecnologías traen y prometen ya no es meramente normativa, sino material o técnica. Se trata de poder tramitar unitaria e integradamente los expedientes en todas y cada una de sus vertientes (administrativa, presupuestaria, contable y de control) y, más aún, que las correspondientes actuaciones sustantivas detonen de forma automatizada las actuaciones u operaciones contables y fiscalizadoras que en cada momento sean pertinentes. ¿No ha de representar todo ello, por fuerza, un paso de gigante para evitar la contracción de obligaciones *voluntarias* sin crédito y, por tanto, teóricamente nulas?

Opino que, para que efectivamente tales tecnologías puedan llegar a representar algo parecido a tal cosa, varias circunstancias deberían darse. En primer lugar, sería necesaria la madurez de las mismas, esto es, su consolidación generalizada en las diferentes Administraciones (lo que a su vez exige la capacidad de financiarlas). En segundo lugar, sería preciso que su uso tuviera carácter jurídicamente obligatorio o vinculante, y no meramente potestativo, pues solo entonces prescindir de esas tecnologías daría lugar a una acción (omisión en este caso) antijurídica. Y, en tercer lugar, sería preciso que esos sistemas integrados de gestión electrónica no solo *permitieran* tramitar unitaria e integradamente los expedientes, sino que además *impidieran* (materialmente) dar un paso en el plano de la legalidad administrativa cuando no se dan las condiciones presupuestarias que deben (jurídicamente) concurrir para dar legítimamente cada uno de esos pasos⁹⁰.

Dándose todo lo anterior, ¿quedaría la Administración *materialmente* imposibilitada de contratar, subvencionar y, en general, gastar sin crédito? Parece evidente que la respuesta ha de ser negativa. Del mismo

⁸⁷ Ello no solo en España, como es obvio. En Francia, por ejemplo, la automatización está acelerando muchos cambios en el ámbito de las finanzas públicas, en campos tales como los trabajos contables o la gestión de la tesorería (Mourroux, 2025, p. 175). El autor subraya que la automatización permite suprimir tareas rutinarias, liberando tiempo para las de control interno y dirección, mejorando la calidad de vida en el trabajo.

⁸⁸ Las anotaciones contables son pura actividad técnica de carácter reglado, debido e interno, de modo de que su automatización no suscita las dudas y precauciones que suelen plantearse cuando se trata de automatizar actos o actuaciones discrecionales. En definitiva, no hay en este caso razón para una «reserva de humanidad», por utilizar una expresión ya común en el ámbito del derecho público.

⁸⁹ Además de la que resulta de lo establecido en los arts. 39.2.c) y 117.1 de la LCSP, se encuentran manifestaciones de esa conexión en arts. como el 35.1.I), el 116.3, el 118.3 o el 324.2.b), entre otros.

⁹⁰ Dicho con un ejemplo, que el sistema gestor no permitiera dictar (generar) una convocatoria de subvenciones si en el presupuesto no existe crédito para financiarla. Estoy hablando aquí de una imposibilidad material, no jurídica, pues jurídicamente el ordenamiento ya prohíbe que se dicte la convocatoria sin crédito (arts. 9.4.e y 34.1 de la LGS). Evidentemente, tal clase de bloqueo (informático) o impedimento debería ceder en aquellos casos en que la Administración está legitimada para obligarse sin crédito (por ejemplo, la contratación de emergencia).

modo que las Administraciones contratan verbalmente (algunas con verdadera normalidad), siempre será posible *generar* un acto administrativo (y, en general, cualquier documento) *fuera* o extramuros del correspondiente sistema integrado de gestión, incluso a través de medios electrónicos y, por tanto, con alguna apariencia de validez y legalidad. Lo que sí es cierto es que, una vez establecido su carácter vinculante, estas tecnologías pueden constituirse en un obstáculo –quizás importante– para que la Administración pueda comprometer obligaciones sin cobertura presupuestaria. Pero difícilmente podrán finiquitar el problema.

En cualquier caso, creo que la regulación del procedimiento de gasto –que ha permanecido inalterada durante décadas– está llamada –en un futuro más o menos próximo– a experimentar cambios en las diferentes Administraciones, y que esos cambios tenderán a moverse en la dirección a la que apuntan estas legislaciones autonómicas. Cambios que darán lugar a que la gestión presupuestaria del pago de las obligaciones de los entes públicos pierda sustantividad jurídica, en el sentido que he comentado en este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano Pardo, P. (2016). El procedimiento administrativo de gasto ante las nuevas leyes de procedimiento administrativo. *Revista Española de Control Externo*, 18(54), 187-227. <https://recex.tcu.es/export/sites/nuevo-recex/galleries/pdf/54ArellanoPardoElprocedimientoadministrativogasto.pdf>
- Bayona de Perogordo, J. J. y Soler Roch, M. T. (1989). *Derecho Financiero. Volumen I* (2.ª ed.). Librería Compás.
- Busquets López, M. A. (2015). El devengo de intereses de demora por razón de las obligaciones de pago de la Hacienda Pública derivadas de la concesión de subvenciones. *Revista Jurídica de les Illes Balears*, 13, 211-240.
- Calvo Vérguez, J. (2008). En torno a la ejecución y liquidación del presupuesto de los entes locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 307, 91-116. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i307.9618>
- Castellanos Garijo, M. (2024). La transformación del control y la gestión del gasto público: más allá de un cambio de formato. *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, 84, 169-187. <https://asocex.es/la-transformacion-del-control-y-la-gestion-del-gasto-publico-mas-alla-de-un-cambio-de-formato/>
- Eleno Rodríguez, D. (1999). Acto administrativo y relación jurídica de gasto. En S. Fuentes Vega (coord.), *El gasto público: ejecución y control* (pp. 57-97). Instituto de Estudios Fiscales.
- García Novoa, C. (1999). Ciclo presupuestario (II). Ejecución del presupuesto. En F. J. Lasarte Álvarez (coord.), *Manual General de Derecho Financiero. Parte General* (pp. 103-129). Comares.
- Lasarte Álvarez, F. J. (2021). Reflexión sobre principios del gasto público y potestades administrativas. En E. Gamero Casado (dir.), *La potestad administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho Administrativo* (pp. 645-666). Tirant lo Blanch.
- Martínez Giner, L. A. (2022). Aspectos procedimentales del gasto público. En L. A. Martínez Giner (coord.), *Manual de Derecho Presupuestario y de los Gastos Públicos* (4.ª ed., pp. 187-212). Tirant lo Blanch.
- Martínez Lago, M. A. (1992). *Manual de Derecho Presupuestario*. Colex.
- Martínez Lago, M. A. y García de la Mora, L. (2013). *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*. Iustel.
- Martínez Sánchez, C. (2024). Gasto público local. En F. Velasco Caballero (dir.), *Tratado de Derecho Local* (2.ª ed., pp. 395-432). Marcial Pons.
- Martín Queral, J., Lozano Serrano, C., Tejerizo López, J. M., Casado Ollero, G. y Orón Moratal, G. (2025). *Curso de Derecho Financiero y Tributario*. Tecnos.
- Miaja Fol, M. (1999). Procedimiento de gasto. En S. Fuentes Vega (coord.), *El gasto público: ejecución y control* (pp. 103-131). Instituto de Estudios Fiscales.
- Mourroux, J. (2025). La démarche de modernisation en finances publiques appuyée par l'automatisation. *Revue Française de Finances Publiques*, 169, 173-178. <https://doi.org/10.3917/rffp.169.0173>
- Nava Escudero, O. (2006). *El Estado deudor frente a sus acreedores. (La exigibilidad de las obligaciones de la Hacienda Pública)*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Palao Taboada, C. (1985). *Derecho Financiero y Tributario*. Colex.
- Palomar Olmeda, A. y Losada González, H. (1995). *El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria y su control*. Dykinson.
- Pascual García, J. (1986). *El procedimiento de ejecución del gasto público* (2.ª ed.). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Pascual García, J. y Rodríguez Castaño, A. R. (2018). *Régimen Jurídico del Gasto Público. Presupuestación, ejecución y control*. Boletín Oficial del Estado.
- Pascual García, J., Rodríguez Castaño, A. R. y Valero Escribano, J. I. (2025). *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas. Edición adaptada a la Ley General de Subvenciones y al Reglamento para su aplicación*. Boletín Oficial del Estado. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2025-359
- Pizarro Nevado, R. (2021). Eficacia y ejecución de los actos administrativos. En M. Rebollo Puig y D. J. Vera Jurado (dirs.), *Derecho Administrativo. Tomo II. Régimen jurídico básico y control de la Administración* (pp. 119-154). Tecnos.

- Rodríguez Bereijo, A. (1970). *El presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Tecnos.
- Rodríguez Bereijo, A. (1976). *Introducción al estudio del Derecho Financiero*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Ruiz Ojeda, A. (1993). *La ejecución de créditos pecuniarios contra entes públicos. La responsabilidad contractual de la Administración y el embargo de dinero público*. Civitas.
- Sainz de Bujanda, F. (1967). *Notas de Derecho Financiero. Tomo I: Introducción y parte general (volumen 3.º)*. Universidad de Madrid-Facultad de Derecho (Sección de Publicaciones e Intercambio).
- Sainz de Bujanda, F. (1993). *Lecciones de Derecho Financiero*. Universidad Complutense-Facultad de Derecho.
- Sesma Sánchez, B. (1998). *Las subvenciones públicas*. Lex Nova.
- Sesma Sánchez, B. (2005). El procedimiento de gestión presupuestaria. En G. Fernández Farreres (dir.), *Comentario a la Ley General de Subvenciones* (pp. 355-385). Civitas.
- Villar Palasí, J. L. (1966). La dinámica del principio de legalidad presupuestaria. *Revista de Administración Pública*, 49, 9-38. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-49-eneroabril-1966/la-dinamica-del-principio-de-legalidad-presupuestaria-2>
- Villar Palasí, J. L. (1979). Legalidad administrativa y legalidad financiera. En *El control del Gasto Público. III Jornadas sobre Control de la Actividad Financiera de la Administración Pública* (pp. 221-232). Instituto de Estudios Fiscales.



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026

Sección: ARTÍCULOS

Recibido: 03-10-2025

Modificado: 16-03-2026

Aceptado: 16-03-2026

Publicación anticipada: 27-05-2026

Publicado: 09-10-2026

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11597>

Páginas: 32-52

Referencia: Campos Jiménez, A. (2026). Cuando el territorio se vuelve injusto: despoblación y derechos en España. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 32-52. <https://doi.org/10.24965/reala.11597>

Cuando el territorio se vuelve injusto: despoblación y derechos en España

When the territory becomes unjust: Depopulation and rights in Spain

Campos Jiménez, Alberto

Universidad de Castilla-La Mancha. Departamento de Ciencia Jurídica y Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6495-3404>

alberto.campos@uclm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor ayudante doctor de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha. Ha sido profesor contratado doctor de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR) y es colaborador de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Líneas de investigación: participación ciudadana, derecho a la información, libertad de expresión, despoblación.

RESUMEN

Objetivos: el trabajo analiza desde una primera aproximación el concepto de la despoblación en España a través de una perspectiva jurídica, evaluando cómo esta realidad territorial afecta al ejercicio efectivo de derechos reconocidos en la Constitución española de 1978. **Metodología:** el presente estudio adopta una metodología jurídico-dogmática y hermenéutica, centrada en el análisis de la doctrina científica y de la jurisprudencia constitucional, complementada con un estudio empírico cuantitativo descriptivo basado en datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, con el fin de contextualizar objetivamente el fenómeno analizado. **Resultados:** la despoblación vulnera derechos como el libre desarrollo de la personalidad (art. 10 CE), la igualdad (art. 14 CE), el acceso a la información (art. 20 CE), la educación (art. 27 CE), la protección de la familia (art. 39 CE) y el medio ambiente (art. 45 CE), entre otros. Esta exclusión territorial genera desigualdades estructurales, debilita la ciudadanía plena y compromete el Estado social y democrático de derecho. **Conclusiones:** es necesario un marco jurídico específico y eficaz para afrontar la despoblación. Se aboga por una acción coordinada del Estado y las comunidades autónomas para garantizar la igualdad territorial, reforzar servicios públicos esenciales y desarrollar políticas estructurales que respeten los mandatos constitucionales de cohesión, equidad y sostenibilidad.

PALABRAS CLAVE

Despoblación; derechos; igualdad territorial; Constitución española; políticas públicas.

ABSTRACT

Objectives: This paper provides an initial analysis of the concept of depopulation in Spain from a legal perspective, evaluating how this territorial reality affects the effective exercise of rights recognized in the Spanish Constitution of 1978. **Methodology:** The present study adopts a legal-dogmatic and hermeneutic methodology, focused on the analysis of scientific doctrine and constitutional jurisprudence, complemented with a descriptive quantitative empirical study based on official data from the National Institute of Statistics, in order to objectively contextualize the phenomenon under analysis. **Results:** Depopulation violates rights such as the free development of personality (art. 10 CE), equality (art. 14 CE), access to information (art. 20 CE), education (art. 27 CE), protection of the family (art. 39 CE), and the environment (art. 45 CE).

CE), among others. This territorial exclusion generates structural inequalities, weakens full citizenship, and jeopardizes the social and democratic rule of law. **Conclusions:** A specific and effective legal framework is necessary to address depopulation. Coordinated action between the State and Autonomous Communities is advocated to ensure territorial equality, strengthen essential public services, and develop structural policies that respect the constitutional mandates of cohesion, equity, and sustainability.

KEYWORDS

Depopulation; rights; territorial equality; Spanish Constitution; public policies.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS. 2.1. DESPOBLACIÓN Y AFECCIÓN AL ÁMBITO RURAL. 2.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN ESPAÑA. 2.3. DATOS ESTADÍSTICOS. 3. AFECCIÓN DE LA DESPOBLACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN. 3.1. INTRODUCCIÓN. 3.1.1. Afección de la despoblación en los derechos constitucionales. 4. CONCLUSIONES. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La Real Academia Española (en adelante, RAE) define el término de despoblación como «acción y efecto de despoblar»¹. Inmediatamente después figura como sinónimo de emigración y éxodo. Otra acepción más técnica sería la de fenómeno demográfico y territorial, que consiste en la disminución del número de habitantes de un territorio o núcleo con relación a un período previo (Álvarez González, 2023, p. 15). Nos encontramos ante un concepto con diversas acepciones, tanto en España como en la Unión Europea (Pazos-Vidal, 2024, p. 23).

Otro término que se ha usado indistintamente con el de despoblación, y cuya utilización comenzaría hace casi una década, es el de «España vaciada». La primera constancia que se tiene de su uso es en la localidad de Allepuz, perteneciente a la comarca del Maestrazgo en Teruel. Aquí, tras unas jornadas de experiencia sobre despoblación, se publicó un manifiesto donde se utilizó dicha terminología (Campo Vidal, 2020). También podremos leer otro término que coincide en contenido con el anterior y que es «la España vacía», y que además es el título de un libro (Del Molino, 2016) que analiza toda la problemática. Tanto un término como otro definen la misma problemática, que es la desigualdad de opciones que tiene la ciudadanía, atendiendo al lugar donde resida y habite.

En el ámbito del derecho europeo, con carácter previo a la utilización del término «despoblación», se han utilizado otros términos desde la década de los años ochenta, para definir zonas o regiones europeas, que, atendiendo a singularidades, merecen un trato especial. Términos usados por la Unión Europea han sido «regiones o islas menos favorecidas», «zonas rurales», «zonas de montaña», «zonas agrícolas desfavorecidas», «zonas distintas de las de montaña que presentan limitaciones naturales significativas», «zonas afectadas por una transición industrial», «regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes» y «zonas transfronterizas» (Fernández Tomás *et al.*, 2012). Existiendo criterios uniformes como índices poblacionales, económicos o geográficos, surge la noción de Zona Escasamente Poblada (Sparsely Populated Area, SPA), que será desarrollada por diversas legislaciones nacionales y autonómicas². De forma más reciente, el Dictamen del Comité Europeo de las Regiones: refuerzo del apoyo de la política de cohesión a las regiones con desventajas geográficas y demográficas (art. 174 del TFUE) utiliza los términos de zonas rurales y zonas afectadas por la transición industrial, denominando así a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como las regiones más septentrionales y las regiones con muy baja densidad de población, las islas, las regiones transfronterizas y las regiones montañosas. Este dictamen incide en que los Fondos Estructurales y el NextGenerationEU deben servir para dar un impulso socioeconómico a las zonas rurales afectadas por el fenómeno de la despoblación, dado que los desequilibrios territoriales existentes se vieron aumentados por la incidencia negativa de la pandemia.

¹ Disponible en <https://dle.rae.es/despoblaci%C3%B3n> (consultada el 25 de septiembre de 2025).

² Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha.

Tras la aproximación al fenómeno terminológico analizado, el objeto de este trabajo es abordar el fenómeno de la despoblación en España desde una perspectiva jurídica y, en especial, constitucional. Existen muchos estudios relativos a la despoblación, pero escasos los que analizan la problemática desde una visión constitucional. Nos encontramos ante un problema social, demográfico y económico, que incide negativamente en los derechos de la persona reconocidos por la Constitución española (en adelante, CE), como a continuación analizaremos.

2. MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1. Despoblación y afección al ámbito rural

El desequilibrio poblacional es una constante en las últimas décadas en España, así como en otros países europeos. Factores como la ruralidad, la dispersión, la insularidad y el envejecimiento poblacional agravan los desequilibrios demográficos que afectan a nuestro territorio. El saldo poblacional vegetativo negativo (más defunciones que nacimientos) es el principal motivo de la despoblación, unido a saldos migratorios negativos (cuando la emigración supera la inmigración), siendo ambos factores las primordiales causas (Pinilla y Sáez, 2017, p. 2).

Nos centraremos en la desertización demográfica (Álvarez González, 2023, p. 15), que se produce en áreas geográficas de baja densidad poblacional, que conlleva que surjan y se acrecienten las desigualdades. Tenemos que retroceder y analizar la década de los años cincuenta y sesenta del siglo xx para conocer los motivos que originan el éxodo rural. No estamos ante un fenómeno aislado que se produce solo en España, sino que, en el resto de los países industrializados, tanto en los Estados Unidos de Norteamérica como en otros países de Europa, tales como Italia, Francia, Alemania, también se produce, abandonándose la agricultura por una gran parte de un sector de la población e integrándose esas personas al sector industrial (Sargent, 1974, p. 120). En el proceso migratorio existen dos teorías doctrinales totalmente opuestas: aquellas que consideran que el éxodo rural y la migración desde el ámbito rural a las grandes ciudades fue positiva, favoreciendo el crecimiento industrial del Estado y el desarrollo económico (Myrdal, 1959, pp. 35-50); y otras, que se centran en una visión idílica de la agricultura, donde la gran parte de la población vivía de ese sector productivo (Romero González, 1980, p. 34). Lo cierto es que son diversas las causas que originaron esos movimientos traslaticios de población, que se han repetido a lo largo de la historia.

2.2. Evolución histórica en España

La despoblación, como analizaremos más adelante, es una cuestión problemática a la que se están dedicando desde hace años numerosas políticas públicas, tanto europeas, nacionales como autonómicas. Por ello, es necesario examinar cómo ha ido evolucionando la despoblación en diferentes periodos de la historia de España hasta llegar a la actualidad, para así conocer cómo afectan esas circunstancias a la sociedad en el desarrollo de los derechos reconocidos por la CE. El principal problema demográfico será la pérdida cuantitativa de recursos humanos con el descenso de la densidad poblacional (Bielza de Ory, 2003, p. 19).

El éxodo rural, es decir, la migración de población desde determinadas zonas a los núcleos urbanos en pleno proceso de expansión, tendrá lugar especialmente a partir de la década de los años cincuenta del siglo xx. Los motivos que ocasionaron este desplazamiento serían principalmente derivados de la búsqueda de oportunidades laborales que, además, se reflejaba en los salarios, así como la cercanía de determinados servicios básicos, que en las zonas desde las que se emigraba, o eran precarios o ni siquiera se disponía de ellos.

El auge del desarrollo económico del país en esa época no se produce de la misma forma en todo el territorio nacional. Estará marcado, de forma más aguda, por el éxodo rural y conllevará las circunstancias actuales de la despoblación en determinadas zonas geográficas de España. Debemos señalar especialmente comarcas con características geográficas muy marcadas, como zonas montañosas, que no se integraron en la economía de la región. Factores como suelos pobres y accidentados, temperaturas bajas, difícil topografía... conllevaron una mala agricultura, motor económico principal de esos territorios. De esta forma, podemos llegar a la idea de que aquellas comunidades que no pueden llegar a integrarse en el desarrollo que lo circunda tienden a extinguirse (Mira, 1978, p. 55). No hay que olvidar la situación en la que vivía gran parte de la población que decidió emigrar con grandes deficiencias en determinadas localidades (Clout, 1976, p. 36). La carencia o inexistencia en los servicios básicos de agua, electricidad, saneamiento...

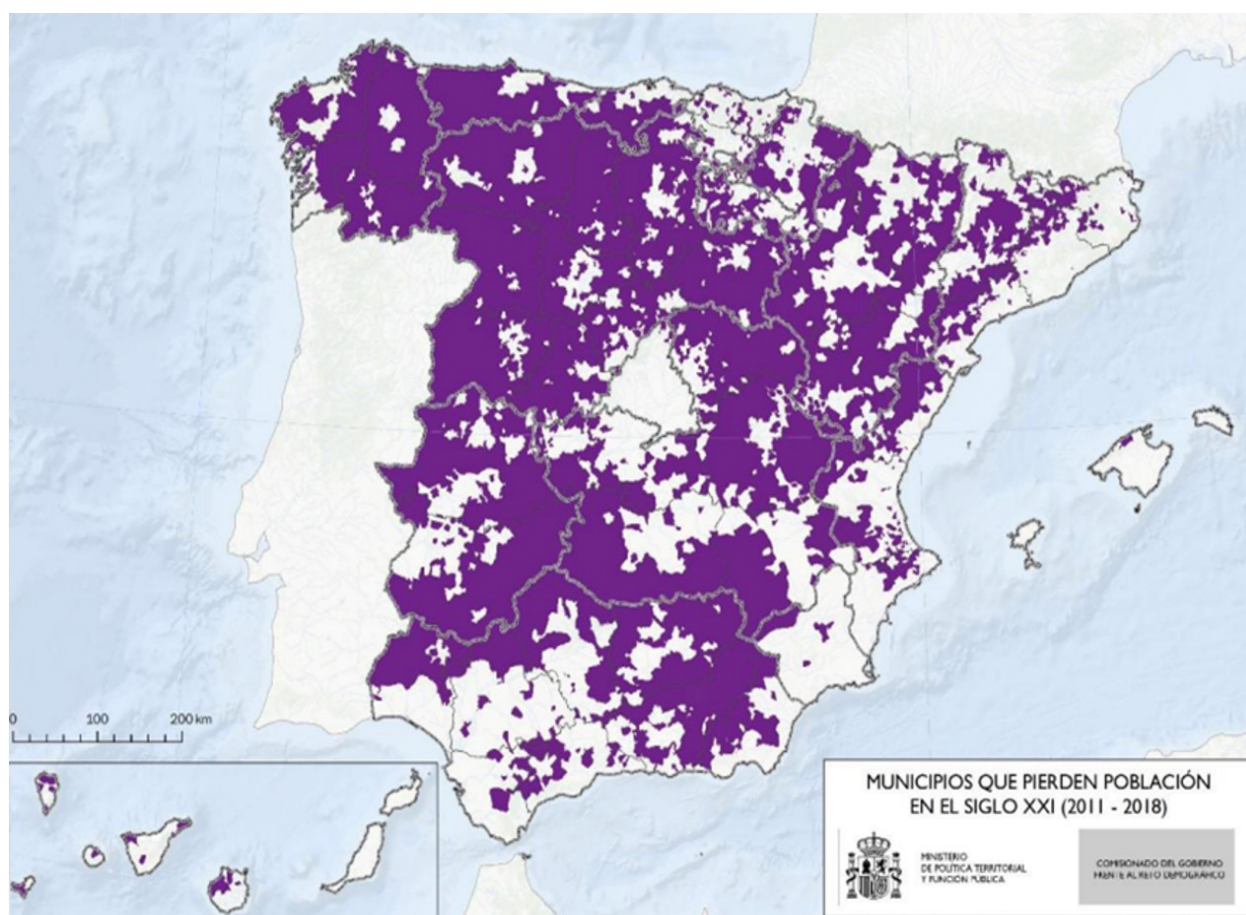
unido a la falta de posibilidades en el desarrollo personal (educación, trabajo, sanidad u ocio), conllevó, aún más, a la aceleración en el éxodo rural. Así las cosas, este fenómeno es fruto de multitud de factores económicos, sociales, culturales y humanos.

2.3. Datos estadísticos

Para analizar la evolución de la despoblación en España, aludiremos a los datos iniciales obtenidos por el comisionado del Gobierno frente al reto demográfico (actualmente extinto) que estudió el problema de la despoblación en nuestro país al comienzo del siglo XXI. Este comisionado fue sucedido en 2020 por la secretaria general de Reto Demográfico, dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

En el período comprendido entre 2001 y 2018, la tasa de variación de población fue de un 63,2 %, lo que significa que ese es el porcentaje de población que perdieron los municipios españoles. Según el Padrón Municipal de Habitantes, 5120 municipios perdieron población, teniendo casi 4000 de ellos menos de 1000 habitantes.

FIGURA 1. MAPA DE MUNICIPIOS EN ESPAÑA QUE PERDIERON POBLACIÓN



Fuente: Diagnóstico: Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Eje: Despoblación.

Con la finalidad de conocer la realidad real del fenómeno de la despoblación, hemos procedido a un estudio y análisis pormenorizado de los datos recogidos en el Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE).

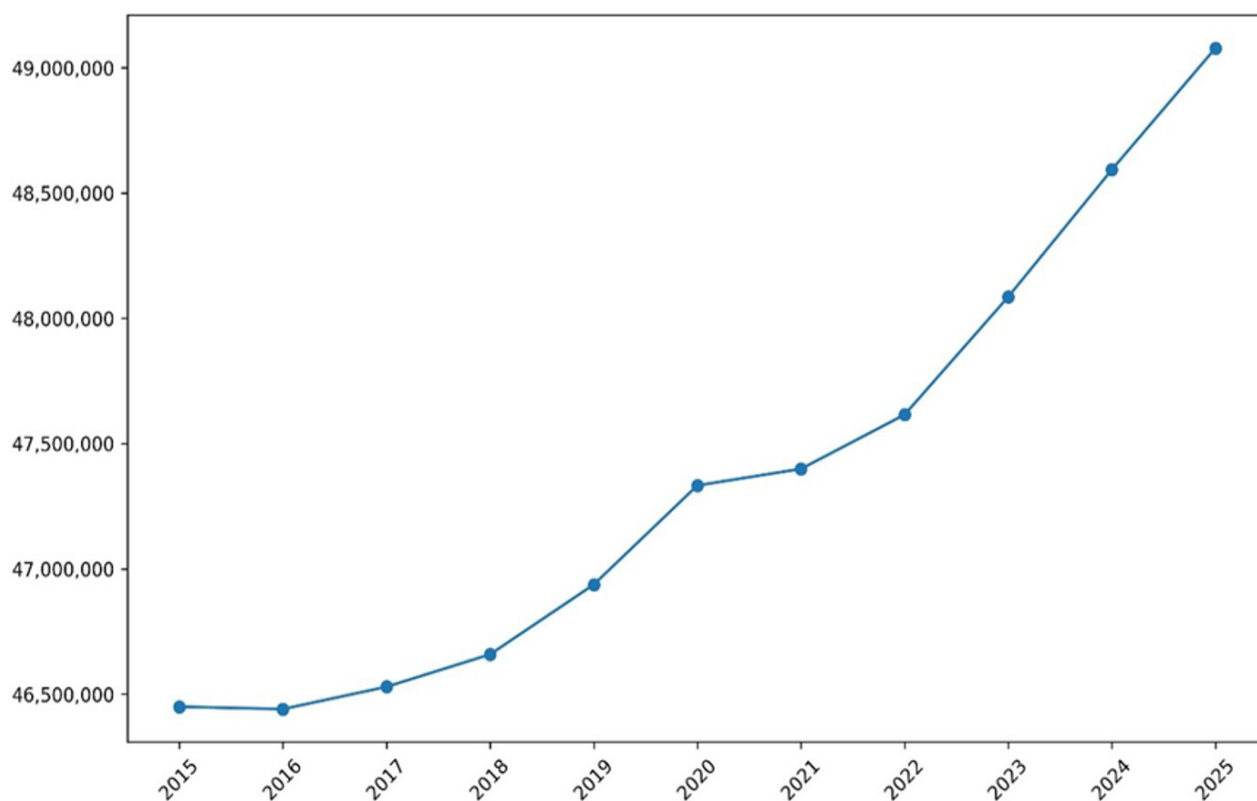
Estos datos demográficos confirman un doble patrón persistente: por un lado, un récord poblacional nacional impulsado por la aportación migratoria; por otro, la continuidad del declive natural en la España interior y rural. Según la Estadística Continua de Población (ECP) del Instituto Nacional de Estadística,

la población residente en España alcanzó 49 077 984 habitantes a 1 de enero de 2025, situándose en el máximo histórico de la serie registrada y mostrando un incremento de 458 289 personas respecto a la misma fecha del año anterior, principalmente como resultado del saldo migratorio positivo.

En paralelo, la información demográfica relativa a 2024 pone de manifiesto que persiste un saldo vegetativo negativo nacional, con una tendencia generalizada de escasez de nacimientos y envejecimiento poblacional que continúa erosionando la base demográfica, pese a ligeros aumentos provisionales en el número de nacimientos estimados en 2025. Esta tendencia al declive natural se observa con mayor nitidez en muchas áreas interiores, donde la combinación de baja natalidad y alta mortalidad ha sido estructuralmente desfavorable.

El crecimiento poblacional de 2025 es, en consecuencia, compatible con la caída de la población nacida en España y con la progresiva pérdida de capital humano autóctono, lo que indica que la inmigración (tanto reciente como consolidada) se ha convertido en el principal factor de dinamización demográfica. Este patrón de crecimiento oculto frente al déficit natural es especialmente relevante para interpretar las disfunciones estructurales que subyacen a la despoblación interior: la ganancia total proviene mayoritariamente de los flujos migratorios, mientras que el envejecimiento y la persistente baja natalidad siguen erosionando la base demográfica interna.

FIGURA 2. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA (2015-2025)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE de 2025.

La figura 2 muestra la evolución de la población residente en España entre 2015 y 2025 a partir de las Cifras Oficiales de Población del INE. La serie permite observar una tendencia general de crecimiento demográfico, aunque con ritmos desiguales a lo largo del periodo.

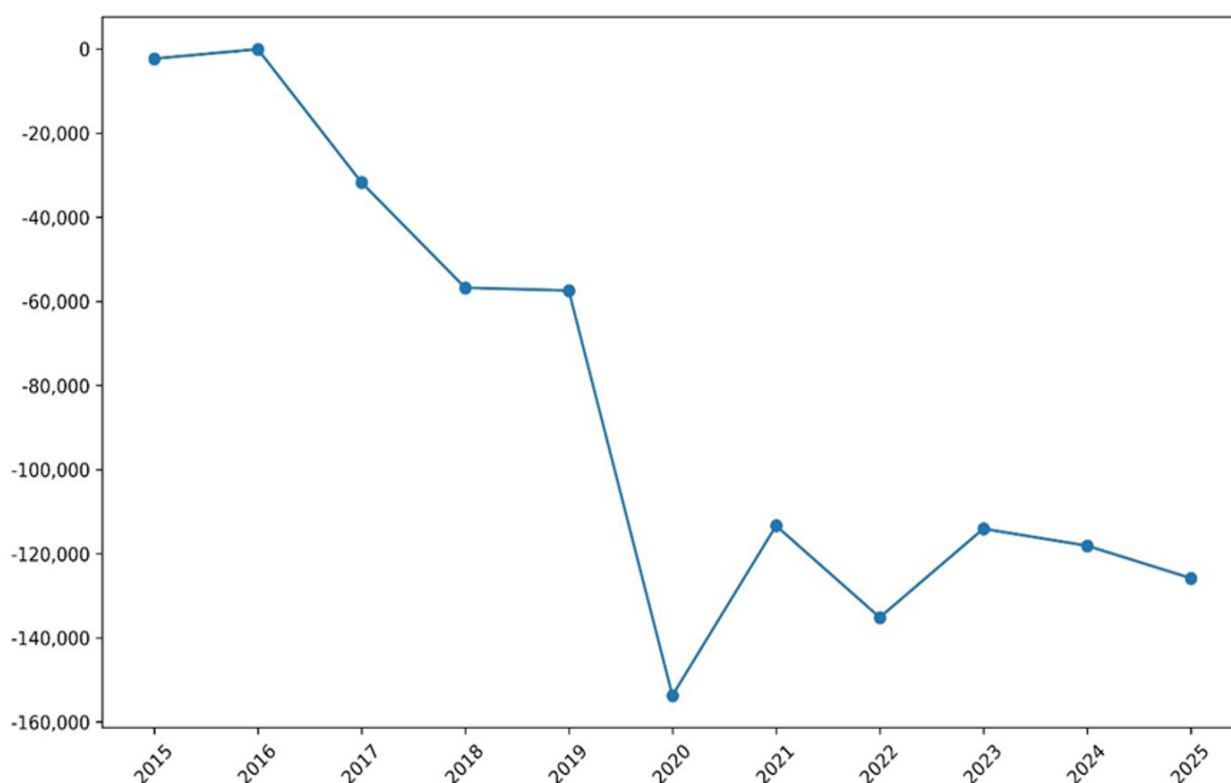
Tras una fase de estabilidad en los años posteriores a la crisis económica, el crecimiento se acelera progresivamente hasta 2019. En 2020 se aprecia una ralentización vinculada al impacto de la pandemia, especialmente por el incremento coyuntural de la mortalidad. No obstante, a partir de 2021 la población retoma una trayectoria ascendente, alcanzando máximos históricos en 2024 y 2025.

Debe señalarse que el crecimiento reciente no responde a un dinamismo natural interno, dado el mantenimiento de saldos vegetativos negativos, sino fundamentalmente a la aportación del saldo migratorio positivo. En consecuencia, la evolución global de la población española no elimina los desequilibrios territoriales, sino que convive con dinámicas de concentración demográfica en determinadas áreas.

Desde la perspectiva territorial, la tendencia agregada oculta realidades divergentes que se manifiestan con mayor claridad en el análisis desagregado por comunidades autónomas.

La figura 3 representa la evolución del saldo vegetativo en España entre 2015 y 2025, entendido como la diferencia entre nacimientos y defunciones. La serie evidencia un patrón persistentemente negativo a lo largo de todo el periodo, lo que implica que el número de defunciones supera sistemáticamente al de nacimientos.

FIGURA 3. SALDO VEGETATIVO EN ESPAÑA (2015-2025)

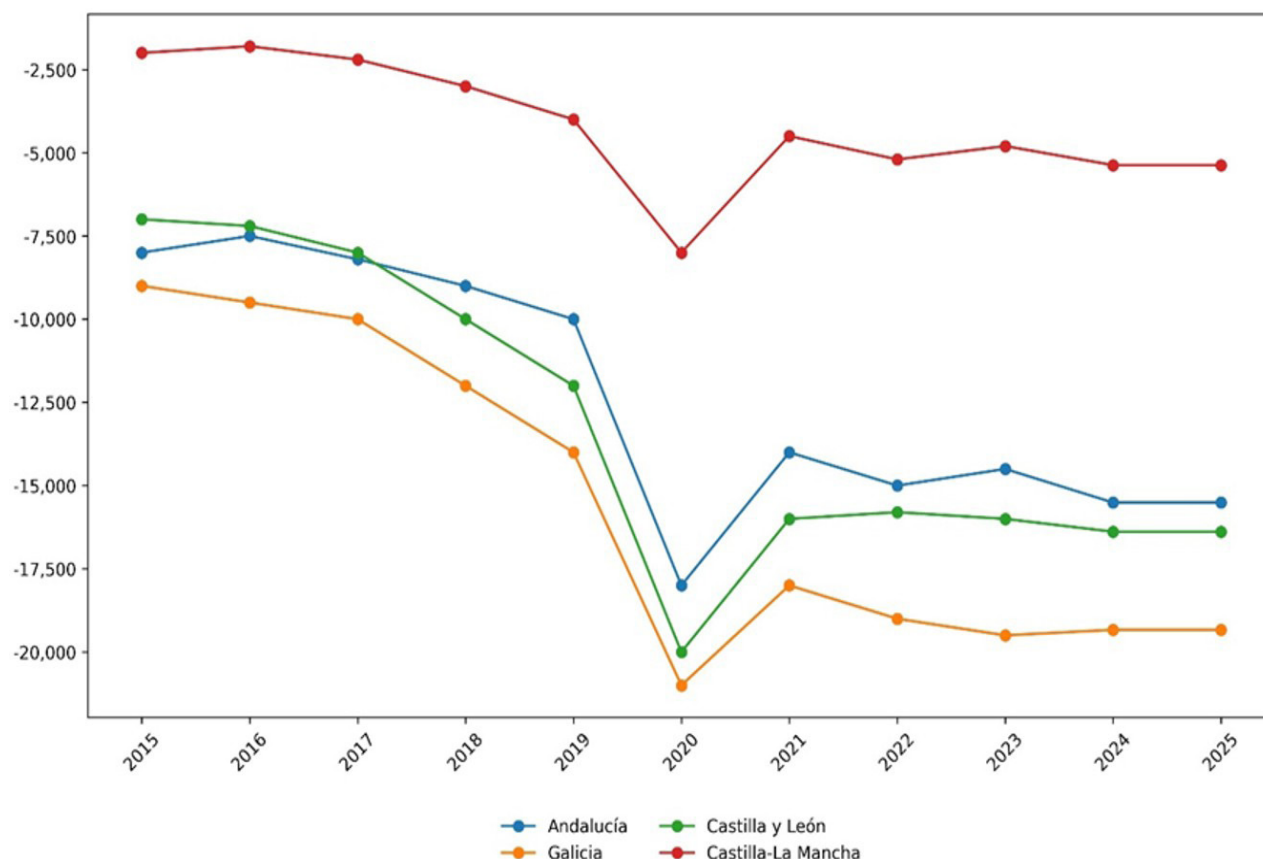


Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

En los primeros años, el déficit natural es moderado, pero a partir de 2018 se intensifica de manera progresiva. El punto más acusado se produce en 2020, como consecuencia del incremento extraordinario de defunciones durante la pandemia. En los años posteriores, aunque se atenúa el impacto coyuntural, el saldo continúa siendo claramente negativo, confirmando el carácter estructural del desequilibrio demográfico.

La persistencia del saldo vegetativo negativo indica que el crecimiento poblacional observado en los últimos años se explica esencialmente por la inmigración. Esta circunstancia resulta especialmente relevante desde el punto de vista territorial, ya que la distribución de los flujos migratorios no es homogénea entre comunidades autónomas. El saldo natural negativo constituye, por tanto, uno de los factores estructurales que alimentan los procesos de despoblación en determinadas áreas del territorio nacional.

La figura 4 recoge la evolución del saldo vegetativo en diversas comunidades autónomas durante el periodo 2015-2025. El análisis comparado pone de manifiesto la existencia de diferencias territoriales significativas en la intensidad del déficit natural.

FIGURA 4. SALDO VEGETATIVO POR CC. AA. (2015-2025)


Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

Las comunidades con mayor envejecimiento poblacional presentan saldos negativos más pronunciados y persistentes, especialmente a partir de 2018. El año 2020 actúa como elemento intensificador coyuntural, pero no altera la tendencia estructural previamente existente. En los años posteriores, aunque se observa cierta moderación respecto al pico pandémico, los déficits naturales continúan siendo elevados.

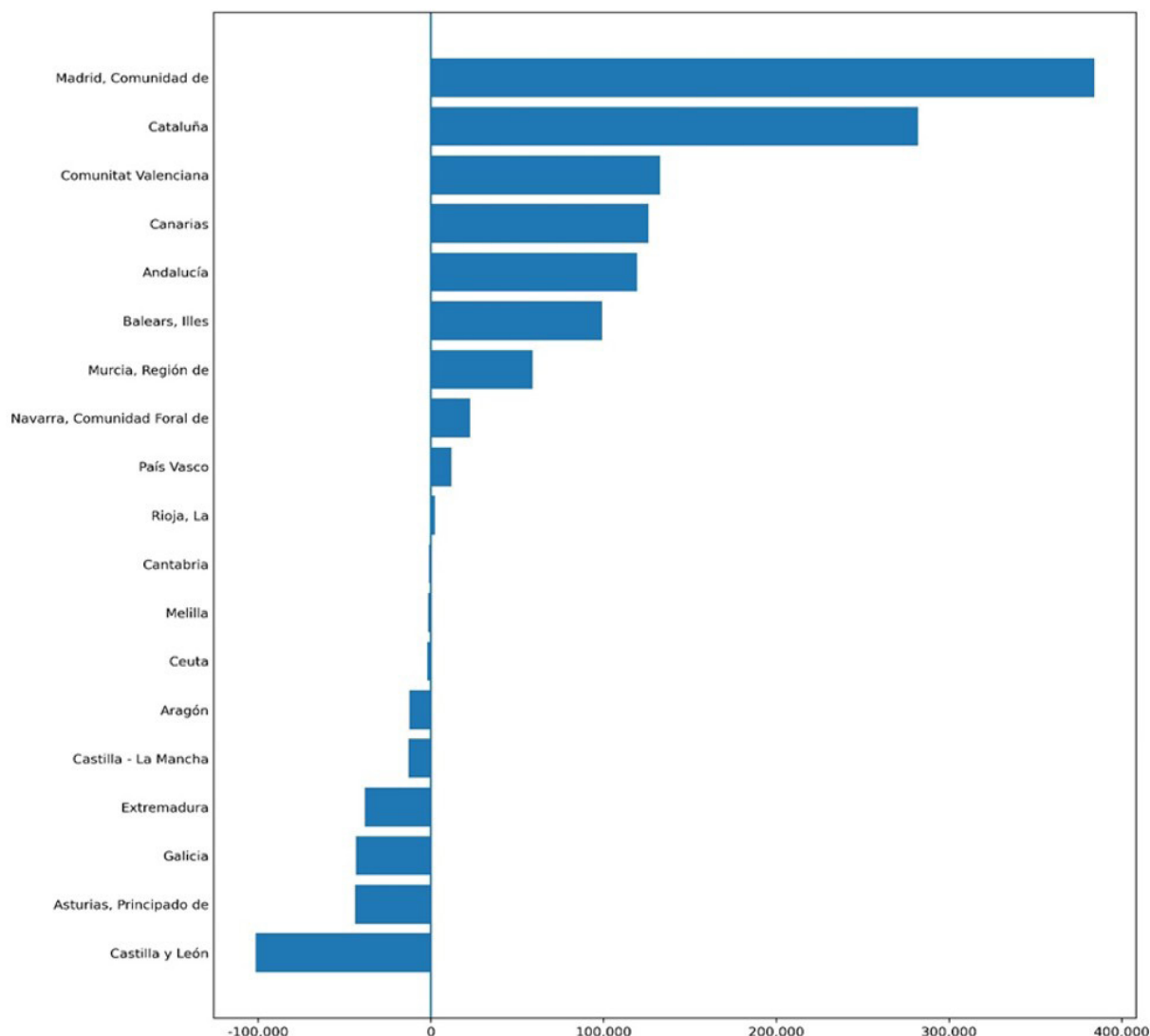
La comparación interterritorial revela que no todas las comunidades afrontan el fenómeno demográfico en igualdad de condiciones. Mientras algunas registran déficits moderados, otras concentran pérdidas naturales de magnitud considerable, lo que contribuye a agravar los procesos de despoblación y envejecimiento.

Desde la perspectiva de cohesión territorial, esta heterogeneidad en el saldo vegetativo constituye un elemento central para comprender las asimetrías demográficas y sus efectos sobre la sostenibilidad de servicios públicos y la igualdad material entre territorios.

La figura 5 muestra la variación absoluta de población por comunidad autónoma entre el 1 de enero de 2015 y el 1 de enero de 2022, elaborada a partir de las Cifras Oficiales de Población del INE. La representación permite identificar la magnitud acumulada de los incrementos y descensos demográficos en el periodo considerado.

El análisis evidencia una marcada divergencia territorial. Diversas comunidades del interior y del noroeste peninsular presentan pérdidas acumuladas significativas, asociadas a envejecimiento acusado, saldos vegetativos negativos persistentes y limitada atracción migratoria. Por el contrario, otras comunidades registran incrementos de población, consolidando dinámicas de concentración demográfica en áreas económicamente más dinámicas.

FIGURA 5. VARIACIÓN DE POBLACIÓN POR COMUNIDAD AUTÓNOMA EN ESPAÑA (2015-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE.

Debe precisarse que la serie se extiende hasta el 1 de enero de 2022 porque el fichero estadístico empleado corresponde a la versión disponible de las Cifras de Población en el momento de su descarga, conteniendo datos oficiales consolidados hasta dicha fecha. Esta delimitación temporal no altera la identificación de las tendencias estructurales observadas.

En términos territoriales, la evolución acumulada entre 2015 y 2022 confirma la consolidación de un modelo demográfico asimétrico, en el que determinadas comunidades concentran el crecimiento mientras otras experimentan una pérdida continuada de población. Esta divergencia incide directamente en la planificación de políticas públicas y en la efectividad del principio de igualdad real entre territorios.

A modo de recapitulación, el conjunto de representaciones gráficas analizadas en las páginas precedentes permite constatar que la evolución demográfica reciente en España no constituye un fenómeno meramente estadístico, sino un proceso estructural con claras implicaciones jurídico-constitucionales.

Desde una perspectiva agregada, el crecimiento poblacional registrado en los últimos años descansa esencialmente en el saldo migratorio positivo, en un contexto caracterizado por un saldo vegetativo persistentemente negativo. Este dato revela la insuficiencia del reemplazo generacional interno y consolida una dinámica de envejecimiento progresivo que condiciona la sostenibilidad futura del sistema de bienestar y la estructura misma del Estado social proclamado en el art. 1.1 de la Constitución.

Sin embargo, el elemento más relevante desde la óptica constitucional no es tanto la evolución global de la población como su distribución territorial desigual. El análisis por comunidades autónomas evidencia una divergencia demográfica sostenida: mientras determinados territorios concentran el crecimiento poblacional y refuerzan su dinamismo económico y social, otros acumulan pérdidas estructurales de población derivadas del envejecimiento, el saldo vegetativo negativo y la limitada capacidad de atracción migratoria.

Esta asimetría territorial proyecta efectos directos sobre principios constitucionales básicos. En primer lugar, incide en el mandato de equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas partes del territorio nacional (art. 138 CE). En segundo lugar, plantea interrogantes respecto de la efectividad real del principio de igualdad (arts. 14 y 139 CE), en la medida en que la despoblación compromete el acceso en condiciones equivalentes a servicios públicos esenciales. Finalmente, afecta a la suficiencia financiera y a la configuración de los mecanismos de financiación autonómica, cuyo diseño debe atender a realidades demográficas objetivamente desiguales.

Las tendencias observadas entre 2015 y 2022 no responden a circunstancias coyunturales, sino a dinámicas estructurales consolidadas. El fenómeno demográfico, por tanto, se convierte en un factor condicionante del modelo territorial, con capacidad para alterar el equilibrio funcional del Estado autonómico si no es adecuadamente considerado en el diseño normativo e institucional.

En consecuencia, el análisis empírico desarrollado en este bloque no constituye un mero contexto descriptivo, sino el presupuesto fáctico imprescindible para abordar, en el siguiente epígrafe, el examen jurídico-constitucional del fenómeno de la despoblación y sus implicaciones en el marco del Estado social y autonómico de derecho.

3. AFECCIÓN DE LA DESPOBLACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

3.1. Introducción

Los estudios relativos a la despoblación son numerosos, pero pocos analizan la problemática desde el punto de vista constitucional y su afección a los derechos recogidos por la Carta Magna. La problemática del fenómeno de la despoblación afecta directamente al ordenamiento constitucional, de forma que merma el ejercicio de numerosos derechos reconocidos por la Constitución de 1978. De igual forma, crea una tensión entre el principio de igualdad formal proclamado en el art. 14 CE y las condiciones necesarias para el establecimiento y existencia de la ciudadanía en territorios despoblados. En este sentido, debemos profundizar en el impacto que tiene la despoblación sobre una serie de derechos, así como su interconexión. Partimos de la importancia de la Constitución, que no es un simple catálogo de enunciados de derechos, instituciones... sino que es una norma jurídica que conlleva la instauración de principios básicos necesarios para la convivencia en comunidad. Fija un marco básico sobre el que se asentarán las relaciones colectivas y personales, además de la relación de las personas con las instituciones. La Constitución conjuga mandatos específicos con declaraciones generales, de manera que, conforme analizaremos, algunos artículos del texto normativo, y su incumplimiento o no consecución, conllevarán la infracción de los preceptos constitucionales, con las consecuencias jurídicas inherentes a esto. De conformidad con el art. 9.1 CE, ciudadanos y poderes públicos están sujetos a la Constitución, y por tanto a todo su contenido, sin excepción (López Guerra *et al.*, 2018, p. 34).

3.1.1. Afección de la despoblación en los derechos constitucionales

Procederemos a llevar a cabo un análisis de diversos derechos constitucionales afectados por el fenómeno de la despoblación, siguiendo el índice. El art. 10.1 CE establece que el libre desarrollo de la personalidad es uno de los fundamentos básicos del orden político y de la paz social. Nos encontramos con un derecho cuya operatividad es clave para la consecución de un proyecto vital personal. Estamos ante un fundamento positivo de la libertad individual, adoptando la CE una visión del ser humano y del ciudadano como un sujeto completo e individual con una naturaleza racional, lo que se ha denominado *naturae rationalis individua substantia* (Boecio, 1847). Cuando el precepto recoge la libertad del individuo, no podemos entenderla como una libertad singular e individual del sujeto para decidir atendiendo a sus propias convicciones o decisiones, no es libertad natural (Casas Baamonde y Rodríguez-Piñero, 2009, p. 196), sino una libertad sujeta al derecho, y, por ende, al ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia, en concreto la STC 53/1985, de 11 de abril³, establece que el art. 10 CE está situado a la cabeza del título destinado a tratar de los derechos y deberes fundamentales⁴, siendo los derechos fundamentales componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran, en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores que, por decisión del constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política⁵. Como señala la STS 5/1981, de 13 de febrero, los derechos y deberes fundamentales son elementos del ordenamiento contenidos en normas jurídicas objetivas, que forman parte de un sistema axiológico positivizado por la CE y que constituyen los fundamentos jurídicos materiales del ordenamiento jurídico entero, lo que evidencia la aplicación directa de los valores normativos a los que se refiere el precepto en su realización práctica (Gil Ibáñez y Romero Rey, 2023, p. 38).

No puede alcanzarse el libre desarrollo de la personalidad instaurado por la CE si no existe, como señala García-Atance (2003, p. 90), una igualdad real, dado que la persona, como ser racional, «merece y necesita vivir en un entorno que favorezca el desenvolvimiento, desarrollo y perfección de su naturaleza humana», como dice Alegre Martínez (1996, p. 19).

La falta de oportunidades educativas, culturales, profesionales y sociales de personas residentes en zonas despobladas conlleva una vulneración de ese derecho. Sin esas oportunidades, es imposible que se lleve a cabo el desarrollo personal necesario para cualquier sujeto. Estas limitaciones se ven incrementadas en ciertos colectivos, particularmente entre mujeres y jóvenes, cuya trayectoria se verá condicionada por un entorno con notables carencias estructurales. El abandono sufrido durante mucho tiempo por las zonas rurales hace que se comprometa el núcleo esencial del derecho al libre desarrollo de la personalidad, en la medida en que la situación supone una constricción de cualquier trayectoria personal individual, desarrollándose patrones de exclusión geográfica que impiden a cualquier persona diseñar libremente su proyecto de vida. En esta línea, la falta de renovación generacional en pueblos pequeños conlleva restricciones vitales objetivas: proyectos personales y familiares se ven truncados por ausencia de recursos, servicios y perspectivas de futuro. Esto limita, *de facto*, el ejercicio del derecho al libre desarrollo en condiciones de igualdad respecto de los residentes en núcleos urbanos.

Otro artículo afectado por la despoblación es el art. 14 CE, que proclama el derecho a la igualdad, prohibiendo cualquier tipo de discriminación, ya sea por circunstancia personal o social. Establece en la primera parte del artículo una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la ley. A continuación, recoge de forma expresa una serie de prohibiciones de discriminación concretas, recogiendo como causas de discriminación, aquellas derivadas por nacimiento, raza, sexo, religión u opinión. La circunstancia de fijar la residencia en una localización de la geografía nacional despoblada podría producir una desigualdad territorial que generase efectos discriminatorios materiales. No es necesario que esté recogido en el art. 14 CE, dado que, atendiendo a la doctrina jurisprudencial:

[...] si bien es cierto que esta causa no aparece expresamente mencionada en el art. 14 CE como uno de los concretos supuestos en que queda prohibido un trato discriminatorio, es indubitadamente una circunstancia incluida en la cláusula «cualquier otra condición o circunstancia personal o social» a la que debe ser referida la interdicción de la discriminación por todas, STC 41/2006, de 13 de febrero, FJ 3 y STC 41/2013, de 14 de febrero, FJ 6 (STC 92/2014, de 10 de junio).

Los arts. 1.1, 14 y 9.2 de la CE son «tres pilares básicos que sustentan el reconocimiento de la igualdad en nuestro sistema jurídico» (Molero Martín-Salas, 2018, pp. 21 y ss.). De forma genérica, la CE en el art. 1.1 expone que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

La conexión del art. 1.1 CE con el art. 9.2 CE es inevitable, dado que se encomienda a los poderes públicos «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». El tercer pilar del principio de igualdad lo encontraríamos en el art. 14 CE. Cuando se enuncia que «los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o

³ Recurso previo de inconstitucionalidad 800/1983, publicado en el BOE n.º 119, de 18 de mayo de 1985.

⁴ FJ 3.º.

⁵ FJ 4.º.

cualquier otra condición o circunstancia personal o social», estamos ante el reconocimiento de la igualdad formal, de manera que se prohíbe, de forma taxativa, cualquier tipo de discriminación.

Las personas que viven en una zona despoblada, pese a que no exista formalmente una discriminación, pueden generar una situación que conlleve una discriminación estructural, derivada de la imposibilidad de acceso, como analizaremos, de forma equitativa a servicios públicos básicos y esenciales (sanidad, educación, transporte, internet, medios de comunicación). La vulneración del art. 14 CE debemos enlazarla con la del mandato constitucional del art. 9.2 CE, como hemos indicado anteriormente, atendiendo a que la ineficacia de los poderes públicos en remover los obstáculos derivados de la despoblación demográfica atenta frontalmente con la promoción de las condiciones para favorecer la igualdad real y efectiva de la ciudadanía.

La falta de medidas estructurales que mitiguen la desigualdad territorial conllevaría una omisión constitucional de este derecho analizado en el epígrafe, y relacionado directa o indirectamente con el resto de los derechos afectados por la despoblación. Las poblaciones que residen en las áreas rurales experimentan una secular desigualdad en estándares de vida respecto a las áreas urbanas, no solo en el acceso a recursos y oportunidades, sino también respecto de las condiciones y garantías del Estado del bienestar (Molina Ibáñez *et al.*, 2023, p. 42). La desigualdad compromete así al principio de ciudadanía plena, generado a raíz de la desafección institucional, desinversión pública y desarraigo demográfico. Esta inacción frente a la despoblación podrá conllevar un incumplimiento del deber de garantizar la igualdad sustancial entre la ciudadanía, con independencia de su localización geográfica.

Ante estas circunstancias, se faculta a los poderes públicos a llevar a cabo una discriminación positiva. Su fundamentación la encontramos en la igualdad real mantenida por el art. 9.2 CE. Esta igualdad implica el establecimiento de diversas diferencias de trato jurídico a favor de ciertos colectivos sociales (indicados por el texto constitucional, como la infancia, la juventud, la tercera edad, los discapacitados físicos y psíquicos, los consumidores, desempleados, las familias, etc.) en función de criterios de desigualdad no solo jurídicamente válidos, sino, vale decir, especialmente legítimos en cuanto expresamente queridos por el constituyente (Rey Martínez, 2014, pp. 289-312).

Otro elemento digno de mención sería la discriminación agravada. Esta discriminación se produce como consecuencia de la circunstancia que se da, cuando en una persona, confluyen diversos factores o causas de discriminación, lo que denominamos «discriminación múltiple» (Rey Martínez, 2008, pp. 251-283). Estos elementos discriminatorios serían, por ejemplo, el género, la nacionalidad, la discapacidad... (Molero Martín-Salas, 2013, pp. 309-344).

La jurisprudencia constitucional analizó este problema y la necesidad de que el legislador pudiera dar a situaciones distintas un tratamiento diverso. En concreto, la STC de 10 de noviembre de 1981 determinó que la igualdad consagrada por el art. 14 CE, de carácter jurídico, vincula a los poderes públicos. El art. 14 CE, que determina la igualdad jurídica, relacionado directamente con la universalidad de la ley, no impide al legislador la posibilidad de llevar a cabo medidas de discriminación positiva. El artículo no establece, según palabras del Tribunal Constitucional, «un principio de igualdad absoluto y mucho menos que excluya la propia necesidad de establecer un trato desigual sobre supuestos de hecho que en sí mismos son desiguales», como recoge la STC 3/1983, de 25 de enero. Para determinar qué situaciones son dignas de protección de una discriminación positiva, partimos de una igualdad relativa, dado que habrá que analizar la relación que se da, al menos, entre dos personas, objetos o situaciones, siendo una condición del juicio de igualdad la existencia de diferencia entre los elementos comparados (Rubio Llorente, 1991, p. 12). Nada impediría que se pudieran llevar a cabo políticas mediante cambios normativos que contribuyeran a mitigar los efectos negativos de la despoblación en determinadas zonas especialmente afectadas, mejorando las condiciones de esos grupos de personas afectados, estando justificado así un tratamiento desigual a lo largo del tiempo (Casas Baamonde y Rodríguez-Piñero, 2018, p. 283). El Tribunal Constitucional estima que:

[...] el principio de igualdad ante la Ley no exige que todas las situaciones, con independencia del tiempo en que se originaron o en que se produjeron sus efectos, deban recibir un tratamiento igual por parte de la ley [...] La desigualdad de trato entre diversas situaciones derivada únicamente de un cambio normativo, y producida tan solo por la diferencia de las fechas en que cada una de ellas tuvo lugar, no encierra discriminación alguna, y no es contraria al principio de igualdad ante la Ley (SSTC 70/1983, de 26 de julio, y 119/1987, de 9 de julio).

En otras sentencias más posteriores, la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional se consolida, como en su Sentencia 66/2015, de 13 de abril, en la que recoge la doctrina relativa al principio de igualdad

y a la prohibición de discriminación (art. 14 CE) resumida en la STC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 4, en la que se afirma que:

[...] el art. 14 CE contiene en su primer inciso una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la ley, habiendo sido configurado este principio general de igualdad, por una conocida doctrina constitucional, como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas.

Ante lo anterior, es necesario valorar qué medidas jurídico-administrativas de discriminación positiva pueden darse en relación con los derechos fundamentales, conforme a los mandatos constitucionales a los que están sujetos los poderes públicos. En relación con estas medidas y el art. 14 CE, debemos hacer hincapié en que cualquier medida de este tipo, para que sea válida, deberá ser constitucionalmente lícita y el legislador debe demostrar que tiene base objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad perseguida, como establece la STC 151/2024, de 2 de diciembre. Esta sentencia no valida directamente una medida de acción positiva (por ejemplo, incentivos territoriales), pero sí confirma que la igualdad en la ley permite diferencias de trato justificadas objetivamente y proporcionadas. De esta forma, pueden llevarse a cabo políticas que constituyen ejemplos reales de acción positiva territorial que persiguen compensar desigualdades estructurales entre territorios, garantizar igualdad de oportunidades independientemente del lugar de residencia y asegurar acceso efectivo a derechos sociales y servicios públicos. En conjunto, el ordenamiento y las políticas públicas⁶ en España están incorporando progresivamente mecanismos de apoyo diferencial a favor de territorios con desventajas demográficas, lo cual encaja con la noción de igualdad material protegida por el art. 14 CE y con principios de equilibrio territorial reconocidos en el texto constitucional.

Entre las propuestas de medida jurídico-administrativa de discriminación positiva que se pueden llevar a cabo y que están ya aplicándose en algunos territorios, estarían: la fijación de una cláusula de preferencia territorial reforzada en el acceso al empleo público y ayudas públicas en municipios en riesgo demográfico; un criterio de valoración adicional (puntuación extra) en procesos selectivos de empleo público con destino en municipios en riesgo de despoblación; en convocatorias de subvenciones o ayudas públicas y en programas de emprendimiento o instalación empresarial.

Otro derecho objeto de análisis en este estudio es el del art. 20.1 d) CE, que reconoce el derecho «a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión». Este derecho proviene de los comienzos del Estado liberal, en el que la libertad de expresión estaba conectada con la información en unión con la dignidad personal, como reivindicación frente al Estado absoluto (Fernández-Miranda, 1984). No puede obviarse que el derecho de información, bajo la forma de la libertad de prensa e imprenta, ha sido un derecho pionero, si atendemos a textos normativos como la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, o incluso posteriormente, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. En ocasiones se ha formulado antes incluso del principio de igualdad (Pérez Royo, 1994).

La jurisprudencia constitucional ha enfatizado la importancia de este derecho, dado que «garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra»⁷. En esta línea, el Tribunal Supremo indica que:

[...] tanto la libre comunicación de información como la libertad de expresión tienen una dimensión especial en nuestro ordenamiento en razón de su doble carácter de libertad individual y de garantía de la posibilidad de existencia de la opinión pública, indisolublemente unida al pluralismo político propio del Estado democrático [SSTC 104/1986, de 17 de julio, y 78/1995, de 22 de mayo, entre otras muchas] (STS 76/2002, de 8 de abril).

⁶ Acaba de publicarse, el 25 de febrero de 2026, por el Gobierno de España, la *II Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico*. El documento es una hoja de ruta que da continuidad y coherencia al conjunto de políticas públicas destinadas a garantizar el desarrollo equilibrado de todos los territorios en España. Establece las grandes líneas de acción necesarias para hacer frente al reto demográfico, incluyendo medidas por cada uno de los niveles de la Administración. Su objetivo es garantizar el derecho a decidir dónde vivir y la funcionalidad del territorio a partir de la garantía de proximidad a los servicios públicos. Habrá que esperar a ver su evolución y si sus objetivos son viables y se plasman en la reversión de la situación existente.

⁷ FJ 3.º de la STC 6/1981, de 16 de marzo, publicada en el BOE n.º 89, de 14 de abril.

En el art. 20 CE nos encontramos con la problemática de si debemos considerar que los medios de comunicación gozan de la protección constitucional. Esta cuestión ha sido objeto de análisis doctrinal y discusión jurisprudencial. La tutela de los derechos, reconocidos en el apdo. d) del art. 20 CE, así como en el apdo. a), no se extiende de forma uniforme a lo que son consideradas por la doctrina como «libertades instrumentales», como indica Bastida Freijedo (2004). Estas libertades son necesarias para poder expresar el derecho a la libertad de comunicación, así como de expresión. En términos del Tribunal Constitucional:

[...] el art. 20 de la Constitución es una garantía de una comunicación pública libre, sin la cual vendría falseada la libertad democrática [...] la Constitución consagra, junto a las libertades de expresión e información por cualquier medio de difusión, el derecho a crear los medios de comunicación indispensables para el ejercicio de estas libertades, si bien es cierto, como hemos tenido ocasión de señalar, que no se puede equiparar la intensidad de protección de los derechos primarios directamente garantizados por el art. 20 CE y los que son meramente instrumentales de aquéllos (STC 127/1994, de 31 de mayo, FJ 4.º).

Todo lo anterior no significa que no se les otorgue la protección constitucional que les es inherente. Este derecho adquiere especial relevancia en las zonas afectadas por la despoblación, donde el acceso a los medios audiovisuales, ya sean públicos o privados, es limitado y en ocasiones inexistente. Nos encontramos ante una restricción *de facto* del derecho de información, en sentido amplio, también ocasionada por un acceso a infraestructuras de conectividad, cobertura radiofónica o televisiva y a plataformas digitales de información de forma heterogénea, atendiendo al territorio. Esto supone una vulneración indirecta del derecho de información y refuerza la exclusión social y política. Además, según la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, en relación con la prestación del servicio público de comunicación audiovisual, indica que «las Comunidades Autónomas y Entidades Locales podrán acordar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual en abierto, de carácter generalista o temático, en función de las circunstancias y peculiaridades concurrentes en los ámbitos geográficos correspondientes conforme a lo establecido en esta ley y en la correspondiente normativa autonómica»⁸. En esta línea, esta ley recoge en el art. 101 la accesibilidad universal al servicio de comunicación audiovisual, estableciendo la obligación de «mejorar de forma progresiva y continua la accesibilidad a sus servicios de comunicación audiovisual». La falta de presencia y contenido específico de servicio público de comunicación audiovisual podría suponer una forma de exclusión comunicativa, menoscabando así el pluralismo informativo. No debemos pensar solo en la importancia de los medios de comunicación nacionales y autonómicos, sino en los locales, y en el caso de la despoblación, muy cercanos a la ciudadanía. La STC 31/1994, de 31 de enero, recogió la problemática surgida entre una televisión local por cable y el Gobierno Civil de Huesca y determinó que el hecho de que no se regulara por el legislador un sistema concesional para las televisiones de este tipo supone una prohibición *de facto*, y, por ende, contravenir lo establecido por el art. 20 CE, reconociéndose a los recurrentes su derecho a la libertad de comunicación.

Como se afirma por el Tribunal Constitucional:

[...] la Constitución, al consagrar el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción [art. 20.1 a) C.E.] y a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1 d) C.E.], consagra también el derecho a crear los medios de comunicación indispensables para el ejercicio de estas libertades (STC 31/1994, FJ 7.º).

En el mismo sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con su jurisprudencia, no ha estado alejado de esta problemática, sosteniendo que:

[...] toda restricción al medio incide en el derecho a recibir información (caso *Autronic contra Suiza*, 22 de mayo de 1990, párrafo 47), y, meses antes, en el caso *Groppera Radio AG, y otros, contra Suiza* (28 de marzo de 1990, párrafo 55): el progreso técnico permite a un particular captar estas emisiones –por vía de ondas hertzianas o por vía de cable– con su propio equipo.

Este derecho forma parte integrante del derecho a recibir informaciones. A tenor de lo anterior, el art. 20 CE reconoce y protege el derecho a crear los medios o instrumentos para el ejercicio de la libertad de información. Este derecho debe ser interpretado de conformidad con lo establecido en el art. 10.1 del Convenio

⁸ Art. 53.

Europeo (art. 10.2 CE). La limitación en el acceso a los medios de comunicación de la población que habita territorios despoblados, o en riesgo de despoblación, ya sea por carencias técnicas o elementos demográficos que lo impiden, supone una vulneración del art. 20 CE.

No cabe acoger en este punto la argumentación contenida en la STC 127/1994, ya analizada, en la medida en que no resulta adecuada para justificar la negativa a reconocer el acceso a los medios de comunicación en los términos pretendidos. Los medios de comunicación no constituyen un fin en sí mismos, sino un instrumento estructural para la efectividad del derecho a la información, derecho fundamental ex art. 20 CE, cuya garantía corresponde a los poderes públicos.

En este sentido, la distinta intensidad de protección de los derechos fundamentales no puede erigirse en fundamento para legitimar la inactividad del legislador en la configuración de las condiciones materiales de ejercicio del derecho. De admitirse tal planteamiento, se vaciaría de contenido la dimensión prestacional o de garantía del derecho fundamental, permitiendo que la omisión normativa sustituyera indebidamente al mandato constitucional de protección efectiva.

En el marco de esta discusión, la jurisprudencia más reciente es clara, al hilo de la STC 89/2023, de 18 de julio, por la que recuerda que el art. 20.1 d) CE no garantiza un derecho subjetivo a obtener licencias de radiodifusión, dado que el espectro radioeléctrico es dominio público y está sujeto a regulación administrativa. De esta forma, el hecho de que no exista como un derecho fundamental la facultad de crear un medio audiovisual, dependiendo el ejercicio del derecho a condiciones estructurales tales como licencias, infraestructuras, conlleva la conclusión de que difícilmente será posible llegar a la consecución real del derecho de acceso a información, cuando existe una ausencia material en las condiciones para su logro.

Otro elemento importante es lo que se conoce como «brecha digital». Es la consecuencia directa del acceso inexistente o no adecuado en muchas zonas despobladas de internet de calidad, o incluso de cobertura de telefonía móvil. Su limitación, parcial o total, en el acceso a prensa digital, redes sociales, radio *online*, televisión en *streaming* y plataformas de información, supone la vulneración del derecho a «recibir libremente información».

El cierre de medios locales o comarcales audiovisuales, la ausencia de prensa impresa o digital de proximidad o la falta de información local conlleva también un déficit participativo ciudadano en la toma de decisiones locales o autonómicas, siendo obligación de la Administración garantizar las infraestructuras mínimas para poder llevar a cabo un ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

Las medidas jurídico-administrativas que pueden adoptarse (y que en algunos casos ya se están poniendo en marcha) buscan garantizar el pluralismo, la accesibilidad y la continuidad de los medios de comunicación en zonas despobladas o con bajo nivel demográfico, con el fin de evitar la invisibilización informativa y la brecha territorial en el acceso a la información. Entre diversas medidas⁹ estarían: incentivos públicos a medios locales y corresponsalías rurales; refuerzo de la conectividad digital como condición habilitadora del acceso a información; acuerdos entre Administraciones y grandes cadenas de radio/TV y prensa digital para asegurar la presencia fija de corresponsales en áreas despobladas y emisión de contenidos que reflejen realidades rurales; medidas educativas y de alfabetización mediática territorial a través de programas formativos o de desarrollo de capacidades en medios de comunicación dirigidos a poblaciones rurales.

Otro derecho importante y no menos baladí es el derecho a la educación, que viene regulado en el art. 27 CE. Es uno de los pilares fundamentales del Estado social, con una doble dimensión: individual (acceso a la formación y el conocimiento) y colectiva (formación de ciudadanía democrática). Según este derecho fundamental, debe garantizarse una educación de calidad, plural y accesible. Nos encontramos ante un derecho, de carácter bifronte, donde se garantiza el derecho de recibir una educación, y también el derecho a impartir enseñanza. En el primer caso, estamos ante un derecho prestacional de los ciudadanos frente al Estado, derivándose así otros derechos y principios del sistema educativo. Debemos destacar que la libertad de enseñanza del art. 27.1 CE no tiene precedentes constitucionales en nuestro ordenamiento. Anteriores

⁹ Muchas de estas acciones se han reflejado en la *I Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico*, articulada en forma de un Plan con más de 130 acciones transversales para combatir la despoblación, así como en la *II Estrategia Nacional para la Equidad Territorial y el Reto Demográfico*, de 25 de febrero de 2026. De igual forma, diversa normativa autonómica ha tratado medidas específicas de lucha contra la despoblación en este sentido, como la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de medidas económicas, sociales y tributarias para combatir la despoblación y fomentar el desarrollo del medio rural en Castilla-La Mancha; la Ley 13/2023, de 30 de marzo, de Dinamización del Medio Rural de Aragón; la Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra la despoblación y la equidad territorial de la Comunitat Valenciana.

constituciones habían recogido la libertad de fundar establecimientos educativos¹⁰, así como la libertad de cátedra¹¹, pero no la libertad de enseñanza que se estipula en el art. 27 CE.

Recoge el art. 149.1 CE «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», para, a continuación, indicar en el apdo. 30.º que las «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución» también son de competencia exclusiva estatal, lo que no impide que las CC.AA. puedan desarrollar la normativa básica estatal y para la gestión en materia educativa, por lo que serían ellos los encargados de gestionar y solucionar el problema, siempre que respetaran las normas básicas estatales. La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, desarrolla el art. 27 CE. En el art. 1.1 dice que «todos los españoles tienen derecho a una educación básica que les permita el desarrollo de su propia personalidad y la realización de una actividad útil a la sociedad». En los territorios despoblados de España se pone de manifiesto la brecha educativa, como consecuencia de la reducción de la oferta educativa, el cierre de escuelas rurales o la dificultad de acceso a centros de secundaria y formación profesional, la falta de docentes especializados... Esto incide en la igualdad de oportunidades de la infancia y juventud, conllevando una limitación clara del derecho a la educación. La carencia crea efectos discriminatorios para las familias del entorno rural, perpetuando la exclusión educativa intergeneracional, reduciendo la igualdad de oportunidades, atentando así la situación contra los principios reconocidos por el art. 27.2 CE, así como el 9.2 CE. También debemos este derecho, con el ya analizado art. 20 CE, puesto que la ausencia al acceso de contenidos educativos, culturales y formativos a través de medios de comunicación, limitado por la conexión y uso de internet, agrava la brecha educativa entre territorios urbanos y rurales despoblados.

La necesidad de garantizar servicios básicos en todo el territorio nacional para no vulnerar los derechos fundamentales, y en concreto también el derecho a la educación, viene recogido en la Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico, siendo básico el acceso a este servicio fundamental para potenciar la igualdad de oportunidades, pudiendo llevarse a cabo la creación de centros docentes, debiéndose entender este derecho dentro de otras libertades (Embid Irujo, 1983, p. 242) en el marco del servicio público educativo.

El ordenamiento jurídico ha regulado, entre otras, la importancia de la educación en el medio rural a través de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural (en adelante LDSMR). El art. 5 recoge la creación de un «instrumento principal para la planificación de la acción de la Administración General del Estado en relación con el medio rural, se elaborará en coordinación con las Comunidades Autónomas». En él, se concretarán «los objetivos y planes y actuaciones sectoriales a desarrollar por dicha Administración y los que sean concertados con las Administraciones de las Comunidades Autónomas». Este instrumento recibe la denominación de Programa de Desarrollo Rural Sostenible. El art. 28 LDSMR contempla que el Programa pueda incluir, para intensificar la prestación de una educación pública de calidad, una serie de medidas que tengan por objeto:

- a) El mantenimiento de una adecuada escolarización en los municipios rurales, mediante programas de extensión de la escolarización infantil, de mejora de los resultados educativos de la enseñanza obligatoria, y de fomento del acceso a niveles educativos superiores, prestando una atención preferente a los alumnos de zonas rurales prioritarias y a los inmigrantes. Atención a la diversidad del alumnado y, en particular, a los alumnos con necesidades educativas especiales y con discapacidad.
- b) La mejora y ampliación del equipamiento de los centros públicos educativos, para atender adecuadamente a los alumnos de la enseñanza reglada, especialmente en los municipios rurales de pequeño tamaño, y facilitar su utilización para actividades culturales, educativas y sociales por el conjunto de la población.
- c) La potenciación de la formación profesional de los jóvenes y las mujeres, mediante programas adecuados de formación reglada complementados con formación ocupacional, especialmente en nuevas tecnologías y en técnicas de empleo deslocalizado, y con prácticas incentivadas en empresas del medio rural.
- d) El fomento de la práctica deportiva, mejorando las infraestructuras deportivas, especialmente en las zonas rurales prioritarias, ordenando los espacios de actividad deportiva en el medio natural y favoreciendo la integración de estas actividades con el turismo rural.

¹⁰ Constitución de 1869 y de 1876.

¹¹ Constitución de 1931.

Las medidas focalizan el problema del medio rural y la despoblación en el ámbito educativo, partiendo de una serie de mandatos que pueden mejorar la escolarización y la aplicación del cumplimiento de lo recogido por el art. 27 CE. Otro elemento clave en el mundo rural, si a educación nos referimos, son los Centros Rurales Agrupados (CRAS), que, como destaca Domínguez Álvarez (2021, p. 115), imparten en el mundo rural las enseñanzas de Educación Infantil y Primaria, especialmente en municipios con poblaciones escolares muy reducidas (Bustos Jiménez, 2009, pp. 449-461). Su continuidad es clave para la continuidad del servicio educativo, pudiendo llevar su cierre a la interrupción en la escolarización, siempre que no existan alternativas reales, efectivas y continuadas. Se exige a los poderes públicos, como recoge la STC 14/2018, de 20 de febrero de 2018, que para dar cumplimiento al derecho a la educación debe garantizarse la prestación efectiva y continuada del servicio educativo.

La jurisprudencia, en concreto la STC 31/2018, de 10 de abril de 2018, estima que, dentro de la dimensión institucional del art. 27 CE, el legislador puede configurar el sistema educativo dentro de los límites constitucionales. Así, la programación general de la enseñanza contemplada en el art. 27.5 CE, responde a criterios de interés general y a la planificación de necesidades reales de escolarización. De esta forma, la Administración puede reordenar el mapa escolar (agrupar o suprimir unidades en zonas con pérdida de población), pero debe respetar el contenido esencial del derecho a la educación y la igualdad, que podría verse afectado si no se dota de recursos a estas zonas. La planificación de plazas es expresión de la potestad de programación del art. 27.5 CE, tal y como señala la STC 34/2023, de 18 de abril de 2023, pero debe respetarse el equilibrio territorial, siendo clave la redistribución territorial de plazas, debe ponderarse el impacto en zonas rurales para no generar exclusión indirecta.

Hay medidas que se están implantando para combatir los efectos de la despoblación desde el ámbito educativo en el medio rural, como son las prácticas¹² en municipios rurales pequeños, con financiación estatal y autonómica para estancias formativas en sectores como tecnología, turismo sostenible o bioeconomía. Su objetivo es acercar a jóvenes a la vida rural y generar capital humano en esos territorios. Estas medidas favorecen la igualdad de oportunidades educativas y formativas para estudiantes que, de otro modo, tendrían menos acceso a experiencias profesionales en entornos rurales, promoviendo cohesión territorial y perspectiva profesional no solo urbana. Desde un punto de vista constitucional, reducen las barreras educativas y profesionales ligadas al lugar de residencia, contribuyendo a la efectividad del art. 27 CE.

La despoblación también podría mermar lo establecido por el mandato del art. 39 CE, dentro del capítulo III, dedicado a los principios rectores de la política social y económica. Así, el apdo. 1.º dice que «los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia». La doctrina constitucional ha entendido que debe darse una protección amplia al concepto jurídico de familia, más allá del concepto tradicional del núcleo parental padres e hijo, atendiendo además a un vínculo matrimonial. Respecto a la familia, señala el Tribunal Constitucional que:

[...] matrimonio y familia son dos bienes constitucionales diferentes, que encuentran cabida en preceptos distintos de la Constitución por voluntad expresa del constituyente, de modo que «el texto constitucional no hace depender exclusivamente el concepto constitucional de familia de la que tiene su origen en el matrimonio... ni tampoco la limita a las relaciones con descendencia» (STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 5 y jurisprudencia allí citada). Por tanto, son dignos de protección constitucional los matrimonios sin descendencia, las familias extramatrimoniales o monoparentales (STC 222/1992, de 11 de diciembre) y, sobre todo, los hijos a los que el art. 39 CE, que «refleja una conexión directa con el art. 14 CE» (STC 154/2006, de 22 de mayo, FJ 8), protege «con independencia de que estos hayan sido concebidos dentro o fuera del matrimonio (art. 39.3 CE), de que se haya producido la nulidad matrimonial, la separación legal o la disolución del matrimonio por divorcio [STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 5 y jurisprudencia allí citada] (STC 198/2012, FJ 5.º)».

¹² Existe el programa estatal «Programa Campus Rural: prácticas universitarias en entornos rurales» destinado a proporcionar a estudiantes universitarios de todas las titulaciones la oportunidad de realizar prácticas remuneradas en empresas y municipios rurales. El programa es una iniciativa desarrollada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), en colaboración con el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE) y la mayoría de universidades públicas españolas, que permite que los estudiantes puedan llevar a cabo prácticas en municipios de zonas rurales con problemas de despoblación. Véase la web https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/campus_rural.html (consultada el 26 de febrero de 2026).

El art. 39 CE contiene principios que informan a la legislación positiva, a la práctica judicial y a la actuación de los poderes públicos (Sánchez Agesta, 1984), y no siendo un derecho fundamental, solo podrá ser esgrimido ante la jurisdicción ordinaria. De igual forma, se impone a los poderes públicos la protección integral de la familia, siendo un mandato constitucional con una doble dimensión: programática, pero también operativamente exigible, dado que deben llevarse a cabo políticas de apoyo efectivo a la natalidad, conciliación, educación o vivienda. La despoblación genera un entorno hostil donde el cierre de escuelas, servicios sanitarios primarios o inexistentes, carencia de redes de conciliación o ausencia de viviendas o acceso a estas de forma asequible, dificultan a la ciudadanía que ha optado por vivir en estas zonas, impidiéndose el ejercicio material del derecho a crear y desarrollar una familia en condiciones de dignidad y sostenibilidad.

Las políticas de reversión demográfica deben convertirse en un eje prioritario y transversal para la Administración pública. Incentivos al asentamiento, mejora en infraestructuras y servicios públicos en entornos rurales conllevarían un cambio sustancial de las personas y territorios despoblados que supondrían la consecución de los imperativos constitucionales derivados de la protección familiar. La adopción de políticas de protección por parte de los poderes públicos es algo que la jurisprudencia ha analizado, llegando a adoptar que esas medidas son totalmente válidas. Como señala la STC 77/2015, «los poderes públicos vienen obligados a asegurar la protección económica de la familia (art. 39.1 CE), y, aunque, desde el punto de vista constitucional, tan válida es la opción legislativa dirigida a garantizar su protección a través de medidas de naturaleza tributaria como de cualquier otra naturaleza [...]»¹³.

No existe actualmente jurisprudencia explícita del TC que aborde directamente la despoblación rural como vulneración del art. 39 CE, es decir, no hay sentencias recientes que digan expresamente que la despoblación o la falta de servicios en zonas rurales vulneran este artículo. La jurisprudencia del TC sobre el art. 39 CE está vinculada a la protección de la familia y de la infancia, especialmente ante situaciones legales que generan trato diferenciado entre distintas estructuras familiares (por ejemplo, familias monoparentales). Si el art. 39 CE exige protección efectiva y no meramente formal, conforme señala la STC 140/2024, de 6 de noviembre, entonces la ausencia prolongada de servicios esenciales debe ser interpretada como un déficit estructural de protección constitucional. Así, aunque la despoblación no suponga *per se* una vulneración inmediata del art. 39 CE, puede generar un déficit estructural en la efectividad de la protección constitucional de la familia y del menor.

En línea con el art. 39 CE, encontramos medidas destinadas a ayudas¹⁴ dedicadas a facilitar la adquisición de vivienda en municipios rurales (menos de 10 000 habitantes), especialmente para jóvenes, grandes familias o familias monoparentales. Estas ayudas reducen el coste de acceso a una vivienda para familias en riesgo demográfico, incentivando su asentamiento en zonas despobladas. Existen también ayudas en diversas comunidades autónomas con el mismo resultado. Desde una perspectiva constitucional, estas políticas promueven la protección de la familia y la conciliación territorial, evitando que las decisiones familiares se vean condicionadas negativamente por el lugar de residencia, reforzando así el contenido del art. 39 CE. También existen deducciones fiscales muy significativas en IRPF, tanto en la cuota estatal como en la autonómica (Velasco Caballero *et al.*, 2023, p. 310).

El art. 45, apdo. 1 de la CE, establece que «todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo». La CE no define de forma expresa lo que se considera el término «medio ambiente», sino que engloba una «extensa, compleja e indeterminada definición del medio ambiente como bien jurídico que el mismo protege» (López Ramón, 1980, p. 39).

Son los poderes públicos los encargados del deber de protección del medio ambiente, debiendo velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

La jurisprudencia constitucional sobre este art. 45 CE ha sido diversa. En particular, la STC 102/1995, de 26 de julio, acude a la Real Academia de la Lengua para analizar el significado y alcance del medio ambiente, estimando que el medio ambiente es un «concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional, y por tanto interdisciplinar (STC 64/1982)»¹⁵. Nos encontramos ante el derecho al ambiente conformado como un derecho subjetivo de naturaleza constitucional, de configuración legal y protección judicial ordinaria» (Delgado Piqueras, 1993, p. 56). Además de lo anterior, el canon hermeneútico utilizado en la jurisprudencia

¹³ FJ 3.

¹⁴ Estas ayudas fueron aprobadas por el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025.

¹⁵ FJ 4.

ha sido imponer una interpretación del derecho recogido por el art. 45 CE de forma que favorezca lo máximo posible al medio ambiente: *in dubio pro natura* (López Menudo, 1991, pp. 183 y ss.). La STC 142/2024 constituye un punto de referencia ineludible en la comprensión contemporánea del art. 45 CE. En su fundamento jurídico 3, el Tribunal reitera que el medio ambiente, desde la perspectiva constitucional, no se reduce a la mera protección ecológica en sentido estricto, sino que comprende «el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas», en cuanto inciden en su calidad de vida. Esta concepción amplia, de carácter claramente antropocéntrico, enlaza la protección ambiental con la dignidad de la persona (art. 10 CE) y con el libre desarrollo de la personalidad. En la misma línea, la STC 149/2025, al examinar la constitucionalidad de determinadas actuaciones urbanísticas con incidencia sobre espacios protegidos, subraya la necesidad de que las decisiones públicas incorporen una motivación suficiente en la ponderación entre desarrollo y conservación, así como, en su caso, la previsión de medidas compensatorias o restauradoras. El Tribunal insiste en que la actuación pública en materia ambiental debe respetar la finalidad tuitiva del art. 45 CE y no puede desatender los efectos acumulativos sobre el entorno.

Los procesos de despoblación rural no son fenómenos neutros desde la perspectiva ambiental. Lejos de suponer simplemente una reducción demográfica, implican una profunda transformación de las circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales del territorio.

El abandono de usos agrícolas y forestales tradicionales altera los equilibrios ecosistémicos. La acumulación de biomasa, la falta de gestión del monte o la pérdida de prácticas agrarias sostenibles pueden incrementar el riesgo de incendios, favorecer procesos de erosión y modificar hábitats naturales. Tales dinámicas inciden directamente en la utilización racional de los recursos naturales a la que obliga el mandato del art. 45 CE. En esta línea, la despoblación suele comportar un deterioro de servicios ambientales esenciales (depuración de aguas, gestión de residuos, mantenimiento de infraestructuras verdes) cuya merma afecta a la calidad de vida de quienes permanecen en el territorio. Al vincular el Tribunal Constitucional la protección ambiental con la mejora de la calidad de vida (STC 142/2024, FJ 3), la degradación progresiva de estos servicios no puede considerarse constitucionalmente irrelevante. Las políticas públicas destinadas a revertir la despoblación con implantación de infraestructuras energéticas, proyectos turísticos o industriales... siempre plantean inevitables tensiones con la conservación de espacios naturales. La reactivación económica no exime del cumplimiento del mandato constitucional de protección ambiental.

La despoblación introduce, además, una dimensión territorial que no puede soslayarse. Si el art. 45 CE impone a los poderes públicos el deber de proteger y mejorar el medio ambiente para todos, la desigualdad en la calidad ambiental entre territorios densamente poblados y áreas rurales en declive puede generar un problema de efectividad constitucional. El art. 45 CE debe interpretarse sistemáticamente con el art. 9.2 CE, permitiendo sostener que la inacción ante procesos de degradación ambiental derivados de la despoblación podría configurar un déficit de protección constitucional. No se trataría de afirmar que la despoblación, por sí misma, vulnera el art. 45 CE, sino de reconocer que la falta de políticas adecuadas de gestión y restauración puede menoscabar la efectividad del mandato ambiental. La jurisprudencia reciente refuerza esta idea al exigir que la acción pública no sea meramente formal, sino sustantivamente orientada a la preservación de los valores ambientales constitucionalmente protegidos. En tal sentido, la planificación territorial y ambiental debe integrar expresamente la variable demográfica, anticipando los efectos de la pérdida de población sobre el territorio.

En íntima relación con el art. 45 CE se encuentra la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. Esta norma «establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona»¹⁶. La vinculación de la protección del medio ambiente no está definida de forma concreta por esta ley, pero sí indirectamente aborda los desafíos que genera en el medio natural y rural. El art. 39 de esta norma regula las Áreas de Influencia Socioeconómica, indicando que se podrán crear «con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y favorecer el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales de forma compatible con los objetivos de conservación del espacio». De esta forma, se permite la posibilidad de alinear objetivos ecológicos con medidas de lucha contra la despoblación, especialmente en zonas rurales o de montaña, dado que la ausencia de población, unido a la falta de gestión activa del territorio, puede comprometer la sostenibilidad futura e interpretarse como una vulneración indirecta del art. 45 CE, como ya

¹⁶ Art. 1.

hemos señalado. La despoblación no constituye, por sí misma, una infracción automática del art. 45 CE. Sin embargo, en la medida en que transforma el entorno físico y social, altera la gestión de los recursos naturales y puede provocar una degradación progresiva de la calidad ambiental, exige una respuesta pública coherente con el mandato constitucional de protección y mejora del medio ambiente.

Por último, aunque el art. 45 CE se centra en la protección del medio ambiente, muchas iniciativas contra la despoblación tienen componentes ambientales que buscan compatibilizar la revitalización rural con la sostenibilidad ecológica. España participa activamente en el Pacto Rural Europeo (EU Rural Pact), que promueve estrategias integradas de desarrollo territorial vinculando sostenibilidad ambiental, conectividad y empleo rural. Estas estrategias incluyen la gestión sostenible del territorio y del patrimonio natural, el fomento de actividades compatibles con la conservación ambiental (ecoturismo, agricultura ecológica) y los incentivos a la creación de empleo rural ligado a la protección del paisaje y la biodiversidad.

4. CONCLUSIONES

La despoblación no puede ser considerada, desde una perspectiva jurídico-constitucional, como un fenómeno neutro o meramente demográfico. Se trata de un proceso estructural que incide de forma directa en la efectividad territorial de los derechos y en la operatividad real del modelo de Estado social y democrático de derecho diseñado por la Constitución de 1978. La pérdida continuada de población en determinadas áreas del territorio no responde únicamente a dinámicas económicas o sociológicas espontáneas, sino que proyecta consecuencias jurídicas relevantes en la medida en que condiciona el acceso efectivo a servicios públicos esenciales, altera las condiciones materiales de ejercicio de derechos y tensiona el principio de cohesión territorial que informa el diseño constitucional del Estado autonómico.

Desde esta perspectiva, la despoblación debe ser entendida como una variable estructural del sistema constitucional, capaz de afectar tanto a la garantía material de los derechos fundamentales como a la realización de los principios rectores de la política social y económica. El territorio no es un elemento accesorio del orden constitucional, sino un factor determinante en la distribución real de oportunidades jurídicas y sociales. Cuando la reducción progresiva de población comporta la supresión o debilitamiento de servicios educativos, sanitarios, administrativos o culturales, lo que se produce no es únicamente un ajuste organizativo, sino una alteración sustancial de las condiciones de igualdad en el ejercicio de la ciudadanía.

El estudio realizado permite afirmar que el núcleo del problema se sitúa en la dimensión material del principio de igualdad. El art. 14 CE proscribía las discriminaciones arbitrarias, pero es el art. 9.2 CE el que impone a los poderes públicos el deber positivo de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Allí donde la despoblación genera déficits acumulativos de servicios y oportunidades, el lugar de residencia tiende a convertirse en un factor determinante del nivel de protección jurídica efectiva. No se trata de diferencias legítimas derivadas de la diversidad territorial o de la autonomía organizativa, sino de desigualdades estructurales que afectan a la posición jurídica de los ciudadanos y que, de consolidarse, comprometen la coherencia del Estado social.

La incidencia de la variable demográfica se proyecta de manera singular sobre determinados derechos y principios constitucionales. El derecho a la educación puede verse afectado cuando el cierre de centros o la concentración excesiva de recursos imponen cargas desproporcionadas a las familias y limitan la accesibilidad en condiciones razonables de proximidad. La protección de la familia y de la infancia se resiente cuando la ausencia de infraestructuras básicas, servicios de conciliación o redes de apoyo institucional debilita el mandato del art. 39 CE. El derecho a un medio ambiente adecuado adquiere una dimensión compleja en territorios despoblados, donde el abandono de la gestión activa puede traducirse en deterioro ecológico, pérdida de biodiversidad o degradación del patrimonio natural y cultural. Incluso las libertades informativas y el pluralismo pueden verse indirectamente condicionados por la desaparición de tejido social y mediático en entornos rurales.

En este contexto, la cuestión no radica en si la despoblación vulnera automáticamente la Constitución, sino en si la pasividad pública frente a sus efectos puede generar un déficit estructural de efectividad constitucional. La respuesta debe formularse con cautela, pero también con claridad: cuando la reducción demográfica produce una disminución significativa y persistente en el nivel de acceso a derechos y servicios esenciales, el mandato de igualdad material y el principio de cohesión territorial exigen una reacción institucional proporcionada. La Constitución no garantiza idénticas condiciones en todo el territorio, pero sí impide que el territorio se convierta en un factor de exclusión o de degradación sustancial de la ciudadanía.

Desde esta óptica, la adopción de medidas jurídico-administrativas de diferenciación territorial no solo resulta compatible con el principio de igualdad, sino que puede constituir una manifestación legítima del mismo. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la igualdad no prohíbe toda diferencia de trato, sino únicamente aquellas que carecen de justificación objetiva y razonable. En consecuencia, políticas públicas que introduzcan incentivos fiscales específicos, refuercen la financiación de servicios en zonas de baja densidad, establezcan garantías reforzadas de prestación o integren la variable demográfica en la planificación sectorial encuentran fundamento constitucional cuando persiguen corregir desigualdades estructurales y respetan criterios de proporcionalidad, temporalidad y adecuación al fin perseguido.

La respuesta a la despoblación no puede, sin embargo, limitarse a medidas sectoriales fragmentadas. Desde la perspectiva del derecho administrativo, el fenómeno exige una reorientación de los instrumentos clásicos de intervención pública hacia una planificación estratégica integrada, apoyada en la cooperación interadministrativa y en la gobernanza multinivel. El Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales comparten responsabilidades en la garantía de servicios y en la ordenación del territorio; la ausencia de coordinación efectiva puede traducirse en duplicidades, vacíos competenciales o respuestas desiguales que agraven las disparidades existentes. La incorporación sistemática de la variable demográfica en la elaboración normativa, en la programación presupuestaria y en los sistemas de financiación territorial se revela, por tanto, como una exigencia de coherencia institucional.

En última instancia, la despoblación interpela al propio equilibrio del modelo constitucional. La Constitución de 1978 consagra un Estado comprometido con la solidaridad y el equilibrio territorial, no un orden indiferente a la progresiva desertificación institucional de amplias zonas del país. Si la ciudadanía se ejerce en condiciones sustancialmente divergentes según el lugar de residencia, el principio democrático se debilita en su dimensión territorial y la igualdad formal corre el riesgo de vaciarse de contenido material. La cohesión no es una cláusula ornamental, sino un presupuesto de legitimidad del Estado social.

De todo lo anterior se desprende que el desafío demográfico debe ser abordado como una cuestión estructural de justicia constitucional y de buena administración. No se trata únicamente de revertir tendencias poblacionales, sino de garantizar que la efectividad territorial de los derechos no dependa de la densidad demográfica. La acción pública frente a la despoblación encuentra así su fundamento en la exigencia de preservar la igualdad sustancial, la cohesión territorial y la sostenibilidad del modelo constitucional. Garantizar que el territorio no se convierta en un factor de exclusión jurídica constituye, en definitiva, una condición necesaria para la vigencia real del Estado social y democrático de derecho.

FINANCIACIÓN

Proyecto I+D+I «Análisis del periodismo local y el sentido de comunidad en el despliegue de estrategias territoriales de comunicación en zonas despobladas», financiado por la Convocatoria 2023 de Proyectos de Investigación Científica y Transferencia Tecnológica de la Junta de Castilla-La Mancha, y cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), dentro del ámbito de las Ciencias Sociales-Despoblación (Ref. SBPLY/23/180225/000066).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alegre Martínez, M. A. (1996). *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*. Universidad de León. <http://dx.doi.org/10.18002/10612/25953>
- Álvarez González, E. M. (2023). *Régimen jurídico de la despoblación en España*. Aranzadi.
- Bastida Freijedo, F. J. (2004). Medios de comunicación social y democracia en veinticinco años de Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 71, 161-186. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-71-mayoagosto-2004/medios-de-comunicacion-social-y-democracia-en-veinticinco-anos-de-constitucion-2>
- Bielza de Ory, V. (2003). Problemas socioeconómicos y territoriales de la despoblación y principios de intervención de las políticas públicas. En S. Escolano Utrilla y J. R. de la Riva Fernández (coords.), *Despoblación y ordenación del territorio* (pp. 15-26). Diputación Provincial de Zaragoza e Institución Fernando el Católico.
- Boecio (1847). Liber contra Eutychen et Nestorium. En J. P. Migne (ed.), *Patrologiae cursus completus: Series latina* (vol. 64, cols. 1337-1354).
- Bustos Jiménez, A. (2009). La escuela rural española ante un contexto en transformación. *Revista de Educación*, 350, 449-461. <https://www.educacionfpydeportes.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revista-educacion/numeros-anteriores/2009/re350/re350-19.html>

- Campo Vidal, M. (2020). *La España despoblada: Crónicas de emigración, abandono y esperanza*. Sagesse.
- Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. (2009). *Comentarios a la Constitución Española. XXX aniversario*. Wolters Kluwer.
- Casas Baamonde, M. E. y Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. (2018). *Comentarios a la Constitución Española. XL aniversario*. Boletín Oficial del Estado y Wolters Kluwer. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2018-94
- Clout, H. D. (1976). *Geografía rural*. Oikos-Tau.
- Delgado Piqueras, F. (1993). Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, 49-79. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-38-mayoagosto-1993/regimen-juridico-del-derecho-constitucional-al-medio-ambiente-2>
- Del Molino, S. (2016). *La España vacía*. Turner.
- Domínguez Álvarez, J. L. (2021). *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y derecho administrativo frente a la despoblación*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Embid Irujo, A. (1983). *Las libertades en la enseñanza*. Tecnos.
- Fernández-Miranda Campoamor, A. (1984). Comentario al artículo 20 de la Constitución Española. En O. Alzaga Villamil (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas: Constitución española de 1978* (vol. 2, pp. 453-570). Edersa.
- Fernández Tomás, A., Sánchez Legido, Á. y Ortega Terol, J. M. (2012). *Cuenca, Soria y Teruel y su encaje en un área meridional escasamente poblada*. Confederación de Empresarios de Cuenca (CEO-CEPYME-Cuenca), Federación de Organizaciones de Teruel (CEO-CEPYME-Teruel) y Federación de Organizaciones Empresariales Sorianas (FOES). <https://sspa-network.eu/wp-content/uploads/2017/03/Cuenca-Soria-y-Teruel-SPA-Definitivo53.pdf>
- García-Atance y García de Mora, M. V. (dir.) (2003). *Derecho Constitucional III*. Colex y UNED.
- Gil Ibáñez, J. L. y Romero Rey, C. (2023). *Constitución española comentada. Comentarios, concordancias, doctrina del Tribunal Constitucional e índice analítico*. Colex.
- López Guerra, L., Espín, E., García Morillo, J., Pérez Tremps, P. y Satrustegui, M. (2018). *Derecho constitucional. Vol. 1: El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos* (11.ª ed.). Tirant lo Blanch.
- López Menudo, F. (1991). El derecho a la protección del medio ambiente. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10, 161-201. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-del-centro-de-estudios-constitucionales/numero-10-septiembrediciembre-1991/el-derecho-la-proteccion-del-medio-ambiente-1>
- López Ramón, F. (1980). *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*. Publicaciones del Real Colegio de España.
- Mira i Casterá, J. F. (1978). *Els valencians i la terra*. Eliseu Climent.
- Molero Martín-Salas, M. (2013). Mujer y discapacidad: “doble barrera” en el ámbito laboral. *Revista Anuario Parlamento y Constitución*, 15, 309-344. <https://doi.org/10.71206/rapc.153>
- Molero Martín-Salas, M. P. (2018). La visibilidad de la mujer en la Constitución. En L. M. Romero Flor y M. C. Contreras Cortés (eds.), *La “igualdad” de género en el ordenamiento jurídico* (pp. 21-28). Universidad de Castilla-La Mancha.
- Molina Ibáñez, M., Camarero Rioja, L., Sumpsi Viñas, J. M., Bardají Azcárate, I. y Pérez Campaña, R. (2023). El proceso de despoblación: desequilibrios e inequidades sociales. En Y. Gómez Sánchez (coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (pp. 15-80). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Myrdal, G. (1959). *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. Fondo de Cultura Económica.
- Pazos-Vidal, S. (2024). La delimitación conceptual del reto demográfico: la determinación de sus dimensiones. En D. Santiago Iglesias (dir.) y N. Betetos Agrelo (coord.), *Políticas públicas y estrategias locales para abordar el reto demográfico* (pp. 23-71) [serie Claves del Gobierno Local, 42]. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Pérez Royo, J. (1994). *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons.
- Pinilla, V. y Sáez, L. A. (2017). *La despoblación rural en España: génesis de un problema y políticas innovadoras* [informe del Centro de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo de Áreas Rurales – CEDDAR]. Asociación Española de Geografía. <https://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2017/10/La-despoblación-rural-en-España-CEDDAR.pdf>
- Rey Martínez, F. (2008). La discriminación múltiple: una realidad antigua, un concepto nuevo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84, 251-283. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-84-septiembrediciembre-2008/la-discriminacion-multiple-una-realidad-antigua-un-concepto-nuevo-2>
- Rey Martínez, F. (2014). El principio de igualdad en el contexto de la crisis del Estado social: diez problemas actuales. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional*, 8, 289-312.
- Romero González, J. (1980). *La despoblación de La Mancha (evolución de la población en Albacete y su problemática actual)* [serie I: Ensayos históricos y científicos, n.º 5]. Instituto de Estudios Albacetenses Don Juan Manuel.
- Rubio Llorente, F. (1991). La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: introducción. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31, 9-36. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-31-eneroabril-1991/la-igualdad-en-la-jurisprudencia-del-tribunal-constitucional-introduccion-2>
- Sánchez Agesta, L. (1984). *Sistema político de la Constitución española de 1978*. Editora Nacional.
- Sargant, F. P. (1974). Aspectos económicos de la localización industrial y sociológica urbana. En B. Secchi (coord.), *Análisis de las estructuras territoriales* (2.ª ed., pp. 120-143). Ariel.
- Velasco Caballero, F., Martínez Sánchez, C. y Loras Gimeno, D. (2023). Incentivos económicos y medidas financieras. En Y. Gómez Sánchez (coord.), *Despoblación, cohesión territorial e igualdad de derechos* (pp. 307-334). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2024-03/a-1171-despoblacion-cohesion-territorial-accesible.pdf>



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026

Sección: ARTÍCULOS

Recibido: 26-01-2026

Modificado: 08-05-2026

Aceptado: 08-05-2026

Publicación anticipada: 29-05-2026

Publicado: 09-10-2026

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11641>

Páginas: 53-68

Referencia: Armas Castilla, N. (2026). Concejales y acceso a la información: el problema persistente del silencio administrativo y el papel de las autoridades de transparencia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 53-68. <https://doi.org/10.24965/reala.11641>

Concejales y acceso a la información: el problema persistente del silencio administrativo y el papel de las autoridades de transparencia

Councillors and access to information: The persistent problem of administrative silence and the role of transparency authorities

Armas Castilla, Noel

Universidad de Sevilla. Departamento de Derecho Administrativo (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3171-3279>

narmas@us.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Derecho Administrativo y profesor en el departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla. Sus investigaciones se articulan en torno a las nuevas exigencias de integridad del sector público: en especial la transparencia, con incidencia en la de ámbito local, y los conflictos de intereses. Miembro del proyecto de investigación «De la transparencia al gobierno abierto» (PID2022-140415NB-I00).

RESUMEN

Objetivos: entre los objetivos de este trabajo está el de analizar los relevantes problemas interpretativos y prácticos de este tema, en particular, la pregunta de saber qué tratamiento se le debe dar a las reclamaciones que presentan los concejales contra las resoluciones presuntas de sus solicitudes, que son equivalentes a resoluciones expresas estimatorias. **Metodología:** la metodología empleada comprende el estudio sistemático de la normativa de régimen local, la general de transparencia y la de procedimiento administrativo, una muestra de pronunciamientos judiciales, resoluciones de las autoridades de transparencia y las aportaciones de la doctrina científica. **Resultados:** se identifican algunos criterios con los que tenemos serias objeciones, en particular, rechazamos cómo la mayoría de las autoridades admiten y resuelven reclamaciones de concejales relacionadas con silencios positivos, para lo que ofrecemos alternativas. **Conclusiones:** este trabajo sintetiza los problemas encontrados y recoge nuestras soluciones a este problema, a los efectos de reforzar la seguridad jurídica y garantizar el derecho de acceso a la información de los concejales.

PALABRAS CLAVE

Acceso a la información pública; concejales; participación política; silencio administrativo; transparencia.

ABSTRACT

Objectives: The objectives of this study include analyzing the relevant interpretive and practical problems of this topic –specifically, the question of how to treat complaints filed by councillors against the “presumed resolutions” (implied decisions) of their requests, which are equivalent to express favorable resolutions. **Methodology:** The methodology employed comprises a systematic study of local government regulations, general transparency laws, and administrative procedure statutes, alongside a sample of judicial rulings, resolutions from transparency authorities, and contributions from scientific doctrine. **Results:** Certain criteria are identified to which we have serious objections. In particular, we reject how the majority of authorities admit and resolve complaints from councillors related to “positive silence” (administrative acquiescence),

for which we offer alternative approaches. **Conclusions:** This work synthesizes the problems encountered and presents our solutions to these issues, with the aim of strengthening legal certainty and guaranteeing the right of access to information for councillors.

KEYWORDS

Access to public information; councillors; political participation; administrative silence; transparency.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN POR PARTE DE LOS CONCEJALES. 2.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL. 2.2. EL DERECHO DE ACCESO DE LOS CONCEJALES Y SUS DIFERENCIAS CON RESPECTO AL RÉGIMEN GENERAL. 2.2.1. Sentido del silencio. 3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA PRÁCTICA DEL ACCESO. 3.1. LA CONFIGURACIÓN DEL SILENCIO POSITIVO: EFECTOS JURÍDICOS. 3.2. CONSECUENCIAS MATERIALES DE LA FALTA DE RESPUESTA. 4. LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES DE TRANSPARENCIA. 4.1. PROPUESTA. CONCLUSIONES. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información pública es una de las manifestaciones del principio de transparencia. En el ámbito local, este derecho adquiere una dimensión especial cuando es ejercido por los representantes locales de la ciudadanía, que son garantes del control político sobre la actuación municipal, insular y provincial. La legislación de régimen local les reconoce un derecho específico de acceso a la información, y la de transparencia les permite acogerse al canal de reclamaciones previsto para el común de los ciudadanos. Eso les posibilita tener más herramientas para conseguir la información necesaria para el desempeño de sus funciones, pues, además de requerirla para la realización de sus labores políticas, la precisan para poder votar con conocimiento los asuntos que se tratan en el pleno –y demás órganos– de los que forman parte. Como es sabido, la relación entre la legislación de transparencia y la local ha suscitado importantes debates: uno de los más polémicos, ya resuelto, el de saber si los concejales pueden presentar reclamaciones ante las autoridades de transparencia tras haber solicitado información a sus ayuntamientos en su calidad de concejales –en lo sucesivo, y por economía del lenguaje, nos referiremos solo a ellos, aunque también se extiende a los demás representantes políticos de las otras EE.LL.–. Si bien la jurisprudencia ha resuelto afirmativamente que los concejales tienen ese derecho, y así lo acatan actualmente todas las autoridades de transparencia, se han abierto o han quedado pendientes importantes cuestiones. Entre ellas, debemos destacar que muchas solicitudes de información dirigidas por concejales siguen siendo ignoradas por sus respectivos ayuntamientos, resolviéndose únicamente a través del silencio administrativo. Aunque la figura del silencio positivo supone jurídicamente la estimación de la solicitud, lo cierto es que en numerosos casos los concejales continúan sin recibir la documentación solicitada una vez producido el silencio, lo que implica que no puedan acceder a una información a la que tienen derecho.

En este contexto, las autoridades de transparencia estatal y autonómicas han tratado de forma diversa la posibilidad de que los concejales interpongan reclamaciones frente a la falta de respuesta de sus ayuntamientos. Aunque –lo adelantamos ya– la posición abrumadora –y con la que no estamos de acuerdo– está siendo la de admitir y estimar sus reclamaciones, persiste el problema de la ejecución de sus resoluciones. En este trabajo nos proponemos estudiar los problemas prácticos a los que se enfrentan los concejales cuando ejercen su derecho de acceso a la información pública, y en particular la naturaleza del silencio administrativo en sus solicitudes, su repercusión en la instancia de la reclamación, y el papel que deben desempeñar las autoridades de transparencia como actores en la garantía de este derecho.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN POR PARTE DE LOS CONCEJALES

En primer lugar, expondremos aquí muy someramente el fundamento constitucional y legal, y las principales características del régimen de acceso de los concejales para comprobar cómo enlaza con el tema del silencio. Veámoslas:

2.1. Fundamento constitucional y legal

El régimen jurídico del derecho de acceso de los concejales tiene un tratamiento constitucional y legal particular. En primer lugar, la CE 1978, en su art. 23.1, consagra el derecho a la participación política al proclamar que «[l]os ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». La jurisprudencia así lo ha confirmado: existe una íntima conexión entre el derecho de participación al que se refiere el art. 23.1 CE 1978 con la necesidad de poder acceder a la documentación pública de que se trate para el ejercicio de sus funciones por parte de los miembros electos de nuestras EE.LL.¹ En paralelo, los concejales tienen previsiones concretas en la CE 1978, pues su art. 140 indica que su elección debe realizarse en cada municipio –de los de régimen común– por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, consolidando su naturaleza política democrática. Nuestra Carta Magna no es tan exhaustiva con respecto a la forma de elección de los miembros de otras EE.LL., pero todos ellos guardan en común la característica de formar parte de órganos políticos, en los que se requiere información para participar en la toma de acuerdos, proponer, adoptar posturas o fiscalizar al poder. La figura y funciones de los concejales y demás representantes políticos enlazan con varias previsiones constitucionales: sin ir más lejos, están en sintonía con el art. 1.1 CE 1978, definitorio del modelo de Estado social y democrático de derecho que configura nuestro actual sistema político, lo que refuerza su papel como representantes de los vecinos.

En lo que se refiere a la regulación legal, debemos empezar señalando, sin ánimo de ahondar en este tema, que la normativa que regula la elección y funciones de estos representantes lo hace en los términos de funcionamiento democrático y de respeto a sus funciones políticas trazados por la CE 1978. Por ello, resulta natural –dada la importancia y el reconocimiento de sus funciones– que se haya previsto para ellos un régimen de acceso privilegiado². El papel que desempeñan los concejales determina el carácter inherentemente político de sus solicitudes de acceso. Por un lado, los concejales conocen las posibles disfunciones y las necesidades de fiscalización de la entidad mejor que el común de los ciudadanos, puesto que forman parte de la propia entidad. Ello no puede separarse del respaldo popular que tienen los concejales, lo que confiere a sus solicitudes una especial legitimidad y, al mismo tiempo, les impone el deber de ejercer la fiscalización del correcto funcionamiento y gestión de la organización desde su interior. Esta posición privilegiada debe ir necesariamente acompañada de un marco normativo suficiente que garantice el adecuado cumplimiento de dicha función. Pues bien, la regulación legal del derecho de acceso de los representantes políticos locales se ha desarrollado en dos normativas: la de régimen local y la de régimen general. La primera se encuentra eminentemente en la LRBRL, y en el ROF, así como en la legislación de régimen local autonómica y en las ordenanzas locales que han desarrollado o desplazado a sendas normas estatales. La legislación de transparencia parte, con carácter general, de la LTAIPBG, que ha sido desarrollada por la legislación autonómica y las ordenanzas locales, aunque es discutible que toda ella sea básica –nosotros desde luego creemos que parte de los elementos que configuran el derecho de acceso forman parte del régimen básico de la Administración, pero otra parte, como es el silencio, forma parte de la materia de procedimiento administrativo y, por tanto, no es susceptible de desarrollo³–.

La normativa de régimen local, que reconoció con anterioridad el derecho de acceso de los concejales, establece que estos tienen el derecho a acceder a la información que necesitan para el desempeño de sus funciones, con lo que pueden consultar cuantos datos obren en la entidad de la que forman parte y se refieran a sus labores como representantes públicos, regulando algunos de los elementos esenciales de su ejercicio, como el plazo o el sentido del silencio administrativo. En términos generales, las condiciones previstas para estos representantes resultan notablemente más favorables que las establecidas para la ciudadanía en general. Por su parte, la regulación de régimen general también comprende elementos que ya habían sido tratados en la legislación de régimen local –como son los plazos, el sentido del silencio–, y otras cuestiones novedosas, como la posibilidad de presentar reclamaciones ante las autoridades de transparencia. La relación entre ambos bloques normativos parte de la previsión contenida en los apdos. segundo y tercero de la DA primera

¹ Lo confirma la jurisprudencia del TS, que ha dejado dicho desde hace décadas que «reconocer el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, implica, a su vez, con relación a los asuntos públicos municipales que los concejales tengan acceso a la documentación y datos de que disponga la Corporación a la que pertenecen», como se puede comprobar en su STS de 19 de julio de 1989.

² Así lo exponía Ruiz-Rico Ruiz (2014, p. 13), opinión que sigue plenamente vigente diez años después y con la que nos alineamos.

³ Nos apoyamos a este respecto en la STC 104/2018, de 4 de octubre, que ha tratado este tema cuando se ha pronunciado sobre el silencio administrativo en el ejercicio del derecho de acceso, como trataremos más adelante.

de la LTAIPBG, que establece que esta actúa de manera supletoria en aspectos no regulados por la normativa específica, mientras que la jurisprudencia –desde 2015– en términos extrapolables al ámbito local indica que se debe reconocer a los concejales las mejores condiciones de cada uno de los bloques normativos: el resultado es que existen vías diversas y acumulativas para la protección de los derechos, y los representantes políticos no pueden verse en una situación de inferioridad con respecto a los ciudadanos de a pie a la hora de obtener información para el desempeño de sus funciones políticas⁴ –criterio que ha sido aplaudido por la doctrina que lo ha estudiado (Guichot Reina, 2017, p. 31; también Guichot Reina y Mir Puigpelat, 2018, pp. 120-121) y seguido de forma entusiasta por autoridades como la GAIP⁵–. Esto supone una afirmación fundamental para la interpretación del sentido del silencio, del que hablaremos más adelante, pues consolida el silencio positivo del que gozan los concejales frente al silencio negativo atribuido a las solicitudes de los ciudadanos en general, al entenderse que las resoluciones presuntamente estimatorias son preferibles a las presuntamente desestimatorias –aunque en realidad ambos silencios tienen aspectos mejores y peores respectivamente, nos decantamos por considerar que es mejor tener el derecho ya reconocido por silencio que tenerlo desestimado, con los matices que abordaremos en este trabajo–. La jurisprudencia también ha aclarado una cuestión muy importante con respecto a los concejales y su derecho a presentar reclamaciones ante las autoridades de transparencia –una de las cuestiones más polémicas durante los primeros años de vigencia de la legislación general de transparencia⁶–, al refrendar, basándose en el principio de supletoriedad, que los miembros electos de las EE. LL. pueden interponer reclamaciones ante las autoridades⁷.

2.2. El derecho de acceso de los concejales y sus diferencias con respecto al régimen general

Los concejales tienen un derecho de acceso privilegiado que se distingue en varios de sus elementos del régimen general del que goza el común de los ciudadanos. Veamos, muy sucintamente⁸, sus principales características, esbozando su naturaleza, su objeto, su forma de acceso y de entrega de información, sus límites, su plazo y su régimen de impugnaciones, y dejando para su estudio separado el tema del sentido del silencio administrativo:

- El derecho de acceso del que disfrutaban los concejales tiene el carácter de derecho fundamental. Esto supone una diferencia muy importante con el derecho de acceso de los ciudadanos de a pie –el legislador decidió regular esta última normativa como un derecho de configuración legal, con el criterio en contra de buena parte de la doctrina y de las autoridades de transparencia⁹–.
- El objeto de ambas regulaciones tiene sus matices. Mientras en la regulación general se establece el derecho de acceso a toda la información pública que obre en poder o haya sido creada por alguno de los sujetos obligados, en el caso de los concejales se reconoce el derecho a acceder a «[...] cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten

⁴ La SSTs 2870/2015 y 2876/2015, ambas de 15 de junio, refiriéndose a unos diputados autonómicos, interpretan que los representantes políticos «a fin de que estén en condiciones adecuadas para hacer frente a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos, habrán de contar con los medios necesarios para ello, los cuales en punto al acceso a la información y a los documentos públicos no sólo no podrán ser inferiores a los que tiene ya a su disposición cualquier ciudadano en virtud de esas leyes, sino que deben suponer el plus añadido imprescindible».

⁵ La GAIP ha destacado por ofrecer a los concejales las mejores condiciones de los dos bloques normativos para sus reclamaciones. Entre los ejemplos más recientes exponemos los siguientes: en su resolución 46/2025 considera «una paradoja, contraria al ordenamiento jurídico» impedir a un concejal el acceso a un expediente al que podría acceder cualquier ciudadano, aunque el Ayuntamiento considerase que la información solicitada no forma parte de sus funciones políticas. En la resolución 990/2024, la autoridad considera que no se le puede aplicar a un concejal la causa de inadmisión establecida en la legislación general relativa a los documentos de trabajo internos sin relevancia o interés público, dado que, tratándose de un concejal, debe poder revisar la documentación solicitada, que puede ser relevante para su labor política. En la resolución 352/2023, la GAIP resuelve que no se le puede denegar a un concejal acceso a un plan de «pacificación y seguridad en entornos escolares» por no haber finalizado su procedimiento de adopción.

⁶ Sobre este tema existen interesantes aportes como el de Jiménez Plaza (2018, p. 20), quien había detectado la necesidad de «un análisis sosegado, alejado de planteamientos simplistas o dogmáticos», para resolver la polémica vivida en aquellos primeros años de andadura de las autoridades de transparencia.

⁷ Este tema se recoge en la importantísima STS 312/2022.

⁸ A mayor abundamiento, nos remitimos al trabajo de Fernández Ramos (2003), que estudia sobradamente las características del derecho de acceso específico de los concejales previo a la aprobación de la legislación general de transparencia.

⁹ Por parte de los autores, durante la propia tramitación de la ley, algunos autores estaban de acuerdo con que se trataba de un derecho de configuración legal, pero la mayoría de los expertos se posicionaron a favor de su reconocimiento constitucional, postura que ha ido haciéndose aún mayoritaria con el paso del tiempo, si bien con argumentos diversos que lo relacionan con distintos preceptos constitucionales, como sintetiza de manera excelente la profesora Pérez Conchillo (2023, pp. 346-363).

precisos para el desarrollo de su función», sin que se pueda limitar a la documentación de asuntos a tratar en el pleno de la entidad¹⁰.

- La forma de acceso tiene unas características muy particulares para los concejales. La regulación de régimen local prevé dos vías de acceso: una que no requiere de autorización, y otra que sí, que requiere la autorización del alcalde. La primera, prevista en el art. 15 ROF, establece que no es necesaria la autorización del alcalde, sino que la información debe ser entregada directamente a los representantes políticos por parte de los servicios de la entidad: así debe ser cuando la información solicitada se refiera a funciones delegadas o a asuntos propios de su responsabilidad, forme parte del orden del día de las sesiones de los órganos colegiados de los que el solicitante es miembro, sea un acuerdo ya tomado por un órgano de la entidad o se trate de información de acceso libre para los ciudadanos –lo que incluye la amplísima información susceptible de ser objeto de publicidad activa de acuerdo con la LTAIPBG, y su desarrollo autonómico y local–¹¹.
- La entrega de la información a los concejales se puede, muy *grosso modo*, realizar de distintas maneras: mediante consulta directa, mediante la puesta a disposición de la documentación para su consulta en los despachos y salas reservadas de la entidad, o mediante la entrega de una copia que sí puede salir de las instalaciones. El acceso a esta documentación no está sujeto a un plazo ni a un horario específicos. Esto supone una diferencia importante con respecto al común de los ciudadanos, para quienes el acceso debe ser eminentemente telemático.
- Los límites del derecho de acceso son también muy diferentes en ambos regímenes: en el caso de los concejales no existe una lista de límites tasados en la legislación estatal, afora importante que contrasta con la relación de límites previstos en los arts. 14 y 15 LTAIPBG. Los principales límites de este derecho de los concejales son los relacionados con los datos de carácter personal, los datos empresariales y los datos tributarios (Razquin Lizarraga, 2015, pp. 119-123). La aplicación de límites a los concejales es mucho más tenue gracias a la obligación de sigilo que tienen los representantes políticos locales con respecto a la información a la que acceden por sus funciones políticas, lo que aminora el daño que se puede hacer a los bienes jurídicos protegidos que se ven comprometidos por una solicitud de información¹².
- El plazo para resolver una solicitud bajo el paraguas de la legislación de régimen local es de cinco días naturales desde que se presenta la solicitud –lo que varía en algunas CC.AA., pues Aragón ha rebajado el plazo a cuatro días naturales, y Cataluña se refiere simplemente a cinco días, que han de entenderse hábiles en aplicación de la regulación de procedimiento administrativo, como sucede también en algunos reglamentos orgánicos locales que no especifican que el plazo de resolución se expresa en días naturales–. Se trata en todo caso de un plazo bastante breve, mucho más que el de un mes establecido en la LTAIPBG –también con algún matiz, como sucede en la legislación extremeña que se refiere a un plazo de treinta días–.
- El régimen de impugnaciones contempla varias vías tanto para concejales como para ciudadanos de a pie. Los concejales pueden presentar recurso potestativo de reposición contra la resolución del alcalde desestimatoria de su solicitud, lo que no pueden hacer los ciudadanos al ser su reclamación sustitutiva de los recursos administrativos. En el siguiente estadio de impugnaciones, y enlazando con el tema de las reclamaciones que acabamos de mentar, ambos colectivos tienen la posibilidad de

¹⁰ STS 167/2022, de 10 de febrero.

¹¹ Se están implantando sistemas de gestión de expedientes a los que tienen acceso los concejales que permite consultar estos datos a distancia. Sobre este tema, las autoridades han aclarado algunos extremos, como que estos no dan pie al acceso indiscriminado a toda la información del Ayuntamiento por parte de los concejales y que son un medio válido para facilitarles el derecho de acceso (resolución 138/2024, de la GAIP, queja 6599/2020 del procurador del Común de Castilla y León). Entre quienes han estudiado este tema, se constata que esta forma de acceso supone la irrupción de una nueva modalidad muy positiva para el derecho de acceso del que gozan los concejales (Medran Llonch, 2018, p. 18) y, a la espera de que se produzca una regulación más desarrollada, se propone que se asegure su acceso a todos los concejales electos de la entidad, que se garantice la protección de los datos especialmente protegidos, que el acceso quede en todo momento registrado y que se observe el principio de minimización de datos, tal y como defiende Blanes Climent (2021, p. 49).

¹² Por poner un ejemplo reciente, y sin ánimo de detenernos más en este punto, la resolución territorial 26/2025, del CTBG, razona, además de las importantes funciones políticas que desempeñan los concejales y para la que requieren información, que la invocación de un límite –en este caso, el de protección de datos personales, el más aplicado de todos– no puede tener acogida dado que el propio régimen jurídico especial de acceso impone a los concejales electos el deber de reserva de la información a la que tenga acceso. En este sentido, y como ha aseverado Alonso Higuera (2017, p. 216) «en caso de duda, no solo debe hacerse una interpretación favorable al derecho de acceso, sino que, además, el hecho de que la información contenga datos personales no constituye *prima facie* impedimento para el acceso».

interponer reclamación ante las autoridades de transparencia, como –recalcamos– ha consolidado la jurisprudencia desde 2022: tras la importantísima STS 312/2022, de 10 de marzo, queda claro que los concejales pueden hacer uso de ambas normativas de forma indistinta, y pueden beneficiarse de las ventajas de cada régimen, lo que implica la posibilidad de interponer una reclamación ante la autoridad de transparencia prevista en la LTAIPBG. Por lo demás, en el caso de los concejales, y dado que para ello este es un derecho fundamental, pueden acudir tanto al procedimiento ordinario en el orden contencioso administrativo –al que también pueden acudir los ciudadanos de a pie– como al procedimiento específico de protección de derechos fundamentales y al recurso de amparo ante el TC –que no pueden presentar los ciudadanos–.

2.2.1. *Sentido del silencio*

El sentido del silencio es también muy diferente en ambos regímenes. A los efectos de este trabajo, es muy relevante la distinción, pues, a nuestro juicio, se han confundido los efectos que producen sendos silencios en las solicitudes de concejales y ciudadanos de a pie. Para los primeros, el silencio es positivo (todas las normas estatales, autonómicas y locales que se han pronunciado lo hacen en la misma dirección), mientras que para los segundos es negativo. Resulta revelador comparar el distinto tratamiento diferenciado que se dispensa a los concejales y a los ciudadanos en general a este respecto: en el caso de los concejales, se ha considerado que no resulta necesaria la protección que ofrece el silencio negativo para salvaguardar determinados bienes jurídicos, permitiéndoles el acceso automático a la información por el mero transcurso del plazo sin resolución expresa. Por el contrario, respecto de los ciudadanos en general, el legislador ha estimado necesario proteger esos mismos bienes jurídicos potencialmente afectados por el acceso a la información mediante la previsión de una denegación presunta cuando la solicitud no es resuelta en plazo. Esto es importante porque implica, en el primero de los casos, que la información debe entregarse si la solicitud no se ha resuelto en plazo, mientras que en el segundo su principal efecto es que se puede recurrir esta resolución desestimatoria presunta en la vía judicial o ante las autoridades de transparencia –opción que se ha demostrado razonablemente eficaz, aunque una futura reforma de la legislación general podría hacerlo aún más eficaz de prever la posibilidad de imponer sanciones y medidas coercitivas en favor de las autoridades–. En nuestra opinión, este tratamiento diferenciado está justificado por varias razones: la más importante es que la jurisprudencia –extrapolada– desde 2015 ha marcado el criterio de que los concejales tienen las condiciones más ventajosas de cada bloque normativo. De hecho, todas las características de su derecho de acceso que ya hemos comentado antes van en el mismo sentido de procurar las mayores facilidades a los representantes políticos locales.

No obstante lo anterior, nos preguntamos qué tan ventajoso es que el silencio sea positivo para los concejales. Desde hace ya dos décadas, Fernández Ramos (2003, pp. 124-137) duda de la virtualidad del silencio positivo, dado que el derecho de acceso de los concejales no se satisface con la mera obtención de una resolución presunta estimatoria, sino con la entrega de la información, lo que requiere la actuación de la Administración que no ha tratado en tiempo y forma la solicitud. Estamos de acuerdo, pero también creemos que es preferible tener un derecho ya reconocido –silencio positivo– a tenerlo denegado con la consecuencia de requerir su impugnación. Como se sabe, los efectos del silencio positivo son los de poder exigir el cumplimiento de la resolución estimatoria presunta en los mismos términos que si fuese una resolución expresa, mientras que los efectos del silencio negativo no son vinculantes para la resolución expresa que aun de forma extemporánea, debe emitir el sujeto obligado, así como la posibilidad de impugnar esa desestimación presunta –hay que exponer, eso sí, un matiz importante y es que en ocasiones se pueden impugnar resoluciones estimatorias, como sucede en el caso de terceros afectados por la estimación de una solicitud de acceso–. Este tema nos plantea la duda de saber qué deben hacer las autoridades de transparencia con las reclamaciones formuladas por concejales en los supuestos de mero silencio administrativo positivo. En particular, cabe preguntarse si la solución adecuada debería ser la inadmisión de dichas reclamaciones, su admisión con estimación automática, o bien la entrada en el fondo del asunto, como hacen la mayoría de las autoridades. Adelantamos ya nuestra posición, que desarrollaremos a lo largo de este trabajo: las autoridades deben inadmitir las reclamaciones de los concejales cuando traen causa de un silencio positivo, puesto que el derecho ya se encuentra reconocido. A semejanza de lo que haría un órgano judicial, su actuación debería limitarse a constatar la existencia de un acto presunto estimatorio y, en su caso, a instar a la entidad correspondiente al cumplimiento de su propia resolución. En este trabajo proponemos además diversas soluciones para abordar y resolver este problema, como podrá comprobar el lector.

3. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN LA PRÁCTICA DEL ACCESO

Uno de los problemas más recurrentes en el ejercicio efectivo del derecho de acceso por parte de los concejales es la falta de respuesta a su solicitud por parte de su propia entidad. Aunque el silencio administrativo ha sido configurado normativamente como positivo en la legislación de régimen local, su aplicación práctica dista mucho de proporcionar una solución satisfactoria en el plano material.

Partamos de los datos generales: la inmensa mayoría de las reclamaciones que resuelven las autoridades de transparencia en el ámbito local –tanto de ciudadanos como de concejales– provienen de resoluciones presuntas¹³. Hay que decir que estos datos se refieren exclusivamente a las reclamaciones, con lo que pueden ser superiores si se toman en consideración las solicitudes que no son reclamadas, cuyos datos no se pueden extraer. La doctrina más autorizada ha puesto el grito en el cielo en lo que respecta a la existencia de silencio en la actuación de las Administraciones, pues «dentro de las incorrecciones administrativas no castigadas penalmente, la pasividad es una de las más aborrecibles, por dejar sin vigencia el sentido del poder ejecutivo. Porque cuando la Administración deja de hacer lo que debe, contraría su propia naturaleza de poder ejecutivo, cuya esencia consiste precisamente en la actuación material, en cumplimiento de las normas, y en respuesta a las solicitudes», como defiende Rivero Ortega (2012, p. 144), si bien referido al silencio en general. En nuestra opinión, la realidad del silencio en la práctica del ejercicio del derecho de acceso es desoladora porque pone de manifiesto el incumplimiento sistemático de las obligaciones de transparencia por parte de las EE.LL., lo que afecta tanto a los concejales como a los ciudadanos de a pie¹⁴. Esta situación revela una actitud preocupantemente apática de las EE.LL., que en muchos casos ni siquiera se han preocupado en corregir esa falta de respuesta generalizada en las solicitudes de información que reciben. A nuestro modo de ver, existen soluciones que permitirían evitar que se resolvieran solicitudes por el mero paso del tiempo. Por poner un ejemplo, las EE.LL. podrían plantearse la elaboración de respuestas tipo o generarlas rápidamente a través de inteligencias artificiales que permitieran a los responsables de la resolución de esas solicitudes responderlas antes de que se produzca ese silencio –aunque el «trabajo duro» pueda ser realizado con este tipo de herramientas, las resoluciones siempre deben ser revisadas y firmadas por la persona competente para ello–. Esto sería positivo tanto para los ciudadanos como para los concejales, pero en este último caso debemos decir además que las EE.LL. evitarían verse atadas por el sentido de ese silencio positivo, reduciendo una carga de trabajo que no siempre están en condiciones de asumir.

En este contexto, debemos destacar el papel que han ejercido las autoridades, pues han infundido, dentro de lo que les permiten sus competencias, un claro efecto catalizador en el cumplimiento del derecho de acceso. Los datos son evidentes: aunque haya margen de mejora, muchas EE.LL. entregan la información durante la tramitación de las reclamaciones o tras la resolución estimatoria de la autoridad¹⁵ –y eso que las autoridades también se ven afectadas de forma significativa por la falta de respuesta de las EE.LL. cuando se dirigen a ellas para solicitarles el expediente y las alegaciones durante la tramitación de la reclamación¹⁶–.

¹³ Los datos de las memorias anuales del CTBG muestran que la mayoría de las reclamaciones de ámbito territorial tienen su origen en el silencio administrativo: el porcentaje pasa del 70,3 % en 2019 y 2020 al 85,4 % en 2023, cifras muy superiores a las registradas en el ámbito de la AGE, donde los silencios se sitúan, para esos mismos años, entre el 32 y el 46 %. Esta brecha se amplía al analizar los datos desagregados publicados por el CTBG, que evidencian que la mayor parte de los silencios territoriales proceden de las EE.LL. Esta realidad se confirma en los informes de las autoridades autonómicas de transparencia: en Cataluña, entre 2019 y 2022, entre el 67 % y el 76 % de las reclamaciones tramitadas por la GAIP derivaron en silencios, procedentes mayoritariamente de ayuntamientos; y en la Comunidad Foral de Navarra, entre 2017 y 2022, los silencios oscilaron entre el 57,6 % y el 77 % de las reclamaciones, alcanzando en 2022 el 94 % en el caso de las EE.LL. Estas cifras ponen de manifiesto el uso sistemático del silencio administrativo como mecanismo dilatorio o de denegación *de facto* del derecho de acceso a la información, una práctica incompatible con los principios de transparencia y buena administración, tal como destaca expresamente el Consejo de Transparencia de Navarra.

¹⁴ El CTBG expone, tras atribuir el problema a la insuficiencia de recursos de las EE.LL., que «de las 433 reclamaciones resueltas en 2024 respecto a ayuntamientos y demás entidades locales, 357 (el 82,4 %) se presentaron por silencio administrativo. Dado que ello representa un obstáculo para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública, el Consejo reitera que se hace necesario encontrar fórmulas que permitan corregir esta situación en aras de la efectividad del derecho». Memoria anual de 2024 del CTBG, p. 50.

¹⁵ Son muy corrientes las terminaciones de los procedimientos de reclamación por desaparición del objeto cuando las EE.LL. deciden entregar la información en lugar de discutir el acceso en la instancia de la autoridad. En el CTBG se denominan «estimaciones formales».

¹⁶ Esta conducta ha sido denunciada de forma reiterada por la autoridad andaluza, que ha censurado expresamente el uso sistemático del silencio administrativo en numerosas resoluciones (entre otras muchas, resoluciones 82/2018 a 196/2018, del CTPDA). Resulta especialmente reveladora la actitud de un Ayuntamiento, que en la resolución 267/2022 llegó a exigir que «nos dejen trabajar (...)» y a manifestar que no dedicaría más tiempo a responder a las solicitudes de información, lo que invita a reflexionar sobre la consideración que algunas EE.LL. otorgan a las autoridades de transparencia y a su función de garantía del control y la fiscalización

Es necesario replantearse cómo se puede reforzar el papel de las autoridades para que mejoren sus resultados como garantes de la transparencia entre todos los sujetos obligados en general, y entre las EE.LL. en particular, teniendo en cuenta el peso que tiene el silencio en su falta de cumplimiento.

3.1. La configuración del silencio positivo: efectos jurídicos

El art. 24.1 LPAC establece el silencio positivo como regla general, salvo excepciones tasadas. Como se sabe, una de esas excepciones es que otra ley o norma con rango de ley establezca lo contrario. Por un lado, la LTAIPBG establece el silencio negativo, si bien algunas CC.AA. establecen que es positivo, como es el caso, en nuestros días, de Cataluña y de la Comunidad Foral de Navarra que, no obstante, en la práctica tratan el silencio como negativo, y en su momento también lo fue de la Comunidad Valenciana, que cambió de criterio con la aprobación de su segunda Ley de transparencia, y el de Aragón, que fue corregido por el Tribunal Constitucional, quien dejó dicho que el sentido del silencio forma parte del procedimiento administrativo común y, por tanto, no es legislación básica susceptible de desarrollo¹⁷. En nuestra opinión, ni aunque se considerase legislación básica, el silencio podría ser modificado, pues difícilmente podría entenderse como tal un desarrollo que impone un criterio completamente distinto al básico y que además rompe un equilibrio entre el correcto funcionamiento de las EE.LL. y un plazo ya suficientemente breve para asegurar la entrega puntual de la información que los concejales requieren para el ejercicio de sus funciones políticas. Por otro lado, la legislación de régimen local –tanto la estatal como la autonómica– indica que el silencio es positivo. Se trata, además, de un silencio que se activa en un plazo de tiempo muy breve: la legislación específica de régimen local, ex art. 14.2 del ROF, fija un lapso de cinco días naturales para atender las solicitudes de información formuladas por los concejales¹⁸. La legislación autonómica de régimen local va en el mismo sentido, si bien en algunos casos varía el plazo del tiempo –es el caso de Cataluña y Aragón–. En el ámbito local también ha habido alguna modificación con respecto a los plazos, como se puede comprobar en algunos reglamentos orgánicos municipales¹⁹ que, en todo caso, no han variado el sentido del silencio. Con todo, no estamos de acuerdo en esa modificación de plazos por los mismos argumentos que ya expresamos antes: aunque se considerase que es básico, su desarrollo no se puede hacer sin contradecir las bases estatales ni sin romper el complicado equilibrio que impone el Estado en aras de proteger tanto el normal funcionamiento de las Administraciones como el acceso a la información por parte de los concejales en un tiempo razonable.

Así las cosas, el criterio que debe prevalecer es el de que el silencio es positivo, porque es el más beneficioso para los concejales, lo que va en sintonía con la jurisprudencia marcada desde 2015 de dar las mejores condiciones a los representantes políticos locales: como ya hemos señalado, el TS afirma que, cuando concurren distintos regímenes de acceso, debe aplicarse aquel que resulte más favorable. Desde esta perspectiva, el silencio administrativo positivo no prevalece porque lo establezca la legislación de régimen local, sino porque constituye la previsión de acceso más ventajosa. Aunque, como hemos dicho, puede ser discutible que el silencio positivo sea realmente el más beneficioso por las peculiaridades que impone a nivel procedimental y procesal, lo cierto es que sendos silencios tienen aspectos que pueden facilitar el acceso a la información: nosotros nos decantamos por considerar más favorable el silencio positivo porque permite a los concejales afirmar que ya tienen el acceso concedido, aunque requieran que el Ayuntamiento ejecute el acto presunto.

ciudadana. Asimismo, las resoluciones del CTPDA ponen de manifiesto la existencia de sujetos obligados que mantienen una práctica habitual de falta de respuesta tanto a los solicitantes como a la propia autoridad, pues hay múltiples resoluciones en las que la autoridad destaca expresamente su reiterada falta de colaboración.

¹⁷ La STC 104/2018, de 4 de octubre, ha aclarado, al pronunciarse en torno al silencio administrativo positivo previsto en la Ley de Transparencia aragonesa frente al negativo acogido en la Ley estatal, que se trata de una materia en la que el legislador estatal actúa en uso de su competencia sobre procedimiento administrativo común.

¹⁸ Esto se debe a que el legislador ha querido que el procedimiento sea lo más ágil y rápido posible, en aras de facilitar el ejercicio del derecho de acceso, como justifica Blanes Climent (2021, p. 49).

¹⁹ No es que sea habitual que las EE.LL. realicen este tipo de cambios, pues encontramos otras entidades que sí respetan la legislación estatal, Rute –art. 10.h) de su reglamento orgánico–, Valencia –art. 13.3– y los de la Diputación de Alicante –art. 8.4–, Ávila –art. 12.2– y Cádiz –art. 13.bis.3–, pero tampoco es un fenómeno extraño: el reglamento de Igualada fija un plazo de cuatro días hábiles (art. 70), en línea con la legislación de régimen local catalana, pero en contradicción con la LRBRL. En el mismo sentido, el reglamento de Zaragoza establece un plazo de cuatro días hábiles (art. 10.3), contraviniendo tanto la LRBRL como la normativa autonómica aragonesa. Por su parte, los reglamentos orgánicos de Albacete (art. 17.2) y del Cabildo Insular de Tenerife (art. 59.2) prevén un plazo de cinco días, en contradicción con la legislación estatal aplicable en el caso de Albacete y con la legislación estatal y autonómica canaria en el caso de Tenerife. En estos dos últimos supuestos –y también en el de Zaragoza–, aunque los reglamentos se refieren genéricamente a «días», debe entenderse que se trata de días hábiles conforme al art. 30.1 de la LPAC.

Este tema del silencio positivo ha sido considerado como «un mecanismo de reacción instaurado por el legislador ante situaciones realmente alarmantes, de auténtica indefensión, en donde se encontraban y encuentran las reclamaciones y procedimientos sustanciados ante la Administración durante largos periodos de tiempo» (Gómez Zamora *et al.*, 2022, p. 80), por lo que su relación con los concejales es evidente: si el ayuntamiento no responde en plazo a la solicitud, se reconoce automáticamente el derecho de acceso a los concejales para evitar la parálisis de sus funciones. Su funcionamiento es el siguiente: cuando transcurre el plazo legalmente establecido sin respuesta, la solicitud se entiende estimada por silencio positivo, lo que genera plenos efectos jurídicos. Como se sabe, en esta clase de procedimientos, una resolución estimatoria por silencio positivo tiene los mismos efectos que una resolución expresa estimatoria, teniendo «a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento»²⁰. Así, el concejal puede considerar reconocido su derecho a acceder a la información, y la entidad está obligada a certificar la existencia de este acto presunto y ejecutarlo. A este respecto, se debe recordar que todos los actos administrativos –cuando adquieren firmeza– gozan de una presunción de legalidad que los hace inatacables –salvo en los casos excepcionales de recursos extraordinarios de revisión o revisión de oficio–, son inmunes a su paralización y deben ser ejecutados sin más dilación (De Vicente Domínguez, 2015, p. 72).

Sin embargo, esta solución se ha demostrado más teórica que práctica: permite afirmar que el derecho existe, pero no garantiza el acceso efectivo si el Ayuntamiento persiste en mostrar una actitud de pasividad, razón por la que los concejales se han visto en la necesidad de acudir a distintas instancias –autoridades de transparencia, defensores del pueblo, órganos judiciales...– para hacer valer su derecho de acceso. Prescindiendo ahora mismo de los pronunciamientos de las autoridades, porque los trataremos más adelante, veamos qué han dicho los defensores del pueblo y los órganos judiciales.

En cuanto a los primeros, y en línea con lo que defiende desde hace años, el Defensor del Pueblo estatal ha sugerido a los ayuntamientos que hagan saber a su personal que los concejales «tienen derecho a acceder a cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios y archivos de esa Administración y resulten precisos para el desarrollo de su función»²¹, confirmando en lo esencial las especiales características del derecho de acceso a la información –incluidas las del silencio– del que gozan los concejales, al «interpretar el derecho a la información en sentido amplio para lograr la mayor transparencia y participación de los ciudadanos en la vida política, directamente o a través de sus representantes políticos, en consonancia con las normas de transparencia»²². Como se puede comprobar, se trata de interpretaciones claras, pero más fastuosas que eficaces, pues son meras sugerencias. En cuanto a los órganos judiciales, la jurisprudencia ha mantenido desde hace años el criterio de que los concejales tienen un derecho de acceso privilegiado, y cuando han conocido recursos contra resoluciones presuntas, han interpretado que «una vez estimadas las solicitudes por silencio positivo, de poco sirve, después, pretender aducir para justificar su incumplimiento que las mismas inicialmente podían no ser completamente procedentes. Por ello habrán de ser debidamente cumplidas, aun en la medida de lo posible, atendiendo al contenido de la información obrante en el Ayuntamiento al respecto»²³. La jurisprudencia ha aclarado que, dado que el silencio es positivo, se puede solicitar directamente la ejecución de esas resoluciones presuntas²⁴. De esta manera, si la entidad no está conforme con su propia resolución, debe realizar un procedimiento de revisión de oficio en los gravosos términos de los arts. 106 a 110 LPAC –revisión que en ocasiones es imperativa en aras de salvaguardar algunos bienes jurídicos como los relacionados con la protección de datos de carácter personal–.

Por último, es necesario señalar que se han identificado algunos otros efectos jurídicos relacionados con el incumplimiento de la obligación de responder que, si bien son generales, son extrapolables al caso concreto de los concejales. Aunque hay muchos, nosotros destacamos dos: puede dirimirse la responsabilidad personal de las autoridades y empleados públicos, y puede producirse la remoción de los puestos de trabajo de la persona responsable²⁵. El problema con estas consecuencias jurídicas es que, siendo el alcalde

²⁰ Art. 24.2 LPAC. La doctrina que ha estudiado los efectos del silencio administrativo señala que estos no han variado al menos desde su anterior regulación, la de la ley de 1992, coincidiendo en que el silencio positivo tiene plenos efectos jurídicos, como subrayaba Alonso Ibáñez (2012, p. 249). Los manuales que explican los efectos del silencio positivo lo recogen de forma más didáctica, como se puede comprobar en De Diego Díez (2021, p. 19).

²¹ Respuesta dada a la queja 14018961 tramitada por el Defensor del Pueblo de 2016.

²² Interpretación emitida tras la queja 18015357, también del Defensor del Pueblo, de 2018.

²³ Así lo interpreta una STSJ Castilla-La Mancha de 13 de noviembre de 2017.

²⁴ Lo dice una STS de 20 de junio de 2003.

²⁵ Entre otras, que no encajan fácilmente en el supuesto que nos ocupa, y que se pueden comprobar en el trabajo de Gómez Puente (2011, pp. 683-695).

el responsable de estos procedimientos, resulta improbable que vaya a tomar medidas contra sí mismo, quedando realmente controlado por dos vías: la vía penal –para supuestos graves en que se estén cercenando los derechos y funciones de los concejales o se esté prevaricando con una actitud obstruccionista–, y la vía de control político –que no siempre es efectiva, pues normalmente los alcaldes suelen tener el control de la mayoría del pleno, bien porque pertenecen al grupo político más numeroso del pleno, bien porque han negociado su estabilidad con otros grupos que en ocasiones se integran en el equipo de gobierno–.

3.2. Consecuencias materiales de la falta de respuesta

El ejercicio del derecho de acceso por parte de los concejales ha dado lugar a «numerosos conflictos» (Díez Sastre, 2019, p. 119). En lo que se refiere estrictamente al tema que nos ocupa, en la práctica, muchos concejales se enfrentan a un problema de eficacia: aunque el silencio positivo les reconoce formalmente el derecho, siguen sin disponer de la información solicitada. Esta situación genera una tensión entre el reconocimiento de su derecho y su operatividad real, dado que no existen mecanismos ejecutivos automáticos para hacer cumplir la obligación de entrega. El concejal tiene varias opciones disponibles frente a la falta de respuesta y de entrega de la información: puede instar medidas de control político en el pleno de la entidad, dirigirse al defensor del pueblo que le corresponda según su comunidad autónoma, recurrir a la vía contencioso-administrativa o –con las discrepancias que defendemos en este trabajo– acudir a las autoridades de transparencia; sin embargo, estos caminos requieren tiempo –también recursos económicos en el caso de la vía judicial– y, en muchas ocasiones, la información solicitada pierde valor mientras se espera su entrega. Este déficit de efectividad supone un obstáculo en el ejercicio de las funciones de fiscalización política de los concejales, así como en el funcionamiento democrático del propio Ayuntamiento.

Como se puede ver, las consecuencias materiales del silencio positivo apuntan a una insuficiente respuesta institucional, a una situación de tensión entre la oposición y el equipo de gobierno –que de por sí no es mala, salvo por el hecho de que puede alterar el normal funcionamiento de la entidad–, y, sobre todo, la certeza de que el sentido positivo del silencio no sirve de nada a los concejales si no existen mecanismos eficaces, rápidos y gratuitos que impongan su cumplimiento. Esto no puede sorprendernos, pues vista la experiencia en el régimen general de acceso previsto de forma sucinta en el art. 37 de la derogada LRJAP-PAC, «un sistema como aquel, de silencio positivo y recursos administrativos y contencioso-administrativos, llevó a un panorama generalizado de falta de entrega de información y de apenas conflictividad judicial, ante la inutilidad y el coste de emprender esa vía para obtener una información inútil, en caso de obtenerse, al cabo de años»²⁶. Además, es una opinión general entre los autores que han estudiado este tema, que el silencio positivo, tal y como está configurado, no aporta grandes ventajas frente al silencio negativo en el ejercicio del derecho de acceso (Gómez Díaz-Romo *et al.*, 2022, p. 277). A nuestro juicio, todo ello prueba que es necesario un tratamiento más adecuado del silencio positivo para reforzar el particular derecho de acceso a la información del que gozan los concejales.

Asimismo, nos gustaría dejar anotado que existe otro problema en la práctica, y es que el hecho de que el acceso se deba resolver en un plazo de tiempo tan corto –por más que esté justificada su brevedad– genera un problema de gestión en algunos ayuntamientos, cuyo personal en ocasiones tarda más en facilitar esa información de lo que permite el plazo para resolver, tanto en procedimientos en los que es necesaria la autorización del alcalde como en los que no, y es que «por muy silencio positivo que se establezca, la materialización real del derecho requiere la intermediación de los servicios administrativos municipales, mediante el suministro de la información o documentación» (Gifreu Font, 2016, p. 172). Esto puede incidir en el tiempo que requieren algunas EE. LL. para gestionar las solicitudes de sus concejales, creando tiempos de espera superiores a los legalmente establecidos y retrasando la entrega de la información solicitada.

Finalmente, debemos decir que no todo es malo en el escenario actual del silencio positivo, pues, como contrapartida, los concejales ganan una posición jurídica y política muy interesante. Los ediles solo requieren acreditar la solicitud y el transcurso del plazo para que se les reconozca su derecho –lo que refuerza su postura en las otras vías a las que pueden acudir para conseguir la información solicitada, aun con los esfuerzos que eso supone–, y esta situación les da juego en su relato y crítica al equipo de gobierno –lo que podría serle útil en términos de oposición política–.

²⁶ Lo dijo, si bien a los efectos de defender que los concejales debían tener derecho de presentar reclamaciones ante las autoridades de transparencia, el profesor Guichot Reina (2022, p. 27).

4. LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES DE TRANSPARENCIA

El papel de las autoridades de transparencia ha cobrado especial relevancia para garantizar el derecho de acceso a la información pública, también cuando se ha tratado del derecho de acceso de los concejales; sin embargo, es necesario señalar que la relación entre los concejales y las autoridades de transparencia no ha sido siempre pacífica.

Con la aprobación de la LTAIPBG y su desarrollo autonómico, se suscitó la duda de saber si los concejales podían interponer reclamaciones ante las autoridades de transparencia como se les reconocía al común de los ciudadanos, lo que generó distintos criterios por parte de los órganos de control cuando aquellos les presentaban sus reclamaciones (entre muchos otros, lo estudiaron Fernández Ramos y Pérez Monguió, 2017, pp. 77-78; y Guichot Reina, 2023, pp. 862-866). Básicamente, y hasta el giro jurisprudencial de 2022, hemos detectado cómo las autoridades se alinearon en cuatro grupos según su postura:

- Un primer grupo contrario a admitir esta posibilidad, conformado por dos de las autoridades más importantes: el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal y la autoridad andaluza.
- Otro grupo, favorable y el más numeroso, constituido por la autoridad catalana, la canaria, la valenciana, la navarra, la aragonesa y la vasca.
- Hubo un tercer grupo de autoridades que bascularon entre las dos posturas. Se trata de dos casos autonómicos en los que se recorrieron los caminos inversos: de Castilla y León (que empezó inadmitiendo y acabó admitiendo) y Galicia (que empezó admitiendo y luego inadmitiendo este tipo de reclamaciones).
- Y un cuarto grupo cuyas autoridades no presentaron una tendencia clara durante los primeros años de legislación de transparencia: es el caso de la Comunidad de Madrid –que tuvo cinco autoridades de transparencia distintas en tan poco espacio de tiempo, por lo que no se puede extraer una tendencia estable de alguna de ellas– y la Región de Murcia. En esta Comunidad se dieron varias vicisitudes que afectaron al tratamiento de este tipo de reclamaciones: su primera autoridad –ya suprimida– empezó resolviendo reclamaciones dirigidas contra sus EE.LL., luego dejó de hacerlo esgrimiendo lo que consideraba falta de competencia para resolver las reclamaciones de ámbito local, lo que afectaba evidentemente a las presentadas por los concejales contra sus propias entidades. Este criterio fue después corregido por la jurisprudencia, pero tardó en aplicarse por razones materiales que afectaban a su funcionamiento y en las que no resulta constructivo detenerse en este trabajo.

Tras la STS 312/2022, de 10 de marzo, todas las autoridades de transparencia han seguido el criterio de admitir las reclamaciones presentadas por concejales, zanjando definitivamente esa polémica. El problema actual viene dado porque las autoridades han decidido ir más allá del criterio interpretado por nuestro TS, al admitir todas las reclamaciones presentadas por concejales sin tener en cuenta que muchas de ellas proceden de resoluciones presuntas, que en el caso de los concejales son estimatorias. El criterio que actualmente siguen las autoridades es el de que no pueden permanecer impasibles ante la costumbre que tienen muchas EE.LL. de dar la callada por respuesta. Por esa razón, las autoridades actúan cuando les llegan reclamaciones provenientes de silencios, aunque sean de carácter positivo. Esta postura busca consolidar la función de tutela y control de estos órganos, proponiéndose como una instancia a la que acudir antes de la judicialización del asunto, y es coherente con el espíritu de la legislación de transparencia –si es que se puede decir que las leyes tienen espíritu–, evitando frustrar el derecho de acceso reforzado que tienen los concejales, puesto que el reconocimiento de un silencio positivo es ilusorio si no existen mecanismos que obliguen a entregar la información de forma rápida, fácil y gratuita. La intención nos parece clara, loable y responsable, pero no estamos jurídicamente de acuerdo con los planteamientos ni con el proceder de las autoridades, como justificaremos en este trabajo.

Hemos comprobado que este es el criterio de la abrumadora mayoría de las autoridades²⁷, con alguna excepción muy importante, como es el caso de la Comunidad de Madrid, que ha informado expresamente que no puede admitir reclamaciones de concejales originadas en silencios positivos²⁸, y efectivamente,

²⁷ Lo podemos ver en una resolución territorial reciente del CTBG, la 495/2025. Por lo demás, en el ámbito autonómico –donde la mayoría de las comunidades ya venían admitiendo las reclamaciones formuladas por concejales con anterioridad a la STS de 2022– se ha consolidado este criterio general de admisión, aplicándose de forma prácticamente automática y sin atender, en la mayoría de los casos, a la circunstancia de que las solicitudes reclamadas habían quedado estimadas por silencio positivo. El caso catalán es ilustrativo, como se ve en las resoluciones 1385/2025 y 1392/2025 de la GAIP.

²⁸ Nota informativa sobre cambio de criterio en relación con el plazo para reclamar contra el silencio administrativo del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, p. 2.

resuelve inadmitiéndolas cuando constata que se originan en un silencio positivo²⁹. Algunas autoridades, como la andaluza, aun permaneciendo en la posición mayoritaria, han señalado el detalle de que «[l]o que en modo alguno cabe es, tras la estimación de la solicitud por silencio administrativo, analizar ahora en vía de reclamación ante este Consejo si dicha solicitud era ambigua e indefinida, y si se ajustaba o no a los requisitos legales establecidos para el ejercicio del derecho de acceso a la información»³⁰, lo que supone un criterio extraño, ya que reconoce que no se puede entrar al fondo del asunto, pero admite y resuelve estas reclamaciones como si partiese de que lo que se impugna es una resolución denegatoria. Lo mismo sucede con otra autoridad, la castellanoleonesa, que a pesar de señalar en una resolución que el silencio es positivo, considera que debe admitir y entrar al fondo porque «[l]o contrario implicaría que en estos casos se beneficiara la actuación incorrecta de la Administración consistente en no resolver lo procedente en el plazo establecido para ello, con la frustración del legítimo derecho de los ciudadanos a solicitar la tutela de este órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública»³¹. Desde nuestro punto de vista, esta postura desnaturaliza el procedimiento de reclamación porque está pensado para revisar resoluciones denegatorias, no para exigir el cumplimiento de actos presuntos favorables, que tiene cauces distintos.

Además, a nuestro parecer, este criterio resulta contradictorio con el hecho de que, en sus resoluciones, independientemente de que se trate de reclamaciones contra resoluciones expresas o presuntas, las autoridades están indicando a las EE.LL. que deben entregar la información en el mismo plazo que imponen cuando el reclamante es un ciudadano de a pie, y no en el plazo brevísimo que necesitan los concejales para ejercer su actividad política³². La excepción es la autoridad catalana, constantemente destacada por su postura pro acceso, que exige los plazos establecidos en la legislación –autonómica– de régimen local³³.

Como matiz, debemos decir que existen algunas reclamaciones presentadas por concejales que sí son inadmitidas por las autoridades: con la mayoría de ellas estamos de acuerdo porque se refieren a cuestiones ajenas al derecho de acceso –como las solicitudes de actuaciones materiales y de información futura o indiscriminada³⁴–, pero con otras no, porque perseveran en la ausencia del criterio de aplicar las mejores condiciones a los concejales desde la jurisprudencia de 2015: nos referimos al criterio de considerar que sus reclamaciones son extemporáneas por no esperarse al mes de plazo al que se refiere la legislación general de transparencia, sino acudir a la vía de la reclamación pasados los cinco días de plazo establecidos en la legislación de régimen local³⁵. Aunque creemos que no se pueden admitir precisamente porque se refieren a actos ya estimatorios que no se pueden reclamar, nos parece ilógico que se las considere extemporáneas,

²⁹ En sus resoluciones 572/2025, 575/2025, 576/2025, 577/2025, 578/2025, 583/2025, 598/2025, 599/2025, 607/2025, 621/2025, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de la Comunidad de Madrid inadmite reclamaciones presentadas por concejales porque «estimada (por silencio) la solicitud, no habría acto denegatorio que pudiera ser objeto de la reclamación y, además, debería entenderse satisfecha la pretensión del reclamante».

³⁰ Este es el criterio que se mantiene, entre muchas más, en las resoluciones 896/2024, 916/2024, 921/2024, 942/2024, 110/2025, 137/2025 y 363/2025 del CTPDA.

³¹ Resolución 475/2024 de la Comisión de Transparencia de Castilla y León.

³² Se contempla así en la resolución 423/2025, del CTBG, donde se resuelve la entrega de la información en favor de un concejal reclamante en «el plazo máximo de veinte días hábiles», si bien suele resolver que la información se entregue en diez o veinte días, dependiendo de la dificultad de resolver, sin tener en cuenta la naturaleza del reclamante. En la resolución 841/2025, del CTPDA, donde se impone el plazo de diez días que aplica también a los ciudadanos de a pie.

³³ Resolución 1392/2025, de la GAIP, en el que se impone un plazo de cuatro días, cuando habitualmente esa autoridad exige que se entregue la información en quince días.

³⁴ Así se comprueba, por ejemplo, en las resoluciones 33/2025, 84/2025, 108/2025 del Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, las resoluciones 319/2025 y 332/2025, del Comisionado de Transparencia de Canarias, y las resoluciones 649/2025, 753/2025, 815/2025, 1462/2025 y 1463/2025, de la GAIP.

³⁵ Es ilustrativo, en este sentido, el criterio seguido por el comisionado de Transparencia de Canarias: este órgano inadmite las reclamaciones presentadas por concejales cuando se interponen una vez transcurrido el plazo de cinco días previsto en su normativa para que la solicitud de acceso se entienda estimada por silencio positivo –plazo más breve que el mes establecido con carácter general en la LTAIBG y en la legislación autonómica canaria de transparencia–, tal como se desprende de, entre otras, las resoluciones 504/2024, 505/2024, 506/2024, 507/2024, 508/2024, 509/2024, 519/2024, 520/2024, 747/2024, 108/2025 y 328/2025 a 331/2025. Ahora bien, desde nuestro punto de vista, este criterio resulta difícilmente defendible. Carece de sentido impedir a los concejales acudir a la autoridad de transparencia una vez vencido el breve plazo que deben respetar para obtener una resolución por parte de su propia entidad, obligándoles a esperar aproximadamente tres semanas adicionales hasta que se cumpla el plazo de un mes previsto para el resto de los ciudadanos. Esta interpretación no solo introduce una restricción innecesaria en el ejercicio del derecho de acceso de los representantes públicos, sino que además resulta incompatible con el principio, ampliamente aceptado, de que los concejales pueden beneficiarse de las condiciones más favorables de los distintos regímenes jurídicos de acceso a la información. Si se admite que los concejales cuentan con un régimen específico que acorta los plazos de resolución de sus solicitudes, no parece coherente privarles, al mismo tiempo, del acceso temprano a los mecanismos de garantía previstos en la normativa de transparencia. Lo contrario supone

porque no lo son al amparo de la legislación de régimen local, cayendo en un tratamiento contradictorio. Quitando este último caso, el hecho de que en la actualidad existan autoridades que inadmitan algunas reclamaciones de concejales demuestra que hay razones formales que justifican en ocasiones, desde un punto de vista jurídico, su inadmisión, lo que a nuestro juicio deja la puerta abierta a replantearse el criterio que tienen las autoridades para otro tipo de cuestiones formales en las reclamaciones –como es el tema que nos ocupa principalmente, su presentación por concejales contra resoluciones estimadas por silencio positivo–.

En fin, el tratamiento actual de las reclamaciones de los concejales por parte de las autoridades ha sido básicamente el de admitir y estimar, incluso tratándose de actos presuntos estimatorios contra los que en realidad no cabe reclamar, sino pedir su ejecución, habiendo muy pocos casos de inadmisiones, basadas en ciertas razones formales con las que estamos en casi todos los casos de acuerdo.

4.1. Propuesta

Vistos los principales problemas a los que se enfrentan los concejales en el ejercicio de su derecho de acceso, consideramos que el más grave que padecen es el relacionado con el tratamiento de sus resoluciones presuntas. En aras de corregir esa situación, proponemos varias soluciones, separadas en dos grupos. Por un lado, una propuesta práctica relacionada con la consolidación de la práctica de admitir reclamaciones provenientes de silencios positivos, pero que haga factible este tratamiento, y, por otro lado, una propuesta acorde a nuestra postura de que se deben inadmitir las reclamaciones originadas en silencios positivos, ofreciendo una solución al problema de la falta de entrega de la información:

- En cuanto a la postura de admitir esas reclamaciones, con la que nosotros no estamos de acuerdo, aunque es la que se está consolidando, consideramos lo siguiente: si las autoridades de transparencia persisten en su postura de admitir reclamaciones contra resoluciones presuntamente estimatorias –lo que, insistimos, es un error jurídico–, es necesario que se les dote de competencias para imponer el cumplimiento de sus propias resoluciones. De nada sirve que las autoridades vuelvan a reconocer a los concejales un derecho que ya tienen si su ayuntamiento no se ve obligado a entregar la información –lo cierto es que el recurso que les ha quedado disponible ha sido acudir a la vía contenciosa, existiendo jurisprudencia penal en la que se ha reprochado a los alcaldes su actitud³⁶, si bien la vía penal no es la adecuada para ejecutar el derecho de acceso y, en cualquier caso, la judicialización de este tema ha sido residual–.
- En cuanto a la postura de no admitir esas reclamaciones, que consideramos que es la correcta, debemos decir lo siguiente: en primer lugar, debemos recordar que las reclamaciones de concejales que provienen de silencios positivos no tienen como objeto un acto recurrible. Esto es así porque la naturaleza del silencio administrativo no permite impugnar un acto presunto estimatorio –salvo si lo que se quiere es impedir por parte de un tercero afectado la entrega de la información que el concejal quiere consultar–. Para hacer efectivo este derecho, se requiere dotar a las autoridades de competencias para imponer sanciones y multas coercitivas, que puedan aplicarse directamente ante los incumplimientos de las EE.LL. en el estadio de la solicitud, sin necesidad de acudir a la vía de la reclamación. A nuestro juicio, esta es la principal modificación que debe introducirse en la normativa que afecta a las autoridades para dotarles de un papel aún más útil –y jurídicamente correcto– en la tutela y control del derecho de acceso. Esta modificación terminaría de dar sentido y virtualidad al sentido positivo del silencio en el derecho de acceso de los concejales, pues haría factible su rápida ejecución.

Como puede apreciarse, las dos soluciones que proponemos tienen un vector en común, y es que las autoridades requieren potestades sancionadoras y medidas coercitivas para que su papel en el cumplimiento del derecho de acceso sea efectivo. Más aún a favor de esta modificación, se trata de una solución que no solo beneficiaría a los concejales, sino a todas las personas, al hacer que el incumplimiento del derecho de acceso por parte de los sujetos obligados tenga consecuencias a través de un mecanismo gratuito

convertir el régimen especial en un instrumento paradójicamente menos protector, al restringir el acceso a la autoridad de control durante un periodo en el que el incumplimiento de la obligación de facilitar la información ya se ha producido de manera evidente.

³⁶ Entre otras, en la reciente STS 274/2025, de 26 de marzo, se confirma la existencia de un delito contra el ejercicio de los derechos cívicos (art. 542 CP) por parte de un alcalde que impidió a un concejal el acceso a determinado expediente y documentación.

y célere que debe reposar en los órganos de control especializados en el tema. Las últimas proyecciones legislativas van precisamente en ese sentido, pues el anteproyecto de Ley de Administración Abierta que está tramitándose en estos momentos contempla la posibilidad de que el CTBG pueda sancionar incumplimientos por parte de la AGE³⁷, lo que a nuestro juicio debería extenderse a los incumplimientos incurridos por las EE.LL., toda vez que son ellas las que más incumplen sus obligaciones de transparencia. En este caso, de aprobarse estas competencias en favor de las autoridades, se debe asegurar que estas tengan medios técnicos y personales adecuados para gestionar su aplicación, pues no tendría sentido reconocer una competencia que no se puede ejercer por razones económicas. De hecho, es el problema en una de las pocas autoridades autonómicas que tienen reconocida esta competencia, la valenciana, que necesita más medios para poder funcionar plenamente, como denuncia en sus memorias anuales. En el otro lado de la balanza está la autoridad navarra, que también tiene atribuida esta competencia y en sus memorias anuales expone unos índices de incumplimiento en el ámbito local testimoniales, que además se refieren a expedientes muy particulares. Por añadidura, consideramos que buena parte de la gestión de las reclamaciones se puede apoyar en el uso de inteligencias artificiales, como el borrador de resoluciones y oficios, que deben ser debidamente supervisados por las personas responsables de los procedimientos administrativos de las autoridades: esto permitiría un ahorro nada desdeñable de tiempo y una simplificación de trabajos que deben ayudar a descongestionar la resolución de procedimientos. No hay que olvidar que año tras año, las autoridades reciben cada vez más reclamaciones y que, ahora que los concejales tienen la veda abierta para dirigirse a las autoridades, es necesario asegurar su correcto funcionamiento.

Por lo demás, con respecto a otros problemas detectados, como el criterio de inadmitir reclamaciones de concejales por considerarlas extemporáneas al presentarse solo cinco días después de la presentación de la solicitud, debemos señalar la necesidad de que las autoridades aclaren su postura: si consideran que los silencios positivos son recurribles, deben admitir esas reclamaciones en coherencia, al dotar a los concejales de las mejores características de cada una de las normativas que les son aplicables. A nuestro juicio, ciertamente deben inadmitirse esas reclamaciones, pero no porque sean extemporáneas, sino porque, como decimos, provienen de silencios positivos. Todo lo más, consideramos *de lege ferenda* que debería permitirse a las autoridades imponer sanciones y medidas coercitivas para catalizar el cumplimiento de esa resolución que ya tiene estimada el concejal. Como se ve, esta solución sigue la misma línea que la principal propuesta de este trabajo con respecto al tratamiento del silencio: las autoridades deben ejercer un papel más activo, y la manera más adecuada es dotándolas de las competencias necesarias y adecuadas para facilitar su función. En cuanto a la otra cuestión mejorable detectada, la de los plazos que imponen las autoridades para que se cumplan sus resoluciones, ciertamente consideramos que deberían ser más breves que los que se imponen cuando el reclamante es un ciudadano de a pie, en coherencia con el planteamiento de que los concejales gozan de un régimen más ventajoso para el ejercicio de sus funciones políticas y necesitan la información con mayor celeridad.

CONCLUSIONES

Este trabajo analiza algunas de las particularidades del derecho de acceso a la información de los concejales. Extrapolando la jurisprudencia de 2015, sostenemos que el sentido de sus resoluciones presuntas debe ser positivo, en la medida en que constituye la opción más favorable para los concejales. Si bien las características del silencio positivo permiten debatir si, en la práctica, resulta realmente más ventajoso que el silencio negativo, nosotros consideramos que es preferible tener el derecho reconocido, aunque haya que ejecutarlo, en lugar de tener el acceso desestimado, obligando a impugnar el acto presunto en otras instancias.

El argumento central del trabajo propone que las autoridades de transparencia revisen el criterio que vienen aplicando al resolver las reclamaciones formuladas por los concejales tras la resolución presunta de sus solicitudes de información. Ciertamente, desde la constitución de las autoridades de transparencia, su relación con los concejales no ha sido clara. El principal conflicto, ya solucionado desde 2022 por mor de la interpretación del TS, se refería a la posibilidad de que los concejales presentasen reclamaciones; sin embargo, la realidad revela que, a pesar de los avances y el reconocimiento de la vía de la reclamación, persisten dificultades sustanciales que limitan la plena efectividad de este derecho para los concejales.

³⁷ Art. 76 del anteproyecto. Se puede comprobar el estado de su tramitación en el siguiente enlace: <https://digital.gob.es/ministerio/participacion-proyectos-normativos/informacion-publica/2025-10-14>

Hoy, el problema está en que las autoridades han ido más allá de la jurisprudencia, admitiendo por regla general todas las reclamaciones de los concejales sin contemplar cuestiones formales que puedan hacer jurídicamente imposible tramitarlas. Nos referimos al criterio que están adoptando de admitir reclamaciones de concejales provenientes de silencios positivos, lo que creemos que necesita una reflexión para un tratamiento adecuado. El criterio jurisprudencial que ha reconocido que los concejales pueden reclamar ante las autoridades de transparencia ha dado lugar, en la práctica, a una postura acrítica por parte de la mayoría de estas autoridades, que han optado por admitir sistemáticamente todas las reclamaciones formuladas por concejales, sin un examen riguroso de las causas de inadmisión previstas en nuestro ordenamiento jurídico. Si bien es cierto que concurren razones que aconsejan una protección reforzada del derecho de acceso de los representantes locales, no puede desconocerse la existencia de motivos jurídicos formales que justifican la inadmisión de sus reclamaciones cuando provienen de silencios positivos. Como hemos comprobado, las autoridades han venido admitiendo las reclamaciones con la finalidad –comprensible desde una perspectiva institucional– de transmitir a los concejales la idea de que contarán con el respaldo de las autoridades para hacerlo efectivo. No obstante, aun comprendiendo la motivación subyacente a esta práctica, entendemos que resulta jurídicamente incorrecta.

En efecto, salvo que se trate de un tercero afectado, no cabe interponer una reclamación contra una resolución presunta estimatoria, pues el derecho de acceso ya ha sido reconocido por ministerio de la ley. En estos casos, la controversia no versa sobre la existencia del derecho, sino sobre su efectiva ejecución por parte del sujeto obligado. El cauce adecuado no es, por tanto, la impugnación de una resolución favorable, sino la exigencia de cumplimiento de la obligación legal de facilitar la información concedida. De lo contrario, admitir reclamaciones en estos casos supone desnaturalizar la función de resolución de reclamaciones de las autoridades de transparencia.

Desde esta perspectiva, consideramos que las autoridades de transparencia deberían inadmitir las reclamaciones formuladas contra silencios positivos, sin perjuicio de que deban desempeñar un papel activo en el cumplimiento de este derecho. Por ello, nos parece fundamental proponer *de lege ferenda* que se dote a las autoridades de competencias para exigir que se entregue la información en casos de resoluciones presuntas estimatorias, en particular mediante la potestad sancionadora o la imposición de multas coercitivas. Esto confirmaría que el silencio positivo es más ventajoso que el negativo en el derecho de acceso de los concejales, en los términos de la jurisprudencia de 2015, al hacer factible su rápida ejecución. A nuestro modo de ver, solo de este modo podría alcanzarse un equilibrio adecuado entre el respeto a las reglas procedimentales y la efectividad real del derecho de acceso a la información pública, evitando soluciones formalmente incorrectas que, aunque bienintencionadas, erosionan la coherencia del sistema.

De paso, en este replanteamiento se habría de tratar si las autoridades deben exigir a las EE.LL. que entreguen a sus concejales la información de forma más celerante en lugar de aplicar los mismos plazos para exigir el cumplimiento de sus resoluciones que emplean para el común de los reclamantes. También deben aclarar si los concejales pueden acudir a las autoridades cuando las EE.LL. han superado el plazo de resolución establecido en la legislación de régimen local y no en la legislación general de transparencia –eso sí, con todos los matices que hemos señalado en este trabajo con respecto al tratamiento que se ha de dar a las resoluciones presuntas–.

FINANCIACIÓN

Este trabajo se inserta en el Proyecto de la transparencia al gobierno abierto PID2022-140415NB-I00 financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea Next Generation EU/PRTR.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso Higuera, C. (2017). El acceso de los electos locales a la información municipal en Cataluña. *Cuadernos de Derecho Local*, 43, 200-229. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.43.737>
- Alonso Ibáñez, M. R. (2012). El incumplimiento de la obligación de resolver. En T. Quintana López (dir.) y A. B. Casares Marcos (coord.), *Silencio administrativo: estudio general y procedimientos sectoriales* (pp. 185-273). Tirant lo Blanch.
- Blanes Climent, M. A. (2021). La necesidad de mejorar el derecho de acceso a la información pública por parte de concejales y diputados locales. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 11.

- De Diego Díez, L. A. (2021). *Acto administrativo, silencio administrativo y plazos paso a paso*. Colex.
- De Vicente Domínguez, R. (2015). *La inactividad administrativa en la ejecución de actos firmes*. Civitas.
- Díez Sastre, S. (2019). Las formas de gobierno local tras cuarenta años de ayuntamientos democráticos: evolución y retos. *Documentación Administrativa*, 6, 114-128. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10767>
- Fernández Ramos, S. (2003). *Los concejales y el acceso a la información: el derecho de los concejales de acceso a la documentación local*. Comares.
- Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. M. (2017). *El derecho al acceso a la información pública en España*. Aranzadi.
- Gifreu Font, J. (2016). La configuración del derecho de acceso a la información pública de los electos locales en el marco de la normativa sobre transparencia. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 181, 147-189.
- Gómez Díaz-Romo, A., Quereda Tapia, A., Alonso Prada, V. E., Rodríguez Martín, A. M., Rodríguez Sánchez, C. M., Hernández Villalón, Y. y Gómez Zamora, L. J. (2022). Supuestos especiales de silencio o inactividad. En L. J. Gómez Zamora (coord.), *La inactividad y el silencio de la Administración* (pp. 231-344). Tirant lo Blanch.
- Gómez Puente, M. (2011). *La inactividad de la Administración* (4.ª ed.). Aranzadi.
- Gómez Zamora, L. J., Alonso Prada, V. E. y Mayor Gómez, R. (2022). Introducción y conceptos. En L. J. Gómez Zamora (coord.), *La inactividad y el silencio de la Administración* (pp. 27-100). Tirant lo Blanch.
- Guichot Reina, E. (2017). El acceso de los representantes políticos a la información y la nueva normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. En especial, la posibilidad de presentar reclamaciones ante las autoridades de transparencia. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 8, 27-48. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i8.10439>
- Guichot Reina, E. (2022). La competencia de las autoridades de transparencia para conocer de las reclamaciones contra resoluciones que aplican regímenes especiales de acceso a la información. La luz al final del túnel. *Revista Española de la Transparencia*, 15, 17-33. <https://doi.org/10.51915/ret.246>
- Guichot Reina, E. (2023). Regulaciones especiales. En E. Guichot Reina y C. Barrero Rodríguez, *El derecho de acceso a la información pública* (2.ª ed., pp. 768-877). Tirant lo Blanch.
- Guichot Reina, E. y Mir Puigpelat, O. (2018). *Transparencia e acceso á información no ámbito local*. Diputación Provincial de Lugo.
- Jiménez Plaza, M. I. (2018). La Disposición Adicional 1.ª de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el derecho de acceso a la información por los concejales: reflexiones sobre el régimen de tutela. *Revista General de Derecho Administrativo*, 49. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=420884
- Medran Llonch, M. (2018). *Carpeta del regidor/a. Estudi qualitatiu de la seva implantació i usos a l'Ajuntament de Viladecavalls* [trabajo fin de máster]. Universitat Oberta de Catalunya. <https://recercat.cat/handle/2072/337351>
- Pérez Conchillo, E. (2023). *Transparencia y derecho de acceso a la información pública: configuración y naturaleza constitucional*. Aranzadi.
- Razquin Lizarraga, M. M. (2015). *El derecho de acceso a la información pública. Teoría y práctica, en especial, para las entidades locales*. Instituto Vasco de Administración Pública.
- Rivero Ortega, R. (2012). La obligación de resolver. En T. Quintana López (dir.) y A. B. Casares Marcos (coord.), *Silencio administrativo: estudio general y procedimientos sectoriales* (pp. 135-184). Tirant lo Blanch.
- Ruiz-Rico Ruiz, C. (2014). *Tendencias legales hacia la calidad democrática del sistema constitucional*. Dykinson.



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026

Sección: ARTÍCULOS

Recibido: 01-05-2026

Modificado: 05-07-2026

Aceptado: 09-07-2026

Publicación anticipada: 23-07-2026

Publicado: 09-10-2026

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11697>

Páginas: 69-94

Referencia: Andreu Zamorano, E. L. (2026). Objetivos y conflictos del Fondo de Cooperación Municipal Valenciano. Especial referencia a la exclusión de las entidades locales incumplidoras. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 69-94. <https://doi.org/10.24965/reala.11697>

Objetivos y conflictos del Fondo de Cooperación Municipal Valenciano. Especial referencia a la exclusión de las entidades locales incumplidoras

Objectives and conflicts of the valencian municipal cooperation fund. Special reference to the exclusion of non-compliant local entities

Andreu Zamorano, Enrique Lorenzo

Interventor del Ayuntamiento de Enguera (España – Spain)

llaz2308@hotmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

El autor es funcionario de Habilitación de Carácter Nacional perteneciente a las subescalas de Intervención-Tesorería y de Secretaría-Intervención, especializado en la Administración local por el máster universitario en Derecho y Administración Local por la Universidad de Burgos y la de Almería y por el máster habilitante impartido por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Actualmente en activo.

RESUMEN

Objetivos: mostrar cómo el fondo de cooperación debe garantizar la suficiencia financiera de los gobiernos locales, incluso para las entidades locales incumplidoras del requisito para ser beneficiarias. **Metodología:** es jurídico-dogmática y comparada, examinando normas estatales y autonómicas mediante el contraste de la regulación valenciana con otros fondos autonómicos incondicionados, así como el análisis de los mecanismos estatales que aseguran la percepción futura de los fondos. **Resultados:** se identifica un choque entre la finalidad declarada de asegurar dotaciones para servicios locales y la configuración del fondo valenciano como financiación plenamente incondicionada y no finalista, utilizable para cualquier competencia, comparándose con otra legislación autonómica, destacando sus aspectos más importantes. En tercer lugar, se emplea el derecho estatal para resaltar que los mecanismos autonómicos valencianos no prevén un régimen de retención y posterior percepción garantizada de las cuantías retenidas. Por último, se comentan las complicaciones presupuestarias para las entidades locales afectadas y se recuerdan las soluciones para evitarlas. **Conclusiones:** es necesaria una reforma de la legislación reguladora del fondo de cooperación valenciano para asegurar la percepción del mismo por todas las entidades locales, incluidas las incumplidoras.

PALABRAS CLAVE

Financiación local; financiación autonómica incondicionada; incumplimiento; fondo de cooperación; retenciones.

ABSTRACT

Objectives: To demonstrate how the cooperation fund should guarantee the financial sufficiency of local governments, even for those local entities that do not meet the eligibility requirements. **Methodology:** Is both dogmatic and comparative legal, examining state and regional regulations by contrasting Valencian regulations with other unconditional regional funds, as well as analyzing state mechanisms that ensure the future receipt of funds. **Results:** A conflict is identified between the stated purpose of ensuring funding

for local services and the configuration of the Valencian fund as fully unconditional and non-earmarked financing, usable for any purpose. This is compared with other regional legislation, highlighting its most important aspects. Thirdly, state law is used to emphasize that Valencian regional mechanisms do not provide for a system of withholding and subsequent guaranteed receipt of the withheld amounts. Finally, the budgetary complications for the affected local entities are discussed, and solutions to avoid them are outlined. **Conclusions:** A reform of the legislation governing the Valencian cooperation fund is necessary to ensure that all local entities receive it.

KEYWORDS

Local financing; unconditional regional financing; non-compliance; cooperation fund; withholdings.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. BREVE CONTEXTO LEGISLATIVO DEL FONDO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA. 2.1. LA LFCMMEL A RAÍZ DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 124/2023, DE 26 DE SEPTIEMBRE. 2.2. LA LFCMMEL TRAS LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 143/2023, DE 24 DE OCTUBRE DE 2023. 2.3. JURISPRUDENCIA RELEVANTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNITAT VALENCIANA TRAS LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 124/2023 Y 143/2023. 2.4. NORMATIVA AUTONÓMICA Y POSTERIOR MODIFICACIÓN DE LA LFCMMEL TRAS LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 124/2023 Y 143/2023. 3. OBJETIVOS Y CONFIGURACIÓN DEL FONDO DE COOPERACIÓN DE LA LFCMMEL. 3.1. LA TENSIÓN EXISTENTE ENTRE LA NATURALEZA INCONDICIONADA DEL FONDO Y LA FINALIDAD DE FINANCIACIÓN DE SERVICIOS LOCALES. 3.1.1. La teórica discordancia financiera y tributaria derivada del empleo del fondo de cooperación para sufragar servicios derivados de competencias propias. 3.1.2. La oportunidad del art. 2 de la LFCMMEL para orientar el fondo de cooperación al aseguramiento o mejora de financiación de competencias delegadas. 3.1.3. El fondo de cooperación y su posibilidad para utilizarlo como soporte de políticas sectoriales. Ejemplo y breve referencia a la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana. 3.2. LA CONFIGURACIÓN DEL FONDO DE COOPERACIÓN COMO UNA FINANCIACIÓN INCONDICIONADA. 4. COMPARACIÓN DE OBJETIVOS Y CONDICIONANTES DE LA REGULACIÓN LEGAL DE OTRAS TRANSFERENCIAS Y FONDOS AUTONÓMICOS A FAVOR DE SUS ENTIDADES LOCALES. LA LFCMMEL EN COMPARACIÓN CON LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA, CANARIAS, ARAGÓN Y CASTILLA Y LEÓN. 4.1. LA LFCMMEL EN COMPARACIÓN CON LA CONFIGURACIÓN DE LOS FONDOS DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA ANDALUZA, CANARIA, ARAGONESA Y CASTELLANOLEONESA. 5. LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS DEL FONDO DE COOPERACIÓN EN LA LFCMMEL. PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LAS ENTIDADES LOCALES INCUMPLIDORAS. 5.1. LA DISCORDANCIA DE REDACCIÓN Y DE TRATAMIENTO ENTRE LA LFCMMEL Y LAS RESOLUCIONES ANUALES DE ASIGNACIÓN DEL FONDO DE COOPERACIÓN A EFECTOS DE ENTENDER A LAS EE.LL. COMO BENEFICIARIAS. 5.2. REGULACIÓN LEGAL ESTATAL DERIVADA DE LAS RETENCIONES EN LA PARTICIPACIÓN DE TRIBUTOS DEL ESTADO. INCUMPLIMIENTOS DE REMISIÓN DE INFORMACIÓN Y RETENCIONES POR COMPENSACIONES DE DEUDAS. 5.2.1. Retenciones derivadas de incumplimientos de remisión de información. 5.2.2. Retenciones derivadas de compensación de deudas estatales y otras causas. 5.3. DE LA NECESIDAD DE REGULACIÓN DE UN SISTEMA DE RETENCIONES EN LA PROPIA LFCMMEL. 5.3.1. La adopción por LFCMMEL de un sistema de retenciones similar al de la legislación aragonesa. 5.4. INCIDENCIAS PRESUPUESTARIAS PARA LA GENERALITAT VALENCIANA Y PARA LAS EE.LL. INCUMPLIDORAS NO PERCEPTORAS DEL FONDO EN EL PRESUPUESTO ANUAL CORRIENTE CON LA ACTUAL LFCMMEL. 5.5. LA POSIBILIDAD DE LA ELIMINACIÓN DEL ART. 4.2 LFCMMEL. 6. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La financiación de las Entidades Locales (EE.LL.), ya prevista desde la aprobación de la Constitución española de 1978 (CE) en su art. 142, sigue siendo hoy en día notablemente insuficiente en la mayoría de ellas. La importancia de la financiación autonómica es realmente elevada, por lo que con la (tardía) regulación del fondo de cooperación de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana (en adelante LFCMMEL), configurada y entendida como un fondo no sometido a condición para posibilitar

y reforzar la autonomía local y el ejercicio de sus competencias, debe procurar realmente alcanzar su objetivo.

La metodología empleada y determinada por la ley se puede ver afectada si no se tienen en cuenta a los municipios que no cumplan el único requisito que impone la LFCMMEL, que resulta ser el de estar al corriente con la obligación de presentación de la cuenta general del ejercicio correspondiente.

Con el presente trabajo se destaca que la configuración constitucional y legal en la Comunitat Valenciana tiene que respetar y procurar una financiación mínima y necesaria que la LFCMMEL prevé, sobre todo por los principios y objeto al que atiende la propia esencia de la ley, destacando para ello la comparación con otra legislación autonómica y su regulación.

También se trata la conflictividad que surge de la configuración legal analizada y de los supuestos de las EE.LL. incumplidoras del requisito para ser beneficiaria, teniendo indecencia económica de tipo presupuestaria, financiera y competencial tanto para la Generalitat Valenciana como para las EE.LL., pasando por un previo análisis de la regulación estatal y su sistema de retenciones para el caso de las Participaciones en Tributos del Estado (PTE).

Finalmente, se trata de exponer las soluciones a las causas o escenarios conflictivos que pueden surgir con la finalidad de que la Administración autonómica mantenga su compromiso financiero y no merme la autonomía local de las entidades locales que no cumplan los requisitos para ser beneficiarias del citado fondo.

2. BREVE CONTEXTO LEGISLATIVO DEL FONDO DE COOPERACIÓN MUNICIPAL DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Bastante conocida resulta ya la infrafinanciación que vienen sufriendo las EE.LL. españolas, bastando la referencia que hacía la exposición de motivos de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), que reconocía que la historia de la Hacienda local española «es la crónica de una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica».

Es necesario recordar que ya desde bien temprano varios autores como González Sánchez (1986, pp. 97-118) advirtieron que era fundamental la suficiencia de los recursos de las haciendas locales, donde el papel financiador del Estado y de las comunidades autónomas (CC.AA.) era un deber para las mismas, tratando de compensar los déficits de recursos económicos que las EE.LL. no pudieran obtener por sí mismas.

El contexto social, económico y político vigente impone a la Generalitat la obligación de erigirse en garante del municipalismo, reconociendo la importancia estratégica del ámbito local e interviniendo activamente para corregir los desequilibrios y desigualdades territoriales existentes. El nivel municipal, por constituir el escalón de la representación democrática más próximo a la ciudadanía, requiere un sistema de financiación local eficiente y estructurado que refuerce su posición institucional.

El desarrollo histórico del municipalismo evidencia que el incremento de la capacidad de actuación de las entidades locales y su rol en la cohesión social nunca fueron acompañados del correlativo fortalecimiento de la autonomía local ni de la suficiencia financiera. Desde la década de los ochenta del siglo pasado, las corporaciones locales han formulado reiteradamente la doble reivindicación institucional y financiera. El denominado pacto local y la segunda descentralización (Torrecillas Martínez, 2025) han permanecido como meras declaraciones programáticas (siguiendo a Arias Martínez, 2015, pp. 1-38), proclamas electorales o compromisos sistemáticamente incumplidos.

Las competencias propias y la financiación incondicionada constituyen la expresión material de la autonomía local constitucionalmente garantizada. La cultura de la subvención hacia los entes locales genera disfunciones sistémicas que producen una jerarquía impropia en la determinación de las prioridades y las políticas de competencia municipal, subordinando la voluntad democrática local a los criterios de la Administración financiadora. En consecuencia, la LFCMMEL profundiza en la garantía de un sistema estable de financiación local, con el fin de asegurar una gestión pública de calidad en el ejercicio de las competencias municipales.

El marco constitucional ofrece cobertura expresa a esta regulación (Martín Queralt, 2020, pp. 16-25): el art. 140 CE garantiza la autonomía de los municipios, mientras que el art. 142 establece que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones legalmente atribuidas a las corporaciones respectivas, nutriéndose fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas.

De ello se desprende que la comunidad autónoma es constitucionalmente corresponsable, junto con el Estado¹, de garantizar la suficiencia financiera de los entes locales (Ramallo Massanet y Zornoza Pérez, 1993). A este marco se suma la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (LOEPYSF), que ha erigido la sostenibilidad financiera en principio rector de la actuación económico-financiera del conjunto de las Administraciones públicas.

En el ámbito autonómico, el art. 64.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV) impone el mandato expreso de crear mediante ley de Les Corts Valencianes el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana (con los mismos criterios que el fondo estatal), al objeto de potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad (Romero Rey, 2006).

En cumplimiento de dicho mandato estatutario, aunque de manera incompleta y tardía, como ha venido ocurriendo en la mayoría de autonomías españolas (Martín Rodríguez, 2024, pp. 174-212), el art. 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de régimen local de la Comunitat Valenciana (LRLGV), procedió a la creación formal del citado fondo, disponiendo que todos los municipios de la Comunitat Valenciana serían entidades beneficiarias y que a través de él se financiarían servicios, infraestructuras y equipamientos básicos con dotaciones fijadas en cada ley de presupuestos.

El posterior desarrollo reglamentario se articuló mediante el Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell, por el que se regula el Fondo de Cooperación Municipal Incondicionado de la Comunitat Valenciana.

Por su parte, las diputaciones provinciales, en virtud de las competencias propias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios que les atribuye el art. 36.1.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), podrán adherirse voluntariamente a la implementación del fondo.

La insuficiencia del rango reglamentario de la regulación precedente hizo necesario un nuevo marco jurídico con rango de ley que garantice la estabilidad, la permanencia y la equidad territorial del sistema de financiación local para municipios y entidades locales menores. Con la LFCMMEL se sustituyó y derogó a la regulación anterior contenida en el citado art. 201 de la LRLGV y su desarrollo reglamentario, procurando el cumplimiento de los principios comentados, a pesar del perjuicio del conflicto surgido con las diputaciones provinciales valencianas que se comenta a continuación.

2.1. La LFCMMEL a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2023, de 26 de septiembre

Con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 5/2021, de 5 de noviembre, reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana (LFCMMEL), la regulación del Fondo de Cooperación Municipal descansaba en el art. 201 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, desarrollado reglamentariamente por el Decreto 51/2017, de 7 de abril, del Consell.

Bajo ese marco normativo, la participación de las diputaciones provinciales en el Fondo tenía carácter estrictamente voluntario, en ejercicio de sus competencias propias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, conforme al art. 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). Dicha voluntariedad generó aportaciones muy dispares entre las tres provincias valencianas en función del territorio provincial de pertenencia –desigualdad que, no obstante, podía entenderse amparada en el legítimo ejercicio de la autonomía provincial–.

La LFCMMEL vino a corregir esas disfunciones mediante una transformación estructural del modelo, convirtiendo la participación provincial voluntaria en obligatoria, mediante la declaración de interés general de la Comunitat Valenciana de las funciones de asistencia y cooperación de las diputaciones, al amparo del art. 66.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV).

Por otro lado, el art. 7 de la ley originaria establecía los criterios de distribución del Fondo con parámetros propios distintos de los utilizados por el fondo estatal de participación en tributos del Estado. Ambos preceptos fueron impugnados mediante el recurso de inconstitucionalidad 614/2022.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 124/2023, de 26 de septiembre, abordó la cuestión fundamental de la legitimidad constitucional de la técnica de coordinación autonómica empleada para imponer a las diputaciones provinciales la obligación de contribuir económicamente al fondo de cooperación. En su

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2000, de 13 de abril (FJ 4): «la autonomía de los entes locales va estrechamente ligada a su suficiencia financiera».

fallo mayoritario, el Tribunal confirmó la constitucionalidad de la declaración de interés general y de la propia obligación económica impuesta a las diputaciones, razonando que dicha obligación no exige realizar algo distinto de lo que ya constituye su mandato constitucional y legal, garantizar la prestación integral de los servicios de competencia municipal en todo su territorio, conforme al art. 31.2.a) LBRL.

Sin embargo, el límite constitucional, cifrado básicamente en la doctrina de la garantía institucional y en la prohibición de despojar sustancialmente a las diputaciones de su competencia nuclear hasta situarlas en posición de subordinación jerárquica que agote su autonomía de decisión, condujo a declarar la inconstitucionalidad del art. 5.6 LFCMMEL por invocar el mecanismo de requerimiento previsto en el art. 66.4 EACV, que únicamente opera para competencias delegadas y no resulta de aplicación cuando se ejercen competencias propias en régimen de coordinación.

Por su parte, el art. 7 LFCMMEL fue declarado inconstitucional por establecer criterios de distribución del Fondo distintos a los del fondo estatal, en directa contravención del mandato del art. 64.3 EACV, que impone expresamente que el Fondo valenciano se configure «con los mismos criterios» que el fondo estatal.

Como ha señalado acertadamente, la ley autonómica analizada «no articuló un mecanismo de coordinación en sentido técnico-jurídico orientado a garantizar la coherencia del sistema y a evitar disfunciones, sino un instrumento de captación de fondos provinciales para sufragar una responsabilidad financiera autonómica y estatal» (Cofrades Aquilué, 2024, p. 217).

Por lo tanto, la expulsión del ordenamiento jurídico de los arts. 5.6 y 7 de la LFCMMEL produce la desaparición del mecanismo coercitivo que permitía a la Generalitat exigir y hacer efectiva la participación económica de las diputaciones en el fondo. En la práctica, ello significa que bajo la regulación vigente de la LFCMMEL tras la STC 124/2023, la participación de las diputaciones provinciales en el fondo de cooperación haya recuperado un carácter materialmente voluntario análogo al que tenía bajo el régimen del Decreto 51/2017.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN REGULADORA DEL FONDO DE COOPERACIÓN VALENCIANO

Estadio normativo	Norma	Naturaleza de la participación	Mecanismo de exigencia
Régimen anterior	Art. 201 Ley 8/2010 + Decreto 51/2017	Voluntaria	Ninguno (adhesión libre)
LFCMMEL originaria	Arts. 2, 5.6 y 7 LFCMMEL	Obligatoria (declaración de interés general, art. 66.3 EACV)	Requerimiento del Consell (art. 66.4 EACV)
Régimen vigente (tras STC 124/2023)	Ley 5/2021, arts. 5.6 y 7 anulados	Materialmente voluntaria (sin mecanismo coercitivo operativo)	Sin instrumento de ejecución forzosa

Fuente: elaboración propia.

2.2. La LFCMMEL tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2023, de 24 de octubre de 2023

La Sentencia del Tribunal Constitucional 143/2023, de 24 de octubre, resuelve el recurso de inconstitucionalidad 874-2022 contra los arts. 2.2; 5.1, 2, 5 y 6; 7 a); 8; 9.1; 11.1 d) y 2 e) tercer guion y la disposición final primera de la LFCMMEL.

Esta sentencia no elabora doctrina constitucional autónoma, sino que opera íntegramente por remisión a la STC 124/2023, de 26 de septiembre, que ya había resuelto un recurso paralelo del Grupo Parlamentario Popular sobre preceptos en gran medida coincidentes de la misma ley, formando así un díptico jurisprudencial que agota el control de constitucionalidad de la LFCMMEL.

Por un lado, declara extinguida por pérdida sobrevenida de objeto la impugnación del art. 7 –reglas de distribución del Fondo– y del inciso «en aplicación del artículo 66 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana» del art. 5.6, por haber sido ambos ya declarados inconstitucionales y nulos por la STC 124/2023. La nulidad del art. 7 era el pronunciamiento material más relevante de aquella sentencia, pues el legislador valenciano había fijado criterios de distribución propios que se separaban del mandato del art. 64.3 EAV.

En segundo lugar, el Tribunal desestima por remisión las impugnaciones de los arts. 2.2, 5 y 8, reproduciendo la doctrina de los fundamentos jurídicos 5 a 8 de la STC 124/2023. Así pues, se confirma la constitucionalidad de la declaración de interés general de la función de cooperación de las diputaciones como título

habilitante de la coordinación autonómica, la validez del plan sectorial como instrumento de coordinación y la licitud de la participación financiera obligatoria de las diputaciones, siempre que no ponga en riesgo su autonomía presupuestaria.

En tercer lugar, la STC 143/2023 examina por primera vez tres preceptos no impugnados en el recurso anterior, desestimando todos ellos. El art. 9.1, que permite establecer mediante decreto líneas específicas complementarias del fondo, se declara constitucional, aclarando que tales líneas habrán de integrarse en el plan sectorial con idénticas garantías participativas y sin poder comprometer la autonomía presupuestaria provincial.

Por su lado, la composición de la Comisión de colaboración y coordinación prevista en el art. 11 se considera suficiente, al contar las diputaciones con un tercio de sus miembros, y también se confirma el contenido de la disposición final primera –que atribuye rango reglamentario a dicha composición–.

2.3. Jurisprudencia relevante del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana tras las Sentencias del Tribunal Constitucional 124/2023 y 143/2023

Por otra parte, debería tenerse en cuenta que la jurisprudencia contencioso-administrativa del TSJCV más directamente vinculada a las materias resueltas por ambas sentencias constitucionales se articula en torno a los recursos interpuestos por la Diputación Provincial de Alicante contra los planes sectoriales del Fondo de Cooperación Municipal aprobados por el Consell para 2023 y 2024.

El litigio arrancó en diciembre de 2022, cuando la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo suspendió cautelarmente la obligación de aportación de la Diputación de Alicante –superior a 13 millones de euros– al Plan Sectorial 2023, razonando que la aportación «desaprovecha de manera irremediable la política de gastos ya prevista o diseñada para el ejercicio 2023 en favor de los municipios». Este argumento anticipaba con precisión el límite que la STC 124/2023 fijaría meses después, relativo a que la participación obligatoria no puede poner en riesgo la autonomía presupuestaria provincial.

En cuanto a las sentencias de fondo, el TSJCV estimó íntegramente los dos recursos en sendas resoluciones dictadas con pocos días de diferencia. La primera, de 16 de abril de 2024 (ROJ: STSJ CV 1421/2024, rec. 395/2022), anuló el Plan Sectorial 2023; la segunda, de 20 de abril de 2024 (rec. 252/2023), anuló el Plan Sectorial 2024. En ambos casos, el fundamento fue idéntico, pues los planes sectoriales impugnados aplicaban los criterios de distribución del art. 7 de la Ley 5/2021, declarado inconstitucional y nulo por la STC 124/2023 por infringir el art. 64.3 del Estatuto de Autonomía, que exige que el Fondo se cree «con los mismos criterios que el fondo estatal».

La coherencia entre la jurisprudencia constitucional y las sentencias del TSJCV se materializa en el plano aplicativo en lo que las STC 124/2023 y 143/2023 habían establecido en abstracto. Como consecuencia directa de la sentencia de 20 de abril, el Consell aprobó el 21 de junio de 2024 un nuevo acuerdo de distribución conforme a los criterios estatales y optó por la adhesión voluntaria de las diputaciones, abandonando el esquema de participación imperativa que había articulado la Ley 5/2021.

2.4. Normativa autonómica y posterior modificación de la LFCMMEL tras las sentencias del Tribunal Constitucional 124/2023 y 143/2023

La Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, y el Decreto 110/2025, de 29 de julio, del Consell, por el que se desarrolla la ley reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana, son la respuesta legislativa y reglamentaria directa a los pronunciamientos de inconstitucionalidad contenidos en las STC 124/2023 y 143/2023. Ambas normas ejecutan el mandato constitucional derivado de la nulidad del art. 7 de la Ley 5/2021, que el Tribunal Constitucional declaró contrario al art. 64.3 del Estatuto de Autonomía por utilizar criterios de distribución propios en lugar de los criterios estatales. La Ley 7/2023 abordó la reparación del déficit constitucional en dos planos. Por un lado, reformuló el art. 7 de la Ley 5/2021 como precepto de reenvío, renunciando a fijar criterios propios y remitiéndose expresamente al mandato estatutario del art. 64.3 EACV.

Por otro, reconvirtió la participación de las diputaciones provinciales de obligatoria en voluntaria, extrayendo así la consecuencia práctica de la doctrina de la STC 124/2023 sobre el límite de la autonomía presupuestaria provincial y de las sentencias del TSJCV que habían anulado los planes sectoriales 2023 y 2024 por carecer de base normativa válida.

El Decreto 110/2025 completó el ciclo normativo desarrollando reglamentariamente el nuevo art. 7. Su preámbulo reconoce explícitamente que se aprueba «con el objetivo de dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Constitucional». Los criterios de distribución que fija reproducen fielmente el art. 124 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales: 75 % en función de la población ponderada, 12,5 % por el esfuerzo fiscal y 12,5 % por el inverso de la capacidad tributaria.

El decreto añade una garantía de no regresión respecto a la financiación percibida en 2022, suprime el mecanismo de requerimiento al presidente de la diputación –cuyo inciso fue anulado por la STC 124/2023– y reformula la Comisión de Seguimiento del Fondo con carácter puramente consultivo, en coherencia con la doctrina de la STC 143/2023. Asimismo, deroga el Decreto 51/2017, cerrando definitivamente el ciclo normativo iniciado con la Ley 5/2021.

3. OBJETIVOS Y CONFIGURACIÓN DEL FONDO DE COOPERACIÓN DE LA LFCMMEL

3.1. La tensión existente entre la naturaleza incondicionada del fondo y la finalidad de financiación de servicios locales

Hay que comenzar destacando que la LFCMMEL es generadora de una tensión desde la vertiente legislativa y política en lo que se refiere a la incondicionalidad del fondo y al objetivo de mejora de financiación de servicios locales.

Por un lado, el art. 2 enuncia, entre sus objetivos, el de contribuir a que las EE. LL. cuenten con dotación adecuada para la prestación de servicios de competencia local.

En cambio, el art. 3 configura el fondo con naturaleza incondicionada, orientada al desarrollo general de las competencias de las EE. LL. sin vinculación a destino o propósito específico. La coexistencia de ambas previsiones no supone a simple vista una contradicción jurídica en sentido técnico, pero sí evidencia una elección del legislador pendiente de precisión.

Los fondos de participación autonómica en la financiación local pueden articularse como asignaciones incondicionadas o finalistas. La opción por la no condicionalidad no es en sí misma jurídicamente reprochable, pues en teoría responde a una lógica reconocida de autonomía financiera municipal². El fondo incondicionado busca que el municipio receptor decida con plena discrecionalidad el destino de los recursos, sin quedar sujeto a requisitos u objetivos regulados por un régimen subvencional de las diputaciones provinciales ni de la Generalitat Valenciana.

El problema surge, sin embargo, cuando se examina el objetivo garantista del art. 2 de la LFCMMEL, consistente en garantizar que las EE. LL. cuenten con recursos adecuados para la prestación de servicios de competencia local. La dificultad no es de naturaleza jurídica –pues el fondo es perfectamente válido en su configuración–, sino de orden práctico, donde una financiación básica de carácter incondicionado no garantiza por sí misma que los recursos se destinen efectivamente a financiar o mejorar los servicios.

La financiación incondicional otorga mayor flexibilidad para ajustar los recursos a las necesidades y prioridades del ente receptor, pero no es precisamente su naturaleza incondicional algo que garantice automáticamente un nivel mínimo de prestaciones.

Para comprender en qué consiste esa tensión y cuáles son sus límites, conviene delimitar el plano jurídico-competencial en el que se inscribe. Las competencias de las EE. LL. se recogen en el art. 25 LBRL, mientras que los servicios obligatorios se enumeran en el art. 26.1 LBRL (Barrero Rodríguez, 2015). La distinción no es baladí, pues el apdo. tercero del art. 25 LBRL relaciona el ejercicio de competencias con la materialización de servicios, pero el propio precepto delimita que el establecimiento de servicios locales debe atender a una serie de principios y que el detalle de las competencias se determina por ley, de modo que el ejercicio de una competencia local no implica necesariamente la prestación simultánea o posterior de un servicio local de carácter prestacional³.

² Destacando especialmente el art. 9.1 de la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), el cual garantiza expresamente que las entidades locales dispongan de recursos propios de los que puedan disponer libremente, en el marco de sus competencias.

³ En cambio, la prestación de servicios por parte de un ente local sí debe estar sustentada en todo caso por una competencia habilitante (propia o delegada), tal como recuerda el Tribunal Constitucional en la STC 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 3.b): «la competencia es el presupuesto del servicio y no a la inversa»; y en la STC 41/2016, de 3 de marzo (FJ 6 y 8), que distingue entre la cláusula de competencia general (derogado art. 28 LBRL) y el régimen de servicios mínimos obligatorios (art. 26 LBRL), aclarando que los servicios no son autónomos de la competencia que los sustenta.

Esta distinción ha sido sistematizada por la doctrina, las competencias propias comprenden tanto actuaciones prestacionales –materializables en bienes y servicios– como competencias de ordenación, normativas y de policía que se ejercen mediante potestades públicas sin dar lugar a ninguna prestación directa (Carbonell Porras, 2023a, pp. 8-28).

De lo anterior se desprende que la elección legislativa de articular el fondo como incondicionado tiene un fundamento jurídico sólido en la autonomía municipal, pero puede entrar en conflicto con el objetivo explicitado de garantizar la adecuada prestación de servicios. La creación de un fondo incondicionado que permite su destino a cualquier finalidad puede suponer que, en el ejercicio de cualquier competencia local prevista en el art. 25 LBRL, se obvie por completo el destino a la prestación de servicios locales –sean de naturaleza obligatoria o no–.

No se trata, pues, de que la ausencia de condiciones contradiga jurídicamente el objetivo prestacional, sino de que la opción por la libertad de destino dificulta –sin impedirla formalmente– la consecución práctica de dicho objetivo.

La tensión resulta aún más visible cuando se examina la aspiración del legislador de garantizar un nivel mínimo de prestaciones a los ciudadanos. Si los recursos se proporcionan sin imponer condiciones específicas sobre cómo deben ser utilizados o gestionados, resulta difícil sostener que se vaya a conseguir ese efecto.

La cuestión remite, en definitiva, a una elección de reformulación legislativa, en la que se debería optar por un modelo de financiación completamente incondicionada con el único objetivo de refuerzo de la autonomía municipal en su vertiente financiera y de gasto, a riesgo de debilitar la capacidad de garantía homogénea de niveles mínimos de prestaciones en todo el territorio, o proceder a una nueva reformulación de objetivos, fijar una serie de parámetros o destinos para garantizar el cumplimiento o mejora de la prestación de servicios.

La alternativa –fijar condicionantes de destino– requeriría acudir a un modelo de subvención o transferencia finalista que, paradójicamente, aproximaría el fondo al régimen de la cooperación provincial tradicional, precisamente el modelo que la norma pretende superar.

Por lo tanto, con la normativa actual, conlleva que el cumplimiento del objetivo relativo a los servicios dependa únicamente de la voluntad de los gobernantes del municipio, donde utilizarán el presupuesto general para plasmar el destino que se le quiera dar, quedando a decisión de cada entidad local si velan o no por el aprovechamiento del fondo para su empleo en la prestación o mejora de los servicios.

3.1.1. *La teórica discordancia financiera y tributaria derivada del empleo del fondo de cooperación para sufragar servicios derivados de competencias propias*

Como se ha comentado anteriormente, el no establecimiento de condición ni limitación de destino del fondo no implica que su utilización se enfoque a la cobertura de servicios derivados de competencias propias ni delegadas, realizando en esta ocasión énfasis en las competencias propias y su financiación.

El régimen financiero de los servicios locales de competencia propia descansa, con carácter general, en el principio de autofinanciación mediante tasas y precios públicos. El art. 25.3 LBRL recuerda que las competencias deben ejercerse en respeto de los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera. Por su parte, el art. 25.4 LBRL añade que «la Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las EE.LL. sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas». Ello supone que la prestación de servicios asociada a competencias propias debe estar sustentada en los recursos tributarios propios del ente local, siendo las tasas el instrumento específico para la financiación de servicios prestados en régimen de derecho público.

El art. 24.2 del TRLHL establece como principio rector de cuantificación de las tasas, que «en general, (...) el importe de las tasas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder, en su conjunto, del coste real o previsible del servicio o actividad de que se trate o, en su defecto, del valor de la prestación recibida». La norma incorpora, de este modo, el denominado principio de equivalencia.

No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha precisado con reiteración que la utilización de tributos generales –y, en su caso, de transferencias procedentes de fondos de participación– para cubrir el déficit de servicios que ya están siendo financiados mediante tasas supone, en realidad, una quiebra de la lógica retributiva del sistema.

La STS de 26 de abril de 2017 (rec. 167/2016, ROJ: STS 1600/2017, ECLI:ES:TS:2017:1600), recordó en su FD cuarto que:

Se exige por vía de la figura tributaria de la tasa un servicio público que debería sufragarse por vía de impuestos. (...) Es doctrina consolidada que las tasas, aun siendo tributos, no son impuestos y que, a diferencia de estos, aquellas se caracterizan por la existencia de una «contraprestación», esto es, un comportamiento de la Administración, dirigido al sujeto pasivo. (...) Se vulnera el principio de equivalencia y provocación de costes que informan la relación jurídico-tributaria de las tasas. (...) no es justo que ese importe pueda atenderse por la entidad pública con sus ingresos generales obtenidos por impuestos o por la participación en los tributos del Estado. Se trata de gastos del servicio que los usuarios han de abonar.

La aplicación de estos principios al fondo de cooperación arroja una conclusión relevante desde el punto de vista de política financiera, pues si una entidad local destina los recursos del fondo a costear servicios de competencia propia que ya poseen su instrumento financiero específico –la tasa o precio público–, se produce una disfunción en el sistema de ingresos. La entidad estaría utilizando transferencias de naturaleza incondicionada para corregir el déficit de financiación de servicios⁴, que debería corregirse no mediante el fondo de cooperación, sino ajustando la cuota tributaria al coste real del servicio, mejorando la eficiencia en su gestión.

Por lo tanto, la adecuada articulación del sistema de financiación local aconseja que los servicios de competencia propia sean financiados, preferentemente, mediante los recursos tributarios que el ordenamiento prevé para ello –tasas y precios públicos–, de modo que el fondo de cooperación cumpla la función que le es propia, tratando de garantizar la suficiencia financiera básica y la equidad territorial, sin convertirse en un instrumento de corrección de los déficits que deberían corregirse mediante una gestión tributaria más rigurosa o una prestación más eficiente de los servicios.

3.1.2. La oportunidad del art. 2 de la LFCMMEL para orientar el fondo de cooperación al aseguramiento o mejora de financiación de competencias delegadas

El escenario competencial de los municipios y EE.LL. menores valencianas no se agota en las competencias propias del art. 25 LBRL. El art. 27 LBRL regula la posibilidad de que el Estado y las comunidades autónomas deleguen competencias en los municipios con la finalidad de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acordes con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». En la Comunitat Valenciana, las diputaciones provinciales también pueden encomendar o delegar a los municipios la gestión de determinadas funciones vinculadas a su función de asistencia y cooperación ex art. 36 LBRL.

El art. 27.6 LBRL, en su redacción vigente tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), establece un principio capital: «la delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación». La redacción es taxativa, pues la delegación de competencias sin dotación económica suficiente es nula de pleno derecho, consagrándose así una garantía de suficiencia financiera vinculada al ejercicio delegado.

Ahora bien, en la práctica (Carbonell Porras, 2023b, pp. 269-303)⁵, la dotación presupuestaria fijada por la Administración delegante no siempre cubre la totalidad del coste efectivo de los servicios delegados, especialmente en municipios pequeños y de escasa capacidad de gestión, donde los costes unitarios son más elevados. En este contexto, el Fondo de Cooperación Municipal puede cumplir una función complementaria y coherente con su naturaleza, consistente en reforzar la capacidad financiera de los municipios para prestar adecuadamente los servicios que les han sido delegados por la Generalitat Valenciana o por las diputaciones provinciales.

⁴ No es la situación ideal, pero esta situación la permite el fondo de cooperación y ocasiona desahogo a las EE.LL. con problemas financieros, pero este desahogo implica que el fondo de cooperación no se utilice o destine a la mejora de los servicios o empleo en la prestación de servicios derivadas de competencias diferentes de las propias.

⁵ Ilustrativa resulta la siguiente afirmación que realiza la autora: «(...) el coste de la prestación de un servicio, sea de competencia municipal, autonómica o estatal, será por definición más elevado respecto de las personas que habitan en zonas rurales o despobladas que si residen en un municipio de mayor tamaño en el que se ubican los centros sanitarios y educativos, las estaciones de transporte o los servicios de telecomunicaciones».

Esta función de complemento financiero de la competencia delegada es más armónica con la lógica del fondo que su utilización para costear servicios propios, ya que en el primer caso el fondo opera como redistribución solidaria dentro de un sistema competencial ya definido y ajustado, mientras que en el segundo actúa como sustituto inapropiado de la tasa o precio público correspondiente.

La justificación del art. 27.6 LBRL cobra especial relevancia cuando se articula junto con el art. 36.1.b) LBRL, que atribuye a las diputaciones provinciales, como competencia propia, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión (Carbonell Porras, 2021). Aquí procedería a la remisión del FJ quinto de la ya mencionada STC 124/2023, de 26 de septiembre, pudiendo destacar que la utilización del fondo para mejorar la financiación de los servicios delegados –tanto por la Generalitat como por las propias diputaciones– resulta coherente con este diseño constitucional.

La lógica sistémica del art. 27 LBRL apunta, en definitiva, a que el fondo de cooperación puede y debe operar como complemento de la financiación de competencias delegadas cuando la dotación de la Administración delegante resulte insuficiente, respetando siempre el principio de proporcionalidad y la garantía de la autonomía local, tanto municipal como provincial. Esta utilización del fondo, a diferencia de su destino a servicios propios, no entraña ningún desajuste con el sistema de ingresos tributarios locales y resulta plenamente compatible con la función redistributiva y de equilibrio territorial que la LFCMMEL atribuye al fondo.

3.1.3. *El fondo de cooperación y su posibilidad para utilizarlo como soporte de políticas sectoriales. Ejemplo y breve referencia a la Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana*

Junto a las dos dimensiones anteriores, el fondo de cooperación puede tener una utilidad adicional relevante como instrumento de apoyo al desarrollo o mejora de políticas sectoriales que los municipios y EE. LL. menores deben implementar en ejercicio de competencias compartidas (Bastús Ruiz, 2024) o promovidas por la Generalitat Valenciana. Esta función sectorial encuentra sustento en el carácter incondicionado del fondo, pues, si bien los recursos no están formalmente vinculados a un destino concreto, la autonomía municipal en la disposición de los recursos (Vaquer Caballería, 2022) –garantizada por el art. 9.1 CEAL– permite su orientación hacia la ejecución de políticas que el propio ordenamiento autonómico identifica como prioritarias.

Un ejemplo de esta posibilidad es el marco normativo establecido por la Ley 2/2017, de 3 de febrero, de la Generalitat, por la función social de la vivienda de la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley 2/2017). Esta norma reconoce el derecho subjetivo al acceso a una vivienda asequible, digna y adecuada para las personas con vecindad en la Comunitat Valenciana e impone a las AAPP con competencias en materia de vivienda –incluidos los municipios– la obligación de garantizar la satisfacción de ese derecho.

El art. 2.3 de la Ley 2/2017 establece expresamente que «la efectividad de este derecho [...] genera la obligación jurídica de la administración autonómica valenciana y de las administraciones locales radicadas en la Comunitat Valenciana de poner a disposición del solicitante la ocupación estable de un alojamiento dotacional, de una vivienda protegida o de una vivienda libre si ello fuera necesario».

La Ley 2/2017 también establece un esquema de colaboración y financiación entre la Generalitat y las EE. LL. para el desarrollo de las políticas de vivienda social. El art. 9 determina que, en el ejercicio de las competencias de la Generalitat de fomento y soporte financiero a las actuaciones locales en materia de vivienda social, la Generalitat podrá suscribir convenios de colaboración con los entes locales para mejorar e incrementar el parque municipal público de viviendas sociales, comprometiéndose a incrementar la financiación destinada a los entes locales que acometan estas políticas, en proporción a la inversión local realizada.

El precepto añade que en ningún caso la ayuda total por este concepto superará el 50 % del total de la intervención, lo que implica que los municipios han de aportar al menos el 50 % de la inversión, bien con recursos propios o bien con otros fondos de que dispongan. Este sería un buen ejemplo de cómo una buena organización y evaluación del posible destino del fondo de cooperación podría conllevar la mejora de políticas sociales, en este caso de vivienda, donde además el destino de fondos propios o fondos incondicionados podría verse premiado con la posibilidad de aumento de financiación por parte de la Generalitat Valenciana, lo que desde luego supone una actividad de fomento muy incentivadora.

La vivienda se concibe en el art. 3.1 de la Ley como un servicio de interés general, lo que refuerza la legitimidad de que las EE. LL. (Iglesias González, 2022) destinen parte de sus recursos, incluidos, en su caso, los procedentes del fondo de cooperación, a cubrir el porcentaje de inversión que les corresponde.

Sin embargo, hay que advertir que la Ley 2/2017 no establece un incremento automático ni condicionado del fondo general de cooperación municipal vinculado al ejercicio de las competencias locales en materia de vivienda. La financiación de la Generalitat a que se refiere el art. 9 opera mediante convenios específicos y programas de cofinanciación, pero no a través del fondo de cooperación.

Desde la perspectiva jurisprudencial, el Tribunal Constitucional⁶ ha reconocido la constitucionalidad de la función social de la vivienda, reforzando la idea y justificando así la intervención de las AAPP, incluidas las EE.LL (Arias Martínez, 2019), por lo que promover y destinar la financiación adecuada al cumplimiento de fines públicos como lo es el acceso a una vivienda digna se convierte en una obligación que las políticas y objetivos de las EE.LL. deberían tener en cuenta.

En suma, la utilización del fondo de cooperación como soporte de políticas sectoriales –en particular, en el ámbito de la vivienda social regulado por la Ley 2/2017– es jurídicamente posible y puede resultar funcionalmente deseable. Si bien no hay que perder de vista que el peso más importante es la decisión de que la entidad local decida libremente orientar sus recursos hacia esa finalidad y que la financiación autonómica sectorial se canalice a través de los mecanismos propios previstos en la legislación sectorial.

3.2. La configuración del fondo de cooperación como una financiación incondicionada

El art. 3 de la LFCMMEL define exactamente al fondo como incondicionado y como no finalista, por lo que no atiende a objetivo concreto alguno. Además, este fondo es compatible con otras aportaciones derivadas de los fondos de cooperación de lucha contra el despoblamiento, con el de municipios turísticos y con otras que se creen legal y reglamentariamente (destacando la posibilidad del aumento de financiación derivado de la Ley 2/2017 comentada anteriormente).

Para dejarlo aún más claro, la LFCMMEL de manera expresa configura el fondo de cooperación como una transferencia que depende del sistema autonómico de financiación valenciano, donde no cabe considerarlo como una subvención. Esto deja una afirmación en la que el fondo concedido puede ser libremente utilizado por la entidad municipal beneficiaria, abogando por lo tanto por su libre disposición, pero con un posible detrimento del objetivo a la dotación adecuada en la prestación de servicios de competencia local, como ya se ha expuesto anteriormente en el subepígrafe anterior.

El carácter incondicionado y no finalista que caracteriza al fondo de cooperación para las EE.LL. valencianas es una cuestión de vital importancia para la financiación local, pero hace que surjan una serie de problemas complejos que requieren un análisis pormenorizado.

Se podría comenzar por lo que se refiere a la diferenciación entre el concepto de transferencia y subvención para las EE.LL. beneficiarias de este fondo. Como bien se define en la normativa contable aplicable a las diferentes EE.LL., la diferencia entre las transferencias y las subvenciones en el ámbito local puede definirse con precisión por la Norma de Reconocimiento y Valoración n.º 18 de la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local⁷ (ICALN):

Las transferencias tienen por objeto una entrega dineraria o en especie entre los distintos agentes de las administraciones públicas, y de estos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, y viceversa, todas ellas sin contrapartida directa por parte de los beneficiarios, destinándose a financiar operaciones o actividades no singularizadas.

Las subvenciones (...), destinándose a un fin, propósito, actividad o proyecto específico, con la obligación por parte del beneficiario de cumplir las condiciones y requisitos que se hubieran establecido o, en caso contrario, proceder a su reintegro.

Por lo tanto, queda claro que la cantidad que reciban las EE.LL. valencianas procedentes del fondo de cooperación, mientras el destino que se realice esté al menos referido al ámbito de sus competencias sin destinarlo a finalidad concreta alguna, no procederá la aplicación de reintegro alguno. Es más, el nombre de «fondo» no es casualidad –pues debe entenderse que es un fondo que engloba un conjunto de

⁶ Es apropiado traer a colación la STC 80/2018, de 5 de julio, que declaró la constitucionalidad del art. 5.3.b) de la Ley 2/2017 en los términos del FJ 4.

⁷ Recuérdese que también existen la Orden HAP/1782/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo simplificado de contabilidad local y se modifica la Instrucción del modelo básico de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre, aplicable a los municipios a los que le sea de aplicación el régimen simplificado y el modelo básico de contabilidad.

transferencias, no así subvenciones—, pues de acuerdo con la definición del apdo. segundo del art. 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), encasillando a las aportaciones dinerarias entre AA. PP. que vayan destinadas a la financiación global de la actividad de la Administración beneficiaria; no se considerarán subvención, por lo que no le será de aplicación la normativa en materia de subvenciones públicas —y sin que quepa referirse a la misma como subvención incondicionada— (Sesma Sánchez, 2017, pp. 53-88).

Con las definiciones y conceptos expuestos, quedaría claro que, en caso de que estando el presupuesto general de la entidad local pendiente de aprobación⁸, pero en una fase de confección y estudio que arrojase equilibrio o superávit, podría suponer la reorganización o reelaboración de los conceptos de gastos e ingresos, previendo la cantidad del fondo de cooperación en las aplicaciones presupuestarias de gastos que la entidad local quisiera (gastos protocolarios, pago de intereses de demora, festejos, otros gastos diversos, etc.) y previendo en el estado de ingresos del presupuesto el Subconcepto 450.01⁹ «Otras transferencias incondicionadas».

4. COMPARACIÓN DE OBJETIVOS Y CONDICIONANTES DE LA REGULACIÓN LEGAL DE OTRAS TRANSFERENCIAS Y FONDOS AUTONÓMICOS A FAVOR DE SUS ENTIDADES LOCALES. LA LFCMMEL EN COMPARACIÓN CON LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA, CANARIAS, ARAGÓN Y CASTILLA Y LEÓN

En el presente apartado se ha incluido la selección de Andalucía, Canarias, Aragón y Castilla y León porque son modelos que, aunque diferenciados de la LFCMMEL, guardan similitudes de financiación que las hacen más aptas para su comparación, pero en especial cada una de estas comunidades representa un modelo estructuralmente distinto de financiación local autonómica, pero con elementos que permiten integrar y alcanzar una visión mejorable y constructiva de la LFCMMEL.

La metodología utilizada no ha preferido la estadística o comparación territorial completa porque el objetivo es identificar diferencias estructurales con similitudes financieras que se detallan concretamente más adelante. En especial, se han utilizado principalmente cuatro elementos a destacar, que son los que mejor han estado descritos y que mejor han permitido la coordinación de la comparación autonómica a la hora de realizar la comparación, a saber: el objeto de la legislación reguladora del fondo correspondiente, la finalidad, la naturaleza y las entidades beneficiarias.

Así, las CC.AA. expuestas se consideran como las más acertadas para su comparación con la LFCMFEL en especial, pues Andalucía encarna el modelo de nivelación incondicionada de base estatutaria —el más próximo al valenciano—, lo que la convierte en el término de comparación más exigente para afinar divergencias relevantes. Canarias es el único caso con arquitectura dual formalizada (50 % libre + 50 % condicionado a indicadores de saneamiento), con sanción de reintegro y remisión al régimen subvencional (arts. 18-19 Ley 3/1999). Aragón introduce la rendición de cuentas como requisito previo de acceso —no como sanción posterior—, y su art. 4 es técnicamente más preciso que el art. 4 de la LFCMMEL en la regulación de retenciones y su levantamiento. Castilla y León es el único modelo de coparticipación directa y automática en tributos propios autonómicos, que introduce la variable de estabilidad de la cuantía al margen de la decisión presupuestaria anual.

La exclusión de otras comunidades con fondos propios —Cantabria, Extremadura, Madrid, Cataluña, entre otras— obedece a que sus modelos presentan características y variantes que no permiten añadir una dimensión estructuralmente nueva que enriquezca el análisis (o con una estructura o configuración muy diferenciada de la LFCMMEL), siendo su comparación más difícil de coordinar¹⁰.

⁸ Véanse arts. 162 y ss. 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 (TRLHL).

⁹ De acuerdo con el contenido de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

¹⁰ Pero, además, la arquitectura jurídica de esos fondos autonómicos no comentados también presenta rasgos tan específicos —vinculados a financiaciones especialmente diferentes o con un papel secundario— que su incorporación a la comparación (incluso de forma breve) podría generar confusión al lector, pues introducen elementos difícilmente encuadrables con el fondo valenciano como referente y protagonista del análisis comparado realizado. Por ejemplo, en Cantabria, se configura como comunidad uniprovincial sin diputación provincial activa en el fondo y su sistema de asignación mixta con cuantías fijas nominales para municipios concretos. En el caso de Extremadura, el fondo se regula como un título dentro de una ley de régimen local general, no como ley específica propia, además de la coexistencia obligatoria con programas de colaboración económica municipal de carácter finalista en la misma norma. En

Igualmente, para los lectores que deseen profundizar en las características de los fondos autonómicos no abordados en este apartado, se ha incorporado en la nota la referencia al gran trabajo de Martín Rodríguez (2024), que analiza con mayor detalle y desde una perspectiva global e independiente el conjunto de la legislación autonómica sobre financiación local.

4.1. La LFCMFEL en comparación con la configuración de los fondos de financiación autonómica andaluza, canaria, aragonesa y castellanoleonese

Se puede comenzar destacando la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LPELTICA). Esta norma resulta interesante, puesto que configura su instrumento de financiación como un mecanismo de nivelación horizontal intermunicipal. Su exposición de motivos invoca expresamente los principios de eficiencia, equidad y corresponsabilidad fiscal, mientras que el art. 1 define el Fondo como un mecanismo de «colaboración financiera» canalizado a través de la participación de las entidades locales en los tributos propios de la comunidad autónoma.

La finalidad niveladora se traduce en que la totalidad de los municipios andaluces han de acceder a recursos mínimos equivalentes para la prestación de los servicios públicos locales de carácter básico, de manera similar a la LFCMMEL. El carácter incondicionado del fondo no constituye en este marco un objetivo accesorio o complementario, sino la condición estructural e indisponible de su propia naturaleza jurídica, en coherencia con el mandato contenido en el art. 192.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (también similar a la LFCMMEL).

Sin embargo, la fuerte dependencia del presupuesto autonómico puede implicar que el planteamiento de la financiación sea insuficiente, como bien apunta Martín Rodríguez (2024)¹¹.

En segundo lugar, la Ley 3/1999, de 4 de febrero, del Fondo Canario de Financiación Municipal (LFCFM), es la norma de mayor antigüedad del grupo analizado. Su art. 1 estructura el fondo en dos partes con finalidades jurídicamente diferenciadas: una mitad se transfiere a los municipios adheridos sin condicionamiento alguno, como expresión de la autonomía local garantizada por el art. 140 de la CE; pero la parte restante queda vinculada al cumplimiento de indicadores objetivos de gestión financiera municipal conforme a los parámetros fijados en los arts. 11 a 14 de la misma ley.

Esta regulación dual refleja la opción del legislador canario, que razona que el fortalecimiento de la hacienda local no puede desvincularse de la responsabilidad gestora de las propias corporaciones locales en la administración de sus recursos, lo que desde luego supone una apuesta por la estabilidad y sostenibilidad financiera.

Sin embargo, la LFCFM fusiona ambos objetivos en un único instrumento, lo que comporta que el objetivo constitucional de autonomía local quede parcialmente subordinado a criterios de disciplina financiera reafirmados y exigidos también por la comunidad autónoma¹².

Además, es necesario recordar que la propia ley enuncia que en caso de incumplimiento (arts. 18 y 19) se deberá proceder al reintegro y se tratará como si fuera una subvención (rige así la legislación en materia de subvenciones), lo que desde luego supone dejar apartarse de la financiación incondicionada, pasando a ser totalmente condicionada¹³.

el caso de la Comunidad de Madrid, el fondo no tiene rango de ley propia, sino que se regula en un único artículo de la ley general de administración local, resaltando además el carácter de comunidad uniprovincial con inexistencia estructural de participación provincial. Procede de nuevo la remisión al trabajo de Martín Rodríguez (2024) para que el lector pueda ver con más detalle las características concretas de cada una de las CC.AA., omitidas en el presente trabajo por cuestiones de extensión y funcionalidad.

¹¹ «Desde el mismo momento en que la participación en tributos [...] tiene vocación de erigirse como un recurso relevante y no meramente testimonial, resulta crucial que se le dote de estabilidad y seguridad jurídica. De poco o nada valdría asignar recursos incondicionados de forma ocasional o irregular, sin que las entidades locales pudieran asumirlos como propios para planificar su presupuesto. En este sentido, ya apuntamos que, sea cual sea el origen de los fondos, su asignación debería canalizarse a través de instrumentos normativos autónomos con rango de ley, al margen de la correspondiente asignación presupuestaria anual, que otorguen estabilidad en la cuantía y criterios de asignación, junto con automatismos lógicos para su actualización conforme a parámetros económicos».

¹² Debe recordarse que la regulación de los planes económico-financieros, los planes de saneamiento y las actuaciones en caso de remanente de tesorería negativos se regulan por legislación estatal, en concreto por la LOEPYSF, el TRLHL y demás normativa relacionada.

¹³ Procede la remisión a lo comentado al final del subepígrafe 2.2 del presente trabajo en lo referente a las subvenciones y transferencias.

Por su parte, la Ley 5/2022, de 6 de octubre, reguladora del Fondo Aragonés de Financiación Municipal (LFAFM), incorpora de forma expresa el equilibrio territorial y la solidaridad intermunicipal como objetivos específicos y autónomos del sistema de financiación local, diferenciando el tratamiento normativo de Zaragoza en su condición de capital autonómica, de Huesca y Teruel en su condición de capitales de provincia y del resto de los municipios aragoneses mediante criterios correctores de carácter demográfico y territorial.

El art. 3 de la LFAFM introduce además una exigencia de responsabilidad fiscal como condición jurídica de acceso al Fondo: únicamente podrán ser beneficiarios aquellos municipios que hayan cumplido la obligación de rendir sus cuentas ante la Cámara de Cuentas de Aragón y que se encuentren al corriente en sus deberes de remisión de información previstos en el ordenamiento jurídico autonómico. Esta exigencia incorpora al sistema aragonés un elemento de control de gestión y rendición de cuentas, configurando el acceso al fondo como un derecho condicionado al cumplimiento de obligaciones legales de información y rendición de cuentas, de un modo muy similar al que exige la LFCMEL.

Este art. 3 de la LFCFM es incluso más exigente y con más requisitos que los establecidos en el art. 4 de la LFCMEL, pero el art. 4 de la legislación aragonesa es más preciso y garantista al regular las retenciones en caso de incumplimiento y la finalización de las mismas, siendo esta una cuestión esencial que se comentará posteriormente.

Por último, resulta necesario destacar también a la Ley 10/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Entidades Locales (LMTFEL). En este caso se da una vinculación a los ingresos impositivos de la Comunidad de Castilla y León, siendo la única de las normas analizadas que se plantea como objetivo primordial dar cumplimiento literal al mandato del art. 142 CE, pues configura así la creación de una coparticipación directa y automática de las entidades locales en los tributos propios autonómicos.

El Fondo de participación en los impuestos propios de la comunidad –PATRICA (Participación en Tributos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León)– no persigue la nivelación horizontal entre municipios ni el saneamiento financiero de las haciendas locales, sino que las entidades locales participan directamente en la recaudación de determinados impuestos propios autonómicos, lo que genera corresponsabilidad fiscal entre niveles de gobierno y vincula la financiación local a la evolución automática de la capacidad tributaria de la comunidad autónoma.

Sin embargo, al delimitar dicha participación al 20 % de la recaudación de únicamente dos impuestos propios de base imponible reducida –el Impuesto sobre la afección medioambiental y el Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos–, el legislador autonómico optó por apostar por la forma, pero siendo algo débil la cuantía, pasando algo similar en la legislación autonómica andaluza.

Por otra parte, el segundo instrumento que crea la LMTFEL es el fondo de cooperación económica local general, vinculado a ingresos derivados de los impuestos cedidos por el Estado, persiguiendo garantizar un volumen mínimo de recursos para las entidades locales con independencia de la recaudación de los impuestos propios autonómicos. No obstante, existe un condicionamiento parcial introducido en el art. 10.2 de la ley para las provincias y municipios de más de 20 000 habitantes.

TABLA 2. COMPARACIÓN DE LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

Criterio	Objeto (art. 1)	Finalidad	Naturaleza	Entidades beneficiarias
<i>Comunitat Valenciana</i> (Ley 5/2021)	Regular el Fondo de Cooperación Municipal para municipios y entidades locales menores de la CV.	Garantizar la suficiencia financiera, la autonomía local, la equidad territorial y la estabilidad del sistema.	Plenamente incondicionado (art. 3): los municipios disponen libremente de los recursos.	Municipios y entidades locales menores (ELM) de la Comunitat Valenciana.
<i>Canarias</i> (Ley 3/1999)	Dotar a los municipios canarios de recursos para: a) financiación libre; b) saneamiento económico-financiero.	Mejorar las haciendas municipales sin menoscabar su autonomía y coordinar el saneamiento financiero de los ayuntamientos.	Dual (arts. 1.1 y 12): 50 % de libre disposición y 50 % condicionado al saneamiento financiero (remanente, ahorro neto, endeudamiento).	Municipios adheridos voluntariamente (sistema de adhesión permanente salvo revocación expresa).

Criterio	Objeto (art. 1)	Finalidad	Naturaleza	Entidades beneficiarias
Aragón (Ley 5/2022)	Regular la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Aragón con los municipios a través de un fondo de financiación.	Contribuir a la suficiencia financiera y a la solidaridad y equilibrio territorial entre los municipios aragoneses.	Plenamente incondicionado (art. 2): integrado en el Fondo Local de Aragón como participación en ingresos autonómicos.	Todos los municipios de Aragón.
Andalucía (Ley 6/2010)	Regular la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con los entes locales mediante participación en sus tributos.	Dar efectividad a los principios de autonomía y suficiencia financiera (arts. 137 y 142 CE; art. 191 EA Andalucía) mediante un fondo de nivelación municipal incondicionado	Incondicionado (art. 2): fondo de nivelación municipal sin afectación finalista.	Todos los municipios y entidades locales del territorio andaluz.
Castilla y León (Ley 10/2014)	Establecer normas de financiación de los entes locales vinculadas a los ingresos impositivos de la Comunidad Autónoma (tributos propios e ingresos procedentes de impuestos cedidos).	Lograr un marco de financiación adecuado para los entes locales y dar cumplimiento al art. 142 CE y al art. 55.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.	Incondicionado (Fondo PATRICA): coparticipación en tributos propios; parcialmente condicionado en los términos previstos en el art. 10.	Municipios y diputaciones provinciales de Castilla y León.

Fuente: elaboración propia.

5. LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS DEL FONDO DE COOPERACIÓN EN LA LFCMMEL. PROBLEMÁTICA DERIVADA DE LAS ENTIDADES LOCALES INCUMPLIDORAS

El art. 4.1 de la LFCMMEL recoge expresamente como beneficiarios a todos los municipios y entidades locales menores de la Comunitat Valenciana.

Sin embargo, en el apdo. segundo del mismo precepto legal establece como requisito que para poder ser beneficiario del fondo, es necesario haber cumplido la obligación de presentar la Cuenta General ante la Sindicatura de Comptes. La Ley 6/1985, de 11 de mayo, de Sindicatura de Cuentas (LSCU), contiene en el apdo. uno del art. 10 una remisión a la legislación estatal en materia de los requisitos para rendir la cuenta general en los entes locales.

La LSCU se está refiriendo al art. 212 del TRLHL, donde se dan los detalles de formación y aprobación de la Cuenta General. Si bien hoy en día esta remisión es telemática y en el caso de la Comunitat Valenciana se realiza a través de la plataforma rendiciondecuentas.es, regulada en la Resolución de 2 de diciembre de 2015, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 26 de noviembre de 2015, por el que se aprueba la Instrucción que regula la rendición telemática de la Cuenta General de las Entidades Locales y el formato de dicha Cuenta, a partir de la correspondiente al ejercicio 2015.

Para poder entender mejor las cuestiones a desarrollar en este epígrafe, no debe perderse de vista que el contenido de la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/2023, de 26 de septiembre, obligaba a que el reparto que realizaba el fondo autonómico valenciano tenía que atender y realizarse en los mismos términos en los que realiza el Estado.

5.1. La discordancia de redacción y de tratamiento entre la LFCMMEL y las resoluciones anuales de asignación del fondo de cooperación a efectos de entender a las EE. LL. como beneficiarias

En el pasado ejercicio 2025, las EE. LL. que no remitieron la Cuenta General de 2024 y que, por lo tanto, no cumplieron el requisito para ser beneficiarias del fondo de cooperación municipal valenciano, fueron las siguientes:

TABLA 3. MUNICIPIOS QUE NO RINDIERON LA CUENTA GENERAL DEL EJERCICIO 2024 DURANTE EL AÑO 2025

N.º	Municipio	Provincia	Periodos no rendidos
1	Benigembla	Alacant	2022, 2023, 2024
2	Bétera	València	2024
3	Ibi	Alacant	2024
4	Riola	València	2024

Fuente: sede electrónica del portal del Síndic de Comptes de la Comunitat Valenciana¹⁴.

Por otro lado, por lo que se refiere a las últimas resoluciones relativas a la asignación a los municipios valencianos, se analizan y se contrastan en detalle las resoluciones de la Presidencia de la Generalitat de 2024 y de 2025, destacando sobre todo su remisión al art. 4 de la LFCMMEL y al Decreto 110/2025. Por lo que se refiere a la resolución de 2026, no se considera que su exposición sea relevante¹⁵ por tener un contenido casi idéntico a la resolución de 2025, inspirándose, al igual que la resolución de 2025, en el Decreto 110/2025, considerando, pues, suficiente la exposición de la resolución de 2025 en contraste con la de 2024.

Durante el ejercicio 2024 se dicta la Resolución de 26 de junio de 2024, de la Presidencia de la Generalitat, de asignación del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana a cada entidad beneficiaria para el ejercicio presupuestario 2024. En esta resolución se diferencia entre dos tablas, una referida a los municipios menores de 75 000 habitantes y otra de municipios menores a esta cantidad.

Resulta curioso que en la propia resolución de 2024 ya se contenga en ella misma la distribución total de la cantidad a repartir durante el ejercicio 2024, sin distinguir entre las EE.LL. que puedan ser beneficiarias y las que no. Ya hemos expuesto en la última tabla realizada la existencia de una serie de municipios que no podrían ser beneficiarios de este fondo a causa de su incumplimiento de la remisión de la Cuenta General del ejercicio 2024 (o ejercicios anteriores).

En la propia resolución de 2024 tampoco se hace referencia alguna a las EE.LL. que se encuentran pendientes respecto de su obligación de remitir la correspondiente información a la Sindicatura de Comptes. Por lo tanto, el fondo de cooperación del ejercicio 2024 se referirá a estar al corriente con la remisión de información a la Sindicatura de Cuentas referida al ejercicio 2023 (aprobada y remitida hasta octubre de 2024).

La resolución de reparto del fondo de cooperación del ejercicio 2024 hace una única referencia en su apartado introductorio I al art. 4 de la LFCMMEL, indicando que son beneficiarias todas las EE.LL., sin comentar nada sobre la obligación de estar al corriente con el cumplimiento de las obligaciones correspondientes ante la Sindicatura de Comptes.

Sin embargo, sí que se hace referencia en su apdo. segundo a que previamente al pago de las cantidades determinadas se comprobará que están al corriente con el cumplimiento de la remisión de la Cuenta General del ejercicio correspondiente ante la Sindicatura de Comptes, sin dar más detalle en caso de incumplimiento dentro del ejercicio 2024, posibilidad de retención y posterior pago, tratamiento contable ni ninguna otra cuestión.

Por su lado, el apdo. tercero de la resolución de 2024 indica que las EE.LL. deberán proporcionar toda la información que se les sea requerida por la Generalitat y por la Sindicatura de Cuentas, así como asumir todas las obligaciones generales que les pudieran afectar. Pero claro, esta redacción resulta demasiado

¹⁴ Sede electrónica del portal del Síndic de Comptes de la Comunitat Valenciana, apartado de Inicio > Entidades locales > Entidades locales que no han remitido la Cuenta General del ejercicio actual y/o anteriores. Fecha de última consulta: 20-4-2026, <https://noremiten.sindicom.es/>

¹⁵ Por lo que se refiere a la resolución de 29 de abril de 2026, de asignación del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana a cada entidad beneficiaria para el ejercicio presupuestario 2026, tiene un contenido muy similar a la de 2025. Si bien puede destacarse que se precisa mejor la cuantía a repartir a causa del redondeo de cantidades, tal como expone el apdo. VII del preámbulo, referenciando las cantidades exactas posteriormente en el apartado primero de la parte resolutive. Como se comentaba anteriormente, la resolución de 2026 también se basa en las reglas de distribución que fija el art. 9 y ss. del Decreto 110/2025. El contenido de remisión al art. 4.2 de la LFCMMEL es idéntico al de 2025 (encontrándose también en el núm. 2 del apdo. segundo de la parte resolutive).

abierta y nada específica, por lo que al tener una interpretación tan amplia, supone que si la Sindicatura de Comptes o la Generalitat realizan algún requerimiento de información y no es atendido por las EE.LL. correspondientes, puede conllevar que se paralice el pago reconocido en favor de la entidad local en cuestión.

La referencia a las obligaciones generalizadas que le puedan pesar a una entidad local solamente puede causarles inseguridad, por lo que debería eliminarse este condicionante del apdo. tercero de la LFCMMEL, so pena de malinterpretación y de retención (o falta de ingreso) inadecuada de cantidades pendientes de pago reconocidas a favor de la potencial entidad local afectada.

Pero ni la LFCMMEL ni la resolución del fondo de cooperación de 2024 regulan el procedimiento de retención del pago, ni advierten si sirve para entender retenido el pago simplemente mediante una comunicación realizada por la Sindicatura de Comptes a la Generalitat y a la entidad local afectada –o de la propia Generalitat al ente local incumplidor–. Es necesaria la fijación de un sistema de retención y de organización mediante el empleo de comunicaciones entre las AAPP correspondientes para conocer el nivel de cumplimiento de las mismas y saber efectivamente qué obligaciones pendientes y con qué institución deberán las EE.LL. subsanar su situación.

Para mejorar la seguridad jurídica relativa al cumplimiento de obligaciones con las instituciones mencionadas, debería procederse a publicar en la misma resolución del fondo de cooperación una tabla con las EE.LL. que tuvieran pendiente de cumplimiento con la Sindicatura de Comptes y/o con la Generalitat o sobre las obligaciones «generales» pendientes, o al menos una referencia a los apartados de las sedes electrónicas en las que cada una de las EE.LL. pudiera comprobar el nivel de cumplimiento de sus obligaciones, a efectos de exigir la recepción de la cantidad asignada por el fondo de cooperación o justificar el error que pesa sobre las mismas.

Por otra parte, por lo que se refiere al contenido de la Resolución de 3 de septiembre de 2025, de asignación del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana a cada entidad beneficiaria para el ejercicio presupuestario 2025, llama la atención que el contenido analizado en la resolución del fondo de cooperación de 2024 es casi idéntico.

Sin embargo, hay que destacar que en la resolución de 2025, en su apdo. segundo donde recoge la regulación de la obligación de presentar la Cuenta General ante la Sindicatura de Cuentas, ya no hace referencia de manera específica a los términos de su normativa reguladora, donde se hacía entender de manera clara que se refería a la normativa reguladora de la Cuenta General (ya expuesta anteriormente); sino que ahora remite expresamente al art. 4.2 de la LFCMMEL.

Una vez más surge una falta de cohesión y coherencia normativa, puesto que la redacción de la resolución de 2025 cuenta con que todas las EE.LL. valencianas parten de que son beneficiarias, pero luego en el apdo. tercero remite al art. 4.2 de la LFCMMEL, que recoge que solamente serán beneficiarias aquellas EE.LL. que hubieran remitido la Cuenta General según la normativa reguladora correspondiente, lo que parece recordar que su anterior regulación en la resolución del 2024 era más correcta.

Esto conlleva hablar de la necesidad de una nueva estructura en la redacción y planteamiento de las resoluciones del 2024, 2025 y posteriores. Pues en las resoluciones de los ejercicios comentados, en los apdos. primero y segundo de la parte resolutive se les trata expresa y directamente como entidades beneficiarias, mientras que en el art. 4.2 de la LFCMMEL se recoge expresamente la condición para ser considerada beneficiaria.

No tener en cuenta la diferenciación comentada en el párrafo anterior supone mantener la incoherencia y la falta de cohesión en las resoluciones de los fondos de cooperación valencianos, puesto que una resolución administrativa no puede comenzar reconociendo de manera general como ente beneficiario a todas las EE.LL. cuando en su ley reguladora establece expresamente la condición para ser entidad beneficiaria, siendo bastante más lógico hacer una separación entre las EE.LL. beneficiarias cumplidoras y las incumplidoras.

Se produce así una discordancia que debería ser subsanada teniendo en cuenta los siguientes matices:

- En el apdo. primero de la parte resolutive de las resoluciones que repartan el Fondo de Cooperación Valenciano de cada ejercicio debería incluir un listado (que se puede obtener desde la página de Sindicatura de Cuentas¹⁶) estableciendo qué EE.LL. tienen la condición de beneficiarias y cuáles no, a efectos de ser plenamente coherentes con el art. 4.2 de la LFCMMEL.

¹⁶ Sede electrónica del portal del Sindic de Comptes de la Comunitat Valenciana, apartado de Inicio > Entidades locales > Entidades locales que no han remitido la Cuenta General del ejercicio actual y/o anteriores. Fecha de última consulta: 20-4-2026, <https://noremiten.sindicom.es/>

- En el apdo. segundo debería establecerse un listado de las EE.LL. que no reunieran la condición de beneficiarias y su causa –que, de manera forzosa, por la configuración legal del art. 4.2 LFCMMEL, habrá sido la de no estar al corriente en la rendición de la Cuenta General ante la Sindicatura de Cuentas–. En este mismo apartado debería indicarse las condiciones para proceder al pago una vez obtenida la condición de entidad beneficiaria, sobre todo en función del ejercicio presupuestario en el que se produzca la subsanación del incumplimiento.
- El resto de los apdos. tercero y cuarto de las resoluciones analizadas podrían mantenerse.
- Los anexos de las resoluciones con la distribución total de los fondos entre las EE.LL. beneficiarias están bien pensados y deben mantenerse, puesto que a efectos presupuestarios organizativos lo más correcto es saber qué cantidad exacta le corresponde a cada ente local, ya sea cumplidor o incumplidor, puesto que los incumplidores deben poder tener acceso a esa cantidad una vez cumplida esa obligación –o eso debería entenderse de una manera casi explícita de acuerdo con los objetivos de la LFCMMEL–.

5.2. Regulación legal estatal derivada de las retenciones en la participación de tributos del Estado. Incumplimientos de remisión de información y retenciones por compensaciones de deudas

Se hace así necesario destacar también la importancia para comprender qué regula la legislación estatal en materia de retenciones a las EE.LL. en la participación de sus tributos, donde acertadamente algunas CC.AA., como la aragonesa, la han tenido en cuenta y han incorporado parámetros similares en su legislación¹⁷, parámetros que deberían acogerse para evitar la problemática existente en la financiación del fondo de cooperación valenciana.

5.2.1. Retenciones derivadas de incumplimientos de remisión de información

Por un lado, en lo que se refiere a la liquidación presupuestaria, la obligación de remisión está en el art. 193.5 del TRLRHL, que exige enviar copia de la liquidación presupuestaria a la Administración del Estado y a la comunidad autónoma correspondiente antes de que finalice el mes de marzo del ejercicio siguiente.

La sanción para el incumplimiento la establece el art. 36.1 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), donde expone que si la entidad local no remite esa información, la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local procede a retener a partir del mes de junio del ejercicio siguiente las entregas a cuenta, anticipos y liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado (PTE) hasta que se proceda al cumplimiento de dicha remisión.

Por otra parte, el incumplimiento previsto en el párrafo segundo del apdo. primero del art. 36 de la LES, esto es, el relativo a la remisión del art. 212.5 TRLRHL, que obliga a remitir la Cuenta General al Tribunal de Cuentas antes del 15 de octubre de cada año, conllevará la retención de los importes de las entregas a cuenta, anticipos y liquidaciones de las PTE hasta que se cumpla la obligación. Tanto para que tenga lugar la retención como para que se suspenda la misma, será necesaria la comunicación del Tribunal de Cuentas a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

Tanto el incumplimiento de la obligación de la remisión de información de la liquidación del presupuesto como la de la rendición de la cuenta general conllevará la retención de la cuantía resultante, una vez practicados, en su caso, los reintegros y las devoluciones de los anticipos regulados en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, así como las retenciones a las que se refiere la DA 4 del TRLHL.

Por otro lado, en la DA 87.^a de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022 (LPG 2022), extiende con vigencia indefinida el régimen de retención del art. 36 de la LES a dos nuevas obligaciones de suministro de información presupuestaria al Ministerio de Hacienda y Función Pública:

- La remisión del presupuesto del ejercicio corriente antes del 1 de julio (desde 2022).
- La remisión de las líneas fundamentales del presupuesto del ejercicio siguiente antes del 15 de septiembre del año anterior (desde el presupuesto de 2023).

¹⁷ Art. 4 LFAFM.

Igualmente, las retenciones y los incumplimientos tienen moderaciones y soluciones, puesto que el art. 36.2 LES determina que en caso de que se acredite que materialmente resulta imposible cumplir la remisión de información (tanto la liquidación como la Cuenta General) y previa solicitud del pleno de la entidad local en cuestión, podrá suspenderse la mencionada retención siempre y cuando así lo aprecie la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local.

El art. 36.3 LES enuncia que cuando se cumplan las obligaciones y se remita la información a la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, esta reanudará el pago de las entregas a cuenta, a partir de la que corresponda al mes siguiente al de su recepción, así como el de las cantidades retenidas con anterioridad. Esta cuestión es realmente nuclear y esencial para las EE.LL. incumplidoras porque es la propia ley la que le obliga al Estado a que les mantenga la financiación a pesar del paso del tiempo y de los incumplimientos que pudieran producirse, asegurando legalmente también el cobro posterior a las EE.LL. incumplidoras que subsanen su incumplimiento o que acrediten la imposibilidad del cumplimiento de las obligaciones expuestas¹⁸.

La importante idea del párrafo anterior se refuerza con el art. 36.4 LES, el cual tiene en cuenta ya la situación presupuestaria que puede ocasionar al Estado la correspondiente retención de PTE, puesto que establece que las cantidades retenidas podrán permanecer ingresadas en cuentas de acreedores no presupuestarios, en los términos de la correspondiente ley de presupuestos generales del Estado en vigor, para lo cual debe tenerse en cuenta el contenido del art. 115 de la LPG 2023.

5.2.2. Retenciones derivadas de compensación de deudas estatales y otras causas

Por otro lado, en los casos de compensación de deudas, el art. 117 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado regula el mecanismo de retención sobre la participación de las entidades locales en los tributos del Estado cuando estas mantienen deudas firmes con acreedores públicos, en desarrollo de la DA 4 del TRLHL. La retención la practica la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local a solicitud del órgano con competencia recaudatoria legalmente atribuida. Si concurren simultáneamente deudas tributarias estatales y deudas por cotizaciones a la Seguridad Social y el conjunto supera la cantidad retenida, el importe retenido se prorratea en proporción a cada deuda. En este art. 117 se detallan otros porcentajes y condiciones para las retenciones.

Resulta también necesario mencionar la retención derivada del incumplimiento del periodo medio de pago a proveedores contenida en el art. 18.5 de la LOEPYSF, con el fin de que se cumpla la legislación en materia de pago a proveedores y no causar más perjuicios a estos.

Sin embargo, resulta bastante curioso que en la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, no se contenga ninguna retención de los PTE en caso de incumplimiento de la remisión de información que contiene esta orden, por lo que el peso principal de las retenciones de PTE estatales descansa principalmente en el art. 18.5 de la LOEPYSF y en el contenido de los apdos. 1 y 2 del art. 36 de la LES.

TABLA 4. MAPA NORMATIVO ESTATAL RESUMIDO

Obligación incumplida	Plazo	Norma	Inicio retención PTE	Levantamiento	Destino cantidades retenidas
No remitir liquidación presupuestaria al Estado y CC. AA.	Antes del 31 de marzo	Art. 193.5 TRLRHL y sanción: art. 36.1 LES	Junio del ejercicio siguiente	Cumplimiento de la remisión (art. 36.3 LES) o imposibilidad material acreditada y acuerdo del Pleno (art. 36.2 LES)	Cuentas de acreedores no presupuestarios (art. 36.4 LES; art. 115 LPGE 2023)

¹⁸ Justo uno de los defectos más importantes de la LFCMMEL resulta ser que no contiene ningún régimen de reserva o guarda de las correspondientes cantidades retenidas en caso de cumplimiento posterior por parte de las EE.LL. inicialmente incumplidoras. Esta cuestión se detallará posteriormente con más detalle.

Obligación incumplida	Plazo	Norma	Inicio retención PTE	Levantamiento	Destino cantidades retenidas
No rendir cuenta general al Tribunal de Cuentas	Antes del 15 de octubre	Art. 212.5 TRLRHL y sanción: art. 36.1 LES	Previa comunicación del Tribunal de Cuentas	Rendición y comunicación del Tribunal de Cuentas (art. 36.3 LES) o imposibilidad material acreditada y acuerdo del Pleno (art. 36.2 LES)	Cuentas de acreedores no presupuestarios (art. 36.4 LES; art. 115 LPGE 2023)
No remitir presupuesto del ejercicio corriente	Antes del 1 de julio	DA 87. ^a Ley 22/2021 (LPGE 2022) y art. 36 LES	Septiembre a diciembre del mismo ejercicio	Remisión/ devolución como máximo en enero del año siguiente (art. 36.3 LES)	Cuentas de acreedores no presupuestarios (art. 36.4 LES)
No remitir líneas fundamentales del presupuesto del ejercicio siguiente	Antes del 15 de septiembre del año anterior	DA 87. ^a Ley 22/2021 (LPGE 2022) y art. 36 LES	Diciembre hasta presentación del presupuesto siguiente o, si no se presenta, hasta agosto de dicho ejercicio	Remisión/ devolución como máximo en septiembre del año siguiente (art. 36.3 LES)	Cuentas de acreedores no presupuestarios (art. 36.4 LES)
Incumplimiento del período medio de pago a proveedores (PMP)	Continuo	Art. 18.5 LOEPYSF y art. 117.8 LPGE	Automático por incumplimiento del PMP	Normalización del PMP	Detalle del art. 117 LPGE
Incumplimiento de remisión de información de la Orden HAP/2105/2012	Periódica (mensual/ trimestral/ anual según tipo)	Orden HAP/2105/2012	No se contempla retención	–	–

Fuente: elaboración propia.

5.3. De la necesidad de regulación de un sistema de retenciones en la propia LFCMMEL

A la vista de la exposición del sistema estatal en materia de retenciones en los PTE y de compensación en el subepígrafe anterior, se da aún mayor visión a la necesidad de plantear una reforma de la LFCMMEL que recoja correctamente la regulación y las pautas aplicables en el caso de que alguna de las EE.LL. no cumpla la condición de rendir la Cuenta General ante la Sindicatura de Cuentas.

De manera similar a la regulación del art. 36 LES, sería necesario tener en cuenta una situación de retención previa basada en una comunicación o información proporcionada por la Sindicatura de Cuentas de la Comunitat Valenciana, a efectos de que la Comisión de Seguimiento del fondo de cooperación de la Comunitat Valenciana procediera a declarar la retención a las EE.LL. incumplidoras, debiendo por lo tanto proceder a la modificación del art. 12 de la LFCMMEL e incluyendo la función de la determinación de las EE.LL. con cantidades a retener y también que sea esta Comisión de Seguimiento la encargada de acordar su suspensión o su levantamiento.

Aquí es necesario matizar que por lo que se refiere a la comunicación previa por parte de la Sindicatura de Cuentas para iniciar la retención, realmente sería mucho más eficiente una proactividad previa por parte de la Comisión de Seguimiento, porque la Sindicatura de Cuentas con frecuencia semanal publica en su sede electrónica a las EE.LL. que se encuentran al corriente en la rendición de la Cuenta General correspondiente, pudiendo así la Comisión de Seguimiento obtener casi inmediatamente la información necesaria para conocer qué EE.LL. van a ser objeto de retención en el fondo del ejercicio correspondiente.

También cabe resaltar que se referirá únicamente a la remisión de la Cuenta General del ejercicio anterior al corriente, siendo coherentes con la normativa de rendición de cuentas para las EE.LL. Pero además también hay que tener en cuenta que el fondo de cooperación es anual y sí que corresponde con el propio ejercicio, puesto que la financiación no se refiere a ejercicios pasados, sino que la cantidad a repartir entre las EE.LL. se prevé anualmente en el presupuesto autonómico de manera específica.

En el caso de que las EE.LL. incumplidoras apareciesen posteriormente publicadas como que están al corriente, la Comisión de Seguimiento debería proceder a levantar la retención y proceder al abono de las cantidades correspondientes. Para mejorar la claridad de este procedimiento y para mejor seguridad jurídica, debería procederse a la inclusión de un nuevo artículo en la LFCMMEL¹⁹ que contemple los siguientes elementos:

- Contemplación de la regulación legal aplicable relativa a las EE.LL. incumplidoras de la obligación necesaria para ser beneficiaria.
- Que en el citado artículo se remita al listado publicado y actualizado semanalmente por la Sindicatura de Cuentas de la Comunitat Valenciana para que tanto las EE.LL. incumplidoras como la Comisión de Seguimiento puedan conocer la situación.
- Que por la propia Comisión de Seguimiento se emitiera propuesta en la que recogiese a las EE.LL. incumplidoras y las cantidades previstas para las mismas y proceder a proponer la declaración de su retención.
- Que se determinasen excepciones para suspender la retención, tomando como ejemplo el contenido del art. 36 LES, donde exige la adopción de acuerdo plenario indicando la imposibilidad de cumplir la obligación.
- Que se determinase también de manera expresa el procedimiento para proceder al levantamiento de la retención, lo que implicaría la nueva reunión de la Comisión de Seguimiento determinando las EE.LL. afectadas, debiendo concluir en la propuesta de finalización de la retención y el abono inmediato de las respectivas cantidades a las EE.LL. correspondientes.
- El tratamiento no presupuestario del fondo retenido.

Esto implica comentar necesariamente la importancia de la citada Comisión de Seguimiento del Fondo de Cooperación valenciano, por lo que en su artículo regulador (el 10 de la LFCMMEL) o en el 12 (que regula sus funciones), debería recogerse expresamente un periodo de reuniones o la posibilidad de que la misma determinara un periodo para analizar –según la periodicidad establecida– el estado del seguimiento y de la ejecución del fondo con especial cuidado en las cantidades no abonadas a causa de la retención existente.

Desde luego, la fijación de la condición del art. 4.2 LFCMMEL implica el riesgo de la producción de un incumplimiento de una condición que suponga la no consideración a la entidad local como beneficiaria del fondo, por lo que la previsión de un sistema que favorezca la posterior entrega de las cantidades retenidas es esencial, máxime en defensa y beneficio de las EE.LL. incumplidoras que posteriormente pudieran cumplir con la citada obligación.

La falta de regulación expresa de este escenario causa inseguridad jurídica y económica a la entidad local incumplidora y a la Generalitat Valenciana como ente concedente. Para la entidad local se produce un escenario que la LFCMMEL no aclara si pierde o si le mantiene el citado fondo si no cumple la obligación en el plazo establecido o si tiene la posibilidad de recibirlo en un momento posterior, aun tratándose de varios ejercicios posteriores al incumplido.

Esta cuestión parece tener poca importancia porque la resolución de asignación del fondo de cooperación del ejercicio 2024 y la del 2025 simplemente contemplan en su apdo. segundo que el abono se efectuará después de comprobar el cumplimiento de la rendición de la Cuenta General, pero no contemplan en qué momento ni bajo qué condiciones, lo que desde luego tiene verdaderas consecuencias presupuestarias que se comentan en el subepígrafe siguiente.

Sin embargo, con el fin de facilitar a la Generalitat Valenciana la gestión presupuestaria y contable del fondo y su pago en ejercicios posteriores al ejercicio corriente, debería tenerse en cuenta el mismo sistema que se emplea estatalmente en el caso de las retenciones en las PTE (art. 36.4 LES); esto es, debería dársele un tratamiento no presupuestario al fondo retenido, concretamente mediante el empleo de la cuenta

¹⁹ Podría ser el nuevo art. 5 o el 10, en función de si se sigue la coherencia de los entes beneficiarios o como un parámetro secundario que afecta a la financiación.

419²⁰ relativa a acreedores no presupuestarios, siguiendo la Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP). Desde luego, este extremo también debería como mínimo mencionarse en los elementos a tener en cuenta para la reforma de la LFCMMEL.

Este tratamiento implicaría reconocer al fondo como un pago en firme pendiente de realizar, pero no presupuestario, por lo que aunque el pago se realizase en un ejercicio diferente al del fondo anual correspondiente, no incidiría a la Generalitat Valenciana a nivel presupuestario —aunque sí afectaría forzosamente en la tesorería, la cual debería organizarse y prever los pagos pendientes—.

Cabe destacar que el fondo de cooperación, aun siendo una transferencia incondicionada, supone un ingreso público para las EE. LL. beneficiarias. De la información²¹ que se ha podido reunir, los Ayuntamientos de Ibi y de Benigembla (ambos de la provincia de Alicante) confirmaron que ni el pasado ejercicio 2025 ni durante este ejercicio 2026 percibieron ni resolución indicando la pérdida ni la retención de la asignación correspondiente derivada del fondo de cooperación de la Resolución de 3 de septiembre de 2025, de asignación del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana a cada entidad beneficiaria para el ejercicio presupuestario 2025, en la que se les asignaba las cantidades de 227 711 y de 21 523 euros, respectivamente. Las mismas indicaron que tampoco percibieron el ingreso de estas cantidades durante el 2025 ni durante este 2026.

Hay que recordar que existen EE. LL. como Benigembla (Alicante) que llevan tres Cuentas Generales pendientes de remisión, pues dentro de poco llegarán a los cuatro años de incumplimiento de las obligaciones de remisión, pudiendo entrar en ese caso la figura de la prescripción²² de un derecho a favor de la citada entidad local, lo que podría suponer la pérdida efectiva y total de su participación en el fondo de cooperación valenciano, el cual cabe recordar que fue concebido como no condicionado y para mejorar la financiación y el ejercicio de competencias locales. Se trata de evitar a toda costa este tipo de situaciones, pues va en contra de la naturaleza del propio fondo de cooperación valenciano.

5.3.1. La adopción por LFCMMEL de un sistema de retenciones similar al de la legislación aragonesa

Un posible modelo a seguir que podría ser tenido en cuenta a la hora de reformar la LFCMMEL sería el sistema aragonés de retenciones contemplado en el art. 4 de la LFAFM, pensado para aquellas EE. LL. que no cumplan los requisitos de remisión de la Cuenta General correspondiente y otros deberes de remisión de información, el cual se reproduce a continuación:

1. En el supuesto de que los municipios incumplan alguno de los requisitos previstos en el artículo anterior, el departamento del Gobierno de Aragón competente en materia de régimen local acordará la retención del importe de las liquidaciones trimestrales de la participación en el Fondo Aragonés de Financiación Municipal que les corresponda, hasta que se proceda a su cumplimiento.
2. Para proceder a la retención o a su levantamiento será necesario, según proceda, certificado del departamento del Gobierno de Aragón competente por razón de la materia respecto al cumplimiento municipal de sus obligaciones de remisión de información o comunicación de la Cámara de Cuentas respecto a la rendición de cuentas ante la misma.
3. Una vez que el municipio cumpla con sus obligaciones de remisión, el departamento competente en materia de régimen local acordará la reanudación del pago del Fondo Aragonés de Financiación Municipal a partir del que corresponda al trimestre siguiente a la notificación de la correspondiente certificación o comunicación, así como al de las cantidades retenidas con anterioridad.

²⁰ 419. Otros acreedores no presupuestarios.

«Recoge el resto de acreedores no presupuestarios, no incluidos en las cuentas anteriores. Figurará en el pasivo corriente del balance, en el epígrafe IV, “Acreedores y otras cuentas a pagar”. Funciona a través de sus divisionarias.

4190. Acreedores por pagos en firme pendientes de realizar.

Recoge los acreedores por pagos en firme pendientes a fin de ejercicio».

²¹ Únicamente se ha podido obtener información a través de medios telefónicos.

²² Arts. 66 y ss., Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Se puede entender que la cantidad que entraría en prescripción sería la correspondiente a la cantidad derivada del fondo de cooperación del cuarto año anterior, puesto que de acuerdo a la legislación mencionada, el derecho de la Administración para exigir el ingreso al que tuviese derecho prescribiría a los 4 años, teniendo en cuenta un contexto en el que la entidad local incumplidora llevase cuatro ejercicios sin regularizar la obligación de remisión de la Cuenta General o/y en caso de que la hubiese regularizado con posterioridad pero no hubiese exigido a la Generalitat Valenciana su cobro.

Efectivamente, este modelo condensa y tiene en cuenta buena parte del sistema de retenciones que recoge el art. 36 LES mencionado anteriormente, si bien es cierto que no contempla posibilidad de compensación de las correspondientes cantidades a cargo del fondo.

En el caso de la adopción de un sistema de retenciones similar al aragonés, se estaría asegurando el cumplimiento de todos los objetivos y obligaciones del fondo de cooperación valenciano, donde, por una parte, el aumento de financiación en beneficio de las EE.LL. quedaría asegurado o garantizado por prever la propia legislación un mecanismo para hacer efectivo el cobro de las asignaciones anuales, evitando así el riesgo de pérdida en caso de no cumplimiento de las obligaciones de remisión de información correspondientes ya expuestas.

Por otro lado, por lo que se refiere a las obligaciones de remisión de información, ya sea de la Cuenta General del ejercicio correspondiente u otra que la LFCMMEL quisiera introducir, también se aseguraría el cumplimiento de la misma. Pues el sistema de retenciones justo busca incentivar y persuadir para que la entidad incumplidora se ponga al día del cumplimiento de sus obligaciones, obteniendo como recompensa la cantidad del ingreso asignado.

Sin embargo, con el sistema actual valenciano, que no contempla sistema de retenciones ni otra medida de aseguramiento de cobro por parte de la entidad local incumplidora, puede conllevar que el municipio incumplidor no busque la regularización de la presentación de la documentación necesaria, puesto que, aunque la presentara fuera de plazo, la asignación anual correspondiente la habrá perdido. Este escenario no incentiva a que entre el orden de prioridades del ente incumplidor se encuentre la reunión de información de ejercicios pasados, lo que podría conllevar una proyección de desinterés y de prescindibilidad del apoyo que puede brindar la financiación autonómica a través del fondo de cooperación, dado que sabe que no obtendrá ninguna de las cantidades perdidas.

5.4. Incidencias presupuestarias para la Generalitat Valenciana y para las EE.LL. incumplidoras no perceptoras del fondo en el presupuesto anual corriente con la actual LFCMMEL

Como en toda aportación dineraria (condicionada o no) la realización de la misma tiene incidencias en materia presupuestaria y contable tanto para el ente concedente como para el ente beneficiario.

El art. 5 de la LFCMMEL viene a determinar que la dotación anual máxima del fondo de cooperación vendrá determinada por la cantidad de crédito presupuestario que se consigne en la correspondiente ley de presupuestos de la Generalitat Valenciana.

Sin embargo, en el caso de que exista algún ente local que no cumpla el art. 4.2 de la LFCMMEL durante el ejercicio correspondiente, supondrá la no percepción de este fondo en el ejercicio en curso. Esta cuestión no es menor, pues según el tratamiento presupuestario que le dé la Comunitat Valenciana en sus presupuestos del ejercicio siguiente, podría conllevar o no la contemplación expresa de los importes asignados por fondos de cooperación de ejercicios pasados a las EE.LL. incumplidoras, por lo que queda completamente a decisión de los presupuestos generales de la Comunitat Valenciana.

Lo cierto es que ni la LFCMMEL ni la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, ni la Ley 6/2025, de 30 de mayo, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2025 contemplan referencia o determinación alguna sobre el tratamiento específico presupuestario y contable relativo a las transferencias derivadas del Fondo de Cooperación Municipal, por lo que la percepción de estos fondos por las EE.LL. valencianas que no cumplan la obligación que les permita ser beneficiarias del fondo de cooperación en el ejercicio correspondiente no tiene asegurada en norma legal ni reglamentaria alguna su reserva para su posterior pago, con las grandes consecuencias negativas que esto podría tener. Por esto mismo es de importancia capital la previsión expresa en la LFCMMEL de un sistema de retenciones y de su tratamiento no presupuestario cuando dichas retenciones se abonen en ejercicios posteriores.

Esta falta de regulación o contemplación legal supone un verdadero dilema para las EE.LL. que no pudieran tener la condición de beneficiarias, sobre todo a la hora de la elaboración de sus presupuestos anuales en los ejercicios correspondientes, donde, según el art. 165.1.b) TRLHL, deberían contemplar una estimación de los ingresos que preverían liquidar a lo largo del año.

En el caso de que la entidad local conozca o prevea con seguridad que durante un ejercicio concreto no vaya a tener la consideración de beneficiaria del fondo de cooperación, conllevará la imposibilidad de prever en su presupuesto la cantidad estimada que le pudiese corresponder del citado fondo, lo que supone una verdadera merma que afecta directamente al ejercicio de las competencias locales por necesidad de

regulación del equilibrio presupuestario. Desde luego, peor situación sería en el caso de que sí se hubiera contemplado la cantidad correspondiente en el presupuesto anual, pero finalmente se conociera que no se podría llegar a percibir.

Sea cual fuere la situación que se diese de acuerdo a las planteadas en el párrafo anterior, supondría que el objetivo de la mejora del ejercicio de las competencias por las EE.LL. y la naturaleza incondicionada del fondo de cooperación no se cumplirían y quedaría vaciado de contenido para las EE.LL. que se vieran en esta situación, donde en vez de ayudarlas al ejercicio de sus competencias y a su financiación, supondría la privación de la obtención del citado fondo, complicándoles aún más su situación económico-financiera.

Una efectiva regulación que le asegure la posterior percepción futura al municipio incumplidor no solamente sería una buena garantía para el cumplimiento de los objetivos de la LFCMMEL, sino que realmente también supondría un sistema de motivación para que las EE.LL. incumplidoras y excluidas de las percepciones de dichos fondos subsanaran su situación, tratando de regularizar la remisión de información necesaria relativa a la rendición de la Cuenta General del ejercicio correspondiente.

5.5. La posibilidad de la eliminación del art. 4.2 LFCMMEL

El art. 4.2 LFCMMEL introduce el condicionante de la rendición de la Cuenta General correspondiente. Los municipios con menor capacidad administrativa son también los que tienen mayor dificultad para el cumplimiento de los plazos de presentación de la Cuenta General ante la Sindicatura de Comptes, dado el déficit estructural de medios personales y técnicos.

El contraste con la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LPELTICA), es un buen ejemplo que podría tomar la LFCMMEL en favor de la supresión del requisito de la rendición de la Cuenta General. El art. 3 de la LPELTICA no establece condición alguna de acceso para que los municipios andaluces sean beneficiarios del fondo, pues la titularidad del derecho se reconoce de forma automática e incondicionada a todas las EE.LL. del territorio andaluz, sin que exista un mecanismo de condición, retención o suspensión vinculado al cumplimiento de deberes de rendición de cuentas.

Esta opción legislativa de supresión real de toda condición resultaría coherente con la naturaleza jurídica del fondo de cooperación valenciano como instrumento de suficiencia financiera y nivelación territorial, ya que la finalidad del fondo es garantizar que todos los municipios cuenten con recursos mínimos para prestar servicios y mejorar la autonomía local. Por lo tanto, el ingreso directo y sin condición de la cantidad derivada del fondo de cooperación es más efectivo para el cumplimiento de estos objetivos en lugar de fijar un requisito o condición para la percepción del citado fondo que pueda ocasionar la ausencia de cobro del mismo.

La opción andaluza resuelve la tensión entre rendición de cuentas y suficiencia financiera no eliminando los deberes de transparencia y remisión de información –que siguen subsistiendo en el ordenamiento jurídico²³ con sus propias consecuencias–, sino desvinculando esos deberes del acceso al fondo. Esta separación de los deberes de rendición de cuentas ocasiona que se sancionen por los mecanismos propios del derecho financiero (responsabilidades contables, informes de la Sindicatura, publicidad negativa), mientras que el derecho a la financiación básica se garantiza incondicionadamente como mandato de suficiencia ex art. 142 CE y según el art. 192 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

Por lo tanto, en caso de optar por la supresión del art. 4.2 LFCMMEL, sería una solución que no implica una renuncia al control financiero, sino una opción en aras del cumplimiento del mandato de suficiencia financiera del art. 142 CE, prevaleciendo así la suficiencia financiera y la financiación autonómica sobre el instrumento concreto de la condición de rendición de cuentas como mecanismo de acceso al fondo.

El legislador valenciano dispone de medios alternativos para garantizar el cumplimiento de los deberes de remisión de información y rendición de cuentas sin comprometer la financiación autonómica de las EE.LL., pudiendo destacar la publicidad de los incumplimientos, la activación de los mecanismos de responsabilidad ante la Sindicatura de Comptes, la posibilidad de poder optar a subvenciones autonómicas para diferentes actuaciones, entre otras.

²³ Legislación del Tribunal de Cuentas, legislaciones autonómicas en materia de hacienda, legislación estatal en materia de subvenciones, participaciones en Tributos del Estado, etc.

Por lo tanto, la supresión del art. 4.2 LFCMMEL permitiría al fondo de cooperación cumplir efectivamente con su función constitucional de nivelación y suficiencia financiera, mientras que los deberes de rendición de cuentas continuarían exigibles por las vías que les son propias.

6. CONCLUSIONES

El trabajo concluye en que la financiación local sigue siendo estructuralmente insuficiente y que la Generalitat Valenciana debe erigirse en garante del municipalismo, proporcionando a los municipios un sistema estable y equitativo de recursos. La LFCMMEL representa un avance al configurar un fondo autonómico incondicionado destinado a reforzar la autonomía local y corregir desequilibrios territoriales, pero su diseño presenta tensiones relevantes.

La vigente LFCMMEL, tras la STC 124/2023, implica que la participación de las diputaciones provinciales en el fondo de cooperación haya recuperado un carácter materialmente voluntario análogo al que tenía bajo el régimen del Decreto 51/2017.

Se detecta un conflicto entre la finalidad de garantizar dotaciones adecuadas para la prestación de servicios municipales y la configuración del fondo como financiación plenamente incondicionada utilizable para cualquier competencia, lo que supone una discordancia en su uso en caso de utilizarse para suplir su déficit en competencias propias, implicando así un desaprovechamiento de destino e inversión en el ejercicio de competencias delegadas o desarrollo de políticas sectoriales esenciales, como es el caso de la vivienda.

La exigencia de rendición de la cuenta general como requisito de acceso sin un régimen claro de reserva y pago posterior de las cantidades retenidas genera el riesgo de pérdida definitiva de financiación para entidades incumplidoras, ocasionando contradicción con la naturaleza estructural del fondo.

La comparación con el sistema estatal de retenciones sobre los PTE, que combina retención por incumplimientos con la obligación legal de liberar posteriormente las cantidades cuando la entidad local regulariza su situación, así como otros modelos autonómicos como el aragonés, demuestran que es posible asegurar la percepción del fondo por todas las EE. LL., incluidas las incumplidoras, evitando así sacrificar la suficiencia financiera, proponiendo la reforma de la LFCMMEL en este sentido. Esta reforma debería venir acompañada de un tratamiento contable adecuado en cuentas de acreedores no presupuestarios compatible con la estabilidad de la financiación municipal y el fomento de la regularización del ente incumplidor, evitando así las negativas incidencias presupuestarias que podrían producirse en caso de continuar con la regulación actual.

Otra alternativa es la reforma de la LFCMMEL para suprimir la condición de estar al corriente en la rendición de la Cuenta General correspondiente y configurar un fondo real y completamente incondicionado, exigiendo las obligaciones de rendición de cuentas por otros mecanismos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias Martínez, M. A. (2015). La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial. *Revista General de Derecho Administrativo*, 40, 1-38. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=416635&texto=
- Arias Martínez, M. A. (2019). Las competencias autonómicas en materia de vivienda frente a las competencias estatales de carácter transversal en la reciente jurisprudencia constitucional. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 11, 106-121. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i11.10602>
- Barrero Rodríguez, C. (2015). La prestación de los servicios municipales mínimos en el nuevo artículo 26 de la LBRL. La difícil interpretación de un precepto fundamental. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 170, 21-52.
- Bastús Ruiz, B. (2024). La importancia de las actuaciones municipales en la garantía del derecho a la vivienda. Entre el urbanismo y la colaboración público-privada. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 160-184. <https://doi.org/10.24965/reala.11298>
- Carbonell Porras, E. (2021). Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación. *Cuadernos de Derecho Local*, 56, 84-117. <https://doi.org/10.61521/cuadernosderecholocal.56.876>
- Carbonell Porras, E. (2023a). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 8-28. <https://doi.org/10.24965/reala.11192>
- Carbonell Porras, E. (2023b). Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 14, 269-303.

- Cofrades Aquilué, L. (2024). La coordinación como técnica para exigir la participación provincial en un fondo autonómico de cooperación municipal (a propósito de la STC 124/2023, de 26 de septiembre). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 200-217. <https://doi.org/10.24965/reala.11347>
- González Sánchez, M. (1986). Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 229, 97-118. <https://doi.org/10.24965/reala.vi229.8451>
- Iglesias González, F. (2022). Distribución competencial entre Estado, comunidades autónomas y entidades locales en materia de vivienda. *Cuadernos de Derecho Local*, 59, 35-64. https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL59/QDL59_02_Iglesias_Gonzalez.pdf
- Martín Queralt, J. (2020). Autonomía financiera local. *Documentación Administrativa*, 6, 16-25. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10762>
- Martín Rodríguez, J. M. (2024). Situación de la participación de las entidades locales en los tributos de las comunidades autónomas (o cómo incumplir un mandato constitucional durante más de cuarenta años). *Cuadernos de Derecho Local*, 64, 174-212. https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2024/QDL64/QDL64_06_Martin_Rodriguez.pdf
- Ramallo Massanet, J. y Zornoza Pérez, J. (1993). Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 259, 499-536. <https://doi.org/10.24965/reala.vi259.8789>
- Romero Rey, C. (2006). La recepción de los principios comunitarios de subsidiariedad y proporcionalidad en el derecho local español y su incidencia en el principio de autonomía. *Revista de Administración Pública*, 171, 393-402. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-171-septiembrediciembre-2006/la-recepcion-de-los-principios-comunitarios-de-subsidiariedad-y-proporcionalidad-en-el-derecho-local-2>
- Sesma Sánchez, B. (2017). Subvenciones autonómicas y Entidades Locales. *Presupuesto y Gasto Público*, 89, 51-69. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/89_03.pdf
- Torrecillas Martínez, A. (2025). Claves constitucionales para una segunda descentralización a favor del municipio en España. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 133, 165-195. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.133.06>
- Vaquer Caballería, M. (2022). El Proyecto de Ley por el Derecho a la Vivienda y la intervención local en la materia. *Cuadernos de Derecho Local*, 59, 96-117. https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2022/QDL59/QDL59_04_Vaquer_Caballeria.pdf



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 27-01-2026
 Modificado: 27-07-2026
 Aceptado: 27-07-2026
 Publicación anticipada: 17-08-2026
 Publicado: 09-10-2026
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11642>
 Páginas: 95-114

Referencia: De-Haro Moreno, M. / Garrido-Yserte, R. (2026). Del nudge a la ordenanza: viabilidad jurídica y garantías de las unidades locales de ciencias del comportamiento en España. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 95-114. <https://doi.org/10.24965/reala.11642>

Del nudge a la ordenanza: viabilidad jurídica y garantías de las unidades locales de ciencias del comportamiento en España

From nudge to by-law: Legal feasibility and safeguards for local behavioural science units in Spain

De-Haro Moreno, Mercedes

Universidad de Alcalá. Departamento de Economía
 y Dirección de Empresas (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-9195-128X>
juana.haro@uah.es

NOTA BIOGRÁFICA

Máster Oficial Universitario en Gestión de Contratos y Programas del Sector Público con TFG: Contratación pública conductual. Licenciada en Ciencias del Trabajo, licenciada en Administración y Dirección de Empresas y diplomada en Ciencias Empresariales por la Universidad de Alcalá, donde es profesora asociada en el Departamento de Economía y Dirección de Empresas, doctoranda en Economía dentro del equipo de investigadores del Instituto de Análisis Económico y Social (IAES) con especial dedicación al desarrollo de Economía Conductual. Perteneciente a la Junta Directiva de la Sociedad Española de Evaluación. Experta en Behavioral Design, centra su línea de investigación en la inclusión de herramientas y metodologías basadas en las ciencias del comportamiento para la mejora de la eficiencia de las políticas públicas. Tras más de doce años de experiencia en la Dirección Económico-Financiera del grupo Acciona, en la actualidad su desarrollo profesional se centra en la Administración pública, donde ha desempeñado puestos como técnico de Administración en el Ayuntamiento de Guadalajara, consultoría en AFI, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), y en la Secretaría de Estado del Ministerio de Defensa a través de ISDEFE.

Garrido-Yserte, Rubén

Universidad de Alcalá. Departamento de Economía
 y Dirección de Empresas (España – Spain)
 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2008-1154>
ruben.garrido@uah.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de Economía Aplicada del Departamento de Economía y Dirección de Empresas de la Universidad de Alcalá. Director del Instituto de Análisis Económico y Social de la Universidad de Alcalá, donde además coordina el grupo de investigación de alto rendimiento Análisis Económico Territorial y Políticas Públicas. Sus temas de interés se centran en las desigualdades territoriales, los cambios socioeconómicos derivados de la globalización y la digitalización, y el diseño de políticas públicas sensibles al territorio. Particularmente, estudia las políticas educativas y su impacto territorial y la universidad como agente de cambio social a través del estudio del impacto de sus actividades. Forma parte de la Asociación Española de Ciencia Regional y del Consejo Científico de la Academia de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro de México. Es miembro del Consejo Editorial de Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research, del Consejo Asesor Internacional de EURE, de la Revista Internacional

de Ciencias del Estado y del Gobierno y del Consejo Asesor de URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales. Ha sido nombrado en 2025 doctor honoris causa por la Academia de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro de México, de la que forma parte de su Consejo Asesor Internacional.

RESUMEN

Objetivos: delimitar las condiciones jurídicas, organizativas y éticas bajo las que una Unidad de Comportamiento e Innovación Local (UCIL) puede institucionalizarse en los municipios españoles y formular un modelo gradual de implantación. **Metodología:** el trabajo adopta un enfoque jurídico-dogmático y jurídico-propositivo, complementado con una revisión documental dirigida de literatura académica e institucional y un análisis comparado selectivo de tres experiencias. Los casos se seleccionan por la diversidad del nivel de gobierno, la existencia de mandato institucional, la disponibilidad de fuentes oficiales y su utilidad para el ámbito local; la comparación tiene finalidad exploratoria y no acredita por sí sola la transferibilidad del modelo. **Resultados:** el ordenamiento vigente permite articular UCIL mediante instrumentos ya existentes, pero la vía jurídica depende del alcance de la iniciativa: equipo funcional, unidad administrativa estable, modificación organizativa o incorporación de medidas a ordenanzas y reglamentos. La viabilidad exige identificar órgano competente, instrumento, recursos humanos y presupuestarios, tratamiento de datos, evaluación y salvaguardas éticas. **Conclusiones:** las UCIL son jurídicamente posibles de forma condicionada, no automática. Su legitimidad depende de la proporcionalidad, la transparencia, la reversibilidad, la protección de colectivos vulnerables y la adaptación del aprendizaje comparado al contexto municipal español.

PALABRAS CLAVE

Ciencias del comportamiento; Administración local; buena administración; innovación pública; evaluación de políticas públicas; ética pública; transparencia; simplificación administrativa.

ABSTRACT

Objectives: To identify the legal, organisational and ethical conditions under which a Local Behaviour and Innovation Unit (LBIU) may be institutionalised in Spanish municipalities and to formulate a gradual implementation model. **Methodology:** The article uses a legal-dogmatic and legal-propositional approach, supplemented by a directed documentary review of academic and institutional literature and a selective comparison of three experiences. Cases were selected according to diversity of government level, existence of an institutional mandate, availability of official sources and relevance to local government. The comparison is exploratory and does not, by itself, establish transferability. **Results:** The current legal framework permits LBIUs to be articulated through existing instruments, but the appropriate route depends on whether the initiative is a functional team, a stable administrative unit, an organisational modification or the incorporation of measures into by-laws and regulations. Feasibility requires identifying the competent body, legal instrument, human and budgetary resources, data governance, evaluation and ethical safeguards. **Conclusions:** LBIUs are legally possible on a conditional, rather than automatic, basis. Their legitimacy depends on proportionality, transparency, reversibility, protection of vulnerable groups and adaptation of comparative learning to the Spanish municipal context.

KEYWORDS

Behavioural sciences; local government; good administration; public sector innovation; policy evaluation; public ethics; transparency; administrative simplification.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. CONTEXTO LOCAL Y CIENCIAS DEL COMPORTAMIENTO. 1.2. GOBIERNOS CONDUCTUALES, IMPULSO INTERNACIONAL Y BRECHAS LOCALES. 1.3. MARCOS DE APOYO: FEMP Y CIUDADANÍA. 1.4. LA CREACIÓN DE LA UNIDAD DE COMPORTAMIENTO E INNOVACIÓN LOCAL: BASES NORMATIVAS Y CONTEXTO INSTITUCIONAL QUE SOPORTAN SU CREACIÓN. 1.4.1. Órgano competente, instrumento de creación y límites. 1.4.2. Contexto institucional: evidencia internacional. 2. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO. 3. PROPUESTA DE IMPLANTACIÓN DE UNA UCIL: UNA HOJA DE RUTA. 3.1. DIAGNÓSTICO INICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 3.2. DISEÑO DE LAS INTERVENCIONES: ARQUITECTURA DE DECISIÓN, LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y GARANTÍA

ÉTICA. 3.3. PILOTAJE Y PRUEBA CONTROLADA: FASES Y EJEMPLOS. 3.4. ESCALADO E INSTITUCIONALIZACIÓN. 3.5. EVALUACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS. 4. DISCUSIÓN COMPARADA, RIESGOS Y CONDICIONES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS UCIL. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

Las ciencias del comportamiento se han consolidado como un recurso relevante para mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas, pero su institucionalización en el nivel local español sigue siendo incipiente. El problema analizado no es la mera utilidad de una intervención conductual aislada, sino la ausencia de una capacidad municipal estable que permita diagnosticar fricciones, diseñar alternativas, pilotarlas, evaluarlas y someterlas a garantías jurídicas y democráticas.

Este trabajo examina, con carácter principal, la viabilidad jurídico-organizativa de las Unidades de Comportamiento e Innovación Local (UCIL) y, a partir de ese análisis, formula una propuesta gradual de implantación. La aportación no consiste en crear un nuevo laboratorio genérico de innovación, una oficina de participación o una unidad de evaluación, sino en definir una capacidad transversal que conecte diagnóstico conductual, diseño, experimentación, evaluación y salvaguardas éticas sin sustituir las competencias de los servicios municipales.

A diferencia de los laboratorios de innovación pública, cuyo foco suele situarse en la experimentación, el prototipado o el diseño de soluciones, la UCIL incorpora esa lógica experimental, pero la vincula expresamente con decisiones jurídico-administrativas concretas: competencia, órgano, instrumento, presupuesto, protección de datos, evaluación y rendición de cuentas. Frente a las unidades de evaluación, no se limita a medir resultados *ex post*, sino que interviene desde el diagnóstico y el diseño de la política. Frente a las oficinas de simplificación administrativa, no se circunscribe a reducir cargas o trámites, sino que analiza las fricciones conductuales que condicionan el acceso efectivo a servicios, derechos y obligaciones, incorporando herramientas como las auditorías de *sludge* descritas por la OCDE y el Gobierno de Nueva Gales del Sur para identificar y corregir cargas administrativas innecesarias. Y frente a las estructuras de participación o modernización, no sustituye la deliberación ni la transformación digital, sino que las conecta con evidencia conductual, evaluación y garantías éticas. Su originalidad reside, por tanto, en articular en una misma capacidad municipal funciones que habitualmente aparecen separadas: diagnóstico conductual, rediseño administrativo, pilotaje, evaluación, simplificación, control ético y aprendizaje institucional.

Esta diferenciación se apoya también en la literatura reciente sobre *behavioral public policy bodies*, que destaca la orientación a problemas, la multidisciplinariedad, la formalización de procedimientos y la inserción en ecosistemas de colaboración como condiciones de eficacia institucional (Naru, 2024).

1.1. Contexto local y ciencias del comportamiento

En la Administración local española, buena parte de las competencias se concentran en ámbitos donde pequeñas variaciones en el diseño de los servicios pueden producir cambios significativos en el comportamiento ciudadano. El art. 25.2 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local¹, reconoce como competencias municipales propias, entre otras, el urbanismo, la gestión del medio ambiente urbano, los servicios sociales y la protección de la salubridad pública. Un conjunto de campos, áreas y servicios en los que la evidencia internacional ya disponible ha demostrado que las ciencias del comportamiento tienen un alto potencial de impacto en términos de eficacia y eficiencia y de escalabilidad.

En la última década, las ciencias del comportamiento se han consolidado como un vector relevante de innovación en las políticas públicas. Han mostrado que pequeños cambios en la forma de presentar la información, diseñar trámites u organizar entornos de decisión pueden producir mejoras significativas en el cumplimiento normativo, la salud pública o la participación ciudadana (Behavioural Insights Team, 2021). Desde el derecho administrativo, este desarrollo obliga a repensar cómo se concretan en la práctica principios como la eficacia, la proporcionalidad, la transparencia y el servicio al interés general, especialmente en el nivel local (Bovens, 2009).

¹ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. *Boletín Oficial del Estado*, n.º 80 de 3 de abril de 1985.

En el ámbito de las políticas públicas locales, el municipio funciona como un espacio privilegiado para probar y ajustar políticas por su cercanía a la ciudadanía, su capacidad de adaptación y su margen para introducir cambios organizativos (Subirats, 2016). Desde esta premisa, la modernización del gobierno local requiere integrar de forma estable las ciencias del comportamiento y las políticas basadas en evidencia en todo el ciclo de las políticas municipales, superando actuaciones puntuales y apoyándose en estructuras ligeras que contribuyan a mejorar la eficacia y la equidad de los servicios (Service *et al.*, 2014; Lunn, 2014).

1.2. Gobiernos conductuales, impulso internacional y brechas locales

En este trabajo se defiende que la intersección entre las ciencias del comportamiento y el derecho administrativo ofrece una base útil y suficiente para la determinación de un modelo renovado de política local, en el que los municipios actúan como laboratorios institucionales y que, a través de prototipos, experimentan, evalúan y escalan intervenciones basadas en evidencia (Cabralés y Rey Biel, 2021). Experiencias como el Behavioural Insights Team en el Reino Unido, el Social and Behavioral Sciences Team en EE. UU. o MindLab en Dinamarca muestran que la integración sistemática de herramientas conductuales (como el *nudging* y el *boosting*) puede incrementar la eficacia, eficiencia y equidad de las intervenciones cuando se acompaña de mandato claro, recursos y evaluación rigurosa (Behavioural Insights Team, 2021; Hertwig y Grüne-Yanoff, 2017). En el plano comparado más reciente, el *Blueprint for the use of social and behavioral science to advance evidence-based policymaking* del National Science and Technology Council (EE. UU.) refuerza esta tendencia al proponer un marco detallado para integrar de forma sistemática las ciencias sociales y del comportamiento en todo el ciclo de las políticas públicas federales (National Science and Technology Council, 2024).

El impulso internacional ha llevado a organismos como la OCDE, la OMS y Naciones Unidas, y en el ámbito español a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)², a recomendar que las ciencias del comportamiento formen parte estructural del ciclo de políticas y no se limiten a proyectos aislados (Drummond *et al.*, 2021; WHO, 2022; CNMC, 2025).

Sin embargo, en el ámbito local español, su institucionalización sigue siendo incipiente y carece todavía de estructuras estables comparables a las experiencias existentes en otros niveles de gobierno. No se trata tanto de un problema relacionado con costes y presupuestos (la mayoría de las intervenciones de esta categoría pueden apoyarse en infraestructuras y personal ya existente, aprovechando además los mecanismos de cooperación previstos en las Leyes 39/2015 y 40/2015)³, sino más bien de carencias organizativas y formativas que dificultan su desarrollo institucional.

Estas carencias, que podrían solventarse a través de una intervención UCIL, no se deben tanto a que falten leyes que permitan usar ciencias del comportamiento —el marco jurídico es razonablemente sólido— como a problemas muy concretos dentro de las propias organizaciones: falta de tiempo y de formación especializada, escasez de recursos estables, inercias internas y una cierta sensación de inseguridad sobre hasta dónde se puede llegar con este tipo de intervención. Todo ello hace que, al personal municipal, le resulte difícil aplicar estas herramientas con garantías, incluso cuando conoce su utilidad y esta se encuentra ampliamente documentada (Cabralés y Rey Biel, 2021; Mola y Ortiz, 2024).

Sin embargo, el marco jurídico vigente ya proporciona fundamentos sólidos para este cambio. El art. 103 CE determina los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación; el art. 140 CE garantiza la autonomía de los municipios; la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, otorga competencias clave en ámbitos donde las ciencias del comportamiento han mostrado gran potencial —urbanismo, medio ambiente, salud pública, servicios sociales—; la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (art. 41) reconoce el derecho a una buena administración; y las Leyes 39/2015 y 40/2015 establecen los principios de buena regulación, transparencia y participación como ejes del procedimiento administrativo y del régimen jurídico del sector público. A ello se suma la Ley 27/2022, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas, que refuerza la evaluación sistemática como herramienta de aprendizaje, rendición de cuentas y mejora continua de la acción pública.

² La CNMC recomienda crear unidades de economía conductual, redes de expertos y capacidades internas; integrar el enfoque conductual en el diseño y evaluación de normas y políticas; promover experimentación, herramientas de apoyo, transparencia y auditorías de *sludge* (CNMC, 2025, pp. 6-8).

³ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 236 de 2 de octubre de 2015; y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 236 de 2 de octubre de 2015.

Ahora bien, la existencia de estos mandatos no implica que se hayan traducido automáticamente en capacidades internas para el uso sistemático de las ciencias del comportamiento. Su traslación práctica requiere crear unidades, áreas y competencias institucionales específicas.

La mayoría de las instituciones se han limitado a aplicar herramientas conductuales de manera aislada y puntual. Como señalan Cabrales y Rey Biel (2021), el uso esporádico de instrumentos como el *nudge* (ajustes en la arquitectura de decisiones para orientar conductas sin limitar la libertad de elección) resulta insuficiente: se requiere un enfoque más integral que combine incentivos, rediseño de procesos, experimentación sistemática, acceso a datos públicos y evaluación independiente.

Reconocemos que esta transición puede parecer ambiciosa en municipios con recursos limitados. Sin embargo, las UCIL se proponen como solución pragmática: unidades ligeras que aprovechan la autonomía organizativa existente (art. 140 CE; Ley 7/1985) para implementar pilotos acotados con equipos reducidos, tal como BIG'R Rotterdam⁴ en un contexto municipal mediano.

Del mismo modo, se insiste en la necesidad de fortalecer los mecanismos éticos y de transparencia, evitando percepciones y riesgos reales de manipulación y consolidando la confianza institucional mediante marcos regulatorios claros y sistemas de rendición de cuentas (Bovens, 2009; CESE, 2017; WHO, 2022).

1.3. Marcos de apoyo: FEMP y ciudadanía

La consolidación de un uso responsable de las ciencias del comportamiento a escala local no depende solamente de crear unidades internas, sino también de contar con marcos estables que acerquen la evidencia científica al ciclo municipal de las políticas públicas. En este sentido, la innovación no se plantea como un ámbito separado, sino como el resultado de integrar de forma continuada diagnóstico empírico, experimentación y evaluación en la toma de decisiones, apoyándose tanto en capacidades internas como en alianzas con la comunidad científica.

La pregunta de investigación que guía el artículo es la siguiente: ¿en qué condiciones jurídicas, organizativas y éticas puede institucionalizarse una UCIL en un municipio español mediante los instrumentos ya disponibles en el ordenamiento vigente?

La hipótesis sostiene que la potestad de autoorganización local permite articular UCIL sin una ley estatal específica, pero no proporciona una habilitación indiferenciada: la viabilidad depende de la competencia municipal material, del órgano que adopte la decisión, del instrumento jurídico elegido, de su incidencia sobre organización, personal y presupuesto y de las garantías aplicables a cada intervención.

El objetivo general es construir un modelo jurídico-organizativo aplicable al régimen local español. Como objetivos específicos se analizan:

- a) el marco de autoorganización y los instrumentos de creación;
- b) las condiciones de diseño, pilotaje y evaluación;
- c) los riesgos éticos y jurídicos; y
- d) los límites de la transferencia de experiencias internacionales.

La contribución original reside en vincular cada fase del ciclo conductual con una decisión jurídica concreta –órgano competente, instrumento, crédito, personal, tratamiento de datos, transparencia, evaluación y control– y no únicamente en proponer una estructura organizativa.

1.4. La creación de la Unidad de Comportamiento e Innovación Local: bases normativas y contexto institucional que soportan su creación

Avanzar desde los hallazgos de las ciencias del comportamiento hasta los llamados gobiernos conductuales a través de sus políticas (Güemes, 2021; Hallsworth *et al.*, 2018) es un camino que se puede recorrer con la creación de estas unidades, las cuales recogen y adaptan los avances globales, incorporando el aprendizaje internacional y vinculándolo con el marco jurídico español para construir un modelo innovador, deliberativo y participativo en la gestión local, funcionando como laboratorios municipales permanentes.

⁴ BIG'R = Behavioural Insights Group Rotterdam (Grupo de Perspectivas Conductuales de Rotterdam).

Su diseño se articula en tres bloques: un mandato expreso que integre innovación conductual, formación e incidencia política (*advocacy*)⁵ en el encargo formal de la unidad, más allá de la mera ejecución de proyectos; un refuerzo de capacidades internas a través de perfiles mixtos (psicología, economía, derecho, comunicación, analista de datos) con dedicación específica en el acompañamiento a los equipos políticos en la lectura de la evidencia existente, en la elaboración de materiales (pedagogía interna) y en el establecimiento de un sistema de alianzas estables entre las fuentes del conocimiento para las políticas a desarrollar (universidades) y el municipalismo, que permita impulsar la formación y su posible certificación; un soporte metodológico consolidado, reforzando, a su vez, los canales de escucha y codiseño para el diagnóstico de comportamientos.

Estas unidades no se plantean como grandes estructuras nuevas y costosas, sino como una nueva forma de metodología de trabajo desde lo conductual, adaptando las capacidades que muchas entidades locales ya poseen (personas, alianzas, procedimientos), ajustándolas al tamaño, competencias y recursos de cada organización. Funcionan como un apoyo práctico y gradual para el personal municipal, actúan como receptores de la innovación pública, pero sin producir saltos organizativos inasumibles. Para poder cumplir esta función, su diseño debe incorporar un anclaje claro en la planificación de recursos humanos (plan de ordenación, relación de puestos de trabajo y, en su caso, oferta de empleo público), una asignación presupuestaria identificable, objetivos e indicadores de resultados realistas, marcos éticos y de transparencia y su inserción en redes de transferencia de conocimiento.

El régimen jurídico español reconoce a los municipios potestad de autoorganización para gestionar sus intereses, pero dicha potestad no constituye por sí sola una competencia material ilimitada ni determina un único procedimiento de creación. La UCIL debe vincularse a competencias municipales concretas y respetar las reglas de organización, personal, presupuesto, procedimiento, protección de datos, contratación y control. Por ello, la conclusión de viabilidad jurídica es necesariamente condicionada al alcance real de cada unidad y de cada intervención.

En el plano europeo, el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales reconoce el derecho a una buena administración frente a las instituciones, órganos y organismos de la Unión. Conforme al art. 51 de la propia Carta, su aplicación a los Estados miembros se produce cuando aplican el derecho de la Unión. En consecuencia, el art. 41 no opera como habilitación competencial directa y general para los ayuntamientos españoles, aunque sí constituye un referente interpretativo relevante de imparcialidad, motivación, transparencia y plazo razonable. El fundamento interno de la actuación municipal debe buscarse en la Constitución, la legislación de régimen local y las normas administrativas aplicables.

Esta lectura se refuerza con una utilización selectiva de jurisprudencia: por un lado, la doctrina del Tribunal Supremo sobre la buena administración como estándar de actuación diligente, motivada y controlable (STS 1309/2020, de 15 de octubre, rec. 1652/2019)⁶; por otro, la jurisprudencia reciente sobre acceso y control de sistemas públicos basados en datos, especialmente relevante para las exigencias de transparencia, trazabilidad y auditabilidad cuando la Administración emplea aplicaciones o procedimientos digitales (STS 1119/2025, de 11 de septiembre, rec. 7878/2024, caso BOSCO)⁷.

A este precepto se añaden también orientaciones y marcos desarrollados por organismos internacionales. La OCDE ha consolidado en la última década una *Behavioural Insights Network*, un lugar de trabajo en el que se comparten buenas prácticas y marcos de actuación para integrar el conocimiento conductual en políticas públicas. Sus últimos informes establecen que la aplicación de estos enfoques debe responder a criterios de legitimidad democrática, transparencia, proporcionalidad y evaluación independiente, subrayando la necesidad de incorporar principios éticos explícitos y procedimientos claros para su uso. En 2017, el Comité Económico y Social Europeo emitió dictámenes clave sobre la utilización de las ciencias del comportamiento en la elaboración de políticas, reconociendo que estas herramientas pueden aumentar el bienestar social sin generar costes elevados, siempre que se apliquen bajo estrictos parámetros de transparencia y con un marco regulador que permita su supervisión y evaluación. Proponiendo, además, que las intervenciones

⁵ «*Advocacy* es un proceso que consiste en una serie de acciones políticas realizadas por ciudadanos organizados a fin de transformar las relaciones de poder. La finalidad de la *advocacy* consiste en lograr cambios concretos que benefician a la población afectada en este proceso. Estos cambios pueden ocurrir en el sector público o privado. *Advocacy* eficaz se realiza de acuerdo con un plan estratégico y dentro de un periodo razonable». Fundación Arias.

⁶ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, Sentencia 1309/2020, de 15 de octubre (rec. 1652/2019, ECLI:ES:TS:2020:3279).

⁷ Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, Sentencia 1119/2025, de 11 de septiembre (rec. 7878/2024, ECLI:ES:TS:2025:3826, caso BOSCO).

conductuales se sometan a un código deontológico⁸ consensuado, que actúe como salvaguarda frente a posibles usos indebidos y asegure la participación ciudadana en su diseño y seguimiento (CESE, 2017).

Por su parte, la Ley 27/2022, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado⁹, que no incorpora de manera expresa el enfoque conductual, sí se abre a métodos evaluativos diversos, permitiendo que las ciencias del comportamiento puedan integrarse como herramienta complementaria en el análisis y valoración de políticas públicas, al fundamentarse en políticas basadas en evidencia, las cuales refuerzan la evaluación y el control continuado desde el inicio a través de evaluación *ex ante* hasta el *ex post*, facilitando la reorientación de las políticas en función de resultados.

En España, la autonomía local y los principios de eficacia, coordinación y servicio al interés general ofrecen un marco de partida, pero la creación de una UCIL exige determinar su forma de integración, dependencia jerárquica, funciones, recursos y ausencia de duplicidades. La decisión debe ajustarse a la LBRL, a la normativa organizativa municipal y, cuando proceda, a los requisitos generales de creación de órganos administrativos de la Ley 40/2015. La Ley 27/2022, circunscrita a la Administración General del Estado, puede utilizarse como referencia metodológica de evaluación, no como habilitación directa para las entidades locales.

1.4.1. Órgano competente, instrumento de creación y límites

No existe un único órgano municipal competente para toda modalidad de UCIL. Un equipo funcional de carácter temporal, sin alteración del organigrama ni efectos jurídicos frente a terceros, puede articularse mediante un acto interno del órgano que ostente las competencias de dirección administrativa, de acuerdo con el régimen ordinario o, en los municipios de gran población, con la distribución especial del título X de la LBRL. Cuando la iniciativa comporte la creación de una unidad estable, modificación del reglamento orgánico, de la relación de puestos de trabajo, de la plantilla o del presupuesto, deberán intervenir los órganos competentes para aprobar cada uno de esos instrumentos; el Pleno conserva, entre otras, la aprobación de reglamentos orgánicos y ordenanzas en el régimen común.

El instrumento jurídico debe responder a los efectos perseguidos. Una instrucción u orden de servicio puede ordenar criterios internos sin innovar el ordenamiento ni afectar derechos de terceros; un decreto o acuerdo organizativo puede formalizar un equipo impulsor dentro de la estructura existente; la consolidación de una unidad puede exigir reglamento orgánico, RPT y dotación presupuestaria; y una ordenanza o reglamento solo será necesaria cuando se establezcan reglas generales, requisitos, derechos, deberes o procedimientos con vocación de permanencia. Un piloto no puede alterar, por una mera instrucción, plazos, requisitos, beneficios fiscales, sanciones o garantías reservadas a una norma.

La planificación de personal y presupuesto no puede descansar en la presunción de que toda intervención es de bajo coste. La dedicación de personal debe reflejarse de forma compatible con la RPT, la planificación de recursos humanos y, cuando afecte a condiciones de trabajo, la negociación correspondiente. Asimismo, cada piloto necesita crédito adecuado y suficiente o la modificación presupuestaria procedente, además de una estimación de costes directos, cargas de trabajo y sostenibilidad.

La colaboración con universidades u otras entidades debe calificarse por su objeto: convenio cuando exista una finalidad común y no una prestación contractual onerosa; contrato público cuando se adquiera un servicio; y, en su caso, otros instrumentos de cooperación únicamente si concurren sus requisitos legales. A ello se añaden los límites de protección de datos, igualdad y no discriminación, transparencia, propiedad intelectual, seguridad de la información y control de la actuación automatizada cuando se utilicen sistemas de decisión o perfilado (Martín Delgado, 2009).

En todos estos casos, la clave de su consolidación ha sido, por un lado, el reconocimiento político de la necesidad de actuar con base en evidencia empírica para cumplir con los principios de eficacia y eficiencia que rigen la actuación administrativa y, por otro, la creación de un marco institucional que permita sostener esta capacidad más allá de mandatos políticos concretos, acompañado de salvaguardas éticas y de transparencia (Bovens, 2009; Mola y Ortiz, 2024).

⁸ En este trabajo, el código deontológico se entiende como un conjunto público de principios, reglas de decisión, prohibiciones, responsabilidades y procedimientos de revisión que orienta el diseño, autorización, evaluación y eventual suspensión de intervenciones conductuales, de acuerdo con los principios de la OECD (2022).

⁹ Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 305 de 21 de diciembre de 2022.

1.4.2. Contexto institucional: evidencia internacional

La integración de las metodologías y herramientas conductuales en el diseño e implementación de las políticas públicas ha ido acompañada, en la mayoría de los casos, por unidades especializadas que trabajan a lo largo de todo el ciclo de las políticas, como el conocido Behavioural Insights Team del Reino Unido, pionero en este campo, que fue creado en 2010 en la Oficina del Primer Ministro y se ha convertido en un referente al desarrollar intervenciones que abarcan desde la mejora de la recaudación fiscal hasta el aumento de la donación de órganos o la reducción del consumo energético, mediante estrategias de bajo coste y alta escalabilidad.

Otra de las unidades más reconocidas ha sido el Social and Behavioral Sciences Team de Estados Unidos, impulsado por la Casa Blanca, logrando resultados significativos en programas de educación, salud y ahorro para la jubilación, integrando experimentación aleatoria controlada en la gestión pública federal. Países como Dinamarca, a través de MindLab, abrieron un camino pionero en la cocreación de políticas entre Administraciones, ciudadanía y empresas, incorporando metodologías de diseño centrado en las personas y pruebas piloto en entornos reales en programas propios de financiación público-privada.

Destaca también en estos últimos años el plano latinoamericano con la creación de unidades como la de Ciencias del Comportamiento del Gobierno de Argentina, creada por Resolución SAE 28/2021¹⁰, que muestran que es posible dotarse de un mandato jurídico explícito, un marco de actuación aprobado y mecanismos de evaluación permanente, lo que facilita su legitimidad y proyección interinstitucional.

A modo de síntesis, la tabla 1 recoge tres experiencias seleccionadas con finalidad exploratoria. La selección responde a cuatro criterios: diversidad del nivel de gobierno, existencia de un mandato institucional identificable, disponibilidad de documentación oficial y utilidad funcional para el ámbito municipal. Los casos no se utilizan como prueba de que el modelo sea directamente transferible a España, sino para identificar opciones organizativas, instrumentos y cautelas.

TABLA 1. UNIDADES DE COMPORTAMIENTO SELECCIONADAS Y SU ENCAJE INSTITUCIONAL

Unidad / país	Nivel	Estructura y dependencia	Instrumentos jurídicos	Misión y cautelas de transferencia	Fuente oficial*
SBST (Casa Blanca, EE.UU.)	Federal	Equipo multidisciplinar en la Oficina de Ciencia y Tecnología (OSTP).	Orden ejecutiva presidencial (Obama, 2015).	Integrar las ciencias del comportamiento en políticas federales. Su traslación exige mandato ejecutivo, acceso a datos y capacidad analítica que no pueden presumirse en un municipio.	Executive Office of the President, Social and Behavioral Sciences Team (2015).
MineduLab (Perú)	Nacional / sectorial	Laboratorio en el Ministerio de Educación del Perú.	Directiva n.º 005-2017-MINEDU/SG-SPE.	Diseñar y evaluar innovaciones en educación. Aporta un modelo sectorial, pero no demuestra por sí solo la viabilidad de una unidad municipal transversal.	Ministerio de Educación del Perú, MineduLab.
BIG'R (Rotterdam, Países Bajos)	Local	Unidad conjunta del municipio de Rotterdam y la Erasmus University.	Acuerdo municipal-universitario, con reconocimiento local.	Aplicar ciencias del comportamiento en servicios municipales mediante colaboración universidad-ciudad. Es el caso más próximo, aunque depende de una alianza estable, recursos y adaptación al régimen jurídico local.	Behavioural Insights Group Rotterdam (BIG'R).

Fuente: elaboración propia a partir de documentación oficial de SBST, MineduLab y BIG'R.

¹⁰ Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la Nación (Argentina). Resolución SAE 28/2021, por la que se crea el Programa «Unidad de Ciencias del Comportamiento y Políticas Públicas», *Boletín Oficial de la República Argentina*, 30 de julio de 2021. <https://www.boletinoficial.gob.ar>

Se debe destacar que, a pesar del auge y proyección, no existe un modelo único para la creación de estas unidades, ya que su configuración varía según el contexto institucional y las necesidades de cada territorio. Algunas se integran directamente en el seno del gobierno local, como los equipos de diseño conductual creados en determinados ayuntamientos europeos para apoyar a servicios concretos (tributos, movilidad, servicios sociales) que adoptan una perspectiva más próxima al ciudadano; otras se ubican en niveles regionales o estatales y trabajan en red con los municipios; otras se especializan en ámbitos sectoriales concretos.

La comparación internacional indica que estas unidades no son experimentos marginales, sino instrumentos organizativos normalizados en gobiernos centrales y subnacionales, creados mediante técnicas jurídicas muy similares a las que el ordenamiento español ya prevé. Fiel reflejo de ello se vislumbra a través de la colaboración institucional que el Ayuntamiento de Róterdam y la Erasmus University Rotterdam mantienen en la actualidad para la creación de la organización BIG'R¹¹, a través de un convenio marco entre Administración y universidad donde se define la unidad como proyecto conjunto, con cogobernanza y financiación pública estable.

La transferencia de políticas exige, además, comprobar la equivalencia funcional entre el contexto de origen y el municipio receptor. La capacidad técnica, la cultura administrativa, la disponibilidad de datos, el apoyo político, el sistema de control y el marco competencial condicionan el resultado. Por ello, la propuesta adopta las experiencias extranjeras como aprendizaje adaptable y no como modelo reproducible; se asumen expresamente los riesgos de transferencia incompleta, descontextualizada o inadecuada señalados por Dolowitz y Marsh (2000) y Evans (2009).

2. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El artículo se configura como un estudio jurídico-dogmático y jurídico-propositivo. La dimensión dogmática identifica las normas, principios y categorías que condicionan la creación y actuación de una UCIL; la dimensión propositiva utiliza ese análisis para construir un modelo institucional graduado. No se presenta como investigación empírica ni como revisión sistemática, sino como una propuesta aplicada sustentada en fuentes jurídicas, literatura especializada y comparación funcional.

La revisión documental se organizó por bloques temáticos: ciencias del comportamiento y políticas basadas en evidencia; ética del *nudge*, *boosting* y *sludge*; innovación y organización administrativa; régimen local, buena regulación, transparencia, datos y evaluación. Se priorizaron trabajos académicos y documentos institucionales publicados desde 2008 hasta 2025, junto con las normas vigentes necesarias para el análisis. La búsqueda se orientó mediante términos en español e inglés relativos a *behavioural insights*, *local government*, *municipality*, *nudge*, *boost*, *sludge*, *public ethics*, *good administration* y *policy evaluation*. Dado su carácter dirigido, la revisión no pretende exhaustividad bibliométrica.

El análisis normativo comprende la Constitución, la legislación básica de régimen local, las Leyes 39/2015 y 40/2015, la normativa de transparencia, protección de datos, empleo público, contratación y haciendas locales, así como la Ley 27/2022 como referencia estatal de institucionalización de la evaluación. El examen se realiza atendiendo a cuatro preguntas: competencia material, órgano competente, instrumento jurídico y garantías procedimentales y sustantivas.

El contraste comparado es selectivo y de finalidad heurística. SBST, MineduLab y BIG'R representan, respectivamente, una unidad federal transversal, un laboratorio nacional sectorial y una colaboración local-universitaria. Se analizan su mandato, dependencia, instrumento de creación y función, pero no se extrapolan sus resultados. La principal limitación del estudio es la ausencia de UCIL españolas consolidadas que permitan una validación empírica directa; por ello, las afirmaciones de eficacia, coste y escalabilidad se formulan como hipótesis de diseño que deben comprobarse mediante pilotos.

3. PROPUESTA DE IMPLANTACIÓN DE UNA UCIL: UNA HOJA DE RUTA

La propuesta que se desarrolla a continuación constituye el resultado jurídico-organizativo del análisis previo: un modelo de integración gradual en la Administración municipal, sin personalidad jurídica propia y con carácter transversal, cuya intensidad debe adaptarse al tamaño, capacidades y régimen organizativo de cada entidad local.

¹¹ Behavioural Insights Group Rotterdam (BIG'R). Home – BIG'R. Erasmus Universiteit Rotterdam. Recuperado el 10 de diciembre de 2025 de: <https://www.bigrotterdam.nl/>

El diseño y consolidación de las UCIL exige, además del rigor técnico y de su encaje normativo, el acompañamiento permanente de un enfoque ético transversal a través de un código deontológico específico, que actúa como garantía jurídica y operativa para todas las fases de actuación y para la protección de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

La hoja de ruta ordena las decisiones necesarias para crear esta capacidad municipal y vincula cada fase con sus productos, garantías y posibles instrumentos jurídicos. No describe una secuencia obligatoria ni acredita resultados empíricos; ofrece un marco replicable que debe validarse y adaptarse en cada municipio.

Todo ello se recoge en un proceso de implantación en cinco fases secuenciales: diagnóstico inicial, diseño técnico de las intervenciones, pilotaje e implementación, evaluación continua y escalabilidad institucional de las unidades propuestas. Cada etapa alinea la intervención municipal con los dictámenes europeos sobre herramientas conductuales y con el análisis de buenas prácticas en ciencias del comportamiento para la mejora de políticas públicas.

3.1. Diagnóstico inicial en la Administración local

El éxito de cualquier modelo de innovación organizativa en el ámbito local se sustenta en el diagnóstico inicial. Esta fase adquiere una especial trascendencia en la escala municipal por la heterogeneidad territorial, la descentralización de competencias y la variabilidad sociocultural (Subirats, 2016).

En una Administración local media, el diagnóstico inicial se apoyaría en una estructura ligera pero reconocible dentro del organigrama existente. Parte de un equipo impulsor designado por el órgano de gobierno (Alcaldía, Junta de Gobierno Local), en el que se integran, al menos, un perfil técnico de planificación o modernización, un perfil jurídico-administrativo y una persona de participación o atención ciudadana, con dedicación parcial formalizada en el plan de ordenación de recursos humanos o en la RPT. Este núcleo se coordina con la Secretaría General o la Dirección de Servicios Generales para asegurar el encaje jurídico y organizativo de la futura UCIL y con Intervención para identificar desde el inicio una pequeña dotación presupuestaria que cubra, al menos, horas de personal, formación básica y actividades participativas de diagnóstico.

El diagnóstico no recae, por tanto, en una UCIL plenamente desplegada, sino en este pequeño equipo impulsor que se apoya en servicios ya existentes (planificación, modernización, participación, servicios sectoriales) y, cuando es posible, en colaboraciones con universidades u otras entidades especializadas.

Más que contar con todos los perfiles en plantilla, se trata de combinar el conocimiento práctico del personal municipal con apoyos externos puntuales para identificar patrones de comportamiento, barreras organizativas y problemas reales que afectan al ciudadano. La selección de ámbitos prioritarios se realiza mediante un cribado que combina información técnica y política: el equipo impulsor revisa estadísticas de servicio, quejas y reclamaciones, informes internos y el programa de gobierno para identificar problemas concretos –por ejemplo, baja respuesta a campañas de cribado de salud, morosidad en determinadas tasas locales, escasa participación en programas ambientales o baja adhesión a ordenanzas de convivencia– y propone a Alcaldía y concejalías una lista acotada de 2-3 retos de alto impacto y factibles a corto plazo incorporando los mismos en su carta de servicios.

Esta acción va más allá de la mera recopilación de datos administrativos e integra, de manera realista, técnicas accesibles para muchos ayuntamientos: explotación de estadísticas ya disponibles, revisión de quejas y reclamaciones, grupos de trabajo internos, entrevistas con personal de primera línea, talleres con ciudadanía y, cuando existan recursos o alianzas, métodos más avanzados como encuestas estructuradas o análisis de datos masivos.

Sin un diagnóstico participado, ético y ajustado a la realidad, toda intervención posterior, por sofisticada que sea desde la perspectiva de las ciencias del comportamiento, corre un elevado riesgo de ineficacia, rechazo y pérdida de legitimidad (Behavioural Insights Team, 2021).

Según recomiendan la OCDE y las unidades de referencia como el Behavioural Insights Team o MindLab, el énfasis debe recaer en la participación ciudadana articulada desde un enfoque *bottom-up* y en la implicación de los propios hacedores de políticas públicas. Esto significa que la agenda del diagnóstico no la impone un experto externo ni un gabinete técnico jerárquico, sino que resulta del codesarrollo con los agentes sociales, comunitarios y económicos del municipio, incluyendo un compromiso político explícito de participación.

La ciudadanía se incorpora desde el inicio a través de canales ya consolidados (consejos de barrio, mesas sectoriales, procesos de participación) y mediante dispositivos específicos ligados al diagnóstico (talleres, encuestas breves, observación en servicios), lo que refuerza la legitimidad del proceso y orienta la UCIL hacia los problemas que la población percibe como más relevantes.

En esta fase, ya es necesario disponer de una guía ética para el inicio y todo el desarrollo posterior. Es necesario definir reglas claras sobre qué datos se recogen, con qué finalidad, cómo se informa a la ciudadanía, cómo se protegen los datos personales (casi todos estos aspectos ya se encuentran regulados por legislación específica) y, además, cómo se evitan posibles sesgos en la selección de colectivos, garantizando que grupos especialmente vulnerables no queden excluidos ni sean objeto de intervenciones estigmatizantes. También deben preverse mecanismos de documentación y publicidad del propio diagnóstico (informes sintéticos, resúmenes accesibles, devolución de resultados en foros ciudadanos), de modo que el proceso sea auditable y sometido a rendición de cuentas.

Desde una perspectiva de gestión, el diagnóstico inicial debe culminar en una cartera acotada de problemas prioritarios, acompañados de objetivos e indicadores básicos (KPIs) para cada uno. Estos indicadores pueden referirse a tiempos de tramitación, tasas de respuesta o de cumplimiento, número de quejas y reclamaciones, impacto distributivo por grupos o niveles de satisfacción percibida por la ciudadanía, siguiendo marcos de indicadores propuestos por organismos como la OMS u OCDE para la integración de las ciencias del comportamiento en políticas públicas. Esta concreción es esencial para evitar que la UCIL se diluya en un listado de buenas intenciones sin capacidad de demostración de resultados y permite orientar desde el principio el trabajo de diseño, pilotaje y evaluación.

En términos de recursos humanos, el diagnóstico inicial permite identificar qué capacidad interna puede reasignarse para impulsar las UCIL sin crear, de entrada, estructuras pesadas¹². Los perfiles implicados –por ejemplo, personal técnico de planificación, servicios sociales, tributos, medio ambiente o participación– pueden ver formalizada una parte de su dedicación a través del plan de ordenación de recursos humanos, de la RPT y, en su caso, de la OEP, de forma progresiva y en función de los resultados obtenidos y de la extensión de las políticas públicas a desarrollar. Incluso cuando el presupuesto disponible sea limitado, resulta recomendable identificar una pequeña dotación económica y de tiempo de trabajo en los documentos de planificación y en el presupuesto municipal, lo que refuerza la seriedad del compromiso institucional con la UCIL y facilita, en el futuro, la rendición de cuentas.

En el contexto español, este tipo de diagnóstico puede verse reforzado mediante la participación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) o las diputaciones, que pueden desempeñar un papel relevante y fundamental difundiendo guías y plantillas de diagnóstico, promoviendo intercambios entre municipios y facilitando que las UCIL incipientes compartan aprendizajes y eviten duplicar esfuerzos, de modo que el diagnóstico inicial se convierta también en un ejercicio de aprendizaje colectivo a escala local.

3.2. Diseño de las intervenciones: arquitectura de decisión, legitimidad democrática y garantía ética

Superado el reto del diagnóstico inicial y con una visión más clara de cómo se toman actualmente las decisiones y dónde se concentran los principales problemas, las UCIL recién constituidas (con una mínima estructura y un catálogo de políticas a desarrollar) pueden avanzar hacia la fase de diseño de intervenciones. Esta mirada realista sobre el funcionamiento municipal, aunque sea parcial y se haya construido con herramientas sencillas, es suficiente para orientar mejoras concretas sin necesidad de disponer de un mapa exhaustivo de todos los comportamientos.

Esta etapa, a menudo subestimada en las políticas locales convencionales, resulta crucial para la legitimidad, la eficacia y la aceptación social de las propuestas basadas en ciencias del comportamiento (Thaler y Sunstein, 2008; Hertwig y Grüne-Yanoff, 2017). El diseño de las intervenciones debe partir del principio de coproducción: la arquitectura de elección propuesta no surge de un núcleo técnico aislado, sino de un proceso deliberativo con los servicios municipales implicados y, cuando sea posible, con la ciudadanía afectada.

A efectos de este artículo, el *nudge* modifica de forma no coactiva la arquitectura de elección sin eliminar alternativas; el *boost* fortalece competencias para decidir; y el *sludge* introduce o mantiene fricciones que

¹² Las experiencias internacionales muestran que este enfoque es viable incluso con equipos muy reducidos. El Behavioural Insights Team arrancó con un pequeño grupo vinculado al gabinete del primer ministro, centrándose inicialmente en unos pocos problemas concretos como el pago puntual de impuestos o la donación de órganos, utilizando datos ya existentes y colaborando estrechamente con los departamentos responsables (Behavioural Insights Team, 2021). MindLab, en Dinamarca, se apoyó desde el principio en talleres con ciudadanos y personal administrativo para entender por qué ciertos formularios y procedimientos resultaban especialmente complejos, antes de plantear soluciones de rediseño. De forma similar, equipos de *behavioural insights* en ciudades como Rotterdam han trabajado con servicios de residuos o movilidad para analizar patrones de comportamiento en barrios concretos, combinando datos de servicio, observación en campo y sesiones participativas con vecinos antes de introducir cambios en la comunicación o en el entorno físico.

dificultan una conducta o el acceso a un derecho. No son categorías intercambiables. En el ámbito municipal debe preferirse la eliminación de *sludge* y el uso de *boosts* cuando el objetivo pueda alcanzarse mejorando información, capacidades o accesibilidad; los *nudges* requieren una justificación reforzada cuando operan sin deliberación consciente.

La preservación formal de una opción no resuelve por sí sola la tensión entre paternalismo libertario y autonomía ciudadana. Una intervención puede mantener alternativas y, sin embargo, ser problemática si oculta su finalidad, explota vulnerabilidades, impone costes de salida desproporcionados o distribuye de manera desigual sus efectos. La legitimidad exige conservar una capacidad real de elección y de revisión, no solo una posibilidad nominal de optar por otra alternativa (Sunstein, 2014; Saghai, 2013; White, 2013).

Se propone, por ello, un test municipal de admisibilidad con ocho requisitos: competencia y finalidad pública; evidencia suficiente; necesidad y proporcionalidad; transparencia comprensible; reversibilidad y salida efectiva; minimización y seguridad de datos; evaluación de igualdad e impacto distributivo; y control, participación y rendición de cuentas. El incumplimiento de alguno de estos requisitos debe conducir a rediseñar o descartar la intervención.

Los resultados del diagnóstico se traducen en cambios concretos en el trabajo diario del personal municipal con impacto directo en la ciudadanía. Esto puede implicar, por ejemplo, el rediseño de formularios administrativos para hacerlos más accesibles, simples y claros; la optimización de flujos informativos para agilizar o simplificar procedimientos; o la elaboración de mensajes que hagan las políticas más comprensibles y transparentes y faciliten su cumplimiento. No se trata de aplicar sofisticadas técnicas reservadas a técnicos especializados, sino de introducir mejoras sencillas –apoyadas, cuando sea necesario, en asesoramiento externo a través de asistencias técnicas– que reduzcan errores frecuentes y faciliten el trabajo cotidiano de los servicios implicados.

La UCIL puede acordar ya en la fase de diseño criterios simples para valorar si la intervención funciona: qué se quiere mejorar, cómo se va a medir y en qué plazo se comprobarán los resultados. Estos criterios básicos –por ejemplo, reducción de tiempos de tramitación, disminución de errores o de reclamaciones, aumento de la participación o del cumplimiento normativo– se retomarán posteriormente en la fase de evaluación formal, evitando que el personal municipal perciba la evaluación como algo añadido y desconectado del trabajo que ya realiza (Halpern, 2015; OECD, 2019). De este modo, el diseño se vincula desde el inicio con la rendición de cuentas y la mejora continua, y refuerza la idea de que la evaluación es una herramienta práctica al servicio de los propios servicios municipales.

El encaje normativo se asegura sometiendo las propuestas de diseño a revisión jurídica y organizativa. Las ordenanzas municipales, los reglamentos orgánicos y las normas internas de innovación pueden incorporar cláusulas de legitimidad democrática y participación en la co-creación, en coherencia con los principios de gobernanza participativa recogidos en la Agenda Urbana Española¹³. Adicionalmente, es posible articular mecanismos como un consejo asesor ético, la validación ante órganos colegiados municipales (Junta de Gobierno Local u otros órganos competentes) y la publicación abierta de prototipos para comentario público, conforme a la Ley 19/2013¹⁴ y a los arts. 3, 4 y 129 de las Leyes 39/2015 y 40/2015.

En esta fase de diseño de medidas concretas, el código deontológico de la UCIL adquiere un papel central. Los condicionantes éticos de obligado cumplimiento implican, al menos:

- I. la prevalencia de la libertad de elección, garantizando que toda intervención permita la opción real de no adherirse, sin penalización ni manipulación emocional;
- II. una comunicación honesta y comprensible, que presente de forma clara los objetivos, impactos esperados, riesgos potenciales y alternativas disponibles;
- III. sensibilidad cultural, adaptando las propuestas a los valores, experiencias y tradiciones locales y sometiéndolas a iteraciones y pruebas de adecuación en grupos representativos;
- IV. proporcionalidad, de modo que todo cambio propuesto esté justificado en función de los resultados diagnósticos, evitando la sobreactuación normativa y la invasión injustificada de la autonomía ciudadana; y
- V. evaluabilidad desde el inicio, estableciendo los mecanismos y circuitos de medición que permitan valorar objetivamente el impacto, la equidad y la legitimidad de la intervención.

¹³ Agenda Urbana Española. Marco estratégico (2019). Ministerio de Fomento, Gobierno de España.

¹⁴ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 295 de 10 de diciembre de 2013.

A diferencia de enfoques que imponen modelos de decisión sin debate ni adaptación local, las UCIL apuestan por la flexibilidad, la reversibilidad y la apertura institucional.

La experiencia internacional sugiere que la iteración y la adaptación pueden mejorar la aceptación y el ajuste de las intervenciones, pero esos resultados dependen del contexto y no permiten inferir automáticamente efectos equivalentes en los municipios españoles. En consecuencia, cada UCIL deberá comprobar mediante evaluación propia la eficacia, la equidad y la aceptación social de sus diseños.

Esta fase de diseño debe cerrarse con una síntesis pública de resultados, dudas, recomendaciones y correcciones incorporadas, recordando que la transparencia y la ética comunicativa son el mejor antídoto frente a la desconfianza institucional y las críticas sobre una posible manipulación conductual (Bovens, 2009; Drummond *et al.*, 2021)¹⁵.

3.3. Pilotaje y prueba controlada: fases y ejemplos

La tercera fase consiste en llevar las intervenciones diseñadas al terreno mediante pilotos controlados, que permiten comprobar su funcionamiento en condiciones reales antes de cualquier decisión de escalado. En la escala local, el pilotaje se concibe como un proceso acotado en el tiempo, el espacio y la población destinataria –por ejemplo, un barrio, un centro de salud, una oficina tributaria o un conjunto concreto de trámites– con el objetivo de minimizar riesgos, aprender rápido y ajustar sobre la marcha.

En el nivel interno, esta fase puede estructurarse en cuatro momentos diferenciados.

a) *Aprobación interna y definición del marco jurídico*

Una vez acordado el diseño, la UCIL elabora una ficha de piloto con objetivos, población, duración, recursos, indicadores, base jurídica, riesgos y responsables. El órgano de aprobación no puede fijarse de forma uniforme: una prueba técnica que no altere derechos puede autorizarse en el ámbito del servicio conforme a la distribución interna de competencias; una actuación con incidencia organizativa, presupuestaria o normativa requerirá la intervención del órgano competente en cada materia; y toda modificación estable de ordenanzas o reglamentos corresponde al procedimiento normativo aplicable. Ninguna orden interna puede alterar requisitos, plazos, beneficios, sanciones o garantías establecidos por ley o reglamento.

b) *Preparación de recursos, partidas presupuestarias y comunicación interna*

En paralelo a la aprobación se planifican el tiempo de personal, los sistemas de información, los materiales, la formación y los apoyos externos. El uso de partidas existentes solo será posible cuando su finalidad y vinculación jurídica permitan financiar el piloto; en otro caso, deberá tramitarse la modificación presupuestaria correspondiente. La consolidación de la UCIL requiere una dotación identificable y una previsión de personal compatible con la RPT, la planificación de recursos humanos y la negociación colectiva cuando proceda. Antes del inicio, se informa al personal afectado sobre alcance, duración, tareas adicionales, tratamiento de datos y criterios de evaluación.

c) *Ejecución controlada, seguimiento operativo y garantías éticas*

Durante el periodo de pilotaje, el equipo UCIL-servicio aplica las nuevas pautas solo en el ámbito definido y registra sistemáticamente la información necesaria para los KPIs acordados (tasas de respuesta, plazos, errores, quejas, uso de servicios, etc.). Es recomendable designar una persona de referencia de la UCIL y otra del servicio responsable que gestionen incidencias, resuelvan dudas del personal de primera línea y garanticen que las instrucciones aprobadas se cumplen. El código deontológico fija reglas operativas precisas: obliga a suspender o modificar el piloto si se detectan efectos adversos relevantes, impactos desproporcionados sobre grupos vulnerables o vulneraciones del marco de transparencia y protección de datos; exige mantener un registro de incidencias éticas y operativas –incluyendo quejas ciudadanas, problemas de comprensión o situaciones de confusión– y establece canales ágiles para que personal y ciudadanía puedan comunicar preocupaciones que deben ser documentadas y consideradas en la evaluación.

¹⁵ La creación de una red de entidades locales comprometidas con la integración de las ciencias del comportamiento puede reforzar la calidad y legitimidad de los diseños. Dicha red permitiría compartir prototipos de intervenciones, guías de arquitectura de decisión y resultados de evaluaciones, evitando duplicar esfuerzos y facilitando que cada municipio adapte las soluciones a su contexto sin partir de cero. Estas redes de aprendizaje ya existen en ámbitos como la promoción de la salud pública con la Red Española de Ciudades Saludables.

La duración, el tamaño de la muestra y la dedicación de personal deben justificarse en función del flujo de casos, el riesgo, la heterogeneidad de la población y el diseño evaluativo. Un ciclo de tres meses puede servir como ejemplo para intervenciones sencillas, pero no constituye un estándar general ni garantiza potencia estadística suficiente. La ficha del piloto debe explicar por qué el plazo y los recursos elegidos permiten obtener conclusiones útiles.

d) Cierre del piloto, evaluación preliminar y devolución

Finalizado el periodo previsto, la UCIL elabora un informe sintético que compara los resultados del piloto con la situación de referencia (antesdespués o, cuando sea posible, con un grupo de control interno), analiza las incidencias registradas y recoge la valoración del personal de primera línea. Este informe se discute en una reunión específica con el servicio implicado y se presenta a la dirección política correspondiente, acompañándose de una propuesta clara: mantener la intervención tal cual, ajustarla y repetir el piloto, escalarla mediante los instrumentos normativos y presupuestarios adecuados o descartarla. El código deontológico establece la obligación de documentar tanto los resultados positivos como los negativos y de publicar, al menos en forma de síntesis accesible, los aprendizajes obtenidos, de modo que la ciudadanía pueda conocer qué se ha probado, por qué y con qué efectos.

Un ejemplo ilustrativo de piloto UCIL se inspira en experiencias de rediseño de recordatorios tributarios. En un municipio español podría compararse, durante un periodo previamente justificado, la claridad y eficacia de distintos modelos de comunicación dentro de la normativa vigente. El órgano competente autorizaría la prueba conforme a la distribución municipal de atribuciones; el expediente identificaría crédito, protección de datos, criterios de asignación, indicadores y canal de reclamaciones. Una instrucción podría normalizar aspectos internos de comunicación, pero cualquier modificación de obligaciones, beneficios, recargos o garantías exigiría el instrumento normativo correspondiente. El ejemplo no presupone costes ni resultados y debe someterse a evaluación antes de su eventual extensión.

De forma análoga, un ciclo UCIL puede aplicarse a ámbitos como el urbanismo (p. ej., rediseño de comunicaciones y recorridos para licencias de terrazas o pequeñas obras) o la salud pública local (p. ej., citaciones y recordatorios para cribados o vacunación en determinados barrios), utilizando los mismos instrumentos: acuerdos de Junta de Gobierno Local para autorizar pilotos acotados, ajustes reversibles en formularios y comunicaciones, y una posterior incorporación a ordenanzas y reglamentos solo cuando los resultados sean positivos y estén suficientemente evaluados.

De este modo, la fase de pilotaje muestra que es posible utilizar instrumentos ordinarios de organización y gestión, pero no permite afirmar de antemano que toda UCIL sea barata, eficaz o escalable. Tales atributos deben acreditarse para cada intervención mediante información de costes, resultados, impactos distributivos y cumplimiento jurídico.

3.4. Escalado e institucionalización

El despliegue a escala debe apoyarse en competencias municipales efectivas, en los principios de organización de la Ley 40/2015 y en la cobertura presupuestaria prevista en el TRLRHL. La cooperación externa se articulará mediante convenio o contrato según la naturaleza de la relación, sin confundir colaboración institucional con prestación onerosa. La ordenanza o el reglamento sectorial serán idóneos únicamente cuando el escalado introduzca reglas generales o modifique el régimen jurídico del servicio; las mejoras internas de formularios, comunicaciones o circuitos podrán formalizarse mediante instrumentos organizativos de menor rango si no afectan derechos ni obligaciones.

El encaje normativo puede reforzarse sometiendo las propuestas de escalado a revisión por los órganos colegiados municipales y, en su caso, por un consejo asesor ético, así como mediante la publicación abierta de borradores y prototipos para comentario público, en coherencia con la Ley 19/2013 y los arts. 3, 4 y 129 de las Leyes 39/2015 y 40/2015. De este modo, la participación y la transparencia dejan de ser trámites formales para convertirse en condiciones de legitimidad sustantiva de las intervenciones, y los resultados de los pilotos –incluidos sus límites– se incorporan al debate político y ciudadano sobre su continuidad o extensión.

En términos éticos, la fase de implementación a escala exige un compromiso reforzado de transparencia activa: explicar no solo los objetivos y resultados esperados, sino también los procedimientos, los riesgos potenciales y los derechos de la ciudadanía, incluidos los mecanismos para oponerse o formular quejas. El código deontológico de la UCIL actúa aquí como guía para decidir qué intervenciones son escalables, en qué

condiciones y con qué salvaguardas adicionales, de forma que la extensión de las medidas no dependa únicamente de sus resultados cuantitativos, sino también de su contribución a la equidad, a la protección de derechos y a la confianza institucional (Bovens, 2009; Drummond *et al.*, 2021). La rendición de cuentas se convierte en práctica ordinaria, haciendo públicas tanto las mejoras alcanzadas como las limitaciones encontradas y habilitando canales accesibles para quejas, sugerencias y revisiones independientes (Drummond *et al.*, 2021).

Es esencial priorizar la reducción de fricciones administrativas que elevan costes cognitivos y temporales –*sludge*– frente a la creación de nuevas cargas. Las UCIL deben simplificar circuitos internos, eliminar trámites redundantes y evitar que las obligaciones de seguimiento o participación se conviertan en una barrera adicional para ciudadanía y personal. Las auditorías de *sludge* ofrecen un método estructurado para identificar y corregir estas fricciones (OECD y New South Wales Government, 2024).

Esto implica que las decisiones de escalado deben ir acompañadas de ajustes organizativos y de una revisión de procedimientos que incorpore las lecciones aprendidas, en lugar de superponer nuevas exigencias sobre estructuras ya sobrecargadas.

Es cierto que muchas veces la participación ciudadana se percibe como una sobrecarga por parte de la Administración y no como fundamento para el éxito de la política pública. Una de las funciones básicas de la UCIL es precisamente romper con esta percepción por parte de la Administración e incorporar esta participación de manera ágil y guiada.

En síntesis, la implementación y la escalabilidad en el ciclo UCIL deben entenderse como un proceso vivo, iterativo y cooperativo, orientado simultáneamente a la eficacia y a la legitimidad democrática. Las decisiones sobre qué intervenciones consolidar y cómo hacerlo se apoyan en la evidencia generada por los pilotos, en los indicadores definidos desde el inicio y en la deliberación con servicios y ciudadanía, de modo que la extensión de las políticas basadas en ciencias del comportamiento contribuya a reforzar la buena administración y la confianza en el gobierno local.

3.5. Evaluación y rendición de cuentas

La evaluación constituye el cierre y, al mismo tiempo, el nuevo inicio del ciclo UCIL. Es el momento en el que se contrasta la coherencia entre lo diseñado y lo implementado, se pone a prueba la capacidad de aprendizaje institucional y se verifica la autenticidad del compromiso ético con la ciudadanía. En el ámbito local, la evaluación de políticas públicas –más allá del cumplimiento formal de indicadores– debe entenderse como un proceso deliberativo, participativo y transparente (Subirats y García Bernardos, 2015; Drummond *et al.*, 2021).

El marco normativo ofrece principios e instrumentos para la evaluación y la rendición de cuentas, pero no establece una obligación local uniforme equivalente a la prevista para la Administración General del Estado en la Ley 27/2022. La Ley 19/2013 impone transparencia activa y acceso a la información; las Leyes 39/2015 y 40/2015 aportan principios de buena regulación, eficacia y evaluación de resultados; y la normativa sectorial puede imponer controles específicos. La UCIL debe convertir esos principios en compromisos verificables mediante indicadores, publicación de resultados y revisión de efectos no previstos.

La evaluación ética implica ir más allá de los resultados cuantitativos o de los éxitos de gestión. Supone incorporar sistemáticamente el escrutinio social, la deliberación pública y la reflexión sobre los efectos no previstos de las intervenciones. La UCIL debe ser proactiva en la identificación de impactos secundarios, sesgos, brechas distributivas y cualquier consecuencia no intencionada derivada de la aplicación de herramientas conductuales (Behavioural Insights Team, 2021; Varazzani *et al.*, 2023). La rendición de cuentas no se agota en la publicación de informes: requiere habilitar espacios reales para el cuestionamiento, el debate y la propuesta de alternativas por parte de la ciudadanía y de los actores implicados.

En la práctica, la evaluación en clave UCIL combina instrumentos diversos: plataformas digitales de *feedback* ciudadano, auditorías externas, grupos de discusión con colectivos afectados, análisis cualitativos sobre equidad y accesibilidad, y revisiones sobre la sostenibilidad de los resultados a medio y largo plazo. A los KPIs cuantitativos definidos desde el diseño –tiempos, tasas de respuesta, quejas, impactos distributivos– se añaden así evaluaciones más abiertas sobre cómo perciben la intervención la ciudadanía y el personal municipal, y sobre si los cambios introducidos han mejorado efectivamente la experiencia de servicio. La transparencia se convierte en «radical» cuando la institución no solo reconoce sus errores, sino que explica públicamente qué ha aprendido, qué cambios introduce y cómo piensa evitar que se repitan (Subirats y García Bernardos, 2015; Halpern, 2015).

La honestidad institucional y la equidad distributiva son pilares centrales. No basta con mostrar eficacia si esta se alcanza a costa del acceso de determinados colectivos, de la generación de nuevas brechas o de la consolidación de desigualdades existentes (Bovens, 2009; Drummond *et al.*, 2021). Por ello, la UCIL debería contar al menos con orientaciones claras –integradas en su código deontológico– sobre cuándo y cómo modificar, suspender o retirar una intervención si los resultados no se ajustan a los objetivos esperados, así como con canales accesibles para reconducir situaciones problemáticas detectadas en la evaluación (Drummond *et al.*, 2021). La experiencia internacional confirma que el ciclo de innovación conductual solo se cierra con éxito cuando la evaluación es honesta, exhaustiva y abierta a la revisión social: la ciudadanía debe percibir que la Administración local aprende, se responsabiliza de sus decisiones –aciertos y errores– y sitúa los intereses colectivos y la justicia social en el centro de su actuación (Halpern, 2015; Varazzani *et al.*, 2023).

En última instancia, la evaluación y la rendición de cuentas en las UCIL convierten el aprendizaje institucional en política pública: cada error, ajuste o éxito sirve para mejorar el siguiente ciclo de innovación, consolidando una cultura organizativa de humildad, apertura y mejora continua. Sobre esta base, resulta posible sintetizar en un esquema o tabla una hoja de ruta metodológica y ética para la implantación de las UCIL, detallando para cada fase los objetivos, las acciones recomendadas, las garantías éticas, los pasos administrativos y ejemplos aplicados extraídos de la literatura y de experiencias recientes en Administraciones públicas, ofreciendo a los gobiernos locales una guía práctica para avanzar desde los primeros pilotos hasta la consolidación institucional de estas unidades.

Sobre esta base, la tabla 2 sintetiza la hoja de ruta metodológica y ética del ciclo UCIL, detallando para cada fase sus objetivos, las acciones recomendadas, las garantías éticas y los principales pasos administrativos y normativos.

TABLA 2. FASES, DECISIONES JURÍDICAS Y GARANTÍAS DEL CICLO UCIL

Fase del ciclo UCIL	Producto verificable	Instrumento y órgano competente	Garantías jurídicas y éticas	Evaluación y transparencia	Base normativa orientativa	Decisión de cierre
Diagnóstico inicial	Memoria del problema, línea base y población afectada	Acto interno de constitución del equipo impulsor; intervención de servicios responsables y asesoramiento jurídico	Finalidad, minimización de datos, igualdad, participación y no estigmatización	Publicación de síntesis, indicadores iniciales y trazabilidad de la selección del problema	LBRL; RGPD y LO 3/2018; Ley 19/2013; normativa sectorial	Continuar, reformular o descartar el problema antes del diseño
Diseño técnico	Protocolo de intervención y test de admisibilidad	Instrucción si el cambio es interno; borrador normativo si afecta reglas generales o derechos	Proporcionalidad, transparencia, reversibilidad, autonomía y evaluación distributiva	Registro de alternativas descartadas, consulta a afectados y plan de evaluación	LBRL; Leyes 39/2015 y 40/2015; normativa sectorial y de datos	Autorizar el piloto, rediseñar o no intervenir
Pilotaje e implementación	Ficha de piloto aprobada y protocolo operativo	Resolución o acuerdo del órgano competente según impacto organizativo, presupuestario o normativo	Información a participantes, canal de quejas, supervisión y regla de suspensión	Línea base, comparación válida, registro de incidencias y publicación de resultados	Ley 19/2013; RGPD; TRLRHL; Ley 9/2017 cuando exista contratación	Mantener, ajustar, repetir o cerrar el piloto
Evaluación continua	Informe de resultados, costes e impacto distributivo	Acuerdo de cierre y propuesta motivada del servicio y la UCIL	Independencia suficiente, publicación de resultados negativos y protección de colectivos vulnerables	Datos, métodos, limitaciones y devolución pública accesible	Leyes 19/2013, 39/2015 y 40/2015; normativa sectorial	Escalar, repetir, modificar o abandonar

Fase del ciclo UCIL	Producto verificable	Instrumento y órgano competente	Garantías jurídicas y éticas	Evaluación y transparencia	Base normativa orientativa	Decisión de cierre
Escalabilidad e institucionalización	Instrumento estable, crédito y responsabilidades definidas	Reglamento, ordenanza, RPT, presupuesto o instrumento interno según los efectos	Revisión periódica, control democrático, igualdad y protección de datos	Seguimiento anual, auditoría de <i>sludge</i> y rendición de cuentas	LBRL; TRLRHL; TREBEP; Leyes 39/2015 y 40/2015	Institucionalizar solo si se acreditan eficacia, legalidad, equidad y sostenibilidad

Fuente: elaboración propia a partir de literatura académica y normativa sobre ciencias del comportamiento y Administración local.

4. DISCUSIÓN COMPARADA, RIESGOS Y CONDICIONES PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS UCIL

La experiencia internacional ofrece repertorios organizativos y metodológicos útiles, pero no demuestra que una UCIL produzca por sí misma mejores resultados en cualquier municipio. Su valor comparado reside en mostrar alternativas de mandato, dependencia, cooperación y evaluación cuya idoneidad debe comprobarse frente al marco jurídico, la capacidad administrativa y las condiciones políticas y culturales del contexto receptor.

El contexto municipal español es heterogéneo. La proximidad a la ciudadanía puede facilitar el diagnóstico y la participación, pero las diferencias de tamaño, recursos humanos, capacidad de datos y especialización impiden proponer una unidad uniforme. En municipios pequeños, una red provincial, mancomunada o universitaria puede ser más viable que una estructura propia; en municipios mayores, la integración interna puede ofrecer mayor continuidad.

Uno de los principales retos detectados es la vulnerabilidad política y presupuestaria de las innovaciones conductuales en la Administración local. Las UCIL solo pueden consolidarse si logran pasar de proyectos experimentales a figuras reconocidas legalmente, dotadas de financiación estable y capacidades profesionales especializadas (Drummond *et al.*, 2021). La comparación internacional muestra que las unidades situadas a nivel central cuentan con mayor visibilidad y respaldo político, pero también evidencia que el nivel local dispone de un marco normativo avanzado, autonomía organizativa y un tejido social dispuesto a participar en procesos de codesarrollo; sin embargo, persisten barreras culturales, resistencias internas y una insuficiente integración con los sistemas de evaluación, calidad administrativa y planificación de recursos humanos (Subirats y García Bernardos, 2015; Bovens, 2009).

Por ello resulta razonable optar por una institucionalización híbrida y gradual. La formalización no debe identificarse automáticamente con una ordenanza: puede consistir en un equipo funcional, una unidad incorporada a la estructura, un programa presupuestario, una red intermunicipal o una combinación de estos instrumentos. La elección debe justificarse por sus efectos y por la capacidad disponible, evitando estructuras simbólicas sin funciones, personal o evaluación.

En cuanto a propuestas metodológicas, la implantación de un código deontológico específico, la dotación de un presupuesto plurianual vinculado a programas de modernización, el acceso prioritario a formación interdisciplinar y la creación de canales de transferencia de evidencia –desde universidades, entes cívicos y sector privado bajo criterios éticos– constituyen pilares para garantizar calidad, legitimidad y sostenibilidad. La participación activa de la ciudadanía debe incluir la posibilidad real de denuncia, propuesta y revisión, así como la auditoría pública permanente de los resultados (Drummond *et al.*, 2021).

En el plano ético, la transversalidad va más allá de la mera declaración de principios: cada fase del ciclo UCIL –desde el diagnóstico hasta la evaluación– debe traducir en la práctica los compromisos recogidos en su código deontológico. Esto implica, por ejemplo, prever auditorías éticas externas, publicar microdatos anonimizados cuando sea posible, habilitar canales seguros de denuncia y diseñar protocolos para la reparación de daños no previstos. La inclusión activa de colectivos tradicionalmente infrarrepresentados –personas con diversidad funcional, minorías étnicas, jóvenes, población migrante, entre otros– supone un salto cualitativo en términos de equidad y legitimidad (WHO, 2022; Drummond *et al.*, 2021).

La tabla 3 abandona la pretensión de ofrecer un diagnóstico DAFO empírico del municipalismo español. En su lugar, presenta una matriz analítica de condiciones habilitantes y riesgos que deben verificarse

en cada municipio mediante datos sobre plantilla, presupuesto, carga de trabajo, sistemas de información, apoyo político y población afectada.

Sobre esta base, la hoja de ruta propuesta apuesta por empezar de forma acotada y visible. Se trata de seleccionar unos pocos procesos prioritarios, formular objetivos comprensibles (menos tiempo de espera, menos errores, menos quejas), codiseñar con los servicios implicados cambios concretos en formularios, mensajes o recorridos administrativos y revisar los resultados con indicadores manejables. Cada mejora que simplifica un trámite aclara una comunicación o evita desplazamientos innecesarios refuerza la confianza interna en la UCIL y demuestra que el enfoque aporta valor al trabajo cotidiano. La institucionalización ética de estas unidades busca también dar seguridad a quienes toman decisiones en primera línea: disponer de criterios claros sobre cómo informar a la ciudadanía, cómo proteger los datos y cómo revisar o corregir una intervención cuando surgen efectos no deseados protege tanto a los vecinos como al personal municipal. En este marco, la participación ciudadana deja de ser un requisito abstracto para convertirse en una fuente de información práctica: permite detectar fricciones, contrastar soluciones y legitimar los cambios que mejoran la experiencia de uso de los servicios.

En conjunto, las UCIL se conciben como un aliado cercano al servicio del personal de las Administraciones públicas para la mejora de las políticas locales. Lejos de añadir complejidad, su razón de ser es ayudar a ordenar ideas, probar cambios manejables y aprender de lo que funciona y de lo que no, dentro de un marco jurídico conocido y con apoyos externos cuando sea necesario. Si se mantiene este equilibrio entre ambición y realismo, las unidades de comportamiento e innovación local pueden convertirse en una herramienta útil para mejorar la gestión municipal, reforzar la confianza ciudadana y contribuir, desde lo local, a los objetivos más amplios de innovación y buena administración (OECD, 2017; OECD y New South Wales Government, 2024).

La matriz distingue entre condiciones que pueden facilitar la implantación y riesgos que exigen mitigación. No atribuye esas características al conjunto de municipios españoles: funciona como lista de verificación para el diagnóstico previo de cada entidad local.

TABLA 3. MATRIZ ANALÍTICA DE CONDICIONES, RIESGOS Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

Condición habilitante	Evidencia que debe comprobarse
Problema vinculado a una competencia municipal y patrocinio institucional identificable	Informe jurídico, acto de impulso y delimitación del alcance del piloto
Capacidad organizativa mínima: personal, datos, tiempo y crédito	RPT/planificación, disponibilidad de datos y presupuesto verificable
Alianza o red de apoyo jurídicamente formalizada cuando sea necesaria	Convenio o contrato adecuado, responsabilidades, financiación y gobernanza definidas
Riesgo de implantación	Medida de mitigación y dato necesario
Traslación mecánica de un modelo extranjero o sectorial	Análisis de <i>policy transfer</i> , adaptación local y piloto reversible
Insuficiencia de capacidad, aumento de carga o falta de crédito	Diagnóstico de plantilla, costes, gobernanza y responsabilidades antes de crear la unidad
Sesgo, opacidad, discriminación o perjuicio a colectivos vulnerables	Evaluación de impacto, transparencia, canal de quejas y regla de suspensión

Fuente: elaboración propia como matriz analítica de comprobación; su aplicación requiere evidencia específica de cada entidad local.

5. CONCLUSIONES

La respuesta a la pregunta de investigación es afirmativa, pero condicionada: una UCIL puede institucionalizarse mediante el ordenamiento vigente siempre que se vincule a competencias municipales concretas y que su forma jurídica, organización y garantías correspondan al alcance de sus funciones. La autonomía local permite organizar capacidades; no autoriza a alterar derechos, procedimientos o competencias mediante instrumentos internos inadecuados.

La primera condición es jurídico-organizativa: identificar órgano competente, dependencia, funciones, ausencia de duplicidad e instrumento de creación. Un equipo temporal, una unidad estable y una reforma normativa no requieren el mismo procedimiento. La segunda es material: dotación de personal, crédito suficiente, acceso legítimo a datos y capacidad de evaluación.

La tercera condición es ética y democrática: finalidad pública explícita, proporcionalidad, transparencia, reversibilidad, protección de datos, igualdad y control. La libertad formal de elección no legitima una intervención opaca, manipulativa o desproporcionada.

La cuarta condición es evaluativa: distinguir evidencia comparada, hipótesis de diseño y resultados locales; publicar también los resultados negativos; medir costes e impactos distributivos; y evitar el escalado cuando no se acrediten eficacia, equidad y sostenibilidad.

La quinta condición es contextual: el modelo debe adaptarse al tamaño y capacidades del municipio. Las fórmulas supramunicipales o universitarias pueden ser preferibles cuando no exista masa crítica para una unidad propia, siempre que se definan responsabilidades, financiación y régimen de datos.

El estudio presenta dos límites. No ofrece evidencia empírica de UCIL españolas consolidadas y su comparación internacional es selectiva. Por ello, el modelo debe someterse a validación mediante pilotos documentados y estudios posteriores que comparen capacidades municipales, costes, legitimidad y resultados.

La aportación final no es afirmar que toda entidad local deba crear una UCIL, sino ofrecer criterios para decidir cuándo resulta jurídicamente viable, organizativamente proporcionada y democráticamente legítima. La institucionalización solamente se justifica si reduce fricciones sin crear nueva burocracia y si convierte la experimentación en aprendizaje público controlable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Behavioural Insights Team (2021). *Economy BIT review 2021–2022*. Behavioural Insights Team. <https://www.bi.team/press-releases/behavioural-insights-team-publishes-review-for-2021-2022/>
- Bovens, L. (2009). The ethics of nudge. En T. Grüne-Yanoff y S. O. Hansson (eds.), *Preference change: Approaches from philosophy, economics and psychology* (pp. 207-219). Springer. https://doi.org/10.1007/978-90-481-2593-7_10
- Cabralés Goitia, A. y Rey Biel, P. (2021). Más allá de los nudges: Políticas públicas efectivas basadas en la evidencia de las ciencias del comportamiento. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 25, 38-45. <https://doi.org/10.24965/gapp.i25.10864>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2025). *Estudio sobre la economía conductual para una regulación y supervisión eficientes (E/CNMC/002/23)*. CNMC. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/6130089.pdf>
- Comité Económico y Social Europeo – CESE (2017). *Dictamen sobre «Integrar los nudges en las políticas europeas»* [Diario Oficial de la Unión Europea, C 75]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016IE1333>
- Dolowitz, D. P. y Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Drummond, J., Shephard, D. y Trnka, D. (2021). *Behavioural insight and regulatory governance: Opportunities and challenges* [OECD Regulatory Policy Working Papers n.º 16]. OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/ee46b4af-en>
- Evans, M. (2009). Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies*, 30(3), 243-268. <https://doi.org/10.1080/01442870902863828>
- Güemes, C. (2021). Políticas conductuales. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, 20, 310-321. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2021.6078>
- Hallsworth, M., Egan, M., Rutter, J. y McCrae, J. (2018). *Gobierno conductual: Aplicación de las ciencias del comportamiento para mejorar la toma de decisiones de los gobiernos*. The Behavioural Insights Team. <https://www.bi.team/publications/gobierno-conductual/>
- Halpern, D. (2015). *Inside the nudge unit: How small changes can make a big difference*. WH Allen.
- Hertwig, R. y Grüne-Yanoff, T. (2017). Nudging and boosting: Steering or empowering good decisions. *Perspectives on Psychological Science*, 12(6), 973-986. <https://doi.org/10.1177/1745691617702496>
- Lunn, P. (2014). *Regulatory policy and behavioural economics*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264207851-en>
- Martín Delgado, I. (2009). Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada. *Revista de Administración Pública*, 180, 353-386. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-180-septiembrediciembre-2009/naturaleza-concepto-y-regimen-juridico-de-la-actuacion-administrativa-automatizada-2>
- Mola, D. J. y Ortiz, M. V. (2024). Editorial: Número especial «Ciencias del comportamiento aplicadas a políticas públicas». *Revista Argentina de Ciencias del Comportamiento*, 16(1), 1-3. <https://doi.org/10.32348/1852.4206.v16.n1.44613>

- Naru, F. (2024). Behavioral public policy bodies: New developments & lessons. *Behavioral Science & Policy*, 10(1), 1-17. <https://doi.org/10.1177/23794607241285614>
- National Science and Technology Council, Subcommittee on Social and Behavioral Sciences (2024). *Blueprint for the use of social and behavioral science to advance evidence-based policymaking*. Executive Office of the President. <https://digitalgovernmenthub.org/library/blueprint-for-the-use-of-social-and-behavioral-science-to-advance-evidence-based-policymaking/>
- OECD (2017). *Behavioral insights and public policy: Lessons from around the world*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>
- OECD (2019). *Tools and ethics for applied behavioural insights: The BASIC toolkit*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9ea76a8f-en>
- OECD (2022). *Good practice principles for ethical behavioural science in public policy* [OECD Public Governance Policy Papers n.º 20]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e19a9be9-en>
- OECD y New South Wales Government (2024). *Fixing frictions: 'Sludge audits' around the world. How governments are using behavioural science to reduce psychological burdens in public services* [OECD Public Governance Policy Papers n.º 48]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5e9bb35c-en>
- Saghai, Y. (2013). Salvaging the concept of nudge. *Journal of Medical Ethics*, 39(8), 487-493. <https://doi.org/10.1136/medethics-2012-100727>
- Service, O., Hallsworth, M., Halpern, D., Algate, F., Gallagher, R., Nguyen, S., Ruda, S., Sanders, M., Pelenur, M., Gyani, A., Harper, H., Reinhard, J. y Kirkman, E. (2014). *EAST: Four simple ways to apply behavioural insights*. The Behavioural Insights Team. <https://www.bi.team/publications/east-four-simple-ways-to-apply-behavioural-insights/>
- Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo: Las virtudes del municipalismo*. Catarata.
- Subirats, J. y García Bernardos, Á. (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España. Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Icaria.
- Sunstein, C. R. (2014). *Why nudge? The politics of libertarian paternalism*. Yale University Press.
- Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. Yale University Press.
- Varazzani, C., Tuomaila, H., Emmerling, T., Brusoni, S. y Fontanesi, L. (2023). *Seven routes to experimentation in policymaking: A guide to applied behavioural science methods* [OECD Working Papers on Public Governance n.º 64]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/918b6a04-en>
- White, M. D. (2013). *The manipulation of choice: Ethics and libertarian paternalism*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137313577>
- World Health Organization (2022). *Behavioural sciences for better health initiative*. WHO. <https://www.who.int/publications/m/item/behavioural-sciences-for-better-health-initiative>



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 05-05-2026
 Modificado: 08-09-2026
 Aceptado: 08-09-2026
 Publicado: 09-10-2026
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11701>
 Páginas: 115-149

Referencia: Labella Cámara, A. / Castel Aznar, L. (2026). Obstáculos a la contratación pública estratégica en España: análisis factorial comparado entre sector público y sector privado. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 115-149. <https://doi.org/10.24965/reala.11701>

Obstáculos a la contratación pública estratégica en España: análisis factorial comparado entre sector público y sector privado

Barriers to strategic public procurement in Spain: A comparative factor analysis of the public and private sectors

Labella Cámara, Amaia

Agencia Vasca del Agua – Uraren Euskal Agentzia (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-3242-4809>

alabellacamara@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Derecho y responsable de contratación en la Agencia Vasca del Agua – Uraren Euskal Agentzia, donde desarrolla su actividad profesional desde 2009 en el ámbito de la contratación pública. Es autora de estudios y publicaciones especializadas en contratación pública, con especial atención a la contratación estratégica, la ejecución contractual y la mejora de la gestión administrativa. Miembro del Observatorio de Contratación Pública. Coordinadora de la sección Esquemas Prácticos de Aranzadi La Ley.

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

Este estudio analiza los determinantes internos y externos que condicionan la aplicación estratégica de la Directiva 2014/24/UE en España, comparando las percepciones del sector público y el privado. **Objetivos:** identificar las dimensiones latentes que influyen en la capacidad de ambos sectores para incorporar principios estratégicos en los procesos de contratación pública. **Metodología:** combina un panel Delphi con expertos y una encuesta evaluada mediante estadística descriptiva y análisis factorial exploratorio. **Resultados:** revelan que, en el sector público, los principales obstáculos se relacionan con déficits de planificación, indicadores, coordinación, capacidades técnicas y estabilidad normativa. En el sector privado destacan limitaciones de recursos, sobrecarga técnica, barreras administrativas y presiones competitivas. Ambas estructuras factoriales muestran diferencias claras en el peso relativo de los factores identificados. **Conclusiones:** el estudio subraya la necesidad de fortalecer capacidades organizativas, estabilizar marcos regulatorios, promover diálogo de mercado y simplificar procedimientos para avanzar hacia una contratación pública estratégica.

PALABRAS CLAVE

Contratación pública estratégica; Directiva 2014/24/UE; análisis factorial exploratorio; sector público; sector privado; barreras administrativas; capacidades organizativas; diálogo de mercado; pymes; contratación pública europea.

ABSTRACT

This study examines the internal and external determinants influencing the strategic implementation of Directive 2014/24/EU in Spain, comparing public and private sector perceptions. **Objectives:** To identify the latent dimensions that shape each sector's ability to integrate strategic principles into public procurement processes. **Methodology:** The methodology combines a bifocal Delphi panel with experts and a structured survey analyzed through descriptive statistics and exploratory factor analysis. **Results:** Show that, in the public sector, the main obstacles relate to shortcomings in planning, indicators, coordination, technical capacity, and regulatory stability. In the private sector, the most significant barriers involve resource constraints, technical overload, administrative complexity, and strong competitive pressures. The factorial structures reveal clear differences in the relative weight of determinants across sectors. **Conclusions:** Highlight the need to strengthen organizational capabilities, stabilize regulatory frameworks, enhance market dialogue, and simplify procedures to promote a more strategic and value-oriented approach to public procurement.

KEYWORDS

Strategic public procurement; Directive 2014/24/EU; exploratory factor analysis; public sector; private sector; administrative barriers; organisational capabilities; market dialogue; SMEs; European public procurement.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO. 2. PROBLEMÁTICA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN. 2.1. DEFINICIÓN OPERACIONAL Y MARCO ANALÍTICO. 2.2. UNIDAD DE ANÁLISIS, ALCANCE Y PERIODO. 2.3. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y CRITERIOS DE CONTRASTE. 2.4. HIPÓTESIS Y REGLAS DE DECISIÓN. 2.5. CONTRIBUCIÓN ESPERADA. 3. METODOLOGÍA. 4. RESULTADOS. 4.1. ASPECTOS INFLUYENTES. 4.1.1. Aspectos internos en el sector público. 4.1.2. Aspectos externos en el sector público. 4.1.3. Aspectos internos en el sector privado. 4.1.4. Aspectos externos en el sector privado. 4.2. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONSULTADOS. 4.3. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LOS ASPECTOS INFLUYENTES EN EL SECTOR PÚBLICO. 4.3.1. Aspectos internos. 4.3.2. Aspectos externos. 4.3.3. Análisis factorial de los aspectos influyentes en el sector público. 4.4. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LOS ASPECTOS INFLUYENTES EN EL SECTOR PRIVADO. 4.4.1. Aspectos internos. 4.4.2. Aspectos externos. 4.4.3. Análisis factorial de los aspectos influyentes en el sector privado. 5. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS. 5.1. OBSTÁCULOS ORGANIZATIVOS INTERNOS PERCIBIDOS EN EL SECTOR PÚBLICO. 5.1.1. Carga procedimental y capacidades limitadas: un patrón de gestión defensiva (factores C y D). 5.1.2. Diálogo con el mercado y consultas preliminares: una práctica todavía poco normalizada (factor B). 5.2. AMENAZAS EXTERNAS PERCIBIDAS EN EL SECTOR PÚBLICO. 5.2.1. Inestabilidad, interferencias y litigiosidad: menos margen para planificar (factor G). 5.2.2. Tecnología y competencia: por qué la contratación electrónica no siempre simplifica (factor H). 5.3. OBSTÁCULOS ORGANIZATIVOS INTERNOS PERCIBIDOS EN EL SECTOR PRIVADO. 5.4. AMENAZAS EXTERNAS PERCIBIDAS EN EL SECTOR PRIVADO. 5.4.1. Precio, transparencia y acceso: el riesgo de una competencia de bajo valor (factor N). 5.4.2. Previsibilidad y ejecución: costes de adaptarse y costes de cumplir (factores O y P). 5.5. CUMPLIMIENTO DE HIPÓTESIS. 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. 7. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN Y FUTURAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN. 8. ANEXO. MATRICES DE CONFIGURACIÓN DEL ANÁLISIS FACTORIAL. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

La contratación pública se ha transformado en la última década desde un enfoque centrado en el cumplimiento procedimental hacia una lógica estratégica orientada a resultados de valor público –eficiencia, innovación, sostenibilidad y acceso de pymes– (Comisión Europea, 2018; OCDE, 2023; Uyarra *et al.*, 2020). En el

ámbito de la Unión Europea, la Directiva 2014/24/UE impulsó esta transición al incorporar simplificación, digitalización e integración de consideraciones sociales y ambientales en la función de compra pública (Comisión Europea, 2018; 2025). En España, la transposición a través de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) consolidó el giro estratégico, si bien la evidencia disponible advierte de una implementación desigual y, en ocasiones, limitada en la práctica administrativa (Gimeno Feliú, 2014; 2024; OCDE, 2023; OIREscon, 2023).

La contratación pública estratégica ha sido abordada por una literatura cada vez más amplia que la concibe no solo como un procedimiento de adquisición, sino como un instrumento de política pública orientado a generar valor público. Desde esta perspectiva, diversos trabajos e informes han destacado su potencial para impulsar la innovación, la sostenibilidad, la profesionalización de los compradores públicos, la mejora de la gobernanza contractual y la participación de las pymes (Bovis, 2012; Edler y Georghiou, 2007; Comisión Europea, 2017; 2021; Grandia, 2016; OCDE, 2015; Uyarra *et al.*, 2020).

Sin embargo, persiste una brecha entre el diseño normativo y su aterrizaje operativo: diversos informes y estudios señalan cuellos de botella organizativos –capacidad, planificación, coordinación–, técnicos –definición de necesidades, indicadores/KPIs, analítica y gobernanza del dato– y culturales –resistencia al cambio, inercia burocrática– que dificultan materializar la misión estratégica en los ciclos de contratación (Uyarra *et al.*, 2020; Cozzio, 2022; Comisión Europea, 2025; OCDE, 2018; 2023). A esto se suman, como han señalado Bovis (2024) y el Observatorio de la OIREscon (2023), presiones externas relevantes como la inestabilidad normativa y presupuestaria, la litigiosidad y determinadas condiciones de competencia que tensionan la gestión y fomentan resultados heterogéneos entre sectores y territorios.

Este artículo se plantea como continuación de una investigación previa de los autores en la que se analizó empíricamente el impacto percibido de la Directiva 2014/24/UE como instrumento estratégico en la contratación pública española. En aquel estudio, basado en una consulta a 76 expertos de los sectores público y privado, se concluyó que la Directiva había impulsado avances relevantes, especialmente en digitalización y en la reducción del uso exclusivo del precio, pero que persistían limitaciones significativas en su implementación práctica, particularmente en materia de simplificación administrativa, innovación y acceso efectivo de las pymes (Labella Cámara y Castel Aznar, 2026).

A partir de esa constatación, el presente artículo desplaza el foco desde la medición del impacto percibido hacia la identificación de los factores latentes –internos y externos– que condicionan la aplicación desigual de la contratación pública estratégica en España.

El caso español resulta analíticamente idóneo por tres razones. Primero, por su peso macroeconómico: la contratación pública ha representado de forma sostenida en torno al 10-20 % del PIB, según estimaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en ejercicios previos, lo que subraya su centralidad para la política industrial, la innovación y la prestación de servicios públicos (CNMC, 2019). Segundo, por su pluralidad institucional (Administración General del Estado, Administraciones autonómicas, Administraciones locales y otras entidades del sector público), que genera diversidad de capacidades y prácticas. Tercero, por el *shock* de gestión asociado a los fondos Next Generation EU, que ha puesto a prueba instrumentos, gobernanza y capacidades de compra (Navarro *et al.*, 2025; Comisión Europea, 2025).

Ahora bien, la literatura académica y de política pública aporta diagnósticos parciales que no terminan de resolver una cuestión clave para la agenda de reforma: ¿qué dimensiones latentes (internas y externas) estructuran la «aplicación estratégica» de la Directiva en España y con qué peso relativo desde la doble óptica de órganos de contratación y operadores económicos? Trabajos influyentes sobre compra pública e innovación, competencia y acceso de pymes, transparencia y desempeño aportan piezas relevantes (Uyarra *et al.*, 2020; Flynn y Davis, 2016; OCDE, 2023; Comisión Europea, 2018), pero carecemos de un marco empírico que aísle, valide y jerarquice dichos determinantes para el contexto español de forma comparada entre sectores.

Este estudio responde a ese vacío con tres aportes entrelazados:

- I. propone una definición operacional de aplicación estratégica que articula capacidades internas (planificación, medición y control, coordinación, profesionalización y diálogo de mercado) y presiones externas (entorno regulatorio-presupuestario, litigiosidad y condiciones de competencia/participación);
- II. genera y depura un universo de ítems a través de paneles Delphi diferenciados para sector público y privado; y
- III. estima la estructura y el peso relativo de los factores mediante análisis factorial exploratorio (AFE) y criterios de idoneidad reconocidos ($KMO \geq 0,70$; Bartlett $p < 0,05$; retención por autovalor > 1 ; $|\lambda| \geq 0,40$), con el objetivo de priorizar palancas de reforma orientadas a resultados (Comisión Europea, 2018; OCDE, 2023; McIver y Carmines, 1981; Hair *et al.*, 2010).

El encuadre nacional y la comparación bifocal dotan al análisis de pertinencia práctica para la toma de decisiones y de validez externa para estudios comparados en Administraciones con tradiciones administrativas afines.

2. PROBLEMÁTICA Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Para abordar adecuadamente la problemática planteada, es necesario precisar primero el significado operativo del concepto de “aplicación estratégica” y el marco analítico que guiará el desarrollo de la investigación.

2.1. Definición operacional y marco analítico

Entendemos por “aplicación estratégica” el grado en que una entidad pública integra de forma consistente capacidades internas y gestiona presiones externas a lo largo del ciclo de la contratación (planificación, preparación, licitación, adjudicación, ejecución y evaluación) para maximizar resultados de valor público (eficiencia, innovación, sostenibilidad y acceso de pymes) (OCDE, 2025; 2023; Comisión Europea, 2018; Uyarra *et al.*, 2020).

Esta definición se operacionaliza en dos familias de constructos:

- *Capacidades internas:*
 - a) planificación (existencia de programaciones y definición de necesidades),
 - b) medición y control (indicadores/KPIs, protocolos de seguimiento y mejora continua),
 - c) coordinación y profesionalización (alineación técnica-contratación, disponibilidad de perfiles especializados),
 - d) inteligencia y diálogo de mercado (conocimiento de oferta y precios de referencia, consultas al mercado), y
 - e) eficiencia administrativa (tiempos internos, simplificación y uso efectivo de herramientas digitales).
- *Presiones externas:*
 - f) entorno regulatorio-presupuestario (estabilidad normativa y presupuestaria),
 - g) integridad y litigiosidad (recursos, impugnaciones, reclamaciones), y
 - h) condiciones de competencia y participación (apertura del mercado, barreras para pymes, presión de precios, transparencia de criterios de adjudicación).

Cada constructo se medirá mediante ítems tipo Likert (1-5) generados por Delphi bifocal (panel público y panel privado) y depurados por consistencia y claridad. El AFE permitirá descubrir la estructura latente y estimar el peso relativo de los factores en cada sector, conforme a criterios estándar ($KMO \geq 0,70$; Bartlett $p < 0,05$; retención por autovalor > 1 ; cargas $|\lambda| \geq 0,40$) y rotación apropiada. Para evitar ambigüedades de interpretación del signo de las cargas, se normalizará la dirección de los factores (p. ej., mayor puntuación = mayor presencia del obstáculo) y se documentará la solución retenida (Hair *et al.*, 2010; McIver y Carmines, 1981; Tavakol y Dennick, 2011).

2.2. Unidad de análisis, alcance y periodo

La unidad de análisis es la “percepción experta” sobre obstáculos que condicionan la aplicación estratégica, diferenciando sector público (órganos de contratación de AGE, comunidades autónomas, entidades locales y otras entidades del sector público) y sector privado (operadores económicos licitadores de sectores intensivos en contratación).

El ámbito temporal de referencia es 2018-2025, que cubre la maduración de la LCSP tras su transposición, la aceleración digital y el ciclo de los fondos Next Generation EU (Comisión Europea, 2018; 2025; OCDE, 2023; OIReScon, 2023).

2.3. Preguntas de investigación y criterios de contraste

Con el fin de orientar el análisis empírico y dotarlo de una estructura coherente, este apartado presenta las preguntas de investigación que guían el estudio, así como los criterios utilizados para contrastar su validez y asegurar la consistencia metodológica.

- Q1. ¿Qué dimensiones latentes (internas y externas) estructuran la aplicación estratégica en España y con qué validez (idoneidad muestral y esfericidad) se sostienen? (Criterios: $KMO \geq 0,70$; Bartlett $p < 0,05$; retención por autovalor > 1 ; cargas $|\lambda| \geq 0,40$).
- Q2. ¿Qué diferencias se observan en la estructura y el peso relativo de las dimensiones latentes identificadas entre el sector público y el sector privado? (Criterios: comparación descriptiva de la varianza explicada por factor y de la magnitud de las cargas factoriales entre soluciones sectoriales).
- Q3. ¿Qué aspectos muestran mayor relevancia relativa dentro de la estructura factorial identificada y pueden orientar la priorización de intervenciones regulatorias y organizativas? (Criterios: ordenación exploratoria a partir de comunalidades, cargas factoriales y contribución a la varianza explicada, contrastada con la estadística descriptiva).

2.4. Hipótesis y reglas de decisión

El estudio formula dos hipótesis destinadas a identificar qué tipos de obstáculos influyen con mayor intensidad en la aplicación estratégica de la contratación pública en España, diferenciando entre sector público y sector privado.

Para garantizar una evaluación rigurosa y transparente, se establecen criterios previos que permiten determinar en qué condiciones cada hipótesis debe considerarse apoyada por los datos o, por el contrario, rechazada.

Estos criterios se expresan de forma comprensible para lectores sin formación estadística avanzada, poniendo el acento en la relevancia comparada de los distintos factores y en la fuerza de la relación entre los indicadores que los componen.

H1 (sector público). Se plantea que, en el sector público, los déficits de control y mejora continua (por ejemplo, ausencia de indicadores, procedimientos de seguimiento o mecanismos de aprendizaje) y el déficit de inteligencia y diálogo de mercado (limitado conocimiento de la oferta, precios de referencia o interacción previa con operadores) tienen un peso mayor que en el sector privado a la hora de explicar los obstáculos que dificultan una aplicación estratégica de la contratación.

Criterios de evaluación:

- La hipótesis se considerará respaldada cuando los datos muestren que estos factores (control/mejora y diálogo de mercado) tienen una influencia claramente superior en el sector público. Esto se reflejará en que: dichos factores expliquen una proporción mayor de la variabilidad observada en el sector público que en el privado, o los indicadores asociados a estos factores presenten relaciones más intensas, entendidas como diferencias apreciables entre sectores (p. ej., diferencias de 0,20 o superiores en la magnitud de dichas relaciones).
- La hipótesis se considerará rechazada cuando estas condiciones no se cumplan, es decir, cuando los factores mencionados no muestren un mayor peso o sus indicadores no presenten diferencias significativas respecto al sector privado.

H2 (sector privado). Se propone que, en el sector privado, las presiones competitivas externas (intensidad del precio, barreras para pymes, transparencia en la adjudicación) y las exigencias administrativas tendrán un peso relativo mayor que los déficits internos de gobernanza. En este caso, se espera que los factores externos y procedimentales resulten más determinantes que las carencias organizativas internas.

Criterios de evaluación:

- La hipótesis se considerará apoyada cuando los resultados indiquen que los factores vinculados a competencia, participación y carga administrativa explican más variabilidad que los factores internos, o cuando los indicadores relacionados con dichos factores presenten relaciones más fuertes que sus equivalentes internos (diferencias de al menos 0,20 en la intensidad de estas relaciones).
- La hipótesis se considerará rechazada cuando estos patrones no aparezcan, es decir, cuando los factores externos no tengan un peso mayor que los factores internos en el sector privado.

El establecimiento de reglas explícitas de aceptación/rechazo permite que la evaluación de ambas hipótesis sea objetiva, reproducible y transparente. Al definir de antemano qué resultados son suficientes para apoyar o rechazar una hipótesis, se evita depender de interpretaciones subjetivas y se facilita la comprensión del proceso analítico para lectores sin formación estadística, asegurando al mismo tiempo la consistencia metodológica del estudio.

2.5. Contribución esperada

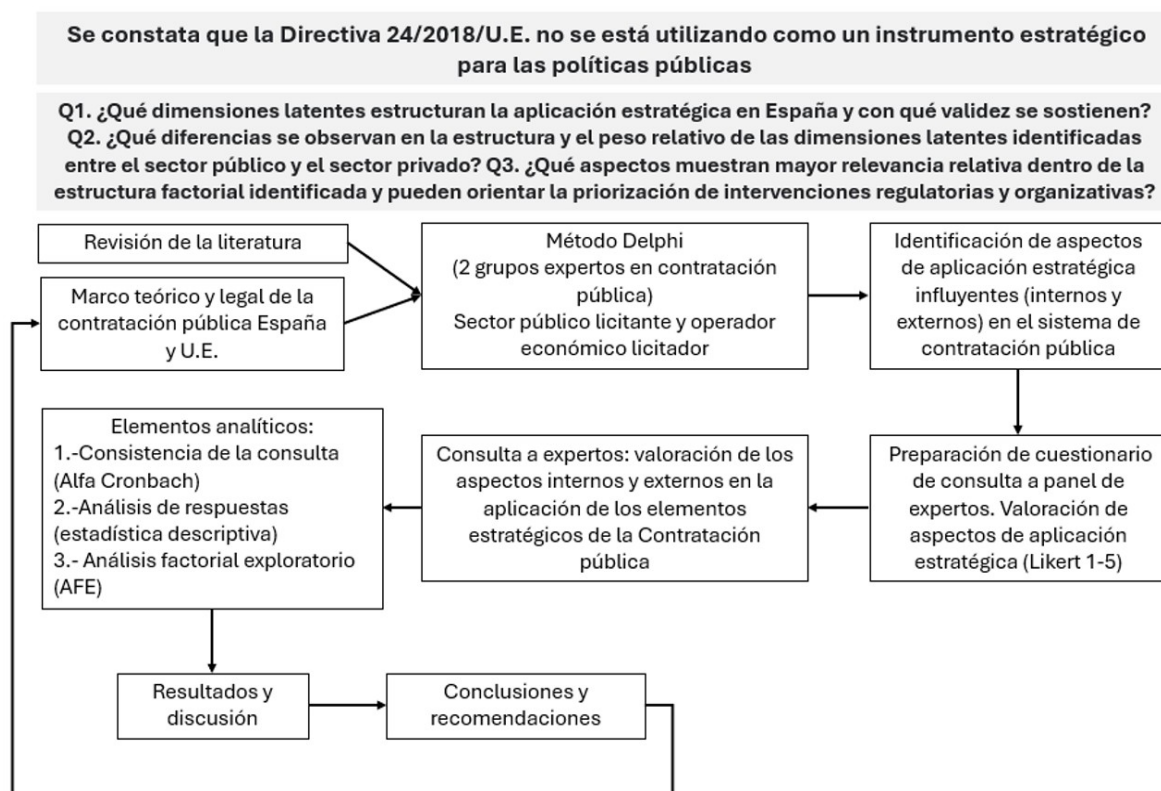
Tras la formulación de las hipótesis y sus reglas de evaluación, este apartado expone las contribuciones esperadas del estudio, tanto en términos conceptuales (teóricos) como metodológicos y prácticos (de política y gestión), situando sus aportes en el marco más amplio de la investigación y la mejora de la contratación pública.

- Teórica: clarifica el constructo «aplicación estratégica» como configuración multidimensional respaldada empíricamente y comparada entre sectores.
- Metodológica: combina Delphi bifocal con AFE bajo criterios estrictos de idoneidad ofreciendo un protocolo replicable.
- De política pública y gestión: prioriza palancas «listas para actuar» (p. ej., institucionalizar KPIs y aprendizaje poscontrato; profesionalización y alineación técnica-contratación; mecanismos de diálogo de mercado; mitigación de presiones de precio y barreras a pymes mediante diseño de pliegos y segmentación de contratos), trazables a los factores identificados (Comisión Europea, 2018; OCDE, 2023; Gimeno Feliú, 2024; Flynn y Davis, 2016; Uyarra *et al.*, 2020).
- Jurídica: el estudio contribuye a analizar, desde una perspectiva jurídico-empírica, las condiciones que favorecen o dificultan la efectividad práctica de instituciones y herramientas propias de la contratación pública estratégica previstas en la Directiva 2014/24/UE y en la LCSP.

3. METODOLOGÍA

La presente investigación adopta un enfoque metodológico mixto, fundamentado en la combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas, con el objetivo de identificar y analizar los aspectos que inciden en la aplicación estratégica de la contratación pública derivada de la Directiva 2014/24/UE en el contexto español. El diseño metodológico se estructura en dos fases principales: la consulta a expertos mediante el método Delphi y el análisis estadístico de los datos obtenidos en una consulta anónima a través de escalas tipo Likert (véase el gráfico 1).

GRÁFICO 1. ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN



Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, se empleó la técnica Delphi como método prospectivo basado en la consulta estructurada y anónima a expertos, idóneo para abordar problemas complejos y con información limitada, como sucede en la contratación pública (Ortega, 2008; Turoff y Linstone, 1975; Landeta, 2006). El proceso se desarrolló en tres rondas consecutivas y permitió contrastar y refinar las valoraciones expertas mediante retroalimentación controlada. Se constituyeron dos paneles independientes de diez expertos: uno perteneciente al sector público (órganos de contratación) y otro al sector privado (operadores económicos licitadores). Esta estructura bifocal permitió comparar percepciones y prioridades desde ambos ámbitos profesionales (Bloor y Wood, 2006).

En la primera ronda, los expertos identificaron y valoraron los aspectos internos y externos que afectan a la contratación pública. En la segunda, evaluaron la versión revisada del cuestionario, elaborada a partir del análisis de sus propias aportaciones. En la tercera, revisaron nuevamente los ítems a la luz de la retroalimentación agregada, con el objetivo de alcanzar estabilidad o consenso suficiente (Pawlowski y Okoli, 2004; Witkin y Altschuld, 1995). Este procedimiento iterativo permitió obtener una base validada de factores relevantes para el análisis posterior del estudio (Bloor y Wood, 2006).

En segundo lugar, partiendo de los resultados del método Delphi, se diseñó y aplicó un cuestionario estructurado, en el que se solicitó a otro panel de expertos en contratación pública valorar el impacto de cada aspecto identificado mediante una escala Likert de cinco niveles (1 = muy bajo impacto, 5 = muy alto impacto).

La condición de experto se definió atendiendo a la trayectoria profesional, académica o institucional de los participantes en el ámbito de la contratación pública. En particular, se tomaron en consideración su experiencia directa en la preparación, tramitación, adjudicación, ejecución, control, asesoramiento o análisis de contratos públicos, así como su conocimiento especializado de la normativa y de la práctica contractual. Se incluyeron perfiles vinculados a órganos de contratación, servicios jurídicos, intervención y control, unidades técnicas, consultoría especializada, gestión pública, universidad y ejercicio profesional relacionado con la contratación pública.

La selección pretendió incorporar una pluralidad de perspectivas procedentes tanto del ámbito jurídico como del técnico y de gestión, así como de los sectores público y privado, con el fin de captar de forma más completa las percepciones existentes sobre los obstáculos a la contratación pública estratégica. Esta diversidad de perfiles resulta coherente con el objetivo exploratorio del estudio, orientado a identificar factores percibidos desde distintas posiciones del sistema de contratación pública.

Este instrumento, ampliamente validado en las ciencias sociales para la medición de actitudes y percepciones (Likert, 1932; Andrich y von Schouboeck, 1989), facilitó la obtención de datos comparables y robustos, permitiendo cuantificar el grado de consenso y la intensidad de las percepciones de los participantes en cada aspecto evaluado.

Asimismo, se calculó el coeficiente alfa de Cronbach para evaluar la fiabilidad interna del instrumento de medición. Este valor puede oscilar entre 0 y 1. Valores cercanos a 1 indican mayor consistencia y coherencia de las respuestas. Los estándares metodológicos recomiendan valores de alfa superiores a 0,70 en estudios exploratorios (Cronbach, 1951; Nunnally y Bernstein, 1994; Tavakol y Dennick, 2011; Hernández-Sampieri *et al.*, 2014), para aceptar la confiabilidad de la consulta.

La fórmula empleada para el cálculo del alfa de Cronbach se basa en la correlación entre los distintos ítems del cuestionario, proporcionando una estimación de la coherencia interna de los bloques temáticos analizados.

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

Siendo:

- K = número total de ítems.
- S_i = varianza individual de cada ítem.
- S_T = varianza total de la suma de los ítems.

El análisis de los resultados de la consulta se llevó a cabo mediante procedimientos de estadística descriptiva, contemplando medidas de tendencia central (media y moda), dispersión (desviación estándar) y distribución (asimetría y curtosis). Asimismo, se examinaron, a través de esta metodología, las frecuencias de las respuestas obtenidas para cada uno de los niveles de la escala Likert utilizada.

A continuación, se llevó a cabo un análisis factorial exploratorio (AFE) con el fin de reducir el número de aspectos observados y agruparlos en un conjunto menor de factores no observados. El objetivo principal fue

simplificar los datos y descubrir dimensiones ocultas o estructuras latentes que pudieran explicar las relaciones entre los aspectos inicialmente establecidos por el panel de expertos por el método Delphi.

Se realizaron las pruebas de significación de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) y de esfericidad de Bartlett para evaluar la idoneidad de los datos para el análisis factorial (Bartlett, 1950; Kaiser, 1970). El índice KMO se utilizó para medir la adecuación muestral, considerándose adecuados aquellos valores superiores a 0,6-0,7, mientras que valores menores a 0,5 se consideran inaceptables.

Por otro lado, la prueba de esfericidad de Bartlett se realizó para determinar si la matriz de correlaciones difería significativamente de una matriz identidad; un valor de la significación $p < 0,05$ indicó la existencia de suficientes relaciones entre las variables para proceder con el análisis factorial.

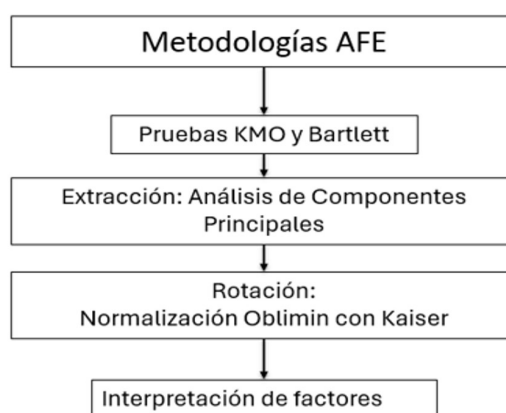
Para la estimación de la estructura latente se empleó el método de extracción mediante análisis de componentes principales, aplicando una rotación oblicua mediante normalización Oblimin con Kaiser, adecuada cuando se asume la correlación entre los factores, el cual recomienda retener únicamente aquellos factores con autovalores ($|\lambda|$) superiores a 1 para determinar el número óptimo de factores que representan el constructo subyacente.

Los aspectos considerados en cada factor se identificaron a partir de la matriz de cargas o configuración, seleccionando aquellos con valores absolutos mayores a 0,4 (Guadagnoli y Velicer, 1988; Hair *et al.*, 2010).

El valor de carga expresa numéricamente la fuerza (peso) y sentido de la relación entre un aspecto observado y un factor latente, variando entre -1 y 1. Valores cercanos a ± 1 indican una fuerte asociación y que el aspecto es un buen indicador del factor, mientras que valores cerca de 0 reflejan una relación débil o inexistente.

El signo positivo señala que, a medida que incrementa la puntuación en el aspecto evaluado, también se incrementa la puntuación en el factor subyacente; por el contrario, el signo negativo indica que un aumento en la puntuación del aspecto observado supone una disminución en la puntuación del factor correspondiente (véase el gráfico 2).

**GRÁFICO 2. ESQUEMA
METODOLÓGICO DEL ANÁLISIS FACTORIAL**



Fuente: elaboración propia.

La implementación de estas técnicas descritas es especialmente pertinente en investigaciones que emplean escalas tipo Likert y múltiples ítems, ya que facilitan la identificación de patrones de respuesta y la validación de constructos teóricos (Carmines y Zeller, 1979; Creswell, 2014).

En consecuencia, la metodología adoptada garantiza la validez y fiabilidad de los resultados, al tiempo que proporciona un diagnóstico riguroso y fundamentado sobre las debilidades y amenazas que condicionan la transición hacia una contratación pública más eficiente y alineada con los objetivos estratégicos de la Directiva europea.

4. RESULTADOS

A partir del enfoque metodológico descrito, se presentan a continuación los aspectos que fueron identificados como influyentes en la aplicación estratégica de la Directiva, constituyendo la base empírica sobre la que se desarrolla el análisis posterior.

4.1. Aspectos influyentes

A partir del método Delphi desarrollado, se identificaron los aspectos a evaluar que podrían dificultar la aplicación estratégica de la Directiva 2014/24/UE. A continuación, se presenta el desarrollo integral de cada uno de los aspectos internos y externos para cada sector, acompañado de su correspondiente explicación contextualizada.

4.1.1. Aspectos internos en el sector público

Mediante la aplicación del método Delphi se identificaron dieciocho aspectos internos que inciden en el desarrollo de la misión estratégica de la Directiva en el sector público:

1. Burocracia interna. Hace referencia a la existencia de procedimientos administrativos excesivamente complejos y formales, que ralentizan la gestión y dificultan la agilidad en la contratación pública.
2. Formación insuficiente. Indica la carencia de conocimientos especializados en contratación pública entre el personal, lo que limita la capacidad de aplicar correctamente la normativa y los procedimientos.
3. Largos plazos. Se refiere a la dilatación de los tiempos internos para tramitar expedientes, lo que puede retrasar la ejecución de contratos y la consecución de objetivos estratégicos.
4. Déficit técnico. Alude a la insuficiencia de personal cualificado para gestionar los contratos, lo que repercute negativamente en la calidad y el control de los procesos.
5. Falta de indicadores. Denota la ausencia de mecanismos objetivos para el seguimiento y evaluación de los contratos, dificultando la medición de resultados y la mejora continua.
6. Ausencia de planificación. Implica la falta de una estrategia clara para identificar y anticipar las necesidades de contratación, lo que puede derivar en improvisación y falta de alineación con los objetivos institucionales.
7. Resistencia al cambio. Describe la tendencia organizativa a mantener prácticas tradicionales y la dificultad para adoptar nuevas metodologías o innovaciones.
8. Desconocimiento del mercado. Hace referencia a la falta de información sobre la oferta existente y los precios de referencia, lo que puede afectar la eficiencia y transparencia de las contrataciones.
9. Protocolos insuficientes. Indica la carencia de procedimientos internos claros para la supervisión y control de los contratos, lo que puede generar ambigüedad y riesgos de incumplimiento.
10. Falta de coordinación. Se refiere a la escasa colaboración entre las áreas técnicas y las responsables de contratación, lo que puede provocar duplicidades, errores o ineficiencias.
11. Ausencia de mejora continua. Denota la falta de una cultura organizativa orientada a la evaluación y perfeccionamiento de los procesos tras la ejecución de los contratos.
12. Falta de criterios sociales. Alude al desconocimiento o escasa aplicación de criterios sociales, de sostenibilidad e innovación en los procesos de contratación.
13. Dificultad normativa. Hace referencia a las complicaciones para interpretar y aplicar correctamente la normativa de contratación pública, lo que puede generar errores o inseguridad jurídica.
14. Carencia digital. Indica la falta de herramientas tecnológicas adecuadas para la gestión eficiente de expedientes y contratos.
15. Definición deficiente. Se refiere a la inadecuada especificación de las necesidades o del alcance de los pliegos, lo que puede dar lugar a ambigüedades y conflictos durante la ejecución contractual.
16. Falta de coordinación y control. Alude a la escasa interacción con los órganos de control interno, como intervención o fiscalización, lo que puede afectar la transparencia y legalidad de los procesos.
17. Ausencia de diálogo con el mercado. Indica la falta de mecanismos para interactuar con los operadores económicos antes de la licitación, lo que limita la adecuación de los contratos a la realidad del mercado.
18. Dependencia jurídica externa. Hace referencia a la excesiva utilización de asesorías jurídicas externas, lo que puede ralentizar los procesos y reducir la autonomía técnica de la organización.

4.1.2. Aspectos externos en el sector público

El método Delphi identificó ocho aspectos externos que pueden obstaculizar la misión estratégica de la Directiva en el sector público:

1. Inestabilidad normativa. Se refiere a los frecuentes cambios legislativos que generan incertidumbre y dificultan la planificación y ejecución de la contratación pública.

2. Presión política. Alude a la influencia de intereses políticos o ajenos a la Administración que pueden interferir en la objetividad y transparencia de los procesos.
3. Litigios e impugnaciones. Hace referencia a los recursos y reclamaciones que pueden paralizar o retrasar los procedimientos de contratación.
4. Baja participación en el mercado. Indica la escasa concurrencia de operadores económicos en las licitaciones, lo que puede derivar en procesos desiertos y menor competencia.
5. Inestabilidad presupuestaria. Se refiere a la falta de fondos o a la incertidumbre en la disponibilidad presupuestaria, lo que puede impedir la ejecución de contratos.
6. Reclamaciones contratistas. Alude a las disputas surgidas por modificaciones contractuales o interpretaciones divergentes de los pliegos, que pueden derivar en reclamaciones y conflictos.
7. Limitaciones tecnológicas. Hace referencia a las barreras tecnológicas que dificultan la digitalización y el control eficiente de los procesos de contratación.
8. Competencia limitada. Indica la existencia de pocos operadores en determinados sectores estratégicos, lo que reduce la competencia y puede afectar la eficiencia y calidad de las contrataciones.

4.1.3. Aspectos internos en el sector privado

El método Delphi identificó dieciocho aspectos internos influyentes en el sector privado que representan obstáculos para el desarrollo de la misión estratégica de la Directiva:

1. Sobrecarga técnica. Hace referencia al exceso de trabajo que soportan los equipos técnicos al preparar ofertas, lo que genera presión operativa y riesgo de errores.
2. Recursos insuficientes. Indica la falta de medios económicos y humanos para afrontar licitaciones complejas, limitando la capacidad competitiva.
3. Interpretación compleja. Alude a las dificultades para comprender pliegos y criterios de adjudicación, lo que puede provocar propuestas incorrectas.
4. Formación insuficiente. Señala la carencia de capacitación específica en contratación pública, afectando la calidad técnica de las ofertas.
5. Desconocimiento normativo. Representa la falta de familiaridad con la normativa vigente, aumentando el riesgo de incumplimiento.
6. Personal no especializado. Describe la ausencia de profesionales con experiencia en licitaciones, reduciendo la eficacia del proceso.
7. Ofertas no competitivas. Se refiere a la dificultad para elaborar propuestas técnico-económicas ajustadas a los estándares del mercado.
8. Adaptación limitada. Indica problemas para incorporar criterios de sostenibilidad e innovación exigidos por la Directiva.
9. Cumplimiento administrativo. Hace referencia a las trabas para cumplir con los requisitos formales y documentales de la licitación.
10. Estrategia comercial débil. Señala la falta de planificación orientada al mercado público, reduciendo oportunidades de negocio.
11. Solvencia documental limitada. Alude a la insuficiencia de documentos que acrediten solvencia técnica y económica.
12. Experiencia pública escasa. Indica la poca trayectoria en contratos públicos, lo que afecta la credibilidad ante los órganos adjudicadores.
13. Dependencia contractual. Representa el riesgo derivado de una excesiva concentración de ingresos en contratos públicos.
14. Herramientas digitales ausentes. Señala la falta de sistemas tecnológicos para gestionar licitaciones y seguimiento.
15. Desalineación departamental. Describe la escasa coordinación interna entre áreas para preparar ofertas.
16. Mejora continua limitada. Indica la ausencia de una cultura orientada a optimizar procesos en licitaciones.
17. Resistencia procedimental. Hace referencia a la reticencia interna a adoptar prácticas propias de la contratación pública.

18. Canales informativos desconocidos. Señala el desconocimiento de plataformas y fuentes oficiales para identificar oportunidades de licitación.

4.1.4. Aspectos externos en el sector privado

El método Delphi identificó nueve aspectos externos que obstaculizan la misión estratégica de la Directiva en el sector privado.

1. Presión precios. Alude a la competencia basada en ofertas con márgenes reducidos, que compromete la rentabilidad.
2. Complejidad administrativa. Representa el exceso de trámites y requisitos burocráticos que incrementan costes y tiempos.
3. Barreras pymes. Hace referencia a las exigencias de solvencia, garantías y experiencia previa que dificultan el acceso de pequeñas empresas.
4. Competencia desleal. Indica la presencia de prácticas como bajas anormales que distorsionan el mercado.
5. Cambios normativos. Señala las modificaciones legislativas que alteran la planificación y obligan a ajustes continuos.
6. Transparencia limitada. Alude a la falta de claridad en los criterios de adjudicación, reduciendo la confianza en el proceso.
7. Sostenibilidad limitada. Representa las dificultades para cumplir requisitos ambientales e innovadores sin apoyo financiero.
8. Retrasos contractuales. Hace referencia a la paralización de contratos por recursos interpuestos por otros licitadores.
9. Incertidumbre pagos. Indica las demoras en los plazos de pago por parte de las Administraciones, afectando la liquidez.

4.2. Caracterización de los consultados

Se recibieron respuestas de un total de 76 expertos, de los cuales el 52,6 % correspondían al sector público y el 47,4 % al sector privado. La distribución específica de estos especialistas en cada sector se presenta en la tabla 1.

TABLA 1. CARACTERIZACIÓN DE LOS EXPERTOS CONSULTADOS

Sector del experto consultado		%
Sector público	Administración General del Estado	5,00
	Administración autonómica	32,50
	Administración local	20,00
	Universidad pública	22,50
	Otras entidades del sector público	20,00
Sector privado	Construcción, instalación, etc.	44,40
	Servicios de consultoría y asesoría	41,70
	Otros servicios	13,90

Fuente: elaboración propia.

Según la tabla 1, 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) correspondiente a los aspectos analizados, así como los resultados de las pruebas de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin y de esfericidad de Bartlett, se presentan en la tabla 2.

TABLA 2. VALORES DE CONSISTENCIA DE LA CONSULTA, (A) DE CRONBACH. PRUEBAS DE MEDIDA DE ADECUACIÓN MUESTRAL DE KAISER-MEYER-OLKIN Y ESFERICIDAD DE BARTLETT

Sector	Alcance	Valor alfa (α) de Cronbach	Medida de adecuación muestral de Kaiser-Meyer-Olkin	Esfericidad de Bartlett		
				Chi-cuadrado aproximado	gl	Sig.
Público	Aspectos internos	0,882	0,78	540,09	153	0,000
	Aspectos externos	0,716	0,71	111,29	28	0,000
Privado	Aspectos internos	0,914	0,83	842,54	153	0,000
	Aspectos externos	0,832	0,71	189,21	36	0,000

Fuente: elaboración propia.

Los valores obtenidos superaron el umbral recomendado de 0,7 para el alfa de Cronbach. Se analizó cómo variaba este índice al excluir cada ítem individualmente de las cuestiones evaluadas, sin encontrar mejoras en el valor total. Por ello, los datos mostraron consistencia respecto a los ocho aspectos analizados. Además, los valores KMO fueron mayores a 0,7 y la significación en la prueba de Bartlett fue 0,000 menor a 0,05, lo que indica que la consulta fue coherente y que el análisis factorial realizado resultó adecuado y confiable.

4.3. Análisis estadístico de los aspectos influyentes en el sector público

Se pidió a los expertos evaluar aspectos que influyen negativamente en el sector público en dos áreas:

- Aspectos internos que dificultan la misión estratégica de la Directiva (debilidades).
- Aspectos externos que pueden obstaculizar dicha misión (amenazas).

A continuación, se muestran los resultados.

4.3.1. Aspectos internos

Las tablas 3 y 4 recogen, respectivamente, los resultados estadísticos y las frecuencias relativas a los aspectos internos de organización en el sector público que dificultan el desarrollo de la misión estratégica de la Directiva.

En la tabla 3 se aportan los resultados del estadístico, clasificados de mayor valoración a menor valor medio obtenido en la escala Likert (1-5).

TABLA 3. ASPECTOS INTERNOS DE ORGANIZACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO QUE DIFICULTAN EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DIRECTIVA 2014/24/UE. ESTADÍSTICO

Aspectos internos en el sector público (1=Muy bajo impacto, 5=Muy alto impacto)	Estadístico				
	Media	Moda	Desviación típica	Asimetría	Curtosis
Burocracia interna	4,20	5	1,01	-1,22	1,10
Formación insuficiente	4,13	5	0,97	-0,81	-0,44
Largos plazos	4,12	5	1,10	-1,12	0,39
Déficit técnico	4,12	5	0,99	-1,00	0,36
Falta de indicadores	4,11	5	0,97	-0,66	-0,78
Ausencia de planificación	4,03	4	0,97	-1,15	1,35
Resistencia al cambio	3,97	5	1,12	-0,89	-0,14

Aspectos internos en el sector público (1 = Muy bajo impacto, 5 = Muy alto impacto)	Estadístico				
	Media	Moda	Desviación típica	Asimetría	Curtosis
Desconocimiento del mercado	3,92	5	1,02	−0,62	−0,37
Protocolos insuficientes	3,89	4 y 5 *	1,04	−0,66	−0,39
Falta de coordinación	3,88	4	0,97	−0,49	−0,30
Ausencia de mejora continua	3,80	5	1,14	−0,59	−0,66
Falta de criterios sociales	3,78	4	1,02	−0,63	0,02
Dificultad normativa	3,68	3	0,98	−0,36	−0,08
Carencia digital	3,58	3	1,05	−0,14	−0,86
Definición deficiente	3,57	4	0,91	−0,52	0,37
Falta de coordinación y control	3,57	3	1,10	−0,17	−0,80
Ausencia de diálogo mercado	3,41	4	1,10	−0,26	−0,71
Dependencia jurídica externa	2,91	3	1,16	0,13	−0,66

* Se detectaron dos modas.

Fuente: elaboración propia.

Los resultados correspondientes a las frecuencias agrupadas en las categorías «alto y muy alto» y «bajo y muy bajo», según lo señalado por los expertos respecto a la percepción del impacto de cada aspecto evaluado, se presentan en la tabla 4.

TABLA 4. ASPECTOS INTERNOS DE ORGANIZACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO QUE DIFICULTAN EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA 2014/24/UE. FRECUENCIAS

Aspectos internos en el sector público	Frecuencias (%)					
	Público + Privado		Público		Privado	
	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo
Burocracia interna	76,3	5,3	80,0	7,5	72,2	2,8
Formación insuficiente	75,0	7,9	72,5	7,5	77,8	8,3
Largos plazos	75,0	10,5	75,0	10,0	75,0	11,1
Déficit técnico	76,3	7,9	87,5	5,0	63,9	11,1
Falta de indicadores	71,1	6,6	77,5	5,0	63,9	8,3
Ausencia de planificación	78,9	7,9	82,5	7,5	75,0	8,3
Resistencia al cambio	71,0	13,2	65,0	20,0	77,7	5,6
Desconocimiento del mercado	67,1	9,2	62,5	15,0	72,3	2,8
Protocolos insuficientes	68,4	11,8	67,5	15,0	69,4	8,3
Falta de coordinación	64,5	6,6	57,5	5,0	72,2	8,3
Ausencia de mejora continua	63,1	15,8	57,5	20,0	69,5	11,1
Falta de criterios sociales	64,5	10,5	67,5	7,5	61,1	13,9

Aspectos internos en el sector público	Frecuencias (%)					
	Público + Privado		Público		Privado	
	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo
Dificultad normativa	55,3	7,9	60,0	12,5	50,0	2,8
Carencia digital	51,3	15,8	55,0	15,0	47,2	16,7
Definición deficiente	56,6	10,5	52,5	17,5	61,1	2,8
Falta de coordinación y control	48,7	15,8	47,5	20,0	50,0	11,1
Ausencia de diálogo mercado	50,0	22,4	50,0	25,0	50,0	19,4
Dependencia jurídica externa	28,9	36,8	27,5	45,0	30,5	27,8

Fuente: elaboración propia.

El examen de los aspectos internos que en el sector público dificultan la aplicación estratégica de la Directiva 2014/24/UE revela una serie de debilidades organizativas y estructurales, cuya percepción varía en función del grupo de expertos consultados.

Los resultados agregados del conjunto de expertos muestran que los aspectos más señalados como de impacto «alto» o «muy alto» son la excesiva burocracia interna (media 4,20; 76,3 % «alto/muy alto»), la escasa formación específica en contratación pública (4,13; 75 %), los plazos de tramitación prolongados (4,12; 75 %), la insuficiencia de personal técnico (4,12; 76,3 %), la carencia de indicadores de seguimiento (4,11; 71,1 %) y la falta de planificación estratégica (4,03; 78,9 %). Estos elementos alcanzan frecuencias de influencia superiores al 70 %, lo que evidencia una preocupación generalizada por la eficiencia y la profesionalización de la gestión contractual.

Al analizar exclusivamente las respuestas de los expertos del sector público, se observa que la percepción de estas debilidades es aún más acusada. Por ejemplo, la frecuencia de respuestas «alto/muy alto» en relación con la burocracia y la falta de personal supera el 80 %, lo que sugiere que quienes viven directamente la gestión diaria identifican con mayor nitidez los obstáculos operativos.

La escasa formación y la ausencia de indicadores de seguimiento también son valoradas como problemáticas prioritarias, lo que pone de manifiesto la necesidad de reforzar la capacitación y la cultura evaluativa dentro de las Administraciones.

Por su parte, los expertos del sector privado tienden a valorar ligeramente menos algunos de estos aspectos, aunque siguen reconociendo su relevancia. Destacan especialmente la falta de planificación estratégica y la inercia organizativa, aspectos que afectan a la transparencia y previsibilidad de los procesos de contratación desde la óptica de los licitadores. Cuando existen diferencias notables entre ambos grupos, por ejemplo, en la valoración de la burocracia o la formación, puede suponerse que el sector público, al ser protagonista directo, percibe con mayor intensidad los efectos negativos de estas carencias, mientras que el sector privado focaliza su atención en los elementos que inciden en la competitividad y el acceso al mercado.

Otros aspectos relevantes, aunque con medias algo menores (inferiores a 4), también destacan la inercia organizativa y resistencia al cambio, el desconocimiento del mercado, la falta de protocolos claros y la escasa coordinación entre áreas técnicas y contratación. Todos estos aspectos contribuyen a una gestión menos eficiente y dificultan la transición hacia una contratación pública más estratégica y alineada con los objetivos de la Directiva.

Las desviaciones típicas observadas oscilan entre 0,91 y 1,14 (véase la tabla 3), indican una dispersión moderada en las respuestas de los expertos, reflejando la pluralidad de experiencias y contextos organizativos entre los participantes. Los coeficientes de asimetría, en su mayoría negativos, revelan una tendencia de las respuestas hacia los valores más altos de la escala, reforzando la gravedad percibida de las debilidades estructurales. En cuanto a la curtosis, los valores cercanos a cero o ligeramente positivos sugieren una distribución relativamente normal, aunque en algunos casos se observa una ligera concentración de respuestas en torno a la media.

En conjunto, estos estadísticos confirman que las debilidades internas son percibidas como problemas estructurales de alto impacto, con un consenso significativo entre los expertos, aunque matizado por la diversidad de experiencias. La dispersión y la asimetría negativa refuerzan la urgencia de abordar estos retos

mediante políticas de simplificación, formación y planificación estratégica, adaptadas a las particularidades de cada organización.

Por último, la divergencia en la intensidad de las valoraciones entre ambos sectores sugiere que las soluciones deben ser adaptadas y sensibles a la experiencia concreta de cada grupo.

La coincidencia en la identificación de los principales obstáculos refuerza la legitimidad de las propuestas de mejora orientadas a la simplificación administrativa, la formación especializada y la planificación estratégica, pero también invita a profundizar en el diálogo intersectorial para abordar las diferencias de percepción y expectativas.

4.3.2. Aspectos externos

Las tablas 5 y 6 recogen, respectivamente, los resultados estadísticos y las frecuencias relativas a los aspectos externos de organización en el sector público que dificultan el desarrollo de la misión estratégica de la Directiva 2014/24/UE.

En la tabla 5 se aportan los resultados del estadístico, clasificados de mayor valoración a menor valor medio obtenido en la escala Likert (1-5).

TABLA 5. ASPECTOS EXTERNOS QUE PUEDEN AFECTAR NEGATIVAMENTE O DIFICULTAR EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DIRECTIVA 2014/24/UE EN EL SECTOR PÚBLICO

Aspectos externos en el sector público (1=Muy bajo impacto, 5=Muy alto impacto)	Estadístico				
	Media	Moda	Desviación típica	Asimetría	Curtosis
Presión política	3,95	5	1,07	-0,70	-0,75
Inestabilidad normativa	3,74	4	1,14	-0,64	-0,40
Litigios e impugnaciones	3,59	5	1,13	-0,21	-1,14
Baja participación en el mercado	3,61	5	1,18	-0,39	-0,85
Inestabilidad presupuestaria	3,37	5	1,37	-0,22	-1,22
Reclamaciones contratistas	3,18	2	1,16	-0,01	-1,04
Limitaciones tecnológicas	3,24	3	1,23	0,02	-1,06
Competencia limitada	3,46	4	1,15	-0,39	-0,69

Fuente: elaboración propia.

Las frecuencias agrupadas en las categorías «alto y muy alto» y «bajo y muy bajo», proporcionadas por los expertos respecto a la percepción del impacto de cada aspecto evaluado, se detallan en la tabla 6.

TABLA 6. ASPECTOS EXTERNOS QUE PUEDEN AFECTAR NEGATIVAMENTE O DIFICULTAR EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA 2014/24/UE EN EL SECTOR PÚBLICO

Aspectos externos en el sector público (1=Muy bajo impacto, 5=Muy alto impacto)	Frecuencias (%)					
	Público + Privado		Público		Privado	
	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo
Inestabilidad normativa	63,20	15,80	65,00	17,50	61,10	13,90
Presión política	72,40	18,80	70,00	22,50	75,00	8,30
Litigios e impugnaciones	53,90	21,10	45,00	25,00	63,90	16,70

Aspectos externos en el sector público (1=Muy bajo impacto, 5=Muy alto impacto)	Frecuencias (%)					
	Público + Privado		Público		Privado	
	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo
Baja participación en el mercado	54,20	19,70	60,00	15,00	50,00	25,00
Inestabilidad presupuestaria	47,40	30,30	37,50	45,00	58,30	13,90
Reclamaciones contratistas	43,40	34,20	42,50	42,50	44,40	25,00
Limitaciones tecnológicas	40,80	31,60	45,00	25,00	25,00	38,90
Competencia limitada	53,90	22,40	65,00	20,00	41,70	25,00

Fuente: elaboración propia.

El análisis de los aspectos externos, considerados como amenazas para la implementación efectiva de la contratación pública estratégica, permite identificar riesgos que trascienden la esfera interna de las organizaciones y afectan al conjunto del sistema.

En el agregado de respuestas, las presiones políticas (media: 3,95; 72,4 % «alto/muy alto»), la inestabilidad normativa (3,74; 63,2 %) y la falta de participación del mercado (3,61; 54,2 %) aparecen como las amenazas más relevantes, con frecuencias «alto/muy alto» superiores al 54 %. Los recursos e impugnaciones (3,59; 53,9 %), la limitada competencia (3,46; 53,9 %) y la inestabilidad presupuestaria (3,37; 47,4 %) también son señalados como aspectos que dificultan la consolidación de un modelo estratégico.

Desde la óptica de los expertos públicos, la interferencia política y los cambios normativos son percibidos como amenazas especialmente graves, alcanzando frecuencias cercanas al 65-70 %. La preocupación por los recursos y las impugnaciones es también más acusada en este grupo, lo que puede explicarse por la responsabilidad directa en la gestión y resolución de estos conflictos. La falta de participación del mercado y la limitada competencia se consideran problemáticas, aunque con menor intensidad que en el sector privado.

Los expertos privados, por su parte, otorgan mayor relevancia a las presiones políticas (75 %) y a los recursos e impugnaciones que paralizan o retrasan los procedimientos (63,9 %). La inestabilidad presupuestaria y la incertidumbre normativa son también valoradas como amenazas significativas, aunque la interferencia política se percibe con menor intensidad que en el sector público, posiblemente por la distancia respecto a los procesos internos de toma de decisiones. La falta de participación del mercado y la limitada competencia, aspectos que inciden directamente en sus posibilidades de acceso y éxito en los procedimientos de contratación, son vistos por el sector privado con menor incidencia que en el sector público.

Las diferencias en la valoración de los aspectos externos entre ambos sectores permiten suponer que el sector público, al estar expuesto directamente a la presión política y a la volatilidad normativa, experimenta con mayor intensidad los efectos de estos riesgos. El sector privado, en cambio, focaliza su preocupación en la apertura y dinamismo del mercado, así como en la estabilidad de las condiciones de competencia. Esta dualidad de perspectivas subraya la necesidad de diseñar estrategias de mitigación diferenciadas, que atiendan tanto a la gobernanza institucional como a la promoción de un entorno competitivo y transparente.

Como observaciones adicionales, la frecuencia de respuestas «bajo/muy bajo» es considerablemente menor en estos aspectos, lo que refuerza la percepción de que las amenazas externas son un reto real y persistente para la Administración pública. Además, la existencia de reclamaciones de contratistas y limitaciones tecnológicas también aparece como amenaza, aunque con menor impacto relativo.

Las desviaciones típicas, que oscilan entre 1,07 y 1,37 (véase la tabla 5), reflejan una dispersión moderada-alta en las valoraciones de los aspectos externos, lo que sugiere una percepción variable de su impacto entre los expertos. Los coeficientes de asimetría, en su mayoría negativos, indican una tendencia de las respuestas hacia los valores altos de la escala Likert, evidenciando que las amenazas externas son consideradas, en general, de alto impacto.

Sin embargo, la magnitud de la asimetría es menor que en los aspectos internos, lo que sugiere una mayor presencia de respuestas en los valores intermedios y una percepción algo más matizada de estos riesgos.

Los valores de curtosis, predominantemente negativos, apuntan a una distribución platicúrtica, es decir, más aplanada que la normal, lo que implica que las respuestas están más dispersas y menos concentradas en torno a la media.

Esta dispersión puede estar relacionada con la variabilidad en la incidencia de estos aspectos según el entorno institucional y el rol de los expertos consultados.

En suma, la combinación de dispersión elevada, asimetría y curtosis negativas sugiere que, aunque las amenazas externas son reconocidas como obstáculos significativos, su impacto es percibido de manera más heterogénea que las debilidades internas, subrayando la importancia de estrategias de mitigación flexibles y adaptadas a los distintos contextos.

4.3.3. Análisis factorial de los aspectos influyentes en el sector público

En el sector público se consideraron 26 aspectos (18 internos y 8 externos) que fueron factorizados en 6 y 2 factores, respectivamente. En ambos casos, esos factores explicaron más del 50 % de la varianza observada (véase la tabla 7).

TABLA 7. NÚMERO DE ASPECTOS CONSIDERADOS EN LA INVESTIGACIÓN. FACTORES OBTENIDOS Y PORCENTAJE DE LA VARIANZA EXPLICADA POR CADA FACTOR. SECTOR PÚBLICO

Análisis factorial exploratorio		Aspectos iniciales	Factores subyacentes			% de la varianza explicada
Sector público	Aspectos internos	26	18	6	A-F	69,15
	Aspectos externos		8	2	G-H	50,60

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se identifican los factores para el sector público y los aspectos que los respaldan. El número entre paréntesis es el «valor de carga» obtenido en la matriz de configuración para cada aspecto.

4.3.3.1. Internas en el sector público

Factor A: «Déficit en sistemas de control y mejora de la gestión contractual»

1. Falta de indicadores. Carencia de indicadores de seguimiento y evaluación de contratos (0,846).
2. Protocolos insuficientes. Falta de protocolos internos claros de supervisión y control de contratos (0,699).
3. Ausencia de mejora continua. Escasa cultura de mejora continua y evaluación posterior (0,567).
4. Resistencia al cambio. Inercia organizativa y resistencia al cambio (0,445).
5. Desconocimiento del mercado y precios de referencia (0,404).
6. Carencia digital. Falta de herramientas digitales para gestión de expedientes y contratos (0,478).

Los seis aspectos hacen referencia a deficiencias estructurales y culturales en la gestión de contratos dentro del sector público. El hilo conductor es la ausencia de mecanismos efectivos para el control, supervisión y mejora de la gestión contractual.

Factor B: «Déficit de inteligencia y diálogo de mercado previo a la licitación»

1. Ausencia de diálogo de mercado. Falta de mecanismos de diálogo con el mercado antes de licitar (0,801).
2. Desconocimiento del mercado y precios de referencia (0,494).

Ambos aspectos están claramente relacionados con la ausencia de interacción y conocimiento previo del mercado antes de iniciar los procesos de licitación. Esto implica que el sector público no establece canales de comunicación o consulta con los agentes del mercado, lo que deriva en un desconocimiento de las condiciones, actores y precios de referencia.

Factor C: «Limitaciones técnicas y organizativas en la gestión contractual»

1. Dificultad normativa. Dificultades para interpretar la normativa de contratación (0,854).
2. Falta de coordinación. Escasa coordinación entre áreas técnicas y contratación (0,635).
3. Déficit técnico. Falta de personal técnico suficiente para gestionar contratos (0,431).

Los tres aspectos están relacionados con limitaciones internas en la capacidad técnica y organizativa para gestionar adecuadamente los contratos. El denominador común es la debilidad en la estructura y capacidades técnicas y organizativas necesarias para una gestión contractual eficiente y conforme a la normativa.

Factor D: «Ineficiencia administrativa y burocrática en los procesos internos»

1. Largos plazos. Plazos internos de tramitación demasiado largos (-0,881).
2. Burocracia interna. Procedimientos internos excesivamente burocráticos (-0,843).

Ambos aspectos reflejan ineficiencias en los procesos internos de la organización. El hilo conductor es la presencia de barreras administrativas que ralentizan y dificultan la gestión interna¹.

Factor E: «Déficit de autonomía y recursos internos en la gestión contractual»

1. Dependencia jurídica externa. Dependencia excesiva de asesorías jurídicas externas (-0,812).
2. Carencia digital. Falta de herramientas digitales para gestión de expedientes y contratos (-0,492).

Ambos aspectos reflejan limitaciones en la autonomía y en la capacidad interna del sector público para gestionar eficazmente los contratos. El denominador común es la insuficiencia de recursos internos (tanto tecnológicos como de conocimiento jurídico) que obliga a depender de agentes externos.

Factor F: «Rigidez organizativa y déficit de adaptación en la gestión de la contratación»

1. Resistencia al cambio. Inercia organizativa y resistencia al cambio (0,42).
2. Definición deficiente. Deficiente definición de necesidades o alcance de los pliegos (0,804).
3. Falta de coordinación y control. Falta de coordinación con órganos de control (intervención, fiscalización) (0,57).
4. Falta de criterios sociales. Desconocimiento de criterios sociales, de sostenibilidad e innovación (0,40).

Los cuatro aspectos reflejan problemas en la adaptación, planificación y coordinación organizativa en los procesos de contratación. El denominador común es la limitación en la capacidad del sector público para adaptarse, coordinarse y planificar de forma alineada con los nuevos retos y exigencias en la contratación pública.

4.3.3.2. Externas en el sector público

Factor G: «Inestabilidad e interferencias externas en la gestión contractual»

1. Presión política. Presiones políticas e intereses ajenos que interfieren en los procesos (0,743).
2. Inestabilidad normativa. Cambios normativos frecuentes que generan incertidumbre (0,687).
3. Inestabilidad presupuestaria o falta de fondos para ejecutar contratos (0,537).
4. Reclamaciones de contratistas por modificaciones o interpretación de pliegos (0,509).
5. Litigios e impugnaciones. Recursos e impugnaciones que paralizan o retrasan procedimientos (0,493).

Los cinco aspectos hacen referencia a factores externos e inestabilidad en el entorno de la contratación pública. El denominador común es la influencia de factores externos y la inestabilidad del entorno institucional, normativo y financiero, que generan incertidumbre y dificultan la gestión contractual.

Factor H: «Barreras tecnológicas y de mercado en la contratación pública»

1. Reclamaciones de contratistas por modificaciones o interpretación de pliegos (-0,42).
2. Limitaciones tecnológicas para avanzar en digitalización y control (-0,871).

¹ Las cargas negativas indican que, a mayor presencia de estos problemas, menor será la puntuación en el factor. Sin embargo, para la denominación conceptual del factor, lo relevante es el contenido de los aspectos.

3. Competencia limitada. Limitada competencia en algunos sectores estratégicos (-0,771).

4. Baja participación en el mercado. Falta de participación del mercado, licitaciones desiertas (-0,516).

Los aspectos reflejan barreras externas y tecnológicas que afectan la eficiencia y competitividad en los procesos de contratación. El denominador común es la existencia de obstáculos tecnológicos y de mercado que dificultan la concurrencia, la innovación y la resolución eficiente de los procesos de contratación.

4.4. Análisis estadístico de los aspectos influyentes en el sector privado

Se solicitó a los expertos en contratación pública la evaluación de los elementos que afectan negativamente al sector privado en dos ámbitos:

- Aspectos internos que representan debilidades y dificultan el cumplimiento de la misión estratégica de la Directiva.
- Aspectos externos identificados como amenazas que pueden obstaculizar dicha misión.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos.

4.4.1. Aspectos internos

Las tablas 8 y 9 recogen, respectivamente, los resultados estadísticos y las frecuencias relativas a los aspectos internos de organización en el sector privado que dificultan el desarrollo de la misión estratégica de la Directiva.

En la tabla 8 se aportan los resultados del estadístico, clasificados de mayor valoración a menor valor medio obtenido en la escala Likert (1-5).

TABLA 8. ASPECTOS INTERNOS DE ORGANIZACIÓN EN EL SECTOR PRIVADO QUE DIFICULTAN EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA 2014/24/UE. ESTADÍSTICOS

Aspectos internos del sector privado	Estadístico				
	Media	Moda	Desviación típica	Asimetría	Curtosis
Sobrecarga técnica	4,01	5	1,01	-0,82	-0,05
Recursos insuficientes	3,99	5	1,09	-0,99	0,45
Interpretación compleja	3,79	4	0,98	-0,51	-0,31
Formación insuficiente	3,78	4	1,1	-0,89	0,29
Desconocimiento normativo	3,75	4	1,07	-0,61	-0,34
Personal no especializado	3,7	4	1,08	-0,66	0,11
Ofertas no competitivas	3,54	4	1,14	-0,58	-0,28
Adaptación limitada	3,5	4	1,1	-0,25	-0,84
Cumplimiento administrativo	3,42	4	1,2	-0,45	-0,7
Estrategia comercial débil	3,34	4	1,13	-0,31	-0,78
Solvencia documental limitada	3,28	4	1,28	-0,3	-0,92
Experiencia pública escasa	3,22	4	1,22	-0,35	-0,74
Dependencia contractual	3,21	3	1,04	-0,14	-0,42
Herramientas digitales ausentes	3,2	3	1,13	-0,29	-0,55
Desalineación departamental	3,17	4	1,2	-0,29	-0,75
Mejora continua limitada	3,11	4	1,27	-0,32	-0,99

Aspectos internos del sector privado	Estadístico				
	Media	Moda	Desviación típica	Asimetría	Curtosis
Resistencia procedimental	2,95	3	1,13	−0,18	−0,73
Canales informativos desconocidos	2,79	3	1,19	−0,02	−0,75

Fuente: elaboración propia.

La tabla 9 muestra los resultados de las frecuencias agrupadas en las categorías «alto y muy alto» y «bajo y muy bajo», según lo indicado por los expertos sobre la percepción del impacto de cada aspecto evaluado en el sector privado.

TABLA 9. FRECUENCIAS DE LOS ASPECTOS INTERNOS DE ORGANIZACIÓN EN EL SECTOR PRIVADO QUE DIFICULTAN EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA 2014/24/UE

Aspectos internos del sector privado	Frecuencias (%)					
	Público + Privado		Público		Privado	
	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo
Sobrecarga técnica	72,4	9,2	65,0	15,0	80,6	2,8
Recursos insuficientes	71,1	9,2	67,5	12,5	75,0	5,6
Interpretación compleja	64,5	10,5	72,5	5,0	55,6	16,7
Formación insuficiente	68,4	13,2	77,5	10,0	58,3	16,7
Desconocimiento normativo	64,4	14,5	70,0	12,5	58,4	16,7
Personal no especializado	59,2	10,5	55,0	10,0	63,8	11,1
Ofertas no competitivas	56,6	17,1	60,0	15,0	52,7	19,4
Adaptación limitada	52,7	21,1	55,0	20,0	50,0	22,2
Cumplimiento administrativo	53,9	23,7	60,0	12,5	47,2	36,1
Estrategia comercial débil	51,3	26,3	57,5	25,0	44,4	27,8
Solvencia documental limitada	47,3	27,6	55,0	20,0	38,8	36,1
Experiencia pública escasa	46,1	26,3	52,5	20,0	38,9	33,3
Dependencia contractual	39,4	23,7	42,5	25,0	36,1	22,2
Herramientas digitales ausentes	42,1	25,0	42,5	27,5	41,7	22,2
Desalineación departamental	43,5	27,6	45,0	22,5	41,6	33,3
Mejora continua limitada	46,0	31,6	50,0	27,5	41,7	36,1
Resistencia procedimental	34,2	32,9	37,5	35,0	30,5	30,6
Canales informativos desconocidos	26,3	35,5	30,0	30,0	22,2	41,7

Fuente: elaboración propia.

El análisis de los aspectos internos que dificultan la aplicación estratégica de la Directiva 2014/24/UE en el sector privado revela una estructura de debilidades organizativas con un impacto significativo y homogéneo, según la percepción de los expertos consultados. La sobrecarga de trabajo del equipo técnico para

la preparación de ofertas destaca como la principal debilidad (media=4,01; moda=5), con una asimetría negativa (-0,82) que indica una concentración de respuestas en los valores más altos de la escala, y una curtosis próxima a la mesocúrtica (-0,05), lo que sugiere una distribución relativamente normal, pero con tendencia a la homogeneidad en la percepción del problema.

La frecuencia de expertos que consideran este factor como de alto o muy alto impacto es especialmente elevada en el sector privado (80,6 %), superando incluso la percepción conjunta de ambos sectores (72,4 %) y la del sector público (65 %). Este patrón se repite en otros aspectos críticos, como los recursos limitados para preparar licitaciones complejas (media=3,99; moda=5; asimetría=-0,99; curtosis=0,45), donde la percepción de alto impacto es también más acusada en el sector privado (75 %) frente al público (67,5 %).

Otros aspectos internos relevantes incluyen las dificultades para interpretar pliegos y criterios de adjudicación (media=3,79; asimetría=-0,51), la falta de formación específica en procesos de licitación pública (media=3,78; asimetría=-0,89) y el desconocimiento de la normativa de contratación pública (media=3,75; asimetría=-0,61). En todos estos casos, la moda se sitúa en 4, reflejando una percepción mayoritaria de impacto elevado, y la asimetría negativa refuerza la tendencia a valorar estos aspectos como problemáticos.

Cabe destacar que la dispersión de las respuestas, medida por la desviación típica, es relativamente baja en los aspectos más críticos (en torno a 1), lo que indica consenso entre los expertos. Aspectos como la falta de personal especializado, la dificultad para elaborar ofertas técnico-económicas competitivas y la falta de alineación interna entre departamentos presentan también medias superiores a 3 y frecuencias de percepción de alto impacto notables, especialmente en el sector privado.

En contraste, aspectos como la resistencia interna a los procedimientos de contratación pública (media=2,95; asimetría=-0,18) y el desconocimiento de canales de información de licitaciones (media=2,79; asimetría=-0,02) muestran una menor percepción de impacto, aunque no dejan de ser relevantes para una implementación eficaz de la Directiva.

4.4.2. Aspectos externos

Las tablas 10 y 11 recogen, respectivamente, los resultados estadísticos y las frecuencias relativas a los aspectos externos de organización en el sector privado que dificultan el desarrollo de la misión estratégica de la Directiva 2014/24/UE.

En la tabla 10 se aportan los resultados del estadístico, clasificados de mayor valoración a menor valor medio obtenido en la escala Likert (1-5).

TABLA 10. ASPECTOS EXTERNOS QUE PUEDEN AFECTAR NEGATIVAMENTE O DIFICULTAR EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA 2014/24/UE EN EL SECTOR PRIVADO. ESTADÍSTICO

Aspectos externos del sector privado	Estadístico				
	Media	Moda	Desviación típica	Asimetría	Curtosis
Presión precios	4,04	4	0,96	-1,01	0,69
Complejidad administrativa	3,86	4	1,08	-0,81	0,18
Barreras PYMES	3,72	4	1,16	-0,75	-0,25
Competencia desleal	3,64	4	1,12	-0,55	-0,45
Cambios normativos	3,63	4	1,12	-0,81	0,10
Transparencia limitada	3,57	4	1,19	-0,40	-0,93
Sostenibilidad limitada	3,50	4	1,09	-0,22	-1,03
Retrasos contractuales	3,22	3 y 4 (*)	1,23	-0,09	-1,01
Incertidumbre de pagos	3,08	2	1,37	0,01	-1,26

(*) Se detectaron dos modas.

Fuente: elaboración propia.

La tabla 11 presenta las frecuencias que los expertos han agrupado en las categorías de «alto y muy alto» y «bajo y muy bajo», según su percepción sobre el impacto de cada aspecto evaluado en el sector privado.

TABLA 11. FRECUENCIAS DE LOS ASPECTOS EXTERNOS QUE PUEDEN AFECTAR NEGATIVAMENTE O DIFICULTAR EL DESARROLLO DE LA MISIÓN ESTRATÉGICA DE LA 2014/24/UE EN EL SECTOR PRIVADO

Aspectos externos del sector privado	Frecuencias					
	Público + Privado		Público		Privado	
	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo	Alto/ Muy alto	Bajo/ Muy bajo
Presión precios	78,9	9,2	72,5	12,5	86,1	5,6
Complejidad administrativa	67,1	10,5	77,5	5	55,6	16,7
Barreras pymes	65,7	17,1	60	22,5	72,3	11,1
Competencia desleal	60,5	17,1	52,5	20	69,4	13,9
Cambios normativos	64,5	15,8	67,5	15	61,1	16,7
Transparencia limitada	57,9	23,7	42,5	35	75	11,1
Sostenibilidad limitada	55,2	23,7	57,5	25	51,7	22,2
Retrasos contractuales	43,4	31,6	40	37,5	47,2	25
Incertidumbre de pagos	40,8	39,5	32,5	47,5	50	30,6

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los aspectos externos, la presión de precios en las licitaciones que reduce los márgenes de beneficio emerge como la amenaza más significativa (media=4,04; moda=4; asimetría=-1,01; curtosis=0,69). La fuerte asimetría negativa indica que la mayoría de los expertos sitúan este factor en los valores más altos de la escala, y la curtosis positiva sugiere una concentración de respuestas en torno a la media. La frecuencia de percepción de alto o muy alto impacto es especialmente elevada en el sector privado (86,1%), superando la media conjunta (78,9%) y la del sector público (72,5%).

La complejidad administrativa (media=3,86; asimetría=-0,81) y las barreras de acceso a licitaciones para pymes (media=3,72; asimetría=-0,75) también presentan frecuencias de alto impacto superiores en el sector privado (55,6% y 72,3%, respectivamente) en comparación con el sector público, lo que pone de manifiesto la percepción de un entorno especialmente restrictivo para las empresas privadas y, en particular, para las de menor tamaño.

La competencia desleal o la existencia de licitaciones con bajas anormales o desproporcionadas (media=3,64; asimetría=-0,55) y los cambios normativos que afectan a la planificación y a la oferta (media=3,63; asimetría=-0,81) refuerzan la percepción de un entorno inestable y competitivo, donde la incertidumbre y la falta de previsibilidad dificultan la planificación estratégica. La falta de transparencia o de criterios claros en la adjudicación (media=3,57; asimetría=-0,40) y las dificultades para cumplir criterios de sostenibilidad o innovación sin apoyo económico (media=3,50; asimetría=-0,22) completan el cuadro de amenazas externas más relevantes.

Por último, aspectos como los retrasos o paralización de contratos por recursos de otros licitadores (media=3,22; asimetría=-0,09) y la incertidumbre en los plazos de pago por parte del organismo público (media=3,08; asimetría=0,01) presentan una percepción de impacto más moderada, aunque la curtosis negativa en ambos casos indica una mayor dispersión en las respuestas, reflejando la variabilidad de experiencias entre los expertos.

4.4.3. Análisis factorial de los aspectos influyentes en el sector privado

En el sector privado se evaluaron 28 aspectos, distribuidos en 19 internos y 9 externos, los cuales fueron agrupados en cinco y tres factores, respectivamente. En ambos casos, dichos factores explicaron más del 64 % de la variación observada.

TABLA 12. NÚMERO DE ASPECTOS CONSIDERADOS EN LA INVESTIGACIÓN. FACTORES OBTENIDOS Y PORCENTAJE DE LA VARIANZA EXPLICADA POR CADA FACTOR. SECTOR PRIVADO

Análisis factorial exploratorio		Aspectos iniciales		Factores subyacentes		% de la varianza explicado
Sector privado	Aspectos internos	28	19	5	I-M	74,54
	Aspectos externos		9	3	N-P	64,48

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se presentan los factores identificados en el sector privado y los aspectos que los respaldan. El número entre paréntesis es el valor de carga obtenido en la matriz de configuración.

4.4.3.1. Internas en el sector privado

Factor I: «Déficit de capacidades internas para la gestión y adaptación en licitaciones públicas»

1. Herramientas digitales ausentes. Carencia de herramientas digitales para gestionar licitaciones y seguimiento (0,781).
2. Adaptación limitada. Dificultad para adaptar la oferta a criterios de sostenibilidad o innovación (0,756).
3. Resistencia procedimental. Resistencia interna a adaptarse a procedimientos de contratación pública (0,593).
4. Canales informativos desconocidos. Desconocimiento de canales de información de licitaciones (0,527).
5. Desalineación departamental. Falta de alineación interna entre departamentos para preparar licitaciones (0,456).
6. Experiencia pública escasa. Poca experiencia previa en contratos públicos (0,425).

Los aspectos reflejan, en el sector privado, limitaciones internas en la preparación y gestión de licitaciones públicas. El denominador común es la insuficiencia de capacidades y recursos internos para afrontar con éxito los procesos de licitación pública, especialmente en contextos que exigen adaptación, innovación y coordinación.

Factor J: «Déficit de recursos y especialización para la preparación de licitaciones»

1. Recursos insuficientes. Recursos limitados para preparar licitaciones complejas (0,899).
2. Sobrecarga técnica. Sobrecarga de trabajo del equipo técnico para preparar ofertas (0,866).
3. Ofertas no competitivas. Dificultades para elaborar ofertas técnico-económicas competitivas (0,551).
4. Personal no especializado. Falta de personal especializado en licitaciones públicas (0,508).

Los cuatro aspectos reflejan limitaciones internas de recursos humanos y capacidades técnicas para afrontar procesos de licitación pública, especialmente cuando son complejos o requieren un alto nivel de especialización. El denominador común es la insuficiencia de recursos y capacidades especializadas para preparar y presentar ofertas competitivas en procesos de licitación pública.

Factor K: «Déficit de competencias y conocimientos en licitación pública»

1. Ofertas no competitivas. Dificultades para elaborar ofertas técnico-económicas competitivas (-0,41).
2. Personal no especializado. Falta de personal especializado en licitaciones públicas (-0,419).
3. Interpretación compleja. Dificultades para interpretar pliegos y criterios de adjudicación (-0,847).
4. Desconocimiento normativo. Desconocimiento de la normativa de contratación pública (-0,825).
5. Formación insuficiente. Falta de formación específica en procesos de licitación pública (-0,693).

Todos los aspectos reflejan, en el sector privado, carencias en competencias y conocimientos específicos necesarios para participar con éxito en procesos de licitación pública. El denominador común es la insuficiencia de capacidades técnicas, normativas y formativas para afrontar con éxito los procesos de licitación pública.

Factor L: «Déficit de experiencia y capacidades administrativas en licitación pública»

1. Canales informativos desconocidos. Desconocimiento de canales de información de licitaciones (-0,453).
2. Cumplimiento administrativo. Dificultad para cumplir con exigencias administrativas de la licitación (-0,904).
3. Solvencia documental limitada. Falta de capacidad para presentar documentación de solvencia técnica y económica (-0,896).
4. Experiencia pública escasa. Poca experiencia previa en contratos públicos (-0,501).

Todos los aspectos reflejan limitaciones internas y falta de experiencia en la participación en procesos de licitación pública. El denominador común es la insuficiencia de experiencia, conocimientos y capacidades administrativas para afrontar con éxito los procedimientos de licitación pública.

Factor M: «Déficit estratégico y cultural en la gestión del mercado público»

1. Dependencia contractual. Excesiva dependencia de contratos públicos para la facturación del operador económico (-0,952).
2. Estrategia comercial débil. Falta de estrategia comercial orientada al mercado público (-0,59).
3. Mejora continua limitada. Escasa cultura de mejora continua en licitaciones públicas (-0,531).

Los aspectos reflejan limitaciones estratégicas y culturales en la relación del operador económico con el mercado público. El denominador común es la debilidad en la estrategia y cultura organizativa para operar de manera sostenible y competitiva en el mercado público.

4.4.3.2. Externas en el sector privado

Factor N: «Déficit de transparencia y equidad competitiva en la contratación pública»

1. Transparencia limitada. Falta de transparencia o criterios de adjudicación poco claros (0,826).
2. Barreras pyme. Barreras de acceso a licitaciones para pymes (solvencia, garantías, experiencia previa) (0,659).
3. Presión de precios en licitaciones que reducen los márgenes de beneficio (0,649).
4. Competencia desleal o licitaciones con bajas anormales o desproporcionadas (0,513).

Todos los aspectos reflejan problemas en la equidad, accesibilidad y transparencia de los procesos de licitación pública. El denominador común es la existencia de obstáculos y prácticas que dificultan la competencia justa, la transparencia y la participación equitativa en los procesos de contratación pública.

Factor O: «Obstáculos normativos y administrativos para la planificación y gestión contractual»

1. Cambios normativos que afectan a la planificación y a la oferta (0,894).
2. Complejidad administrativa (0,870).

Ambos aspectos reflejan dificultades externas que complican la gestión y la planificación en los procesos de contratación pública. El denominador común es la presencia de obstáculos normativos y administrativos que dificultan la planificación eficiente y la participación en procesos de contratación.

Factor P: «Riesgos e incertidumbres externas en la ejecución contractual»

1. Retrasos contractuales. Retrasos o paralización de contratos por recursos de otros licitadores (-0,886).
2. Incertidumbre de pagos. Incertidumbre en plazos de pago por parte del organismo público (-0,660).
3. Sostenibilidad limitada. Dificultades para cumplir criterios de sostenibilidad o innovación sin apoyo económico (-0,438).

Los aspectos reflejan obstáculos externos y financieros que afectan la ejecución y viabilidad de los contratos públicos. El denominador común es la presencia de riesgos e incertidumbres externas (jurídicas, financieras y de apoyo económico) que dificultan la ejecución eficiente y sostenible de los contratos públicos.

5. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Los hallazgos de esta investigación sugieren que la transición hacia una contratación pública estratégicamente orientada en España se enfrenta a un conjunto de obstáculos que actúan simultáneamente en

distintos planos: organización interna, capacidades técnicas, diseño procedimental, entorno institucional y funcionamiento del mercado.

La identificación de 54 aspectos críticos y su agrupación en 16 factores latentes permite interpretarlos no como problemas aislados, sino como barreras concurrentes que tienden a acumularse y, en algunos casos, a reforzarse mutuamente, lo que ayuda a entender por qué reformas parciales –centradas en un único factor– han tenido efectos limitados en la práctica.

La lectura que se propone es, por tanto, jurídico-empírica. El artículo no pretende realizar un examen dogmático individualizado de cada institución de la contratación pública estratégica, sino analizar las condiciones que favorecen o dificultan su efectividad práctica. Desde esta perspectiva, los factores identificados permiten observar cómo determinadas instituciones, técnicas y herramientas previstas en la Directiva 2014/24/UE y en la LCSP –como la planificación contractual, la incorporación de criterios sociales, ambientales o innovadores, las consultas preliminares del mercado, la división en lotes, la profesionalización de la compra pública o el seguimiento de la ejecución– pueden verse condicionadas por déficits organizativos, cargas procedimentales, limitaciones técnicas, presiones competitivas o insuficiencias de mercado. La aportación jurídica del estudio no reside, por tanto, en reconstruir el régimen jurídico de cada una de estas figuras, sino en mostrar empíricamente qué obstáculos dificultan que desplieguen plenamente su finalidad estratégica.

5.1. Obstáculos organizativos internos percibidos en el sector público

Para comprender cómo estas debilidades estructurales condicionan la aplicación estratégica de la Directiva en las Administraciones públicas, se analizan a continuación los principales patrones internos identificados.

5.1.1. Carga procedimental y capacidades limitadas: un patrón de gestión defensiva (factores C y D)

En el sector público, el obstáculo interno que se percibe con mayor intensidad se concentra en la ineficiencia procedimental. La carga burocrática y la duración de la tramitación aparecen entre los elementos más señalados, con porcentajes elevados de respuestas «alto/muy alto». La implicación es bastante directa: cuando la tramitación ordinaria ya se vive como pesada, la incorporación de objetivos estratégicos (sociales, ambientales o de innovación) puede percibirse como una exigencia adicional que aumenta la complejidad y la exposición del gestor.

A esta dificultad se suma el déficit de capacidades reflejado en el factor C («Limitaciones técnicas y organizativas en la gestión contractual»), donde destacan formación insuficiente y la falta de perfiles especializados. En términos organizativos, esta combinación puede favorecer una pauta prudente o conservadora: más dependencia de plantillas, menos margen para criterios cualitativos complejos y una tendencia a «blindar» el expediente.

En ese contexto, es comprensible que se consolide el patrón descrito en el factor D («Ineficiencia administrativa y burocrática en los procesos internos»): se prioriza lo formalmente seguro y defendible frente a diseños que requieren juicio técnico, evaluación cualitativa y seguimiento.

Esta lectura es compatible con diagnósticos externos. Los informes de OIReScon (2023; 2024) muestran que, pese a una tendencia creciente en la incorporación de criterios estratégicos –con una media del 32,73 % para el período 2020-2024–, el avance es lento y el punto de partida era muy bajo: en 2020 solo el 17,57 % de los expedientes analizados incluía criterios sociales, medioambientales o de innovación, y los criterios específicos de innovación siguen siendo los menos utilizados en todos los años analizados.

La evaluación de la Comisión Europea (2025) apunta en el mismo sentido: los objetivos de simplificación y flexibilidad se han cumplido solo parcialmente, y el uso del procedimiento abierto –el más estandarizado– aumentó del 73 % al 82 % tras la reforma, lo que sugiere que disponer de más opciones procedimentales no se ha traducido en mayor flexibilidad práctica. A partir de estos elementos, cabe plantear –sin convertirlo en causalidad– un posible mecanismo de retroalimentación: capacidades limitadas pueden traducirse en pliegos más prescriptivos o menos operativos; ello tiende a aumentar consultas, subsanaciones y carga procedimental, alimentando la percepción de plazos excesivos y burocracia.

La idea de gestión defensiva encuentra respaldo empírico en Tukiainen *et al.* (2023), quienes, a partir de un estudio con 933 funcionarios de contratación en Finlandia y Alemania, muestran que los gestores priorizan evitar proveedores con mal historial previo y precios inesperadamente altos por encima de optimizar resultados, y que el 38 % identifica la rigidez regulatoria como su principal obstáculo.

En consecuencia, aliviar la carga procedimental probablemente exige algo más que ajustes normativos: requiere también invertir en capacitación especializada y reducir la presión de tramitación para que los gestores tengan tiempo y herramientas para incorporar criterios cualitativos en su trabajo diario.

5.1.2. *Diálogo con el mercado y consultas preliminares: una práctica todavía poco normalizada (factor B)*

El factor B no apunta tanto a recursos o tramitación como a una condición anterior a la licitación: conocer el mercado antes de licitar. Se articula alrededor de dos elementos: la falta de consultas previas al mercado y el desconocimiento de mercado/precios de referencia.

Desde un punto de vista funcional, cuando la Administración prepara el expediente sin haber consultado previamente al mercado, es razonable esperar pliegos poco ajustados a la realidad: excesivamente prescriptivos, con requisitos conservadores o con criterios difíciles de aplicar. Esto es especialmente relevante en licitaciones con aspiraciones de innovación o sostenibilidad, donde el comprador necesita saber qué existe, qué es verificable y qué costes/condiciones requiere el mercado. La literatura sobre compra pública innovadora ha insistido en esta misma idea: Uyarra *et al.* (2014) identifican la falta de interacción previa como una de las barreras recurrentes, junto con la preferencia por especificaciones detalladas frente a planteamientos orientados a resultados y las limitaciones competenciales del comprador para gestionar el riesgo.

En este marco, resulta pertinente recordar que el derecho europeo contempla instrumentos para ordenar esa interacción previa (consultas preliminares del mercado y reglas de participación previa), precisamente para explorar soluciones sin distorsionar la competencia. Si, como sugieren los expertos, estas herramientas se usan de forma limitada o episódica, el coste no es menor: se reduce la capacidad de diseñar licitaciones abiertas y operativas, y se estrecha el espacio para que el mercado aporte soluciones distintas a las tradicionales.

En último término, esto remite de nuevo a la profesionalización: el diálogo de mercado exige competencias que van más allá del dominio jurídico (análisis de mercado, definición de necesidades, gestión de proyectos y negociación). Cuando esas capacidades no están consolidadas, el diálogo tiende a quedar en un plano formal y la compra por resultados se vuelve excepcional.

5.2. Amenazas externas percibidas en el sector público

Una vez examinados los condicionantes internos, resulta necesario atender a los elementos del entorno que limitan la capacidad de planificación y actuación del sector público.

5.2.1. *Inestabilidad, interferencias y litigiosidad: menos margen para planificar (factor G)*

El factor G recoge algo que cualquier gestor público reconocerá: la dificultad de planificar y sostener decisiones cuando el entorno cambia con frecuencia y está sujeto a presiones externas. Las interferencias políticas, la inestabilidad normativa y presupuestaria, y la litigiosidad asociada a recursos e impugnaciones configuran un marco en el que la contratación estratégica –que exige continuidad, criterios verificables y capacidad de seguimiento– encuentra poco margen para consolidarse.

El efecto más relevante no es solo el retraso puntual, sino el desplazamiento de recursos: cuando la organización dedica energía a reaccionar ante cambios normativos, adaptar plantillas y pliegos, y resolver reclamaciones e impugnaciones, queda menos capacidad para invertir en aprendizaje y en procedimientos más sofisticados.

La divergencia entre sectores aporta una lectura complementaria. El sector público tiende a vivir estas presiones como interferencia directa en la toma de decisiones y como incremento de su exposición a la responsabilidad; el sector privado, como incertidumbre, costes de adaptación y riesgo de retrasos. No es una discrepancia sobre el fenómeno, sino una diferencia de posición ante el mismo marco.

5.2.2. *Tecnología y competencia: por qué la contratación electrónica no siempre simplifica (factor H)*

El factor H combina dos cuestiones que, en la práctica, están estrechamente relacionadas: limitaciones tecnológicas para avanzar en digitalización y control, y condiciones de mercado (competencia limitada,

baja participación o licitaciones desiertas). El patrón sugiere que el problema no es solo disponer de plataforma, sino que el ecosistema digital reduzca carga innecesaria (interoperabilidad, usabilidad, reutilización de datos, automatización) y que el diseño de la licitación sea compatible con un mercado capaz de concurrir.

Aquí encaja una paradoja conocida: digitalizar el canal no garantiza simplificación si se mantienen cargas documentales y flujos heredados. La OCDE (2025) ha insistido en que la transformación digital real requiere revisar procesos de extremo a extremo y explotar datos e interoperabilidad; la Comisión Europea (2025) ha señalado también que la contratación electrónica no reduce automáticamente cargas si persisten problemas de integración y exigencias redundantes. En el caso español, Rastrollo Suárez (2021) subraya que la obligatoriedad del canal electrónico no ha eliminado por sí solas dificultades de interoperabilidad, usabilidad y racionalización de trámites, especialmente en entornos con menor capacidad técnica.

Cuando estos elementos confluyen, se entiende mejor por qué pueden aumentar las licitaciones con baja concurrencia o incluso desiertas: si la tecnología no reduce suficientemente el esfuerzo administrativo que exige participar y el número de operadores capaces de concurrir es limitado, el resultado es un círculo poco favorable para la contratación estratégica. La Administración afronta más riesgo de fracaso procedimental; los operadores perciben mayores costes de acceso, y las pymes, con menos recursos administrativos y tecnológicos, quedan en peor posición.

5.3. Obstáculos organizativos internos percibidos en el sector privado

Desde la óptica empresarial, los factores J («Déficit de recursos y especialización para la preparación de licitaciones»), K («Déficit de competencias y conocimientos en licitación pública») y L («Déficit de experiencia y capacidades administrativas en licitación pública») describen un mismo fenómeno en distintos planos: participar con garantías exige recursos técnicos y administrativos, conocimiento normativo y capacidad de cumplimiento documental, y ese coste se percibe como elevado, especialmente para operadores con menor estructura (García Rodríguez *et al.*, 2019).

Esta situación puede tener efectos acumulativos: reducir concurrencia y favorecer estrategias de bajo riesgo (centradas en cumplir mínimos), con menos espacio para propuestas de valor añadido (innovación, sostenibilidad verificable, calidad).

Esta lectura es coherente con Flynn y Davis (2016), que muestran cómo la falta de preparación y recursos de las pymes no es solo un rasgo individual, sino un resultado del diseño y exigencias del sistema. En particular, requisitos de solvencia y experiencia previa pueden generar dinámicas de cierre para nuevos licitadores: sin adjudicaciones es difícil acumular experiencia; sin experiencia, es difícil competir.

Estos resultados aconsejan evitar una lectura exclusivamente empresarial de las dificultades del sector privado. La falta de recursos, experiencia o capacidad documental no depende solo de la organización interna de los licitadores, sino también del modo en que se diseñan los procedimientos: exigencias de solvencia, garantías, acreditación de experiencia previa, configuración de lotes, claridad de los criterios de adjudicación y previsibilidad de la ejecución. Desde esta perspectiva, la participación de las pymes no se favorece únicamente mediante declaraciones programáticas, sino mediante un diseño jurídico del contrato proporcionado al objeto, al mercado y al nivel real de riesgo.

5.4. Amenazas externas percibidas en el sector privado

Además de sus propias limitaciones organizativas, las empresas afrontan un conjunto de presiones externas que configuran un entorno de competencia especialmente exigente.

5.4.1. Precio, transparencia y acceso: el riesgo de una competencia de bajo valor (factor N)

En el sector privado, la presión de precios destaca como amenaza externa dominante. El análisis factorial agrupa en torno a ella un conjunto de elementos que los expertos perciben como relacionados: transparencia limitada en la adjudicación, barreras específicas de acceso para pymes y competencia desleal asociada a bajas anormales. Esta agrupación en el factor N sugiere que el problema no es solo la presión de precios en sí, sino el contexto competitivo en el que se produce.

La lectura de conjunto no es solo que «se compite por precio», sino que una parte del mercado percibe que lo hace en un contexto donde la regla del juego no siempre es suficientemente transparente y donde existen barreras de entrada con impacto particular en empresas pequeñas.

En ese marco, los incentivos para invertir en diferenciación cualitativa pueden debilitarse: si se internaliza que el precio será el organizador principal de la decisión, los componentes sociales, ambientales o de innovación corren el riesgo de quedar como cumplimiento formal. Flynn y Davis (2016) describen esta dinámica como *policy-practice divide* (brecha entre política y práctica): las políticas formalmente orientadas a la calidad y al acceso de pymes no se traducen en práctica real cuando los incentivos del sistema siguen organizados alrededor del precio y cuando las exigencias de participación penalizan a los operadores con menor estructura.

En la misma línea, Loader (2013), a partir de una revisión de la evidencia disponible en el contexto europeo, confirma que los requisitos de solvencia, garantías o experiencia previa tienden a concentrar el mercado en operadores de mayor tamaño, limitando tanto la diversidad de licitadores como la calidad de las propuestas presentadas.

Estos hallazgos deben leerse con cautela: el estudio recoge percepciones, no datos objetivos de adjudicación. Sin embargo, la intensidad del patrón sugiere un riesgo estructural: cuando el mercado percibe que compete principalmente por precio en un entorno donde las reglas del juego no siempre son transparentes, se erosionan los incentivos para invertir en propuestas de mayor valor.

5.4.2. Previsibilidad y ejecución: costes de adaptarse y costes de cumplir (factores O y P)

Junto a la presión competitiva, los expertos del sector privado identifican otro problema: la dificultad de planificar cuando el entorno normativo cambia con frecuencia y la ejecución del contrato está llena de incertidumbres. El factor O recoge cambios normativos y complejidad administrativa, y apunta a dificultades para planificar capacidades y sostener estrategias estables de mercado público. Este punto conecta con lo observado en el entorno del sector público (5.2.1); aquí interesa subrayar sobre todo su efecto en el operador económico: más costes de adaptación, más incertidumbre y mayor dificultad para invertir en especialización.

El factor P añade la perspectiva de la ejecución: una vez adjudicado el contrato, el operador puede enfrentarse a retrasos por recursos e impugnaciones de otros licitadores, a incertidumbre sobre los plazos de pago de la Administración, y a dificultades para cumplir compromisos de sostenibilidad u otros objetivos estratégicos cuando no existen las condiciones o apoyos necesarios para hacerlo.

Aunque el estudio no mide impactos financieros reales, es razonable considerar que estos riesgos pesan de forma desigual: en pymes con menor tesorería, los retrasos y la incertidumbre pueden convertir un contrato viable en un contrato de alto riesgo. El efecto combinado de ambos factores hace plausible una participación más prudente: menos operadores dispuestos a asumir compromisos cualitativos exigentes y, en ciertos sectores, menor competencia efectiva.

5.5. Cumplimiento de hipótesis

Comparativamente, los resultados apoyan las hipótesis planteadas: en el sector público, los déficits de control, mejora e inteligencia de mercado tienen un peso mayor que en el privado; en el sector privado, las presiones competitivas y administrativas superan en relevancia a las debilidades internas de gobernanza.

Esta divergencia refleja la dualidad estructural del sistema: mientras las Administraciones necesitan fortalecer capacidades organizativas y técnicas, los operadores económicos requieren un entorno regulatorio estable, transparente y competitivo.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este estudio ha identificado y estructurado empíricamente los factores que condicionan la aplicación estratégica de la Directiva 2014/24/UE en España, diferenciando entre sector público y sector privado y entre obstáculos internos y presiones externas.

Desde el punto de vista científico, el estudio aporta una sistematización empírica de los obstáculos que condicionan la aplicación estratégica de la contratación pública en España, identificando dimensiones latentes diferenciadas para el sector público y el privado. Esta contribución permite avanzar respecto a aproximaciones meramente descriptivas, al ofrecer una estructura analítica exploratoria que ordena los factores percibidos, compara su peso relativo entre sectores y proporciona una base replicable para futuras investigaciones confirmatorias o comparadas.

La discusión apunta a tres ideas integradoras. Primero, en el sector público, la carga procedimental, el déficit de capacidades y la gestión defensiva del riesgo aparecen como el núcleo más limitante para avanzar en prácticas estratégicas. Segundo, el conocimiento del mercado antes de licitar y el rediseño real de la digitalización funcionan como condiciones de base, no como mejoras marginales. Tercero, en el sector privado, la combinación de presión de precios, barreras de acceso y riesgos de ejecución dibuja un entorno donde competir por valor puede resultar poco rentable o demasiado incierto.

Los resultados muestran que, en el sector público, los condicionantes vinculados a capacidades técnicas, seguimiento y mejora continua, y diálogo con el mercado presentan un peso diferencial respecto al sector privado. En el sector privado, en cambio, las presiones competitivas –precio, transparencia, barreras pymes– y la incertidumbre del entorno –complejidad normativa, cambios frecuentes, riesgos de ejecución– aparecen como factores más determinantes que las limitaciones organizativas internas de los propios operadores. Ambos resultados deben entenderse en clave de percepción experta y patrones latentes, no como verificación causal.

De estos hallazgos se derivan cinco líneas de actuación que merecen atención prioritaria:

La primera se refiere a la profesionalización sostenida de la función de compra pública. El déficit de capacidades técnicas aparece como uno de los condicionantes más relevantes en el sector público, con especial intensidad en Administraciones de menor tamaño. Avanzar en este ámbito requiere algo más que formación puntual: implica estrategias que vinculen la especialización en contratación a incentivos reales, marcos competenciales que incluyan análisis de mercado, gestión de proyectos y evaluación de resultados, y mecanismos estables de apoyo a entidades sin recursos dedicados, especialmente en el ámbito local.

La segunda apunta a normalizar el diálogo con el mercado como fase estándar en la preparación de la licitación. La evidencia recogida sugiere que las consultas preliminares y el contraste previo con operadores siguen siendo prácticas menos habituales de lo que cabría esperar, sobre todo en compras complejas. Integrarlas de forma sistemática puede mejorar la definición de necesidades, calibrar precios de referencia, reducir la sobreespecificación y abrir espacio para soluciones innovadoras o sostenibles que el mercado puede ofrecer, pero que un comprador sin información previa difícilmente puede demandar.

La tercera se refiere a la simplificación procedimental efectiva. Los resultados apuntan a que ampliar el catálogo de opciones procedimentales no se traduce automáticamente en flexibilidad práctica. La simplificación relevante es la que reduce la carga real de tramitación, elimina redundancias, mejora la interoperabilidad y ofrece al gestor márgenes operativos sin incrementar su exposición ante recursos o reproches por falta de trazabilidad.

La cuarta atañe a las condiciones de competencia y acceso al mercado público. La presión de precios, las barreras específicas para pymes y la percepción de transparencia limitada configuran un entorno que desincentiva la inversión en diferenciación cualitativa. Reducir estas barreras –mediante requisitos de solvencia y experiencia más proporcionados, una segmentación y división en lotes más efectiva, y criterios de adjudicación con peso real de la calidad– no es solo una cuestión de equidad: es una condición para que exista un mercado capaz de competir por valor.

La quinta se refiere a la estabilidad del marco institucional y normativo. La inestabilidad regulatoria y la litigiosidad desplazan energía organizativa hacia la reacción y la adaptación permanente, en detrimento del aprendizaje y la mejora continua. Reducir la frecuencia de los cambios normativos, avanzar en la armonización interpretativa entre niveles administrativos y limitar los efectos paralizantes de determinados recursos son condiciones que favorecen un entorno más propicio para la contratación estratégica. En paralelo, mejorar los plazos de pago y la gestión de incidencias en la ejecución es clave para que el mercado –y especialmente las pymes– pueda asumir compromisos cualitativos sin convertir el contrato en una apuesta de alto riesgo.

Estas recomendaciones contribuyen a reducir la brecha entre diseño normativo y práctica administrativa, avanzando hacia un modelo de contratación pública verdaderamente estratégico, alineado con los objetivos europeos de eficiencia, sostenibilidad, transparencia e innovación.

7. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN Y FUTURAS LÍNEAS DE ACTUACIÓN

A pesar de la solidez metodológica del estudio y de la relevancia de sus hallazgos para la comprensión de los factores que condicionan la aplicación estratégica de la Directiva 2014/24/UE en España, la

investigación presenta una serie de limitaciones que deben ser reconocidas para contextualizar adecuadamente los resultados y orientar trabajos futuros.

En primer lugar, el uso de percepciones expertas, tanto en el método Delphi como en el cuestionario posterior, introduce un componente inevitable de subjetividad. Aunque se adoptaron estrategias para garantizar la validez del proceso, como la retroalimentación controlada y la segmentación por sectores, las percepciones pueden estar influidas por la experiencia previa, el ámbito de actuación o el grado de especialización de los participantes. En consecuencia, los resultados reflejan patrones robustos, pero no necesariamente exhaustivos, de los obstáculos reales que enfrentan las organizaciones.

En segundo lugar, la investigación se circunscribe al contexto español y al periodo 2018-2025, caracterizado por la maduración de la Ley de Contratos del Sector Público y la ejecución de los fondos Next Generation EU. Este marco temporal, aunque adecuado para analizar la implementación operativa de la Directiva, puede no capturar plenamente los cambios estructurales derivados de reformas posteriores o de variaciones en la gobernanza pública. Futuras investigaciones deberían considerar análisis longitudinales que permitan observar la evolución en capacidades, presiones externas y desempeño estratégico.

Una tercera limitación proviene del uso del análisis factorial exploratorio (AFE). Si bien esta técnica fue adecuada para identificar dimensiones latentes y validar empíricamente los constructos propuestos, los resultados no pueden interpretarse como confirmatorios. En consecuencia, sería recomendable aplicar análisis factorial confirmatorio (AFC) o modelos de ecuaciones estructurales en estudios futuros, con el fin de contrastar la estabilidad y robustez de la solución factorial en muestras independientes.

Finalmente, aunque el estudio distingue claramente entre sector público y sector privado, no profundiza en las diferencias internas existentes dentro de cada grupo. Esta limitación resulta especialmente relevante en el sector público, donde los obstáculos identificados pueden manifestarse con distinta intensidad según el nivel territorial y el tamaño de la organización. Las capacidades técnicas, los medios personales disponibles, la especialización de las unidades de contratación, la posibilidad de realizar análisis de mercado o el seguimiento de la ejecución contractual no se presentan necesariamente del mismo modo en la Administración General del Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales o el sector público instrumental. Por ello, los resultados deben interpretarse como un diagnóstico agregado de percepción experta, no como un análisis territorial comparado. Futuras investigaciones deberían incorporar muestras más amplias y segmentadas por nivel institucional, con especial atención al ámbito local y autonómico, así como diferenciar, en el sector privado, entre grandes empresas, pymes y sectores económicos específicos.

A partir de estas limitaciones, se derivan diversas líneas de actuación futura. En primer lugar, resulta pertinente ampliar el análisis mediante estudios comparados entre diferentes países europeos, lo que permitiría valorar la transferibilidad de los factores identificados y situar el caso español en un marco más amplio de gobernanza pública. En segundo lugar, sería útil integrar indicadores objetivos de desempeño contractual como: tiempos reales de tramitación, tasas de litigiosidad, indicadores de competencia o datos de participación de pymes, para complementar las percepciones expertas con métricas cuantitativas. En tercer lugar, la incorporación de métodos cualitativos adicionales, como entrevistas semiestructuradas o análisis de casos, permitiría profundizar en los mecanismos causales detrás de los factores latentes identificados.

Asimismo, futuras investigaciones podrían explorar intervenciones piloto en organismos públicos para evaluar el impacto de medidas concretas, como la institucionalización de KPIs, la implementación de herramientas digitales avanzadas o la introducción de mecanismos formales de diálogo competitivo. La evaluación experimental o cuasiexperimental de estas iniciativas permitiría avanzar hacia una evidencia más aplicada y orientada a políticas.

En conjunto, estas líneas de investigación futura permitirán seguir avanzando hacia un modelo de contratación pública estratégico, robusto y alineado con los objetivos europeos de eficiencia, innovación y sostenibilidad, contribuyendo a cerrar la brecha persistente entre el diseño normativo y su ejecución efectiva en las organizaciones públicas y privadas.

8. ANEXO. MATRICES DE CONFIGURACIÓN DEL ANÁLISIS FACTORIAL

Se adjuntan las matrices de configuración (cargas) del análisis factorial realizado.

Análisis factorial						
Matriz de configuración ^a	Factores					
Aspectos internos. Sector público	1	2	3	4	5	6
Carencia de indicadores de seguimiento y evaluación de contratos	0,846				0,138	
Falta de protocolos internos claros de supervisión y control de contratos	0,699	0,146	0,107			
Escasa cultura de mejora continua y evaluación posterior	0,567	0,248			–0,139	0,17
Inercia organizativa y resistencia al cambio	0,445		–0,241	–0,213	–0,325	0,42
Falta de mecanismos de diálogo con el mercado antes de licitar	0,167	0,801		–0,105		
Desconocimiento del mercado y precios de referencia	0,404	0,494	0,372		–0,102	
Falta de planificación estratégica de necesidades de contratación	0,236	–0,362	0,277	–0,265	0,132	0,289
Dificultades para interpretar la normativa de contratación	–0,132	0,152	0,854		–0,16	0,129
Escasa coordinación entre áreas técnicas y contratación			0,635		0,206	0,341
Escasa formación específica en contratación pública	0,16	–0,231	0,515	–0,171	–0,281	
Plazos internos de tramitación demasiado largos		0,128		–0,881		
Procedimientos internos excesivamente burocráticos			–0,159	–0,843	–0,136	
Falta de personal técnico suficiente para gestionar contratos	0,135	–0,162	0,431	–0,58		–0,351
Dependencia excesiva de asesorías jurídicas externas	–0,202	0,243	0,109	–0,118	–0,812	
Falta de herramientas digitales para gestión de expedientes y contratos	0,478	–0,186		0,132	–0,492	–0,121
Deficiente definición de necesidades o alcance de los pliegos			0,171		0,146	0,804
Falta de coordinación con órganos de control (intervención, fiscalización)				–0,169	–0,307	0,57
Desconocimiento de criterios sociales, de sostenibilidad e innovación	0,262	–0,293	0,111		–0,356	0,4

Método de extracción: análisis de componentes principales.

Método de rotación: normalización Oblimin con Kaiser.

^a La rotación ha convergido en 16 iteraciones.

Componentes mayores 0,4 (negrita).

Análisis factorial		
Matriz de configuración ^a	Factores	
Aspectos externos. Sector público	1	2
Presiones políticas e intereses ajenos que interfieren en los procesos	0,743	0,189
Cambios normativos frecuentes que generan incertidumbre	0,687	
Inestabilidad presupuestaria o falta de fondos para ejecutar contratos	0,537	
Reclamaciones de contratistas por modificaciones o interpretación de pliegos	0,509	-0,42
Recursos e impugnaciones que paralizan o retrasan procedimientos	0,493	-0,35
Limitaciones tecnológicas para avanzar en digitalización y control		-0,871
Limitada competencia en algunos sectores estratégicos	-0,121	-0,771
Falta de participación del mercado, licitaciones desiertas	0,364	-0,516

Método de extracción: análisis de componentes principales.

Método de rotación: normalización Oblimin con Kaiser.

^a La rotación ha convergido en 10 iteraciones.

Componentes mayores a 0,4 (negrita).

Análisis factorial					
Matriz de configuración ^a	Factores				
Aspectos internos. Sector privado	1	2	3	4	5
Carencia de herramientas digitales para gestionar licitaciones y seguimiento	0,781		-0,177	0,159	
Dificultad para adaptar la oferta a criterios de sostenibilidad o innovación	0,756	0,221	0,227		0,104
Resistencia interna a adaptarse a procedimientos de contratación pública	0,593			-0,18	-0,319
Desconocimiento de canales de información de licitaciones	0,527	-0,241	-0,127	-0,453	-0,125
Falta de alineación interna entre departamentos para preparar licitaciones	0,456			-0,178	-0,306
Recursos limitados para preparar licitaciones complejas		0,899	-0,12		
Sobrecarga de trabajo del equipo técnico para preparar ofertas	0,168	0,866	0,135		
Dificultades para elaborar ofertas técnico-económicas competitivas		0,551	-0,41		
Falta de personal especializado en licitaciones públicas	-0,152	0,508	-0,419	-0,119	-0,217
Dificultades para interpretar pliegos y criterios de adjudicación		0,109	-0,847	-0,121	0,132
Desconocimiento de la normativa de contratación pública			-0,825	0,126	
Falta de formación específica en procesos de licitación pública	-0,107		-0,693	-0,391	
Dificultad para cumplir con exigencias administrativas de la licitación				-0,904	
Falta de capacidad para presentar documentación de solvencia técnica y económica				-0,896	

Análisis factorial					
Matriz de configuración ^a		Factores			
Aspectos internos. Sector privado	1	2	3	4	5
Poca experiencia previa en contratos públicos	0,425	–0,1	–0,231	–0,501	
Excesiva dependencia de contratos públicos para la facturación del operador económico	–0,129		0,152		–0,952
Falta de estrategia comercial orientada al mercado público	0,26	–0,125	–0,362		–0,59
Escasa cultura de mejora continua en licitaciones públicas	0,294	0,105		–0,238	–0,531
Método de extracción: análisis de componentes principales.					
Método de rotación: normalización Oblimin con Kaiser.					
^a La rotación ha convergido en 11 iteraciones.					
Componentes menores a 0,4 (negrita).					

Análisis factorial			
Matriz de configuración ^a		Factores	
Aspectos externos. Sector privado	1	2	3
Falta de transparencia o criterios de adjudicación poco claros	0,826		0,196
Barreras de acceso a licitaciones para pymes (solventía, garantías, experiencia previa)	0,659	0,192	
Presión de precios en licitaciones que reducen los márgenes de beneficio	0,649		–0,357
Competencia desleal o licitaciones con bajas anormales o desproporcionadas	0,513		–0,397
Cambios normativos que afectan a la planificación y a la oferta	0,133	0,894	
Complejidad administrativa		0,87	
Retrasos o paralización de contratos por recursos de otros licitadores	–0,228	0,135	–0,886
Incertidumbre en plazos de pago por parte del organismo público	0,281	–0,106	–0,66
Dificultades para cumplir criterios de sostenibilidad o innovación sin apoyo económico	0,144	0,32	–0,438
Método de extracción: análisis de componentes principales.			
Método de rotación: normalización Oblimin con Kaiser.			
^a La rotación ha convergido en 16 iteraciones.			
Componentes menores a 0,4 (negrita).			

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrich, D. y van Schoubroeck, L. (1989). The General Health Questionnaire: A psychometric analysis using latent trait theory. *Psychological Medicine*, 19(2), 469-485. <https://doi.org/10.1017/S0033291700012502>
- Bartlett, M. S. (1950). Tests of significance in factor analysis. *British Journal of Statistical Psychology*, 3(2), 77-85. <https://doi.org/10.1111/j.2044-8317.1950.tb00285.x>
- Bloor, M. y Wood, F. (2006). *Keywords in qualitative methods*. SAGE Publications.
- Bovis, C. H. (2012). *Public procurement regulation in the European Union*. Edward Elgar Publishing.
- Bovis, C. H. (2024). The ten-year anniversary of public procurement reforms: A critical assessment of the European Union public procurement Directives. *ERA Forum*, 25, 203-219. <https://doi.org/10.1007/s12027-024-00798-5>
- Carmines, E. G. y Zeller, R. A. (1979). *Reliability and validity assessment*. SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781412985642>

- Comisión Europea (2017). *Commission Recommendation (EU) 2017/1805 of 3 October 2017 on the professionalisation of public procurement: Building an architecture for the professionalisation of public procurement*. Official Journal of the European Union. <http://data.europa.eu/eli/reco/2017/1805/oj>
- Comisión Europea (2018). *Public procurement: Guidance for practitioners*. Publications Office. https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/guidelines/2018/public-procurement-guidance-for-practitioners-2018_en
- Comisión Europea (2021). *Buying social: A guide to taking account of social considerations in public procurement* (2.^a ed.). Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/47c69b3a-cfcf-11eb-ac72-01aa75ed71a1>
- Comisión Europea (2025). *Commission staff working document executive summary of the evaluation of the Public Procurement Directives Staff Working Document: Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025SC0333>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia – CNMC (2019). *Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España*. https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114_0.pdf
- Cozzio, M. (2022). Public procurement as a tool to promote sustainable business strategies: The way forward for the European Union. *International Community Law Review*, 24(1-2), 166-182. <https://doi.org/10.1163/18719732-12341488>
- Creswell, J. W. (2014). *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>
- Edler, J. y Georgiou, L. (2007). Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. *Research Policy*, 36(7), 949-963. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.03.003>
- Flynn, A. y Davis, P. (2016). Firms' experience of SME-friendly policy and their participation and success in public procurement. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 23(3), 616-635. <https://doi.org/10.1108/JSBED-10-2015-0140>
- 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*, 2019(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. (2024). *Hacia una buena administración de la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la de la estrategia y el valor de los resultados*. Marcial Pons.
- Grandia, J. (2016). Finding the missing link: Examining the mediating role of sustainable public procurement behaviour. *Journal of Cleaner Production*, 124, 183-190. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.02.102>
- Guadagnoli, E. y Velicer, W. F. (1988). Relation of sample size to the stability of component patterns. *Psychological Bulletin*, 103(2), 265-275. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.103.2.265>
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J. y Anderson, R. E. (2010). *Multivariate data analysis* (7.^a ed.). Prentice Hall.
- Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista-Lucio, M. P. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). McGraw-Hill.
- Kaiser, H. F. (1970). A second-generation little jiffy. *Psychometrika*, 35(4), 401-415. <https://doi.org/10.1007/BF02291817>
- Labella Cámara, A. y 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>
- Landeta, J. (2006). Current validity of the Delphi method in social sciences. *Technological Forecasting & Social Change*, 73(5), 467-482. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2005.09.002>
- Likert, R. (1932). A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*, 22(140), 55.
- Loader, K. (2013). Is public procurement a successful small business support policy? A review of the evidence. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(1), 39-55. <https://doi.org/10.1068/c1213b>
- Mclver, J. P. y Carmines, E. G. (1981). *Unidimensional scaling*. SAGE Publications.
- 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.
- OCDE (2015). *Recommendation of the Council on public procurement* [OECD/LEGAL/0411]. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411/>
- OCDE (2018). *SMEs in public procurement: Practices and strategies for shared benefits*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264307476-en>
- OCDE (2023). *Public procurement performance: A framework for measuring efficiency, compliance and strategic goals* [OECD Public Governance Policy Papers n.º 36]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0d7e73f4-en>

- OCDE (2025). *Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement in OECD and Partner Countries: 2020-2024 report*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/02a46a58-en>
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación – OIReScon (2023). *Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026*. Ministerio de Hacienda. <https://contrataciondelestado.es/b2b/noticias/ENCP.pdf>
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación – OIReScon (2024). *Informe anual de supervisión de la contratación pública*. Ministerio de Hacienda. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Oirescon/Paginas/ias2024.aspx>
- Ortega Mohedano, F. (2008). El método Delphi, prospectiva en ciencias sociales a través del análisis de un caso práctico. *Revista EAN*, 64, 31-54. <https://doi.org/10.21158/01208160.n64.2008.452>
- Pawlowski, S. D. y Okoli, C. (2004). The Delphi method as a research tool: An example, design considerations and applications. *Information & Management*, 42(1), 15-29. <https://doi.org/10.1016/j.im.2003.11.002>
- Rastrollo Suárez, J. J. (2021). Gerencia profesional y contratación pública estratégica: una perspectiva comparada. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 26, 46-80. <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10844>
- 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>
- Tukiainen, J., Blesse, S., Bohne, A., Giuffrida, L. M., Jääskeläinen, J., Luukinen, A. y Sieppi, A. (2023). *What are the priorities of bureaucrats? Evidence from conjoint experiments with procurement officials* [CESifo working paper n.º 10199]. CESifo. https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp10199.pdf
- Turoff, M. y Linstone, H. A. (1975). *The Delphi method: Techniques and applications*. Addison-Wesley Educational Publishers.
- Uyarra, E., Edler, J., García-Estévez, J., Georghiou, L. y Yeow, J. (2014). Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation*, 34(10), 631-645. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2014.04.003>
- 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>
- Witkin, B. R. y Altschuld, J. W. (1995). *Planning and conducting needs assessments: A practical guide*. SAGE Publications.



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026

Sección: ESTUDIOS BREVES

Recibido: 03-09-2025

Modificado: 01-09-2026

Aceptado: 01-09-2026

Publicado: 09-10-2026

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11576>

Páginas: 150-166

Referencia: Casal Oubiña, D. / García Vegas, R. M. / Alda Fernández, M. (2026). De lo simbólico a lo funcional: *The Executive Office* como expresión del poder compartido en Irlanda del Norte. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 150-166. <https://doi.org/10.24965/reala.11576>

De lo simbólico a lo funcional: *The Executive Office* como expresión del poder compartido en Irlanda del Norte

From the symbolic to the functional: The Executive Office as an expression of shared power in Northern Ireland

Casal Oubiña, Daniel

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)

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

daniel.casal@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Investigador principal del proyecto «Presidencias y Centros de Gobierno en Sistemas Políticos Multinivel» (CentGob), ref. 2024/SOLCON-138860. Profesor ayudante doctor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos. Doctor en Ciencia Política y de la Administración Pública por la UCM. Miembro del Grupo de Investigación Emergente en Gobierno, Administración Pública y Estudios Territoriales de la URJC (GAPET). Miembro del Grupo de Innovación Docente en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIDOGAP).

García Vegas, Ricardo Manuel

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9805-5410>

ricardo.garcia.vegas@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor contratado doctor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos. Miembro del grupo de investigación del proyecto «Presidencias y Centros de Gobierno en Sistemas Políticos Multinivel» (CentGob), ref. 2024/SOLCON-138860. Coordinador del Grupo Emergente de Innovación Docente en Gobierno, Administración y Políticas Públicas de la URJC (GIDOGAP). Doctor en Ciencia Política y de la Administración Pública por la UCM y miembro del Grupo de Investigación Emergente en Gobierno, Administración Pública y Estudios Territoriales (GAPET).

Alda Fernández, Mercedes

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2249-0074>

mercedes.alda@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos. Vicepresidenta del Grupo R-2 de la Asociación Internacional de Ciencia Política «Climate Security and Planetary Politics». Integrante del Grupo Emergente de Innovación Docente en Gobierno Administración y Políticas Públicas de la URJC (GIDOGAP) así como del Grupo de Alto Rendimiento en Transición Energética y Acción por el Clima Global y Local de la URJC. Investigadora Principal del Proyecto CLIMANET.

RESUMEN

Objetivos: este artículo analiza cómo el modelo de poder compartido establecido por el Acuerdo del Viernes Santo influye en el diseño institucional de The Executive Office (TEO) de Irlanda del Norte. El propósito es determinar en qué medida su configuración administrativa refleja las dinámicas políticas del gobierno dual norirlandés. **Metodología:** se emplea un enfoque cualitativo basado en fuentes institucionales primarias. Se aplican siete categorías analíticas: marco normativo, funciones formales e informales, adscripción orgánica, ubicación física, recursos humanos, recursos presupuestarios y estructura interna. **Resultados:** el estudio muestra que el TEO combina un marco normativo híbrido, una alta complejidad organizativa y una profesionalización significativa. Su estructura refleja la lógica del poder compartido mediante la colegialidad funcional entre el primer ministro y el viceprimer ministro. **Conclusiones:** la rigidez institucional derivada de su origen político, junto con su expansión funcional y la profesionalización de sus cuadros directivos, hacen del TEO un modelo singular de Centro de Gobierno en sistemas descentralizados, reforzando la estabilidad del Ejecutivo norirlandés dentro del marco de gobernanza multinivel.

PALABRAS CLAVE

Centro de Gobierno; Irlanda del Norte; descentralización; gobierno compartido.

ABSTRACT

Objectives: This article examines how the power-sharing model established by the Good Friday Agreement has shaped the institutional design of The Executive Office (TEO) in Northern Ireland. It aims to determine the extent to which its administrative configuration reflects and conditions the political dynamics of Northern Ireland's dual executive. **Methodology:** The study adopts a qualitative approach based on primary institutional sources. Seven analytical categories are applied: legal framework, formal and informal functions, organizational affiliation, physical location, human resources, budgetary resources, and internal structure. **Results:** Findings reveal that the TEO combines a hybrid legal framework, a high level of organizational complexity, and significant administrative professionalization. Its structure reflects the logic of shared power through the collegial functioning of the First Minister and the Deputy First Minister. **Conclusions:** The institutional rigidity derived from its political origins, together with its functional expansion and professionalized administration, makes the TEO a distinctive model of a Center of Government in decentralized systems, reinforcing executive stability within the broader framework of multilevel governance.

KEYWORDS

Centers of Government; Northern Ireland; decentralization; power-sharing executive.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL. 2.1. LAS LÍNEAS DE STAFF EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2.2. LOS CENTROS DE GOBIERNO. 3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN. 3.1. EL ESTUDIO DEL MARCO NORMATIVO. 3.2. DEFINICIÓN DE FUNCIONES FORMALES. 3.3. EXISTENCIA DE FUNCIONES INFORMALES. 3.4. UBICACIÓN FÍSICA. 3.5. ADSCRIPCIÓN ORGÁNICA. 3.6. RECURSOS HUMANOS. 3.7. ESTRUCTURA INTERNA. 4. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO: EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y ORIGEN DE LA OFICINA EJECUTIVA. 4.1. HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA OFICINA DEL PRIMER MINISTRO DE IRLANDA DEL NORTE. 4.2. LA PROYECCIÓN DEL MODELO DE «GOBIERNO COMPARTIDO» SOBRE EL PODER EJECUTIVO. 5. ANÁLISIS EMPÍRICO. 5.1. MARCO NORMATIVO. 5.2. FUNCIONES FORMALES. 5.3. FUNCIONES INFORMALES. 5.4. SITUACIÓN ESPACIAL DE LA OFICINA EJECUTIVA. 5.5. LA SINGULARIDAD ORGÁNICA DE LA TEO DE IRLANDA DEL NORTE. 5.6. PERSONAL AL SERVICIO DE THE EXECUTIVE OFFICE. 5.7. ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA INTERNA DE LA OFICINA EJECUTIVA. 6. DISCUSIÓN DE RESULTADOS. 7. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

El 1 de diciembre de 2026 se cumplirá un cuarto de siglo desde la constitución de la Oficina Ejecutiva (The Executive Office, TEO) de Irlanda del Norte, cuya configuración tiene su origen en los Acuerdos del Viernes Santo, la Northern Ireland Act de 1998 (NIA) y la Ordenanza de Departamentos del Gobierno de 1999.

La normalización política y la pacificación de Irlanda del Norte se enmarcan en el proceso de *Devolution* iniciado en 1997 por el Gobierno laborista de Tony Blair para la recuperación del autogobierno por parte de las naciones constituyentes del Reino Unido (Guibernau, 2010, p. 56). El caso específico norirlandés tiene su origen en el proceso de diálogo iniciado por los diferentes actores políticos del territorio bajo el auspicio de los gobiernos del Reino Unido y la República de Irlanda y el respaldo de los Estados Unidos. Firmados los acuerdos el día 10 de abril de 1998 y ratificados en referéndum el 23 de mayo de ese mismo año, el texto deroga las normas previas de autogobierno de 1920 y 1973 y plantea la configuración de un sistema político de naturaleza parlamentaria y consociativa (Lijphart, 2012) que tiene su clave de bóveda en el gobierno compartido entre las comunidades católica (nacionalista irlandesa) y protestante (unionista británica) y que se sustenta en tres pilares: reconocimiento del pluralismo, Ejecutivo dual y capacidad competencial.

El primer eje de los Acuerdos del Viernes Santo plantea un modelo representativo que tiene en la Asamblea de Irlanda del Norte al órgano central del sistema. El legislativo es elegido mediante un procedimiento de sistema de voto único transferible de representación proporcional (VUT-RP) que, por un lado, permite la correcta traducción de los sufragios en escaños, evitando mayorías artificiales. El segundo pilar se asienta en la necesidad de conformar un Ejecutivo que represente a las dos comunidades existentes en el territorio (Mantilla, 2014, p. 3) a partir de la negación de capacidad negociadora a los actores políticos (Wilford y Wilson, 2001, p. 71; McCaffrey, 2010, p. 2). De este modo, la sección 16C de la NIA señala que el primer ministro recae en el líder del partido más grande de la Asamblea, mientras que su viceprimer ministro es el máximo dirigente del partido más grande correspondiente a la otra comunidad. Este mismo precepto indica que el resto de los miembros del gabinete se determinarán a partir de la distribución de asientos para cada partido conforme al sistema d'Hondt.

En último término, el modelo institucional de Irlanda del Norte se asienta en el reconocimiento de capacidades competenciales en materias centrales como son los servicios sociales, el desarrollo económico, la educación y, sobre todo, la seguridad con la gestión directa del gobierno autónomo del *Police Service of Northern Ireland*, fundado en el año 2000 tras la disolución de la Real Policía del Ulster, que era un cuerpo de seguridad asociado con la comunidad protestante y la represión de los derechos civiles de los nacionalistas y católicos.

La configuración de este modelo es especialmente peculiar en lo que se refiere al liderazgo gubernamental, puesto que la sección 16C de la NIA no solo define en qué personas recaen los cargos de primer y viceprimer ministro, sino que además establece que ambos cargos colideran el Gobierno, actúan como portavoces cualificados del mismo ante el poder legislativo, coordinan de forma conjunta a los diferentes ministerios y son los responsables de fijar la posición de las instituciones del territorio.

Por tanto, la pregunta principal de investigación de este artículo es conocer cómo influye el modelo de poder compartido en el diseño del Centro de Gobierno de Irlanda del Norte; para responderla, el artículo se divide en cuatro partes. En primer lugar, se plantean las bases teóricas del artículo sobre el estudio de dos dimensiones: las líneas de *staff* en la Administración pública y los elementos teórico-conceptuales que desarrollan los Centros de Gobierno.

En segundo término, se aborda el diseño metodológico de la investigación, vinculado al Proyecto de Investigación «Presidencias y Centros de Gobierno en Sistemas Políticos Multinivel» financiado en la Convocatoria Impulso del Programa Propio de la Universidad Rey Juan Carlos (referencia: 2024/SOLCON-138860) y del que Irlanda del Norte constituye un estudio de caso, y que se basa en el análisis de siete dimensiones analíticas: marco normativo, altura de su titular, estructura interna, funciones formales, funciones informales, adscripción orgánica y ubicación física.

La tercera parte del artículo presenta y discute los principales resultados de la investigación, partiendo de un planteamiento contextual respecto del surgimiento de la estructura de apoyo al jefe del Gobierno de Irlanda del Norte. En último lugar, se exponen y plantean las principales conclusiones extraídas de esta investigación, al tiempo que se plantean las diferentes líneas de investigación futuras.

2. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

2.1. Las líneas de *staff* en la Administración pública

La organización de la acción pública ha estado históricamente marcada por la división de funciones y por la especialización administrativa. La literatura clásica sobre gestión y Ciencia de la Administración identifica distintos ejes que estructuran el funcionamiento de las organizaciones públicas: la jerarquía y la divisionalización (Criado Grande, 2009, p. 2), los sistemas de coordinación y control (Mintzberg, 1999, p. 183), la

configuración de puestos de trabajo (Gorriti, 2007, p. 203) o la provisión de servicios sectoriales o comunes (Ramíó, 2016, p. 45). Sobre estas bases, se conforman unidades que disponen de capacidades materiales, humanas y presupuestarias para desarrollar sus funciones de manera eficaz.

El estudio de las organizaciones públicas distingue tradicionalmente entre unidades de línea o de mando y unidades de asesoramiento o *staff*. Las primeras se orientan a la ejecución directa de funciones ejecutivas en su ámbito específico, mientras que las segundas cumplen un papel de apoyo: analizan y procesan información con el objetivo de asesorar a quienes toman las decisiones estratégicas. En el ámbito gubernamental, los gabinetes y oficinas inmediatas de los titulares del Ejecutivo constituyen ejemplos paradigmáticos de estas unidades de *staff*, cuya finalidad es brindar asistencia política y administrativa de manera directa y especializada (Gutiérrez Vicén, 2004, p. 127).

Ahora bien, el desarrollo del Estado contemporáneo ha desdibujado en parte esta división clásica. Según Whipple (2017), los gabinetes que en origen funcionaban como oficinas privadas de los jefes de gobierno (encargadas de tareas de asesoría política básica como la comunicación, las relaciones parlamentarias o el protocolo) evolucionaron hacia estructuras híbridas, dotadas de mayores recursos y con un peso creciente en la coordinación de políticas públicas. Factores como la expansión del Estado del bienestar, la intensificación de las relaciones intergubernamentales y la necesidad de gestionar estratégicamente políticas en contextos de riesgo e incertidumbre impulsaron esta transformación hacia agencias centrales de gobierno que trascienden la lógica dicotómica entre línea y *staff*.

Sin embargo, la literatura advierte también sobre limitaciones persistentes. Arenilla (2017, p. 314) subraya la tendencia reactiva de las Administraciones públicas, poco proclives a institucionalizar mecanismos de aprendizaje organizativo. Así, los gabinetes y oficinas del Ejecutivo suelen suplir la carencia de estructuras permanentes dedicadas a la planificación estratégica, la priorización de objetivos o la alineación de recursos. Algo similar ocurre con las denominadas unidades de políticas públicas, que en muchos casos o bien no existen en todos los niveles administrativos o, cuando existen, se encuentran insuficientemente integradas en los órganos de decisión y carecen de recursos para cumplir sus funciones (Arenilla, 2014, p. 159).

Por tanto, las unidades de *staff* cumplen una función esencial de apoyo y asesoramiento, pero en la práctica se han visto tensionadas por la expansión del papel de los gobiernos modernos. Esto ha llevado a la creación de instancias que, si bien heredan la lógica asesora, asumen al mismo tiempo tareas de coordinación estratégica, supervisión de políticas y conducción política: los Centros de Gobierno.

2.2. Los Centros de Gobierno

Un Centro de Gobierno (CoG) se define como una unidad que presta asesoramiento y apoyo directo al titular del poder ejecutivo y a su estructura ministerial (Lanzaro, 2018; OCDE, 2015, p. 3). Órganos que nacieron, inicialmente, como oficinas privadas al servicio del jefe de gobierno, han ido evolucionando hacia instancias activas no solo en el asesoramiento, sino en la decisión, planificación estratégica, liderazgo interdepartamental, así como en la provisión de inteligencia política en tiempo real (OCDE, 2015, p. 7).

Su relevancia se vincula con varias dinámicas: en primer lugar, una marcada tendencia hacia la presidencialización del poder ejecutivo, fenómeno que se da tanto en modelos presidencialistas como parlamentarios (Picarella, 2009, p. 516; Heffernan, 2003; Poguntke y Webb, 2005). En segundo lugar, con la necesidad de articular mecanismos de coordinación interdepartamental, frente a la creciente fragmentación de ministerios y agencias (Rhodes y Tiernan, 2014) o los procesos de descentralización política. Y, en tercer lugar, con el fortalecimiento de la dimensión estratégica del Ejecutivo en contextos caracterizados por la incertidumbre y la crisis, lo que ha colocado al CoG en un lugar central para la toma de decisiones rápidas y consistentes (Whipple, 2017, p. 278).

De acuerdo con la OCDE, las funciones prioritarias de los Centros de Gobierno en la mayoría de los países se agrupan en cuatro ámbitos principales: primeramente, el apoyo al proceso decisorio del jefe de gobierno y/o el gabinete, combinando asesoramiento político y técnico; en segundo término, la coordinación de políticas entre ministerios, especialmente en estrategias transversales; en tercer lugar, el seguimiento de la implementación de las políticas gubernamentales y corrección de desvíos y, finalmente, la planificación estratégica, orientada a mantener la coherencia del programa de gobierno en el tiempo (OCDE, 2015, p. 16).

Estas tareas se ven, adicionalmente, complementadas por funciones de estrategia mediática y coordinación de la comunicación, gestión de las relaciones con el poder legislativo o el liderazgo en procesos de reforma administrativa. Si bien su tamaño es escaso y, a nivel nacional, apenas suponen menos del 0,1 % del

empleo público de los países occidentales (OCDE, 2015, p. 13), su relevancia es decisiva para el conjunto de la acción de gobierno. Según Bach y Hustedt (2023), su fortaleza reside en su capacidad de liderazgo político, su poder de convocatoria y su función de mediación entre intereses divergentes.

En perspectiva comparada, los Centros de Gobierno se presentan como un elemento esencial de los sistemas de gobernanza contemporáneos. Al asegurar la calidad del proceso decisorio, promover la coherencia interdepartamental y reforzar la capacidad estratégica del Ejecutivo, constituyen un puente entre la lógica del *staff* asesor y la necesidad de dotar de dirección unitaria a la acción gubernamental. De ahí que la investigación académica haya dejado de considerarlos meros gabinetes auxiliares para reconocerlos como estructuras nucleares del poder ejecutivo, cuyo análisis resulta fundamental tanto a nivel nacional como subnacional, en especial en Estados descentralizados donde buena parte de las políticas públicas se diseñan y ejecutan fuera del nivel central.

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Como se indicó en el epígrafe introductorio, la pregunta principal de investigación consiste en conocer cómo influye el modelo de «Gobierno Compartido» en el diseño del Centro de Gobierno. Por tanto, el objetivo principal de la investigación se centra en analizar si existe la relación entre las estructuras administrativas encargadas de prestar soporte a los procesos decisionales de los Ejecutivos y las dinámicas político-institucionales que se generan en los procesos de acceso al autogobierno. Este enfoque resulta analíticamente relevante porque posibilita identificar hasta qué punto la organización administrativa del Centro de Gobierno refleja y condiciona las lógicas políticas derivadas del gobierno compartido. Mientras que como objetivos específicos están el análisis de los Centros de Gobierno a nivel subnacional y la validación del marco analítico propuesto como herramienta replicable en el estudio del diseño institucional de jefaturas ejecutivas descentralizadas.

Para responder a la pregunta de investigación y abordar los objetivos principal y específico, el artículo se basa en una metodología eminentemente cualitativa que combina el empleo de fuentes directas de la Administración norirlandesa, facilitadas durante el trabajo de campo del Proyecto de Investigación.

Además, esta investigación pretende abordar el conocimiento de ocho aspectos centrales sobre *The Executive Office*: funciones y responsabilidades claves asignadas al Centro de Gobierno; funciones informales; tamaño y estructura: a partir del estudio de la evolución de sus medios personales y materiales; capacidades presupuestarias; personal directivo; planificación estratégica; liderazgo político y vinculación con los partidos políticos. Para ello se han definido siete categorías analíticas (empleadas en el Proyecto CentGob) que se resumen en la tabla 1.

TABLA 1. DISEÑO DE CATEGORÍAS ANALÍTICAS

Categoría	Indicador	Características
<i>Marco normativo</i>	Tipo de norma que da cobertura al Centro de Gobierno	Permite evaluar la flexibilidad o rigidez en la configuración.
<i>Funciones formales</i>	Funciones del Centro de Gobierno	Sirve para medir si desde la jefatura de gobierno se controlan todas las funciones clave de un CoG.
<i>Funciones informales</i>	Funciones no previstas expresamente	Sirve para determinar si el Centro de Gobierno asume capacidades adicionales.
<i>Ubicación física</i>	Coincidencia del espacio físico del CoG con la jefatura de gobierno	Permite ver la distancia o cercanía entre quien lidera el gobierno y sus órganos de apoyo.
<i>Adscripción orgánica</i>	Dependencia formal dentro de la estructura del poder ejecutivo	Permite identificar si la organización formal responde a un modelo de despacho de dependencia directa o franquicia cuando se asocia a otro departamento diferente de la jefatura del gobierno.

Categoría	Indicador	Características
<i>Recursos Humanos</i>	Empleados públicos y tipo de relación laboral	Es un elemento clave para comprender si las funciones del Centro de Gobierno se desarrollan por personal político o profesional y la altura de sus responsables.
<i>Recursos presupuestarios</i>	Presupuesto	Analiza los recursos económicos a disposición del Centro de Gobierno.
<i>Estructura interna</i>	Unidades	Permiten estudiar si el CoG divide a sus empleados en grupos para el desarrollo de funciones determinadas y la altura de los mismos.

Fuente: elaboración propia.

3.1. El estudio del marco normativo

La primera de las categorías analíticas se centra en el marco normativo que da cobertura a la existencia y organización de *The Executive Office*. Su análisis constituye un aspecto crucial para comprender el grado de flexibilidad que puede tener un Centro de Gobierno. De este modo, cuando la regulación es reglamentaria, su transformación es más sencilla, mientras que si es híbrida y combina varios tipos de normas, el proceso de cambio es más complejo.

TABLA 2. CODIFICACIÓN DEL MARCO NORMATIVO

Tipo de marco normativo	Código
Circular u ordenanza administrativa	1
Reglamento	2
Ley	3
Híbrido (combina una norma legal con otro tipo de disposición administrativa)	4

Fuente: elaboración propia.

La transformación del marco normativo define una escala 1-4 en la que las disposiciones administrativas de rango inferior al reglamento se sitúan en un extremo de mayor flexibilidad, mientras que la combinación de una norma legal con otro tipo de disposiciones administrativas se sitúa en una posición de mayor rigidez sobre el CoG.

3.2. Definición de funciones formales

El estudio de las funciones formales se asienta sobre el cumplimiento formal por parte de *The Executive Office* de las funciones tradicionales que se consideran que forman parte de un Centro de Gobierno.

TABLA 3. FUNCIONES FORMALES, SÍNTESIS Y CODIFICACIÓN

Función	Síntesis
<i>Asistencia directa</i>	Facilitar el ejercicio de la dirección política y administrativa por parte del jefe de gobierno.
<i>Asesoramiento estratégico</i>	Facilitar el proceso de toma de decisiones.
<i>Apoyo administrativo</i>	Función de secretaría particular del jefe de gobierno.

Función	Síntesis
<i>Comunicación</i>	Diseño e implementación de la política de comunicación del Ejecutivo.
<i>Protocolo</i>	Posicionamiento ceremonial, simbólico e institucional de la jefatura de gobierno.
<i>Secretariado del Gobierno</i>	Tramitación de las iniciativas políticas, administrativas y jurídicas que se van a adoptar por el Ejecutivo.
<i>Relaciones con el órgano representativo</i>	Tramitación de las iniciativas normativas, de control e impulso político que desarrolla el órgano representativo.
<i>Relaciones intergubernamentales</i>	Representación del Gobierno ante otros niveles gubernamentales internos o externos.

Fuente: elaboración propia.

Para la medición del cumplimiento de funciones de un CoG, se estudia qué porcentaje tiene asignado de forma expresa la Oficina Ejecutiva de Irlanda del Norte.

3.3. Existencia de funciones informales

La tercera de las categorías analíticas se centra en el desarrollo de funciones por parte de la TEO que expresamente no tiene atribuidas. En este caso, el estudio de esta categoría se centra en la información facilitada por fuentes directas de la Administración norirlandesa.

3.4. Ubicación física

Constituye un elemento crucial para determinar el grado de cercanía que tiene un Centro de Gobierno con el titular del poder ejecutivo, ya que dicha proximidad se puede observar analizando la ubicación física y organizativa del CoG en relación con los máximos responsables del Ejecutivo.

En el caso de Irlanda del Norte, esta distancia se mide evaluando si existe coincidencia o integración entre la sede de la TEO y los despachos del *First Minister* y el *Deputy First Minister*. Cuando ambas figuras ejercen sus funciones desde la misma estructura institucional y comparten los recursos y espacios del CoG, puede inferirse un mayor grado de cercanía operativa y estratégica, lo cual facilita la articulación de directrices comunes y fortalece el liderazgo del gobierno en su conjunto.

3.5. Adscripción orgánica

El interés por la adscripción orgánica directa o indirecta del CoG radica en su valor como indicador del nivel de autoridad y capacidad de influencia que posee dentro del entramado gubernamental. Una adscripción directa revela una vinculación jerárquica inmediata que permite al CoG actuar con mayor peso político y con acceso privilegiado a los procesos de toma de decisiones.

Por el contrario, una adscripción indirecta, por ejemplo, a través de un ministerio o una secretaría subordinada, puede limitar su margen de acción, debilitar su capacidad de coordinación interdepartamental y reducir su papel en la definición estratégica del gobierno. Por ello, el tipo de dependencia orgánica constituye una categoría analítica clave para evaluar el poder real del CoG y su papel como núcleo del liderazgo ejecutivo.

3.6. Recursos humanos

La sexta de las categorías analíticas se centra en los recursos humanos. Por un lado, el estudio del número de empleados públicos y el tipo de relación laboral que mantienen con el Centro de Gobierno es un factor fundamental para poder distinguir si las tareas del mismo están en manos de personal de confianza política (lo cual reflejaría una orientación coyuntural y partidista) o empleados públicos profesionales (lo que denotaría una lógica más técnica, estable y burocrática). Este análisis se centra en el número de puestos de trabajo existentes y el porcentaje de personal que se encuadra en tres categorías: permanentes (empleados públicos de carrera), eventuales (personal de designación política) y otro tipo de personal.

De otro, el estudio del rango administrativo de los responsables del Centro de Gobierno constituye un factor que permite valorar su «altura» dentro de la estructura administrativa de la que forma parte y, por tanto, su capacidad de interlocución con otros departamentos.

TABLA 4. CODIFICACIÓN DE LA ALTURA

Altura del responsable del CoG	Código
<i>Subdirección General</i>	1
<i>Dirección General</i>	2
<i>Subsecretario</i>	3
<i>Ministro</i>	4

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, el estudio de la altura define cuatro posibles rangos que van desde el de subdirector general o equivalente (1) hasta el rango ministerial (4). Una altura elevada otorga al responsable del CoG una mayor capacidad operativa y de interlocución, mientras que, si la altura es baja, se entiende más como una figura de apoyo que como un directivo.

3.7. Estructura interna

El estudio de la estructura interna de un Centro de Gobierno permite identificar cómo se organiza funcionalmente el núcleo del poder ejecutivo. Analizar si cuenta con distintas unidades especializadas (por ejemplo, en planificación de políticas, análisis legislativo, relaciones intergubernamentales o comunicación) ofrece una visión clara de su grado de complejidad organizativa y de su capacidad para asumir funciones múltiples de forma eficiente. La existencia de divisiones internas revela un diseño institucional más profesionalizado, orientado a distribuir el trabajo en función de áreas temáticas o procesos clave, lo que contribuye a mejorar la calidad técnica y política del apoyo que el CoG brinda al liderazgo ejecutivo.

Además, una dimensión fundamental de este análisis radica en examinar la altura administrativa de los responsables de cada una de estas unidades sobre los mismos parámetros definidos en la tabla 4. Esta categoría no solo refleja el nivel jerárquico de quienes lideran los distintos grupos funcionales, sino también su capacidad de interlocución con otros actores gubernamentales. Unidades dirigidas por responsables de bajo rango (como subdirectores generales) tienden a cumplir funciones más técnicas o de apoyo operativo, mientras que aquellas encabezadas por directores generales, subsecretarios o incluso ministros pueden ejercer un papel más influyente en el diseño de políticas y en la articulación del gobierno. Por tanto, la altura de los responsables internos no solo permite valorar el peso de cada unidad, sino que también actúa como un indicador indirecto del poder, autonomía y relevancia estratégica que tiene el Centro de Gobierno en su conjunto dentro de la arquitectura institucional del Ejecutivo.

4. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO: EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL Y ORIGEN DE LA OFICINA EJECUTIVA

4.1. Historia y evolución de la Oficina del Primer Ministro de Irlanda del Norte

Para poder comprender cómo se configura la jefatura de gobierno en Irlanda del Norte, es necesario comprender el acceso al autogobierno. En 1922, la vieja reivindicación del nacionalismo irlandés de independizarse del Reino Unido se cumplió parcialmente con la firma del Tratado Angloirlandés tras las negociaciones entre la delegación del gobierno clandestino de la República Irlandesa (liderada por Arthur Griffith y Michael Collins) y la representación del gabinete británico encabezada por el primer ministro, David Lloyd-George, y su ministro para las Colonias, Winston Churchill.

La nueva entidad política, denominada Estado Libre Irlandés, gozaba de soberanía y, como los restantes dominios del Imperio británico, mantenía un vínculo de lealtad con la Corona y el Parlamento de Westminster. Un gobernador general representaba al monarca y un gobierno responsable ante el Parlamento ejercía el poder ejecutivo. Este nuevo estatus territorial para Irlanda se topó con dos problemas.

En primer lugar, el de la forma de Estado, el nacionalismo irlandés como doctrina ideológica se caracteriza por un proceso de fuerte radicalización durante el siglo XIX (Jackson, 1999; Bew, 2007). Inicialmente, fue dominado por el Partido Parlamentario Irlandés, de tendencia moderada, que defendía un autogobierno limitado para la isla sin romper los vínculos con el Reino Unido. Sin embargo, desde 1858 se comienza a radicalizar con la fundación, primero de la Hermandad Republicana Irlandesa (IRB) de orientación feniana, que defendía la independencia, la ruptura y la reivindicación de las características lingüísticas y religiosas propias del pueblo irlandés (Ryan, 1967, p. 317), y segundo con la creación en 1905 del Sinn Féin (SF), que, como señala Garvin (1987, p. 29), nace con la finalidad de dotar al nacionalismo de un movimiento político de orientación republicana que posteriormente se verá respaldado por un grupo paramilitar (los Voluntarios Irlandeses) y una organización armada (el Ejército Republicano Irlandés –IRA–). Esta tensión entre el nuevo Estado Libre Irlandés y su forma de gobierno desencadenó una guerra civil (1922-1923) entre las facciones partidarias y detractoras del Tratado, que supuso la descomposición del SF y el nacimiento de dos nuevos partidos (Fine Gael y Fianna Fail) que dominaron la vida política del país durante las décadas siguientes.

La segunda situación crítica se vinculó a la posición del territorio del Ulster, situado en la parte norte de la isla de Irlanda. De mayoría social protestante (Villaverde Rivero, 2020, p. 147), fue constituido como una entidad autónoma en 1920 con la Ireland Act, que proyectaba la división de la isla en dos entidades, una unionista en el norte y otra de mayoría católica en el sur. En 1921, Irlanda del Norte ya había elegido su propio parlamento bicameral (integrado por la Cámara de los Comunes y el Senado) y, por tanto, fue inicialmente excluida del Tratado Angloirlandés.

Inicialmente, no se contemplaba que Irlanda del Norte contase con su propio jefe de gobierno, sin embargo, el 7 de junio de 1921, el teniente gobernador de Irlanda del Norte (James Hamilton) designó a James Craig, líder del Partido Unionista del Ulster (UUP), como primer ministro, dotándole de una estructura propia denominada Departamento del primer ministro (Ward, 1994, p. 111).

TABLA 5. PRIMEROS MINISTROS DE IRLANDA DEL NORTE Y GABINETES, 1921-1972 (POR PARTIDO POLÍTICO)

Primer ministro	Años de mandato	Partido político	Partidos en el gabinete
<i>James Craig</i>	1921-1940	UUP	UUP
<i>John Miller Andrews</i>	1940-1943	UUP	UUP y Partido Laborista de Irlanda del Norte
<i>Basil Brooke</i>	1943-1963	UUP	UUP
<i>Terence O'Neill</i>	1963-1969	UUP	UUP
<i>James Chichester-Clark</i>	1969-1971	UUP	UUP
<i>Brian Faulkner</i>	1971-1972	UUP	UUP

Fuente: elaboración propia.

Como se puede ver en la tabla 5, todos los jefes de gobierno y sus equipos ministeriales fueron de orientación unionista. Según McAuley (2013, p. 36), esto se explica por la promoción sistemática del UUP de una política de discriminación de la minoría católica, así como de la manipulación de circunscripciones electorales con la finalidad de evitar la presencia de republicanos en el Parlamento de Stormont.

Esta situación comienza a tener serios problemas hacia finales de la década de 1960. En este momento, como señalan Bew *et al.* (2002, p. 184) y Neuheiser y Wolff (2004, p. 46), comienzan a organizarse movimientos por los derechos civiles y el nacionalismo se reorganiza, la rama moderada a través del Partido Socialdemócrata y Laborista (SLDP) y los sectores radicales en la reactivación de la violencia del IRA (Cochrane, 2013, p. 95). La polarización también llega a las filas unionistas, donde sectores radicales constituyen el Partido Democrático Unionista (DUP) que respalda la actuación de grupos armados.

En este contexto y ante los intentos fallidos, por parte de los gobiernos británico e irlandés, de promover una salida dialogada al conflicto en los Acuerdos de Sunningdale, que ya planteaban un modelo de gobierno compartido, que no fue aceptado ni por el IRA, y su brazo político, el Sinn Féin, ni por el DUP, ni por los grupos violentos unionistas, en 1973 tuvo lugar la disolución de las instituciones de autogobierno de Irlanda del Norte y la asunción por parte del Gobierno del Reino Unido.

4.2. La proyección del modelo de «gobierno compartido» sobre el poder ejecutivo

El sistema institucional de Irlanda del Norte nace de los Acuerdos del Viernes Santo, que abordan las tres cuestiones críticas de la historia política del Ulster. En primer lugar, define un estatus territorial, inicialmente indefinido respecto a la pertenencia al Reino Unido, pero que puede verse alterado si así lo decide una mayoría clara de la población a través de un referéndum cuya convocatoria recae de forma exclusiva en el secretario para Irlanda del Norte del Gobierno británico, una vez evaluada la voluntad de la Asamblea de Irlanda del Norte (Mitchell, 2015, p. 32).

La segunda cuestión que se resuelve, como se ha señalado en la introducción, es la de la representatividad, que se articula a través de un sistema de configuración parlamentaria unicameral de naturaleza consociativa y proporcional, que facilita la correcta traducción de los votos en escaños para permitir la representación de ambas comunidades en el legislativo.

El tercer elemento que define el sistema político norirlandés se vincula con los procesos de toma de decisiones que se canalizan mediante el modelo de «gobierno compartido» y que entrecruza los dos anteriores, ya que se vincula con la territorialidad y la representación parlamentaria en la búsqueda de consensos cruzados (Horowitz, 2002, p. 346). La NIA establece que, una vez constituida la Asamblea de Irlanda del Norte, cada uno de sus miembros debe declararse «nacionalista», «unionista» u «otros». Entre 1999 y 2006, este era un elemento clave, dado que el bloque mayoritario elegía al primer ministro y el minoritario a su viceprimer ministro en un procedimiento denominado votación intracomunitaria.

Desde 2006, la reforma de la sección 16C de la NIA define que el puesto de primer ministro le corresponda al partido con más miembros en la Asamblea, mientras que el de viceprimer ministro sea para el partido más grande correspondiente a la otra comunidad. Para evitar situaciones de bloqueos y vetos cruzados, el resto de miembros del gobierno se designan mediante la aplicación del sistema d'Hondt para definir cuántos asientos le corresponden a cada uno de los partidos que conforman la coalición.

La sección 20 de la NIA establece que ambas figuras se sitúan en un plano de igualdad, puesto que son los responsables de la coordinación interdepartamental, de la definición de las directrices de la política gubernamental, de las relaciones con el poder legislativo o de la representación exterior (McCaffrey, 2010, p. 2). Esta configuración institucional, basada en la igualdad sustantiva entre el *First Minister* y el *Deputy First Minister*, justifica plenamente la existencia de un departamento compartido entre ambos. La imposibilidad de que uno prevalezca jerárquicamente sobre el otro obligó a estructurar un único órgano administrativo que permitiese ejercer de forma coordinada y conjunta las competencias que la ley les atribuye. De este modo, se evita que se dupliquen estructuras, se refuerza la lógica del poder compartido y se garantiza que las decisiones estratégicas del Ejecutivo reflejen el consenso entre las principales comunidades políticas de Irlanda del Norte.

Este modelo se completa con la Ordenanza de Departamentos de 1999 que crea la denominada *First Minister* y el *Deputy First Minister* cuando asumen ambos puestos David Trimble (UUP) y Seamus Malon (SDLP) y que cambiará su denominación por The Executive Office en 2016 como consecuencia de los Acuerdos de Stormont con la finalidad de proyectar un mayor carácter consociativo e intracomunitario en la dirección del poder ejecutivo.

5. ANÁLISIS EMPÍRICO

5.1. Marco normativo

La Oficina Ejecutiva de Irlanda del Norte tiene una doble regulación. Por un lado, la sección 20 de la NIA determina la posición conjunta del *First Minister* y el *Deputy First Minister* en materia de coordinación y liderazgo gubernamental, al tiempo que les otorga la copresidencia del Comité Ejecutivo que reúne a los integrantes del equipo ministerial («The First Minister and the deputy First Minister shall be chairmen of the Committee»). De este precepto se infiere que la jefatura del poder ejecutivo de Irlanda del Norte es colegiada y requiere de una estructura de coordinación.

De este texto no se deduce que ambos cargos públicos deban compartir departamento, sin embargo, la normativa de desarrollo contemplada en la Ordenanza de Departamentos, elaborada un año después de la aprobación de la NIA, establece en su art. 3 que el ministro principal y el viceprimer ministro conformarán un único departamento compartido.

Por lo tanto, se puede señalar que el marco normativo con el que cuenta la TEO de Irlanda del Norte es de naturaleza híbrida y combina dos tipos de normas: por un lado, una de naturaleza cuasiconstitucional como es

el Northern Ireland Act de 1998, y de otro modo, una de rango legal como es la Ordenanza de Departamentos de 1999, reformada en 2016. En apariencia, este cuadro legal permitiría combinar la garantía institucional del CoG junto a una cierta flexibilidad en lo relativo a su organización interna, sin embargo, hay que tener en cuenta que tanto la NIA como la Ordenanza y su reforma son el resultado de pactos entre actores políticos unionistas y republicanos (Good Friday Agreement de 1998 y Acuerdos de Stormont de 2016) y, en consecuencia, la reforma de cualquiera de ellas requiere de un amplio y difícil consenso entre las diferentes comunidades.

5.2. Funciones formales

Como se ha señalado en el marco metodológico de esta investigación, la segunda de las categorías analíticas tiene que ver con las capacidades funcionales que, de manera formal, tiene asignada *The Executive Office*. Este estudio ha tomado como parámetro las competencias que se entienden que forman parte de cualquier CoG: asistencia directa, asesoramiento estratégico, apoyo administrativo, comunicación, protocolo, secretariado del gobierno, relaciones con el órgano representativo y relaciones intergubernamentales.

TABLA 6. CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS A UN CoG

Entidad	Irlanda del Norte
<i>Asistencia</i>	X
<i>Asesoramiento estratégico</i>	X
<i>Apoyo administrativo</i>	X
<i>Comunicación</i>	X
<i>Protocolo</i>	X
<i>Secretariado del Gobierno</i>	X
<i>Relaciones con el órgano representativo</i>	X
<i>Relaciones intergubernamentales</i>	X
<i>Responsabilidades de gestión directa</i>	X

Fuente: elaboración propia a partir de la NIA, la Ordenanza de Departamentos, TEO (2025a).

Como muestra la tabla 6, la TEO ha venido desarrollando desde su conformación en 1998 el conjunto de funciones propias de un Centro de Gobierno. De este modo, es el responsable de la asistencia inmediata y el apoyo administrativo al *First Minister* y al *Deputy First Minister*, a quienes a su vez les asesora en los procesos de toma decisionales, los cuales formaliza ejerciendo la función de secretariado del gobierno. Además, tiene encomendada la función de gestionar la comunicación gubernamental y su simbolización a través del protocolo y es la unidad del gobierno responsable de las relaciones con la Asamblea de Irlanda del Norte, así como con el Gobierno británico, los gobiernos de Escocia y Gales, así como con la Unión Europea y la representación en diversos países como China o Estados Unidos.

Adicionalmente, *The Executive Office* asume funciones de gestión directa en áreas clave de intervención social y comunitaria. En este sentido, gestiona de forma directa las políticas de apoyo a refugiados y asilados, la igualdad racial, la promoción de relaciones comunitarias y el reconocimiento de identidades culturales y de género. Asimismo, desarrolla actuaciones dirigidas a la regeneración urbana en barrios vulnerables y administra los servicios corporativos y financieros internos del Ejecutivo, reforzando así tanto la cohesión social como el funcionamiento operativo del gobierno autónomo.

5.3. Funciones informales

A partir de la definición de las funciones formales, la tercera de las cuestiones que se estudian en la presente investigación se vincula con la identificación de funciones que no se encuentran expresamente atribuidas a la TEO.

En este sentido, la investigación ha determinado la existencia de funciones informales que, sin estar asignadas de forma clara por ninguna norma, se vienen realizando por *The Executive Office* desde 1998. De acuerdo con los documentos institucionales de la TEO, esta actúa como un centro de referencia y articulación entre departamentos, emitiendo directrices que, si bien carecen de valor normativo formal, son habitualmente aceptadas como orientaciones operativas por parte de los cuerpos directivos y del personal público que opera por debajo del nivel ministerial. De este modo, y tal como se desprende de la práctica administrativa observada desde 1998, *The Executive Office* ha asumido informalmente la función de coordinación del personal público de los diferentes departamentos, consolidando un rol de liderazgo funcional que trasciende sus atribuciones legales expresas. Esta capacidad de influencia, ejercida a través de mecanismos suaves de coordinación, ilustra cómo las dinámicas institucionales pueden moldear el alcance real de una oficina ejecutiva más allá de sus límites formales.

5.4. Situación espacial de la Oficina Ejecutiva

La proximidad física y organizativa entre un Centro de Gobierno y el titular del poder ejecutivo es una categoría analítica esencial para comprender el grado de centralización y capacidad de coordinación de dicho centro. Esta cercanía no solo permite una mayor fluidez en la comunicación, sino que también refuerza la autoridad simbólica y operativa del CoG en la arquitectura gubernamental. En este sentido, la ubicación compartida entre las principales autoridades del Ejecutivo y el órgano encargado de coordinar la acción gubernamental puede ser indicativa de una estructura integrada, orientada a la cohesión estratégica y la toma de decisiones conjunta.

En el caso de Irlanda del Norte, esta cercanía se materializa en el hecho de que *The Executive Office* se encuentra instalada en el castillo de Stormont, en Belfast, un edificio emblemático que funciona como sede institucional del poder ejecutivo norirlandés. En este mismo recinto tienen sus despachos el *First Minister* y el *Deputy First Minister*, lo que favorece una intensa interacción diaria entre ambos líderes y el equipo técnico de la TEO.

5.5. La singularidad orgánica de la TEO de Irlanda del Norte

La adscripción orgánica de un Centro de Gobierno no solo define su lugar dentro del organigrama administrativo, sino que determina en gran medida su capacidad de incidir en la formulación de políticas, en la coordinación entre ministerios y en la supervisión de la acción gubernamental. Cuanto más estrecha es su vinculación con la jefatura del poder ejecutivo, mayores son sus prerrogativas y posibilidades de intervención en el proceso de toma de decisiones. Por el contrario, cuando el CoG se encuentra subordinado a un departamento ministerial u otra unidad intermedia, puede observarse una influencia política más reducida y en una posición periférica dentro del sistema de gobierno.

En el caso de Irlanda del Norte, la adscripción orgánica de *The Executive Office* presenta un carácter singular. A diferencia de otros modelos donde el Centro de Gobierno depende de un único jefe de gobierno, el art. 20 de la NIA y la Ordenanza de Departamentos de 1999 señalan que la TEO responde de manera directa y simultánea tanto al *First Minister* como al *Deputy First Minister*. Esta doble dependencia es reflejo del diseño institucional del Ejecutivo norirlandés, que se basa en un modelo de poder compartido derivado del Acuerdo de Belfast de 1998. El carácter paritario del liderazgo se traslada a la organización del CoG, que no actúa como el aparato exclusivo de una figura jerárquica única, sino como una oficina conjunta al servicio de los líderes de las dos comunidades, con competencias compartidas y decisiones adoptadas de forma consensuada.

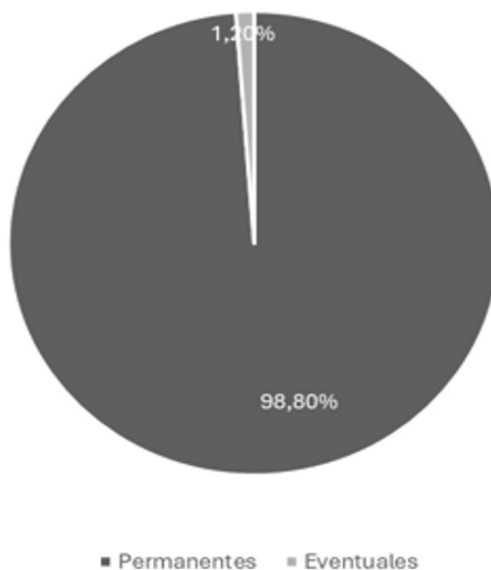
Este esquema configura un modelo de despacho en el que el Centro de Gobierno no se encuentra adscrito a ningún departamento ministerial ni opera como una unidad subordinada dentro del gabinete. Por el contrario, la TEO depende de manera directa de los titulares del poder ejecutivo, lo que le otorga una posición institucional central, tanto desde el punto de vista administrativo como político. Esta configuración refuerza su papel como núcleo de coordinación del gobierno, con capacidad de articular orientaciones estratégicas de forma transversal y de ejercer funciones de supervisión sobre el conjunto de la Administración. En contextos de cogobierno como el norirlandés, esta estructura permite actuar como espacio neutral de integración y liderazgo institucional compartido.

5.6. Personal al servicio de *The Executive Office*

El análisis de los recursos humanos de un Centro de Gobierno constituye una dimensión clave para comprender su estructura operativa, su orientación funcional y su naturaleza institucional. La distribución del

personal entre funcionarios de carrera y cargos de confianza política permite distinguir si la lógica que guía su funcionamiento es de tipo técnico-burocrático o está marcada por criterios coyunturales y partidistas. A su vez, la proporción y el tipo de vínculos laborales inciden directamente en la estabilidad del CoG, su memoria institucional y su capacidad para articular políticas más allá del ciclo político. Del mismo modo, el estudio del rango jerárquico del principal responsable administrativo del CoG permite establecer el grado de autoridad, autonomía y capacidad de coordinación con el resto de los departamentos gubernamentales, ya que no es lo mismo contar con un director de nivel intermedio que con una figura equiparada a un ministro.

GRÁFICO 1. RECURSOS HUMANOS DE LA TEO



Fuente: elaboración propia a partir de TEO (2025b).

The Executive Office cuenta con un total de 437 empleados públicos. De ellos, 428 son funcionarios de carrera, mientras que únicamente 9 corresponden a personal eventual de carácter político. Esto supone que el 98,8% del personal de la TEO pertenece al cuerpo permanente de la Administración, mientras que solo un 2,05% tiene una vinculación coyuntural. Los asesores políticos están mayoritariamente destinados a funciones específicas de coordinación parlamentaria y gestión de relaciones con la Asamblea de Irlanda del Norte. Esta configuración evidencia una lógica institucional claramente burocrática y profesionalizada, con escasa penetración de cargos políticos, lo que contribuye a dotar a la TEO de una importante estabilidad administrativa que se aleja de las dinámicas partidistas en un contexto donde el liderazgo del poder ejecutivo se tiene que compartir por opciones que tienen fuertes antagonismos ideológicos e identitarios, con lo cual la profesionalización es un factor que dota a la TEO de estabilidad y, sobre todo, de continuidad en sus funciones aun cuando haya crisis en la coalición de gobierno.

El art. 4 de la Ordenanza de Departamentos de 1999 señala que el máximo responsable administrativo de *The Executive Office* es el *Head of the Northern Ireland Civil Service*, una figura que encarna la cúspide del funcionariado norirlandés y que asume la dirección estratégica de la Administración pública. Este puesto, aunque de libre designación, suele tener una duración indefinida. El *Head of Civil Service* ostenta un rango administrativo equiparable al de subsecretario, lo que le otorga una elevada posición jerárquica dentro del aparato estatal. Su designación es competencia compartida del *First Minister* y el *Deputy First Minister*, lo que refuerza su legitimidad en un contexto político basado en el consenso.

La altura administrativa del *Head of Civil Service* le confiere un margen amplio para ejercer funciones de coordinación y liderazgo sobre el conjunto de la estructura gubernamental. Su rango le permite interactuar de igual a igual con otros altos funcionarios y establecer directrices de alcance interdepartamental. Esta condición, combinada con su carácter profesional y su independencia relativa respecto a los ciclos políticos, fortalece su papel como garante de la continuidad administrativa y de la implementación efectiva de las decisiones adoptadas en el nivel político.

5.7. Organización y estructura interna de la Oficina Ejecutiva

El estudio de la estructura interna de un CoG es fundamental para comprender su capacidad funcional, su nivel de profesionalización y su grado de sofisticación institucional. Un Centro de Gobierno que presenta unidades diferenciadas por áreas temáticas o funciones clave (como, por ejemplo, la planificación de políticas, coordinación legislativa, comunicación o las relaciones intergubernamentales) evidencia un diseño más complejo y tecnificado, orientado a brindar apoyo especializado al poder ejecutivo. Esta segmentación funcional permite distribuir responsabilidades de forma eficiente, establecer flujos de trabajo claros y aumentar la capacidad operativa del centro. Además, la presencia de divisiones internas con personal y recursos propios mejora la calidad técnica de los contenidos que se ofrecen a los responsables políticos, facilitando así una toma de decisiones más informada, coherente y estratégica.

En el caso de Irlanda del Norte, la TEO dispone de una estructura organizativa interna que refleja un nivel significativo de especialización funcional y que se encuentra plasmada en la *Organisation Chart* (TEO, 2025c). Entre sus principales unidades se encuentran aquellas dedicadas a la coordinación interna del gobierno (encargadas de facilitar la interacción entre los distintos departamentos ministeriales) y al análisis y evaluación de políticas públicas, que ofrecen soporte técnico para la planificación, seguimiento y revisión de las decisiones gubernamentales. Asimismo, existen áreas orientadas a las relaciones institucionales y al protocolo, que gestionan la interacción con otros órganos y actores relevantes; una unidad de comunicación, que diseña y ejecuta la estrategia comunicativa del Ejecutivo; y una oficina de relaciones intergubernamentales, clave en un contexto de gobernanza multinivel como el del Reino Unido.

Junto a estas, la TEO cuenta también con unidades especializadas en el asesoramiento jurídico y en la gestión de litigios de carácter competencial, reflejando su papel en la defensa institucional del gobierno autonómico frente a posibles disputas legales. Además, integra un área económica que brinda análisis financieros y escenarios de planificación presupuestaria, así como otras divisiones responsables de funciones de gestión directa, como recursos humanos, servicios corporativos y apoyo administrativo.

TABLA 7. RELACIÓN FUNCIONES DE CoG-ESTRUCTURA INTERNA

Área funcional	Subsecretaría y Unidades / Divisiones (rango –codificación–)
<i>Coordinación interna del gobierno</i>	• Subsecretaría de Apoyo al Ejecutivo (subsecretario –3–) • División Ejecutiva y de Asesoramiento Central (director general –2–) • Planificación estratégica y coordinación (subdirector general –1–) • Oficina Privada del jefe del Servicio Civil (subdirector general –1–)
<i>Análisis y evaluación de políticas públicas</i>	• Subsecretaría de Políticas Estratégicas (subsecretario –3–) • Estrategia COVID y Recuperación COVID (subdirector general –1–) • Gestión de Riesgos Estratégicos y Contingencias Civiles (subdirector general –1–) • Crecimiento Verde (director general –2–) • Programa de Gobierno (subdirector general –1–)
<i>Relaciones institucionales y protocolo</i>	• Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Protocolo (subsecretario –3–) • Oficina Privada del primer ministro (subdirector general –1–) • Oficina Privada del viceprimer ministro (subdirector general –1–) • Programa de Verdad y Reconciliación (subdirector general –1–) • Lucha contra la violencia hacia las mujeres y niñas (subdirector general –1–)
<i>Comunicación</i>	• Subsecretaría de Apoyo al Ejecutivo (subsecretario –3–) • Marketing, Difusión y Comunicación Interna del Jefe del Servicio Civil (subdirector general –1–)
<i>Relaciones intergubernamentales e internacionales</i>	• Subsecretaría de Relaciones Internacionales (subsecretario –3–) • Oficina de Irlanda del Norte en Washington (subdirector general –1–) • Oficina de Irlanda del Norte en China (subdirector general –1–) • Oficina en Bruselas (subdirector general –1–) • Estrategia Europea y Relaciones Internacionales (director general –2–) • Grupo post-Brexit (subdirector general –1–) • Consejo Ministerial Norte-Sur (subdirector general –1–)

Área funcional	Subsecretaría y Unidades / Divisiones (rango –codificación–)
Oficina Económica y Planificación Estratégica	• Subsecretaría de Políticas Estratégicas (subsecretario –3–) • Crecimiento Verde (director general –2–) • Programa de Gobierno (subdirector general –1–) • Futuro del Servicio Civil (subdirector general –1–)
Asesoría jurídica y litigiosidad competencial	• No se encuadra bajo una subsecretaría específica (unidad autónoma) • Oficina del Asesor Legislativo (director general –2–)
Gestión directa y servicios internos	• Subsecretaría de Gestión y Cohesión Social (subsecretario –3–) • Servicios Corporativos (director general –2–) • Finanzas (director general –2–) • Apoyo a refugiados y asilados (subdirector general –1–) • Igualdad racial (subdirector general –1–) • Relaciones Comunitarias (subdirector general –1–) • Igualdad e identidad (subdirector general –1–) • Barrios Urbanos (subdirector general –1–)

Fuente: elaboración propia a partir de TEO (2025c).

El análisis de la estructura interna revela un diseño organizativo complejo y funcionalmente diversificado, lo que refuerza su papel como verdadero Centro de Gobierno en el contexto institucional de Irlanda del Norte. La existencia de unidades especializadas en ámbitos clave como la coordinación gubernamental, el análisis de políticas públicas, la comunicación, las relaciones institucionales e internacionales, así como la planificación económica y la asesoría jurídica, muestra una arquitectura administrativa orientada a brindar apoyo técnico, estratégico y político al liderazgo del Ejecutivo.

Desde la perspectiva jerárquica, la mayoría de estas unidades están dirigidas por funcionarios con rango equivalente a subdirector o director general, lo que sitúa a sus responsables en niveles medios y altos de la Administración. Estas posiciones permiten ejercer funciones de interlocución y coordinación con otros departamentos, sin llegar necesariamente a los niveles más altos del aparato gubernamental. No obstante, en áreas especialmente sensibles (como las relaciones institucionales, las relaciones internacionales o la planificación estratégica) se identifica la presencia de responsables con rango de subsecretario, lo que eleva el perfil político y estratégico de dichas unidades y evidencia su centralidad en el funcionamiento del gobierno.

Este diseño, basado en divisiones temáticas encabezadas por responsables de rango medio y alto, contribuye a consolidar el modelo de *The Executive Office* como un Centro de Gobierno profesionalizado, dotado de capacidades para influir en la toma de decisiones, coordinar a otros departamentos y respaldar la acción ejecutiva desde una lógica más institucional que partidista.

6. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A partir de la presentación de los principales resultados de la investigación, se pueden extraer tres consideraciones previas respecto de la configuración del Centro de Gobierno de Irlanda del Norte: rigidez informal, complejidad organizativa que se traduce en una vis expansiva y profesionalización.

La primera de las consideraciones previas tiene que ver con la rigidez formal que caracteriza a *The Executive Office*. Como se señala en el epígrafe 3.1, la TEO tiene un marco normativo híbrido que se asienta en dos pilares, la Northern Ireland Act de 1998 (sección 20), que tiene rango cuasiconstitucional, y la Ordenanza de Departamentos (art. 3), que es una norma de naturaleza reglamentaria.

La segunda consideración que se puede extraer de los resultados es la complejidad organizativa de la TEO, que se traduce en una vis expansiva de este Centro de Gobierno. Como se puede observar en la tabla 6, esta unidad asumiría la totalidad de las funciones básicas de un CoG y se vería ampliada con algunas competencias de gestión directa en materia social, económica y territorial, así como algunas de naturaleza informal, como son las relativas a la coordinación interdepartamental. Esta configuración hace que el titular de la TEO tenga estatuto de subsecretario y una estructura organizativa extremadamente compleja para poder cumplir con sus funciones.

Esta combinación convierte al TEO en una estructura central que no solo coordina, sino que también formula políticas, implementa acciones y articula relaciones institucionales dentro y fuera del gobierno. La compleja arquitectura organizativa que sostiene estas funciones y que se sintetiza en la tabla 7, en donde se observa que está compuesta por múltiples subsecretarías y divisiones de alto nivel, lejos de limitarse a tareas técnicas o administrativas, le permite ocupar un lugar central en el ecosistema gubernamental.

Una de las consideraciones previas que se pueden extraer de los resultados de la investigación se vincula con la alta profesionalización que caracteriza a la TEO en dos planos. En primer lugar, la de su titular, el *Head of Civil Service* es un directivo público permanente con rango de subsecretario cuyo nombramiento no se vincula al del primer ministro y su viceprimer ministro, lo que garantiza continuidad administrativa independientemente de los cambios en el liderazgo ejecutivo.

7. CONCLUSIONES

A partir de la presentación y discusión de resultados, se pueden plantear las principales conclusiones de la presente investigación. En primer lugar, en relación con la pregunta principal de investigación, referida a conocer cómo influye el modelo de poder compartido en el diseño del Centro de Gobierno de Irlanda del Norte, se constata que el proceso de descentralización ha convertido a *The Executive Office* en un modelo atípico, fiel reflejo del modelo de la organización gubernamental contemplada en los Acuerdos del Viernes Santo y la NIA, lo cual se observa en tres dimensiones fundamentales: regulación, organización y funciones.

En el plano regulatorio, el marco normativo de la TEO requiere consensos constantes entre las comunidades unionista y republicana. Este requerimiento se sustenta en la existencia de dos normas legales: la Northern Ireland Act y la Ordenanza de Departamentos, que actúan como un doble candado que impide modificaciones unilaterales. Este blindaje legal garantiza la estabilidad del departamento que presta apoyo tanto al primer ministro como al viceprimer ministro, fortaleciendo su legitimidad.

En términos organizativos, la necesidad de servir simultáneamente a dos líderes de comunidades enfrentadas ha derivado en una estructura interna de gran complejidad, caracterizada por una vis expansiva y un alto grado de profesionalización. Esta última se expresa tanto en el perfil técnico de su titular como en la composición de su plantilla, mayoritariamente integrada por empleados públicos permanentes. Este diseño institucional asegura neutralidad, objetividad y continuidad en el funcionamiento del Centro de Gobierno, independientemente de las coyunturas políticas.

Desde el punto de vista funcional, *The Executive Office* no solo cumple con la totalidad de las funciones formales reconocidas por organismos internacionales, sino que también asume competencias de gestión directa en áreas clave y desarrolla tareas informales de coordinación interdepartamental. Esta combinación le otorga un papel central en el entramado gubernamental, que trasciende las funciones tradicionales de un CoG.

Finalmente, el enfoque metodológico utilizado demuestra ser aplicable al estudio de otros centros de Gobierno subestatales, ofreciendo un marco analítico que podría ser empleado en investigaciones comparadas sobre cómo la descentralización, el federalismo o el autogobierno modelan institucionalmente a estas unidades al servicio de los jefes del poder ejecutivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arenilla Sáez, M. (dir.) (2014). *Administración 2032: Teclas para transformar la Administración Pública española*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arenilla Sáez, M. (2017). Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *Methados: Revista de Ciencias Sociales*, 5(2), 302-317. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>
- Bach, T. y Hustedt, T. (2023). Policy-making in the executive triangle: a comparative perspective on ministers, advisers, and civil servants. En R. Shaw (ed.), *Handbook on Ministerial and Political Advisers* (pp. 338-351). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781800886582.00034>
- Bew, P. (2007). *Ireland: The Politics of Enmity 1789-2006*. Oxford University Press.
- Bew, P., Gibbon, P. y Patterson, H. (2002). *Northern Ireland 1921-2001: Political forces and social classes*. Serif.
- Cochrane, F. (2013). *Northern Ireland: The reluctant peace*. Yale University Press.
- Criado Grande, I. (2009). Organización y estructura administrativa. En *Documentación sobre Gerencia Pública*. Escuela de Administración Regional de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Garvin, T. (1987). *Nationalist Revolutionaries in Ireland 1858-1928*. Oxford University Press.

- Gorriti Bontigui, M. (2007). El diseño de funciones y puestos en la administración. *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 3, 201-233.
- Guibernau, M. (2010). Devolution and Independence in the United Kingdom: The case of Scotland. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 11, 56-82.
- Gutiérrez Vicén, C. (2004). Los Ministerios y su estructura interna. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2(2), 83-180. <https://doi.org/10.59991/rvam/2004/vol2.m.2/900>
- Heffernan, R. (2003). Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK. *The British Journal of Politics and International Relations*, 5(3), 347-372. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.00110>
- Horowitz, D. L. (2002). Constitutional design: Proposals versus processes. En A. Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (pp. 15-36). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199246467.003.0002>
- Jackson, A. (1999). *Ireland 1798-1998. War, peace and beyond*. Wiley-Blackwell.
- Lanzaro, J. (coord.) (2018). *Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Tecnos.
- Lijphart, A. (2012). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en 36 países*. Ariel.
- Mantilla, J. A. (2014). *El Acuerdo del Viernes Santo o la Paz como nuevo Diseño Institucional Compartido: Lecciones del proceso de paz en Irlanda del Norte* [Documentos de Políticas Públicas n.º 5]. Universidad Nacional de Colombia; Centro de Pensamiento y Seguimiento al Diálogo de Paz.
- McAuley, J. W. (2013). *Ulster's Last Stand? Reconstructing Unionism after the Peace Process*. Irish Academic Press.
- McCaffrey, R. (2010). *Coalition government and the power of Ministers and the Executive* [Briefing Note paper 99/10]. Northern Ireland Assembly Research and Library Service. <https://www.niassembly.gov.uk/globalassets/documents/raise/publications/2010/executive-review/9910.pdf>
- Mintzberg, H. (1999). *La estructuración de las organizaciones*. Planeta.
- Mitchell, D. (2015). *Politics and peace in Northern Ireland: Political parties and the implementation of the 1998 Agreement*. Manchester University Press.
- Neuheiser, J. y Wolff, S. (2004). *Peace at last? The impact of the Good Friday Agreements on Northern Ireland*. Berghahn Books.
- OCDE (2015). *Centre Stage. Driving Better Policies from the Centre of Government*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1ac01bba-en>
- Picarella, L. (2009). Presidencialización y personalización en el sistema político español, 1975-2008. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 7(11), 517-546. <https://doi.org/10.60728/gc77qg70>
- Poguntke, T. y Webb, P. (2005). *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press.
- Ramió Matas, C. (2016). *Teoría de la organización y administración pública*. Tecnos.
- Rhodes, R. A. W. y Tiernan, A. (2014). *Lessons in Governing: A Profile of Ministers' Chiefs of Staff*. Melbourne University Publishing.
- Ryan, D. (1967). *The Fenian Chief. A Biography of James Stephens*. University of Miami Press.
- The Executive Office – TEO (2025a). *Business Plan 2023-2024*. The Executive Office.
- The Executive Office – TEO (2025b). *Annual Report and Accounts 2023-2024*. The Executive Office. <https://www.executiveoffice-ni.gov.uk/publications/teo-2023-2024-annual-report-and-accounts>
- The Executive Office – TEO (2025c). *Organisation chart*. The Executive Office. <https://www.executiveoffice-ni.gov.uk/publications/departamental-organisation-chart>
- Villaverde Rivero, J. (2020). El sistema de partidos norirlandés tras los Acuerdos de Viernes Santo. *Comillas Journal of International Relations*, 18, 145-162. <https://doi.org/10.14422/cir.i18.y2020.007>
- Ward, A. J. (1994). *The Irish Constitutional Tradition: Responsible Government and Modern Ireland, 1782-1992*. Irish Academic Press.
- Whipple, C. (2017). *The Gatekeepers: How the White House Chiefs of Staff Define Every Presidency*. Crown.
- Wilford, R. y Wilson, R. (2001). *A Democratic Design? The political style of the Northern Ireland Assembly*. Democratic Dialogue.



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026

Sección: ESTUDIOS BREVES

Recibido: 27-04-2026

Modificado: 06-07-2026

Aceptado: 06-07-2026

Publicación anticipada: 13-08-2026

Publicado: 09-10-2026

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11693>

Páginas: 167-186

Referencia: Lagar Timón, D. (2026). Reconfiguración del perfil competencial del agente de empleo y desarrollo local en la gobernanza multinivel: una lectura longitudinal desde la provincia de Cáceres (2013-2026). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 167-186. <https://doi.org/10.24965/reala.11693>

Reconfiguración del perfil competencial del agente de empleo y desarrollo local en la gobernanza multinivel: una lectura longitudinal desde la provincia de Cáceres (2013-2026)

Reframing the professional competence profile of the Local Employment and Development Agent in multi-level governance: A longitudinal reading from the province of Cáceres (Spain) (2013-2026)

Lagar Timón, David

Universidad de Murcia (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2334-5423>

geodavidvv@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Geografía por la Universidad de Murcia. Desarrolla su labor profesional en el Departamento de Análisis Territorial de la Diputación Provincial de Cáceres (Área de Desarrollo Sostenible y Turismo). Sus líneas de investigación abarcan los observatorios socioeconómicos provinciales, la planificación territorial y el análisis del territorio, con varias decenas de trabajos científicos y contribuciones a congresos.

RESUMEN

Objetivos: documentar la trayectoria longitudinal del perfil profesional del agente de empleo y desarrollo local (AEDL) en España –figura híbrida cofinanciada por los servicios públicos de empleo y las entidades locales, creada en 1986 y regulada de forma prácticamente inalterada desde 1999– y proponer un itinerario de recualificación coherente con la gobernanza multinivel actual. **Metodología:** diseño asimétrico en dos fases. Fase t0 (2012-2013): análisis funcional y análisis del puesto de trabajo aplicados a 91 AEDL de la provincia de Cáceres, mediante triangulación de fuentes primarias (cuestionarios, entrevistas) y secundarias. Fase t1 (2024-2026): actualización documental-prospectiva sobre cinco marcos vivos (DigComp 2.2, GreenComp, localización de los ODS, Plan de Recuperación, Ley 3/2023 de Empleo). **Resultados:** las siete realizaciones profesionales de la unidad de competencia «Realizar y gestionar planes de desarrollo local» siguen vigentes en su enunciado, pero sus criterios de realización exigen recualificación sustantiva en competencias digitales, verdes y de gobernanza multinivel. **Conclusiones:** se propone un itinerario formativo y una agenda de investigación para la gestión de los recursos humanos del empleo público local, con anclaje en EQF/MECU. La aportación principal del trabajo es una rejilla analítica de tres categorías (persistencia, mutación y emergencia) para evaluar la vigencia de unidades de competencia heredadas frente a marcos normativos vivos, transferible a otras figuras técnicas del empleo público local.

PALABRAS CLAVE

Agente de empleo y desarrollo local; perfil competencial; cualificación profesional; Administración local; políticas de empleo; gobernanza multinivel; Agenda 2030 y localización de los ODS; competencias digitales y para la sostenibilidad.

ABSTRACT

Objectives: To document the longitudinal trajectory of the professional profile of the Local Employment and Development Agent (AEDL) in Spain –a hybrid civil-service profile co-funded by the public employment service and local authorities, created in 1986 and regulated almost unchanged since 1999– and to propose a re-skilling pathway aligned with current multi-level governance. **Methodology:** Asymmetric two-phase design. Phase t0 (2012-2013): functional analysis and job analysis applied to 91 AEDLs in the province of Cáceres, triangulating primary sources (questionnaires, interviews) and secondary documentation. Phase t1 (2024-2026): documentary-prospective update against five live frameworks (DigComp 2.2, GreenComp, SDG localisation, the Spanish Recovery Plan and Employment Act 3/2023). **Results:** The seven professional achievements of the competence unit “Designing and managing local development plans” remain valid in their wording, but their realisation criteria require substantive re-skilling in digital, green and multi-level-governance competences. **Conclusions:** A training pathway and a research agenda for the human-resources management of local public employment are proposed, anchored in EQF. The main contribution is a three-category analytical grid (persistence, mutation and emergence) for assessing the validity of inherited competence units against living regulatory frameworks, transferable to other technical profiles in local public employment.

KEYWORDS

Local Employment and Development Agent; competence profile; professional qualification; local government; employment policies; multi-level governance; 2030 Agenda and SDG localisation; digital and sustainability competences.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN: EL AEDL EN EL UMBRAL DE UN NUEVO CICLO TERRITORIAL. 1. MARCO TEÓRICO: COMPETENCIAS, TERRITORIO Y GOBERNANZA MULTINIVEL. 1.1. DESARROLLO LOCAL, GOBERNANZA MULTINIVEL Y EVOLUCIÓN DEL PERFIL DEL AEDL. 1.2. EL ENFOQUE POR COMPETENCIAS Y LOS MARCOS EUROPEOS TRANSVERSALES. 1.3. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL COMO COMPETENCIA NUCLEAR. 1.4. EMPLEO PÚBLICO LOCAL Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL AEDL. 2. METODOLOGÍA: ESTUDIO EMPÍRICO DE BASE Y ACTUALIZACIÓN DOCUMENTAL-PROSPECTIVA. 2.1. PLANTEAMIENTO GENERAL: UN DISEÑO EN DOS FASES ASIMÉTRICAS. 2.2. JUSTIFICACIÓN DEL CASO: POR QUÉ LA PROVINCIA DE CÁCERES. 2.3. FASE T0: ESTUDIO EMPÍRICO DE BASE (2012-2013). 2.4. FASE T1: ACTUALIZACIÓN DOCUMENTAL-PROSPECTIVA (2024-2026). 2.5. LIMITACIONES. 3. RESULTADOS. 3.1. EL MAPA COMPETENCIAL T0: LA UC1 «REALIZAR Y GESTIONAR PLANES DE DESARROLLO LOCAL». 3.2. REINTERPRETACIÓN LONGITUDINAL (T0 → T1) DE LA UC1. 3.2.1. RP1: Prospear recursos: la emergencia de la inteligencia territorial. 3.2.2. RP2: Diseñar planificación: la localización de los ODS como marco inevitable. 3.2.3. RP3: Elaborar proyectos: del expediente local a la arquitectura de los fondos europeos. 3.2.4. RP4: Ejecutar proyectos: evaluación basada en evidencia y reporting digital. 3.2.5. RP5 y RP6: Estudios de mercado de trabajo y tejido empresarial: nuevos yacimientos verdes y digitales. 3.2.6. RP7: Coordinación con otros agentes: gobernanza multinivel y ecosistemas CLLD. 3.3. COMPETENCIAS EMERGENTES NO CUBIERTAS EN T0. 4. DISCUSIÓN. 4.1. ¿QUÉ QUEDA DEL PERFIL DE 2013? 4.2. DIÁLOGO CON LA LITERATURA RECIENTE. 4.3. EL AEDL COMO ACTOR DE LA LOCALIZACIÓN DE LOS ODS. 4.4. GOBERNANZA MULTINIVEL Y RIESGO DE SOBRECARGA FUNCIONAL. 4.5. LIMITACIONES METODOLÓGICAS Y CUESTIONES ABIERTAS. 4.6. IMPLICACIONES PARA LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL. CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS. ANEXO. DETALLE DE ELEMENTOS DE COMPETENCIA Y CRITERIOS DE REALIZACIÓN DE LA UC1 (T0). REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN: EL AEDL EN EL UMBRAL DE UN NUEVO CICLO TERRITORIAL¹

El modelo de desarrollo local que irrumpió en la agenda europea durante la década de los años ochenta –como reacción a la crisis del fordismo, como instrumento de reequilibrio frente a las políticas regionales de

¹ Las referencias a normativa y marcos de políticas públicas corresponden a disposiciones en vigor en el momento de cierre del trabajo. Los instrumentos identificados como «en tramitación» (Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028) se mencionan con esa salvedad expresa. Para las citas específicas, se recomienda confirmar la versión vigente en el *Boletín Oficial del Estado*.

arriba abajo y como laboratorio de gobernanza de proximidad– dio lugar en España, casi de forma paralela, a una figura profesional híbrida y multifuncional: el agente de empleo y desarrollo local (AEDL). La Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 21 de febrero de 1986, y más tarde la Orden de 15 de julio de 1999², configuraron un puesto de trabajo cofinanciado por los servicios públicos de empleo y las entidades locales (ayuntamientos, mancomunidades, diputaciones) concebido como bisagra entre las políticas activas de empleo y las estrategias de desarrollo territorial endógeno.

Cuando en 2013 se publicaron los primeros resultados de la investigación que da origen a este trabajo, el contexto de fondo era el de una economía española golpeada por la Gran Recesión, con tasas de desempleo que superaban el 26 % y un discurso dominante que situaba al desarrollo local como estrategia de inserción sociolaboral para los colectivos más vulnerables (Sanchís Palacio, 2006). La discusión académica giraba, por un lado, en torno a la falta de definición del perfil profesional del AEDL (Calvo Palomares, 2008; 2009) y, por otro, en torno a la necesidad de dotar a este colectivo de un marco competencial que permitiera articular formación continua con las funciones definidas por la normativa vigente.

Trece años después, el escenario ha cambiado hasta hacerse difícilmente reconocible. Al menos tres transformaciones estructurales, solapadas en el tiempo, han reconfigurado los objetos de intervención y los instrumentos disponibles para el trabajo técnico en desarrollo local.

La primera es la digitalización acelerada de la administración local tras la pandemia. Datos abiertos, Sistemas de Información Geográfica (SIG), analítica territorial y, más recientemente, herramientas de inteligencia artificial aplicadas a procesos administrativos son hoy parte del instrumental cotidiano de cualquier técnico con responsabilidad en políticas territoriales. El marco europeo DigComp 2.2 (Vuorikari *et al.*, 2022) y la iniciativa *Smart Villages* (Martínez Juan y McEldowney, 2021) han llevado la dimensión digital al núcleo de la agenda rural.

La segunda es la consolidación de la Agenda 2030 –aprobada por Naciones Unidas en 2015– como marco estratégico de referencia. La localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) recae ya, en buena medida, sobre los niveles municipal y comarcal: la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2020) ha articulado una red específica de entidades locales para esta tarea y la Agenda Urbana Española se ha convertido en plantilla metodológica común. GreenComp (Bianchi *et al.*, 2022) proporciona el vocabulario competencial asociado.

La tercera es la reconfiguración post-COVID vinculada al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que en España se ha traducido en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)³ y una dotación global cercana a los 140 000 millones de euros. Las entidades locales, destinatarias o gestoras de buena parte de esas convocatorias, se han visto empujadas a asumir una complejidad técnica y administrativa sin precedentes. A ello se añade el giro del debate sobre el reto demográfico: de la retórica de la «España vaciada» se ha pasado a un análisis más matizado de contraurbanización, teletrabajo rural y neorruralidad (Pinilla, 2023), con estrategias específicas a nivel estatal y autonómico (Junta de Extremadura, 2022).

A todo lo anterior se suma la renovación del marco normativo de las políticas activas de empleo. La Ley 3/2023⁴, de 28 de febrero, de Empleo sustituyó al texto refundido de 2015 con tres novedades: garantía de servicios, cartera común renovada (RD 438/2024⁵) y una nueva arquitectura de gobernanza. El ecosistema institucional del AEDL en 2026 apenas se parece al existente cuando se redactó la primera versión de este trabajo.

Paradójicamente, la regulación específica que habilita la figura en Extremadura sigue siendo el Decreto 251/2008⁶, modificado solo puntualmente por los Decretos 282/2015 y 110/2016. El desfase entre las funciones formalmente atribuidas y las que efectivamente desempeña el puesto no ha dejado de ampliarse.

² Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 21 de febrero de 1986, por la que se establece un programa de promoción de agentes de empleo en colaboración con las corporaciones locales (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 53 de 3 de marzo de 1986); y Orden de 15 de julio de 1999, por la que se establecen las bases de concesión de subvenciones públicas para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 182 de 31 de julio de 1999).

³ Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Gobierno de España, 2021. Disponible en <https://planderecuperacion.gob.es/>

⁴ Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 52 de 2 de marzo de 2023).

⁵ Real Decreto 438/2024, de 30 de abril, por el que se desarrolla la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 103 de 1 de mayo de 2024).

⁶ Decreto 251/2008, de 12 de diciembre, por el que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para la contratación de agentes de empleo y desarrollo local en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura (*Diario Oficial de Extremadura*, n.º 243 de 18 de diciembre de 2008), modificado por el Decreto 282/2015, de 2 de octubre, y el Decreto 110/2016, de 19 de julio (Junta de Extremadura).

En este contexto, el artículo se plantea tres objetivos encadenados. Primero, documentar el análisis funcional y de puesto de trabajo realizado en 2012-2013 sobre 91 AEDL de la provincia analizada, del que resultó el desglose de la competencia nuclear «Realizar y gestionar planes de desarrollo local» en siete realizaciones profesionales, catorce elementos de competencia y treinta y un criterios de realización. Segundo, releer ese mapa (t0) desde el 2026 (t1) para distinguir elementos persistentes, mutaciones y competencias emergentes no contempladas en la regulación vigente. Y tercero, proponer un marco competencial actualizado que articule la UC1 original con DigComp 2.2, GreenComp, la localización de los ODS y la Ley 3/2023 de Empleo, junto con un itinerario formativo y una agenda de investigación que permita reposicionar al AEDL en la gobernanza territorial actual.

La contribución del trabajo se concreta en tres planos complementarios. En el plano descriptivo, ofrece una trazabilidad longitudinal infrecuente sobre un perfil profesional de empleo público local, basada en datos primarios y proyectada hacia el escenario normativo presente. En el plano analítico, propone una rejilla operativa –persistencia, mutación, emergencia– para examinar la vigencia de unidades de competencia heredadas frente a marcos vivos, susceptible de aplicarse a otras figuras técnicas de la Administración local. Y en el plano prescriptivo, deriva implicaciones concretas para la gestión de los recursos humanos del empleo público local: criterios para definir perfiles tipo, lineamientos para catálogos de formación continua, indicadores para la evaluación del desempeño y argumentos para superar la temporalidad estructural del puesto. A diferencia de la literatura previa sobre el AEDL, centrada en diagnosticar la indefinición del perfil y su precariedad laboral (Calvo Palomares, 2009; Cantarero Sanz *et al.*, 2002; Sanchís Palacio, 2006), este trabajo aporta dos elementos nuevos: una base empírica longitudinal sobre un mismo perfil a lo largo de trece años y un instrumento de análisis, la rejilla de persistencia, mutación y emergencia, que traduce la unidad de competencia heredada al lenguaje de los marcos europeos transversales y resulta aplicable a otras figuras técnicas de la Administración local.

El artículo se estructura en cuatro secciones más introducción y conclusiones, siguiendo el esquema IMRyD requerido por la revista. La sección 1 presenta el marco teórico (desarrollo local, gobernanza multinivel, marcos europeos de competencias, planificación territorial y empleo público local). La sección 2 detalla la metodología de las dos fases. La sección 3 expone los resultados del mapa competencial t0 y de su reinterpretación longitudinal a 2026. La sección 4 discute los hallazgos en diálogo con la literatura reciente, con la localización de los ODS y con la gestión de personas en la Administración local. Las conclusiones cierran con la propuesta operativa, las líneas futuras de investigación y una agenda de reformas.

1. MARCO TEÓRICO: COMPETENCIAS, TERRITORIO Y GOBERNANZA MULTINIVEL

1.1. Desarrollo local, gobernanza multinivel y evolución del perfil del AEDL

El paradigma del desarrollo local endógeno, formulado en sus bases por Vázquez Barquero (1988) y asumido ampliamente por la geografía económica y regional (Dematteis y Governa, 2005; Gómez Moreno, 2001), sostiene que todo territorio dispone de un potencial propio –recursos materiales, capacidades organizativas, capital social, instituciones– que debe activarse mediante procesos participativos. Dos décadas después, este marco se ha visto complementado por la noción de resiliencia territorial y por una arquitectura crecientemente multinivel: los recursos locales se articulan con los flujos europeos (LEADER/CLLD, fondos estructurales, Mecanismo de Recuperación y Resiliencia) y con las agendas globales (Agenda 2030, Acuerdo de París), y la gobernanza de proximidad se ha convertido en el vector crítico de la intervención territorial (Paisaje Transversal, 2019). En paralelo, el debate sobre el reto demográfico ha evolucionado desde el diagnóstico lamentador de la «España vaciada» hacia una lectura más matizada de la heterogeneidad rural y de las dinámicas contraurbanizadoras pospandemia (Pinilla, 2023).

La literatura sobre gobernanza multinivel, anclada en los trabajos seminales de Hooghe y Marks (2003) sobre los dos tipos ideales de gobernanza –jurisdicciones de propósito general en el tipo I y arreglos funcionales superpuestos en el tipo II–, ha encontrado en el desarrollo local uno de los terrenos donde ambos tipos coexisten de manera más nítida. El AEDL trabaja a la vez en el tipo I –dentro de la cadena ayuntamiento-mancomunidad-diputación-comunidad autónoma-Estado– y en el tipo II –grupos de acción local LEADER, redes CLLD, asociaciones territoriales temáticas, partenariados de proyectos europeos–, lo que le obliga a sostener un repertorio competencial doble: el del empleado público de proximidad insertado en una jerarquía administrativa, y el del operador de redes funcionales con horizontes temporales y reglas de juego propias.

La consolidación de la gestión por proyectos europeos en las entidades locales ha tensionado este equilibrio, especialmente desde el despliegue del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que ha introducido en la Administración local una densidad de hitos, justificantes e indicadores que no tiene precedente en las políticas activas de empleo previas.

En ese contexto ha ido tomando forma la figura del AEDL, nacida con la Orden MTAS de 1986 y consolidada por la Orden de 15 de julio de 1999, que fijó sus funciones nucleares –prospección, diseño, asesoramiento, ejecución y seguimiento– y el sistema de subvenciones a entidades locales que sigue siendo la columna vertebral de su cofinanciación. Las comunidades autónomas han desarrollado normativa propia (Decreto 251/2008 de Extremadura, marco de referencia de este trabajo; decretos equivalentes en Andalucía o la Comunidad Valenciana). La literatura ha venido señalando tres problemas estructurales recurrentes: la inexistencia de una titulación oficial habilitante (Calvo Palomares, 2009; González Hernando, 2007); la heterogeneidad funcional efectiva del desempeño, que genera perfiles poco transferibles (Cantarero Sanz *et al.*, 2002), y la escasa visibilidad institucional frente a otras figuras técnicas. A ello se sumó, a partir de 2012-2013, la pérdida de la garantía de cofinanciación estatal plurianual, con la consiguiente contracción del colectivo (Calvo Palomares, 2008; 2011).

Esa articulación entre niveles no reparte el poder de forma neutral. Frente a las políticas espacialmente ciegas, la literatura sobre desarrollo territorial ha defendido los enfoques, que arrancan de las características institucionales y sociales de cada lugar (Barca *et al.*, 2012; Pike *et al.*, 2016). Cuando Rodríguez-Pose (2018) analiza la revuelta de los territorios que han dejado de contar, ofrece una clave para entender por qué España ha colocado el reto demográfico en el centro de su agenda, y deja al AEDL en una posición singular: es uno de los pocos técnicos de proximidad capaces de convertir esa política en intervenciones concretas. La gobernanza multinivel arrastra, no obstante, una tensión de fondo. La superposición de jurisdicciones y arreglos funcionales (Bache y Flinders, 2004; Piattoni, 2010) reparte responsabilidades, pero no asegura que cada nivel tenga la capacidad para asumirlas. En los municipios pequeños, esa brecha entre lo que se atribuye y lo que se puede hacer recae casi siempre sobre una sola persona.

El programa LEADER y, más tarde, el Desarrollo Local Participativo ofrecen el mejor laboratorio europeo para observar esta tensión. Su capacidad de innovación social depende de la autonomía de los actores locales y se erosiona cuando la gestión se burocratiza (Dax *et al.*, 2016; Shucksmith, 2010). Navarro *et al.* (2016) lo resumen como un programa víctima de su propio éxito: a medida que se institucionaliza, los controles administrativos van desplazando la lógica participativa que lo justificaba. El AEDL haría bien en aprender de ese recorrido, porque la profesionalización que aquí se propone no debería terminar reproduciendo la misma deriva.

La llegada de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo, abre un nuevo horizonte. Reconoce por primera vez de forma explícita la dimensión territorial de las políticas activas, introduce una cartera común de servicios garantizados (RD 438/2024) y sitúa la cualificación profesional como eje transversal del Sistema Nacional de Empleo. La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 (RD 1069/2021⁷) organiza su arquitectura en torno a cuatro ejes –personas, empresas, territorios y capacidades– y la Estrategia sucesora 2025-2028, actualmente en tramitación, previsiblemente profundizará esta orientación.

1.2. El enfoque por competencias y los marcos europeos transversales

El enfoque por competencias, consolidado en la formación profesional europea desde finales del siglo xx (Martínez Clares y Echeverría Samanes, 2009; Saracho, 2005; Vargas *et al.*, 2001), sostiene que los currículos deben diseñarse a partir de las demandas reales del desempeño, expresadas en unidades desagregadas en realizaciones, elementos y criterios observables. En España se institucionalizó con la Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y ha sido profundamente actualizado por la Ley Orgánica 3/2022⁸ de FP y sus desarrollos (RD 272/2022⁹ del MECU; RD 659/2023¹⁰ de ordenación del Sistema de FP).

⁷ Real Decreto 1069/2021, de 4 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 291 de 5 de diciembre de 2021).

⁸ Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 78 de 1 de abril de 2022).

⁹ Real Decreto 272/2022, de 12 de abril, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente (MECU) (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 88 de 13 de abril de 2022).

¹⁰ Real Decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema de Formación Profesional (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 172 de 20 de julio de 2023).

A este marco nacional se superpone una arquitectura europea crecientemente integrada: el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF) con ocho niveles de referencia; la clasificación ESCO, que relaciona ocupaciones y habilidades en una base estructurada y multilingüe; y los marcos sectoriales transversales (DigComp 2.2 para lo digital, GreenComp para la sostenibilidad, EntreComp para el emprendimiento, LifeComp para competencias personales y sociales). Para este trabajo son especialmente relevantes DigComp 2.2 –veintiuna competencias digitales en cinco áreas (alfabetización de información y datos; comunicación y colaboración; creación de contenidos; seguridad; resolución de problemas), operacionalizadas en ocho niveles– y GreenComp –doce competencias para la sostenibilidad agrupadas en cuatro áreas (encarnar valores de sostenibilidad; abrazar la complejidad; imaginar futuros sostenibles; actuar por la sostenibilidad)–.

La utilidad operativa de estos marcos para la Administración local descansa en tres rasgos compartidos. El primero es su carácter granular: cada competencia se desagrega en niveles de dominio y en ejemplos de conocimientos, habilidades y actitudes, lo que facilita su uso para la elaboración de bases de selección, descripción de puestos y planes de formación. El segundo es su anclaje en EQF, que permite mapear cualificaciones entre Estados miembros y entre titulaciones formales, no formales e informales. Y el tercero es su naturaleza viva: los marcos son revisados por la Comisión Europea con regularidad y se actualizan al hilo de los cambios tecnológicos y sociales, lo que los convierte en referencias estables pero adaptativas. Para una figura como el AEDL, esto significa que adoptar DigComp 2.2 y GreenComp como vocabulario de los criterios de realización no es un ejercicio académico, sino la vía más eficiente para hacer comparable la cualificación entre territorios y para reducir la dependencia de la formación continua *ad hoc*. Adicionalmente, en el horizonte de los próximos años se espera la incorporación de DigComp 3.0 con énfasis específico en inteligencia artificial generativa, lo que demandará nuevas operacionalizaciones para las realizaciones más afectadas (RP1 prospección, RP3 elaboración de proyectos, RP4 evaluación).

El enfoque por competencias no se traslada sin fricción al sector público. Horton (2000) ya mostró que, al llegar a la Administración británica, importó instrumentos pensados para la empresa privada que encajaban mal con la lógica del servicio público, como parte del ciclo más amplio de reformas gerenciales que describen Pollitt y Bouckaert (2017). A esa fricción se suma un segundo riesgo, ligado a la propia granularidad de DigComp y GreenComp: al desagregar las competencias en tantos niveles, resulta fácil acumularlas hasta dibujar un perfil sobredimensionado. Noordegraaf (2015) llama a esta deriva profesionalismo híbrido, cuando el técnico asume competencias ajenas a su especialización para responder a demandas institucionales dispares. Por eso los marcos europeos sirven mejor para priorizar que para alargar la lista de exigencias, algo sobre lo que se vuelve en la discusión.

1.3. La planificación territorial como competencia nuclear

Entre las funciones del AEDL, la planificación territorial –entendida como el ciclo completo de diagnóstico, diseño, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación– ocupa una posición nuclear y articula al resto. Gómez Piñeiro (2010) y Martínez de Anguita (2006) han subrayado el carácter cíclico y vivo de los planes estratégicos, que deben actualizarse mediante indicadores robustos y participación de los actores locales. El instrumental clásico (DAFO, Enfoque del Marco Lógico, sistemas de indicadores, cartografía temática) se ha visto ampliado por un giro digital de gran calado: los SIG como entorno cotidiano de trabajo; los datos abiertos estatales, regionales y municipales en tiempo casi real; los observatorios socioeconómicos consolidados como infraestructuras estables (Lagar Timón, 2012); y, más recientemente, la analítica predictiva y la IA aplicadas a la detección de patrones territoriales.

Esta competencia nuclear no se ejerce en el vacío: opera dentro de un marco competencial sectorial –el de las políticas activas de empleo y de cohesión territorial– y dentro de un marco organizativo –el de la entidad local cofinanciadora del puesto–, lo que hace que la planificación territorial del AEDL deba leerse, simultáneamente, como producto técnico y como producto administrativo. La calidad final del plan depende de la capacidad técnica del agente, pero también de las rutinas administrativas, los procedimientos de contratación, los flujos de información intramunicipal y los espacios de validación política con los que cuenta. La consolidación, desde 2015, de la planificación estratégica como instrumento ordinario de los gobiernos locales –impulsada por la Agenda Urbana Española y por la red de entidades locales para la Agenda 2030 (FEMP, 2020)– ha vuelto este punto especialmente relevante, ya que ha trasladado al AEDL exigencias antes propias del nivel autonómico o estatal.

1.4. Empleo público local y gestión de los recursos humanos del AEDL

Más allá del contenido funcional del puesto, el AEDL es, en términos administrativos, una figura de empleo público local sujeta a un régimen híbrido. La cofinanciación del Servicio Público de Empleo Estatal o autonómico es plurianual y está condicionada a la subsistencia de la convocatoria, mientras que la titularidad del puesto y la dirección efectiva del trabajo corresponden a la entidad local. De este encaje derivan tres consecuencias que importan a la gestión de los recursos humanos del sector público local. La primera es una temporalidad estructural que ha condicionado la trayectoria profesional de la mayoría del colectivo, con renovaciones anuales o bianuales que dificultan la consolidación de equipos, la transmisión de aprendizajes y la asunción de proyectos de medio plazo. La segunda es una doble cadena de mando: los AEDL responden, de hecho, ante dos lógicas –la de los servicios públicos de empleo, que evalúan resultados a través de indicadores estandarizados, y la de la entidad local, que responde a prioridades políticas y operativas propias–, lo que añade una capa adicional al ejercicio profesional cotidiano. La tercera es la ausencia de itinerario de carrera reglado: salvo en el caso de quienes acceden al puesto a través de procesos de funcionarización o consolidación, la promoción interna es escasa y los tránsitos entre AEDL, técnico de turismo, técnico de proyectos europeos o técnico de igualdad acaban produciéndose por reasignación informal.

Estas tres condiciones explican, en buena parte, por qué la literatura más reciente sobre el AEDL (Calvo Palomares, 2008; 2009; 2011; Cantarero Sanz *et al.*, 2002; 2011) ha venido insistiendo en la necesidad de un marco competencial reglado. La formación inicial está dispersa entre titulaciones universitarias diversas (geografía, ciencias políticas, sociología, economía, derecho, educación, trabajo social, ADE), la formación continua depende de la oferta puntual de mancomunidades, diputaciones y FEMP, y las certificaciones profesionales aplicables –Certificado de Profesionalidad SSCE0311 *Dinamización Comunitaria*, certificados de la familia de Comercio y Marketing– solo capturan parcialmente las funciones efectivamente desempeñadas. El resultado es un colectivo formado, experimentado y motivado, pero con un perfil de cualificación heterogéneo cuya legibilidad ante terceros es limitada. En clave de gestión de personas en la Administración local, esto se traduce en dificultades para diseñar bases de selección homogéneas, para definir convocatorias de promoción interna y para construir itinerarios de formación continua replicables entre territorios. Esa heterogeneidad alimenta también la distancia entre las funciones que la norma atribuye al puesto y las que el técnico ejerce en la práctica. La literatura sobre burocracia de calle explica esta distancia por el margen de discrecionalidad con que los empleados públicos de proximidad adaptan la política a las condiciones reales del territorio (Tummers y Bekkers, 2014). En el AEDL, esa discrecionalidad convive con una temporalidad estructural que tensiona profesionalización y precarización: cuanto más se amplía el perfil exigido, más visible resulta la fragilidad del vínculo laboral que lo sostiene.

La hipótesis de trabajo que recorre este artículo es que recualificar al AEDL no requiere reescribir desde cero su normativa, sino, sobre todo, leer su unidad de competencia nuclear a la luz de los marcos europeos de competencias y traducir esa lectura en una oferta formativa estable y en criterios de selección y evaluación interpretables por las entidades locales que cofinancian el puesto.

Esta hipótesis se ordena en torno a tres preguntas que delimitan el alcance crítico del análisis. La primera aborda los límites del enfoque por competencias al trasladarlo del sector privado, donde se formuló, a un puesto público de proximidad sometido a doble dependencia institucional (Horton, 2000; Noordegraaf, 2015). La segunda examina hasta qué punto los marcos europeos transversales (DigComp 2.2, GreenComp) son transferibles a la escala municipal sin una capacidad administrativa que los sostenga. La tercera identifica las contradicciones entre la ambición de la gobernanza multinivel y las capacidades reales de los municipios pequeños, que reúnen la mayor parte del territorio analizado. Las tres preguntas guían la reinterpretación longitudinal de la sección 3 y la discusión de la sección 4, y sostienen la distinción, mantenida en todo el texto, entre los resultados empíricos de t0, su reinterpretación analítica en t1 y las propuestas de política que de ella se derivan.

2. METODOLOGÍA: ESTUDIO EMPÍRICO DE BASE Y ACTUALIZACIÓN DOCUMENTAL-PROSPECTIVA

2.1. Planteamiento general: un diseño en dos fases asimétricas

El presente trabajo articula dos fases de naturaleza metodológica distinta. La fase t0 (2012-2013) corresponde a un estudio empírico de base sobre 91 AEDL de la provincia de Cáceres. La fase t1 (2024-2026)

consiste en una actualización documental-prospectiva que releva la vigencia del mapa competencial construido en t0 a la luz del nuevo marco normativo y de los marcos europeos de competencias. El diseño es, por tanto, asimétrico por construcción: se reconoce de forma explícita que t1 no replica el trabajo de campo empírico de t0, sino que lo confronta con un análisis documental sistematizado y con literatura académica reciente. Esta asimetría es, al mismo tiempo, la principal limitación del estudio y el fundamento para la agenda de investigación futura que se propone en el apartado 4.5 y en las conclusiones. Las conclusiones sobre la evolución del perfil deben leerse, en consecuencia, como una interpretación analítica y prospectiva, y no como evidencia empírica directa del desempeño actual del colectivo.

2.2. Justificación del caso: por qué la provincia de Cáceres

El alcance geográfico del trabajo se circunscribe a la provincia de Cáceres, no al conjunto de la Comunidad Autónoma de Extremadura. La provincia reúne cuatro características que la convierten en un caso paradigmático para el estudio del perfil competencial del AEDL:

- I. una tasa de despoblación rural sostenida y una estructura territorial dispersa (más de 200 municipios, la mayoría con menos de 2000 habitantes), que convierten al AEDL en pieza clave de la intermediación sociolaboral;
- II. una estructura mancomunada madura, con dieciséis mancomunidades integrales que ofrecen un marco institucional estable de cooperación supramunicipal;
- III. un modelo de cofinanciación estable entre el Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE), la Diputación Provincial y las entidades locales, que hace del puesto de AEDL un observatorio privilegiado de la gobernanza multinivel; y
- IV. un ecosistema de transición verde y digital en curso –con proyectos Smart Rural Extremadura, PERTE Agroalimentario, estrategias autonómicas de reto demográfico– que sitúa a los AEDL ante las exigencias competenciales emergentes descritas en el marco teórico.

El marco competencial aquí reformulado es, por diseño, replicable en otras comunidades autónomas que compartan el núcleo normativo común (Orden MTAS de 15 de julio de 1999; Ley 3/2023 de Empleo; marcos europeos DigComp y GreenComp). La estructura mancomunada y el modelo de cofinanciación varían entre territorios, por lo que la operacionalización concreta requeriría adaptaciones locales, especialmente en la RP7 de coordinación multiagente. La validación externa del modelo en otras provincias –con estructuras demográficas, institucionales y económicas diferentes– forma parte de la agenda futura.

2.3. Fase t0: estudio empírico de base (2012-2013)

El estudio empírico de base fue un trabajo técnico desarrollado en el marco del programa Grupo Provincial de Apoyo a los Agentes de Empleo y Desarrollo Local, coordinado por la diputación provincial correspondiente. Su objeto inmediato fue un estudio de necesidades formativas del colectivo, a partir del cual se construyó un referente competencial mediante análisis funcional y análisis por competencias (Lagar Timón, 2013). El encargo institucional explica la cobertura alcanzada, próxima a la totalidad de los AEDL en activo en la provincia, y el acceso a documentación interna de los servicios de empleo y de las mancomunidades. La validez del referente descansa en el censo casi completo del colectivo, en la triangulación entre fuentes normativas, cuestionarios y autoevaluación, y en la validación de los resultados por los propios técnicos durante el programa formativo. El referente no llegó a publicarse en una revista científica, lo que limita su trazabilidad externa y refuerza la pertinencia de la agenda de replicación que se propone en la sección 4.5.

En la primera fase se estableció la estructura ocupacional de la familia profesional de *Servicios Socioculturales y a la Comunidad*, respetando el encuadre realizado por los servicios públicos de empleo en la especialidad formativa de agentes de desarrollo local. En la segunda fase se determinó el perfil profesional mediante una metodología mixta. Como insumo normativo se tomaron la Orden Ministerial de 15 de julio de 1999 y el Decreto 251/2008 de Extremadura. El análisis funcional permitió desagregar las funciones normativas hasta llegar a competencias operativas. El análisis del puesto de trabajo se realizó sobre 91 técnicos AEDL en activo en la provincia de Cáceres, con representación de cada una de las dieciséis mancomunidades integrales, mediante cuestionarios estructurados distribuidos en el marco de un programa formativo continuo coordinado por la diputación provincial correspondiente.

Las funciones del art. 4 del Decreto 251/2008 se subsumieron posteriormente en las realizaciones profesionales extraídas del análisis funcional y se procedió a la normalización de las unidades de competencia, especificando elementos de competencia (aquello que la persona es o debe ser capaz de hacer) y criterios de realización (atributos observables del desempeño).

La muestra empírica de t0 estuvo compuesta por 91 técnicos AEDL en activo en la provincia analizada durante el ejercicio 2012-2013, que recibieron formación continua a través del programa coordinado por la diputación provincial correspondiente. La participación, voluntaria, alcanzó cobertura plena en quince de las dieciséis mancomunidades integrales y representativa en la decimosexta. La distribución por tipo de entidad cofinanciadora arrojó un 31 % de AEDL adscritos a ayuntamientos de más de 5000 habitantes, un 47 % a mancomunidades, un 14 % a ayuntamientos de menos de 5000 habitantes y el 8 % restante a estructuras mixtas (consorcios y entidades de tipo asociativo). En cuanto a la titulación de acceso, predominaron grados o licenciaturas de ciencias sociales (geografía, ciencias políticas, sociología, economía, derecho, educación, trabajo social y ADE), con presencia minoritaria de ramas técnicas. La antigüedad media en el puesto rondaba los seis años, con un rango de uno a quince años. Las preguntas del cuestionario combinaban escalas Likert sobre frecuencia y dificultad de cada función, ítems abiertos sobre tareas reales del puesto y ejercicios de autoevaluación competencial. Para el análisis, se trianguló esta información con las funciones formalmente atribuidas por el art. 4 del Decreto 251/2008 y con la documentación interna de los servicios de empleo, dando lugar al mapa de cinco unidades de competencia descrito en el apartado 3.1.

2.4. Fase t1: actualización documental-prospectiva (2024-2026)

La fase t1 se ha estructurado en cuatro bloques. Primero, una revisión normativa sistemática de la legislación estatal (Ley 3/2023; Real Decreto Ley 32/2021¹¹; Ley Orgánica 3/2022; RD 1069/2021; RD 272/2022; RD 659/2023; RD 438/2024) y autonómica de la comunidad autónoma analizada (Decretos 282/2015 y 110/2016 de modificación del 251/2008; Estrategia autonómica ante el Reto Demográfico y Territorial, 2022), así como los instrumentos programáticos vinculados al PRTR. Los instrumentos identificados como «en tramitación» –caso de la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028– se incorporan con esa salvedad expresa, a efectos prospectivos, y no como normativa promulgada. Segundo, una revisión de marcos europeos de competencias (DigComp 2.2; GreenComp; ESCO; EQF; iniciativa Smart Villages). Tercero, una revisión bibliográfica selectiva de la producción académica reciente (2018-2026) sobre el perfil profesional del AEDL, desarrollo local, *smart villages*, localización de ODS y resiliencia territorial, con especial atención a los trabajos de Calvo Palomares y a la literatura internacional sobre Community-Led Local Development (CLLD). Cuarto, un ejercicio analítico de mapeo entre las siete realizaciones profesionales identificadas en t0 y las exigencias derivadas de los tres bloques anteriores, clasificando cada realización como persistencia (sin modificación sustantiva), mutación (enunciado vigente pero condiciones de ejercicio transformadas) o emergencia (competencias nuevas no contempladas en t0).

El protocolo de revisión bibliográfica se ha basado en búsquedas estructuradas en bases de datos académicas en castellano (Dialnet, Redalyc, RECYT-FECYT) y en inglés (Scopus, Web of Science) y en repositorios institucionales (FEMP, ENRD, Joint Research Centre). Las cadenas de búsqueda combinaron términos relativos al perfil profesional («Agente de Empleo y Desarrollo Local», «Local Development Agent», «rural development worker»), al objeto territorial («desarrollo local», «smart villages», «CLLD», «rural») y a los marcos competenciales («DigComp», «GreenComp», «ESCO», «competence framework»). Sobre el corpus inicial se aplicaron criterios de selección por pertinencia temática y por solidez metodológica, descartando contribuciones de divulgación general y trabajos sin afiliación universitaria o institucional. La revisión normativa se realizó sobre el texto consolidado vigente a 31 de marzo de 2026, con verificación cruzada en el *Boletín Oficial del Estado* y en los diarios oficiales autonómicos. Las clasificaciones de persistencia, mutación y emergencia se contrastaron iterativamente con la matriz original de elementos de competencia y criterios de realización del t0, garantizando que ninguna nueva exigencia normativa quedase sin asignación a un EC y un CR concretos.

Para que la clasificación resultara replicable, cada realización profesional se asignó a una categoría siguiendo una regla explícita. Una RP se consideró en persistencia cuando su enunciado y sus elementos de

¹¹ Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (*Boletín Oficial del Estado*, n.º 313 de 30 de diciembre de 2021).

competencia se mantenían y sus criterios de realización podían ejecutarse sin competencias nuevas. Se consideró en mutación cuando el enunciado seguía vigente, pero las condiciones de ejercicio cambiaban; dentro de esta categoría se distinguió la mutación media, cuando un solo marco nuevo afectaba a algún criterio sin alterar el procedimiento de trabajo, de la mutación fuerte, cuando uno o varios marcos reescribían varios criterios o introducían un procedimiento sin precedente en t0, como la justificación del MRR o el principio Do No Significant Harm. La categoría de emergencia se reservó para las competencias sin elemento ni criterio asignable en el mapa de 2013. Los casos dudosos se resolvieron por contraste iterativo con la matriz original, de modo que cada nueva exigencia normativa quedara vinculada a un criterio concreto o identificada como emergente.

2.5. Limitaciones

El estudio presenta tres limitaciones principales que conviene explicitar. Primera: los datos primarios corresponden a t0 y no se ha replicado el trabajo de campo empírico en t1 con una muestra actualizada de AEDL, tanto porque la estructura de mancomunidades integrales de Cáceres ha variado parcialmente como porque el colectivo se ha contraído significativamente. La actualización t1 es, por tanto, documental-prospectiva y no pretende inferir causalidades sobre el desempeño actual. Segunda: el mapeo t0→t1 se realiza sobre una base documental y de literatura, no sobre observación directa del desempeño competencial, lo que limita el alcance causal de las conclusiones. Tercera: el alcance geográfico se circunscribe a la provincia de Cáceres por las razones expuestas en 2.2; la validación externa del modelo en otras CC.AA. queda pendiente. Estas tres limitaciones definen directamente la agenda de investigación futura del apartado 4.5 y de las conclusiones.

3. RESULTADOS

3.1. El mapa competencial t0: la UC1 «Realizar y Gestionar Planes de Desarrollo Local»

La aplicación del procedimiento mixto de análisis en t0 arrojó cinco unidades de competencia que integran el perfil del AEDL: UC1. Realizar y gestionar planes de desarrollo local; UC2. Gestionar Formación para el Empleo y Desarrollo Local; UC3. Apoyar el desarrollo empresarial (promover, asesorar y reorientar); UC4. Dinamizar para el fomento del empleo y desarrollo local; y UC5. Promocionar e implantar políticas activas de empleo y desarrollo local. En coherencia con el ámbito del presente artículo, se desarrolla únicamente la UC1, desglosada en siete realizaciones profesionales (RP), catorce elementos de competencia (EC) y treinta y un criterios de realización (CR). La tabla 1 sintetiza los resultados generales.

TABLA 1. RESULTADOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DE LA CUALIFICACIÓN PROFESIONAL DEL AEDL (T0)

Campo	Contenido
Familia profesional	Servicios socioculturales y a la comunidad
Cualificación profesional	Desarrollo local, fomento del empleo y apoyo empresarial
Código de referencia interno	3539004.2
Nivel	3 (EQF/MECU)
Competencia general	Análisis, diseño y cooperación en la planificación territorial; apoyo en la búsqueda de fuentes financieras para ejecución de proyectos de empleo, formación y desarrollo; asesoramiento y apoyo al tejido empresarial, asociativo y político
UC1	Realizar y gestionar planes de desarrollo local
UC2	Gestionar formación para el empleo y desarrollo local
UC3	Apoyar el desarrollo empresarial (promover, asesorar y reorientar)
UC4	Dinamizar para el fomento del empleo y desarrollo local
UC5	Promocionar e implantar políticas activas de empleo y desarrollo local

Fuente: elaboración propia a partir del análisis funcional y del análisis del puesto de trabajo realizado sobre 91 AEDL de la provincia analizada (2012-2013).

Las siete realizaciones profesionales de la UC1 cubren el ciclo completo de planificación: RP1 prospear recursos ociosos, infrautilizados e iniciativas innovadoras; RP2 diseñar planificación en desarrollo local; RP3 elaborar proyectos; RP4 ejecutarlos; RP5 estudiar el mercado de trabajo; RP6 estudiar el tejido empresarial; y RP7 coordinar actividades con otros agentes y con los Centros de Empleo del SEXPE. La tabla 2 recoge, en formato sintético, los elementos de competencia (EC) y los criterios de realización (CR) asociados a cada una. El detalle completo de los 31 CR puede consultarse en el anexo del artículo.

TABLA 2. MATRIZ-SÍNTESIS DE LA UC1: REALIZACIONES PROFESIONALES, ELEMENTOS DE COMPETENCIA Y CRITERIOS DE REALIZACIÓN (T0)

RP	Elementos de competencia (EC)	CR	Núcleo del criterio de realización
RP1 Prospear recursos e iniciativas	EC1 Fuentes EC2 Recopilación EC3 Tratamiento EC4 Objeto de prospección	6	Consulta de fuentes primarias/secundarias; tratamiento accesible; indicadores previos al análisis; clasificación de recursos; DAFO, EML.
RP2 Diseñar planificación	EC1 Objetivos generales EC2 Líneas y acciones	5	Modelo derivado del diagnóstico; priorización de líneas; objetivos específicos por línea; acciones que materializan objetivos.
RP3 Elaborar proyectos	EC1 Objeto del proyecto EC2 Selección de alternativas	6	Alternativas frente a necesidades; selección idónea; redacción de líneas estratégicas; actividades, recursos e indicadores evaluadores.
RP4 Ejecutar proyectos	EC1 Acciones proyectadas EC2 Evaluación EC3 Presupuesto	6	Puesta en marcha sobre recursos asignados; seguimiento y reprogramación justificada; evaluación por indicadores; balance presupuestario final.
RP5 Estudiar mercado de trabajo	EC1 Datos laborales	3	Recopilación de paro/contratación/ocupación; análisis de tendencias; síntesis de conclusiones.
RP6 Estudiar tejido empresarial	EC1 Datos empresariales	3	Caracterización estructural (CNAE, innovación, empleabilidad, formación); análisis comparativo y cualitativo; síntesis.
RP7 Coordinar con otros agentes	EC1 Acciones coordinadas	2	Cooperación avalada institucionalmente; participación de AEDL a instancia de los servicios públicos de empleo.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis funcional y del análisis del puesto de trabajo (n=91 AEDL de la provincia de Cáceres, 2012-2013). El detalle de los 14 EC y los 31 CR se incluye como anexo.

3.2. Reinterpretación longitudinal (t0 → t1) de la UC1

El análisis documental t1 permite clasificar cada una de las siete realizaciones profesionales según el patrón persistencia/mutación/emergencia y, dentro de las mutaciones, identificar qué marcos o políticas modifican las condiciones de ejercicio. La tabla 3 sintetiza el resultado del mapeo. Este mapeo pertenece al plano analítico de t1: no mide el desempeño actual de los técnicos, sino que infiere, a partir de los marcos normativos vigentes, cómo se transforman las condiciones de ejercicio de cada realización. La gradación entre mutación media y fuerte aplica los criterios fijados en la sección 2.4.

TABLA 3. MAPEO LONGITUDINAL DE LA UC1: PERSISTENCIAS, MUTACIONES Y COMPETENCIAS EMERGENTES

RP (t0)	Estado t1	Vectores de transformación	Marcos de referencia
RP1 Prospectar recursos	Mutación fuerte	Datos abiertos; SIG; observatorios; IA territorial	DigComp 2.2 (1.1, 1.2, 1.3); Agenda Urbana Española
RP2 Diseñar planificación	Mutación fuerte	Alineación con ODS; Agenda Urbana; gobernanza multinivel	GreenComp; Agenda 2030
RP3 Elaborar proyectos	Mutación fuerte	Convocatorias NGEU/MRR; PERTES; CLLD/LEADER	PRTR; Reglamentos UE
RP4 Ejecutar proyectos	Mutación media	Evaluación basada en evidencia; <i>reporting</i> digital	RD 1069/2021; guías MRR
RP5 Mercado de trabajo	Mutación fuerte	Nuevos yacimientos verdes y digitales; Ley 3/2023	ESCO; Ley 3/2023
RP6 Tejido empresarial	Mutación media	Digitalización pyme; transición verde empresarial	EntreComp; GreenComp
RP7 Coordinación	Mutación fuerte	Gobernanza multinivel; redes CLLD; FEMP-Agenda 2030	Ley 3/2023; CLLD

Fuente: elaboración propia a partir del cruce entre la unidad de competencia identificada en t0 (2012-2013) y la revisión documental-prospectiva t1 (2024-2026) sobre marcos europeos de competencias, normativa estatal y autonómica, e instrumentos programáticos NGEU/MRR.

3.2.1. RP1 – Prospectar recursos: la emergencia de la inteligencia territorial

En t0, la prospección de recursos ociosos o infrautilizados y de iniciativas empresariales descansaba en buena medida sobre fuentes estadísticas municipales estables (INE, tesorería, padrón) y trabajo cualitativo de campo. En t1, el ecosistema de información ha mutado profundamente. El despliegue del portal datos.gob.es, de las APIs del Instituto Nacional de Estadística, de los portales regionales de datos abiertos y de las infraestructuras de datos espaciales (IDE-España, IDE-Extremadura) ha multiplicado la disponibilidad de información estructurada, en muchos casos en formatos procesables por máquina. Los observatorios socioeconómicos provinciales –como los descritos en la literatura especializada (Lagar Timón, 2012)– se han consolidado como infraestructuras permanentes. La incorporación de herramientas de inteligencia artificial a tareas de clasificación de textos, análisis de imágenes satelitales y extracción de información de boletines oficiales abre una nueva frontera técnica.

Esta mutación tiene un correlato competencial claro. La RP1, tal como estaba redactada en t0 sigue siendo válida en su enunciado y en sus elementos de competencia, pero exige ahora dominio operativo de al menos cinco competencias de DigComp 2.2: navegación y búsqueda de información y datos (1.1), evaluación (1.2), gestión (1.3), análisis y visualización (derivadas de 3.1 y 3.2) y, en una medida creciente, interacción con herramientas de IA generativa para apoyar el tratamiento documental. Sin esas habilidades, la prospección se vuelve residual y la capacidad del AEDL para detectar patrones emergentes queda por debajo de la de otros actores del ecosistema.

3.2.2. RP2 – Diseñar planificación: la localización de los ODS como marco inevitable

En t0, el diseño de la planificación local se articulaba en torno a análisis DAFO, EML y sistemas de indicadores propios. En t1, ningún plan estratégico municipal o comarcal puede redactarse sin un mapeo explícito con los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible y sus metas, tal como propone la *Guía para la Localización de la Agenda 2030* (FEMP, 2020) y la Red de Entidades Locales de la Agenda 2030 (FEMP). La Agenda Urbana Española, aprobada en 2019, establece además diez objetivos estratégicos que actúan como plantilla metodológica para planes urbanos y rurales. Para el AEDL, esto supone incorporar la capacidad de traducir los ODS globales a indicadores locales operables –ejercicio no trivial– y de integrar marcos estratégicos de distinto nivel (europeo, nacional, autonómico, comarcal) en un relato coherente.

El marco GreenComp ofrece el vocabulario competencial preciso: las áreas 3 (imaginar futuros sostenibles) y 4 (actuar por la sostenibilidad) son de aplicación directa al diseño de planes territoriales, y sus competencias asociadas –*future literacy, adaptability, exploratory thinking, collective action*– pueden incorporarse a los criterios de realización de la RP2.

3.2.3. **RP3 – Elaborar proyectos: del expediente local a la arquitectura de los fondos europeos**

La mutación más intensa, desde un punto de vista cuantitativo, se produce en la RP3. Los AEDL de 2012-2013 gestionaban proyectos con fuentes de financiación relativamente limitadas y previsibles (subvenciones autonómicas, FEDER local, LEADER de segunda generación). Los AEDL de 2024-2026 se enfrentan a una catarata de convocatorias vinculadas al PRTR y a los PERTE (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica), con plazos ajustados, criterios técnicos complejos y exigencias crecientes de *reporting* digital. La capacidad de identificar líneas de financiación compatibles, de construir consorcios público-privados y de estructurar memorias técnicas alineadas con las prioridades transversales (DNSH, etiquetado verde y digital, perspectiva de género) se ha convertido en una competencia crítica.

La persistencia formal de los elementos de competencia EC1 y EC2 de la RP3 original convive, así, con una transformación sustantiva de sus condiciones de ejercicio. Un AEDL que en 2013 no necesitaba saber qué era el principio *Do No Significant Harm* o cómo estructurar indicadores de contribución a los ODS, hoy los maneja en cada expediente. Bajo los criterios de la sección 2.4, la RP3 se clasifica como mutación fuerte: dos marcos sin precedente en t0, el Reglamento del MRR y los principios horizontales (DNSH, etiquetado verde y digital y perspectiva de género), reescriben varios criterios de realización e introducen un procedimiento de elaboración y justificación que no existía en 2013.

3.2.4. **RP4 – Ejecutar proyectos: evaluación basada en evidencia y reporting digital**

La ejecución de proyectos conserva su ciclo clásico –puesta en marcha, seguimiento, evaluación, cierre presupuestario–, pero se ha digitalizado por completo. Las plataformas de justificación del MRR, con su propio vocabulario (CID, OAs, milestones y targets), y la exigencia de evaluación basada en evidencia han convertido el seguimiento en una tarea intensiva en datos. La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 (RD 1069/2021) ha reforzado esa orientación al hacer pivotar los programas sobre resultados observables y sobre planes anuales evaluables.

3.2.5. **RP5 y RP6 – Estudios de mercado de trabajo y tejido empresarial: nuevos yacimientos verdes y digitales**

Los estudios de mercado de trabajo han visto ampliar radicalmente su objeto. A los indicadores clásicos de contratación, desempleo y ocupación se suman hoy cuestiones específicas vinculadas a los llamados *green jobs* (CEDEFOP, 2021; OIT, 2018), a los *digital jobs* y, sobre todo, a la reconfiguración territorial del empleo derivada del teletrabajo rural (ONTSI¹²). En Extremadura, donde la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial (2022) identifica explícitamente la atracción de teletrabajadores como vector de repoblación, la capacidad del AEDL para leer estas nuevas dinámicas y traducirlas en información útil para la toma de decisiones se vuelve estratégica.

La RP6 (tejido empresarial) se ve modulada por las exigencias de la digitalización de las pymes –Programa Kit Digital, Kit Consulting– y por la transición verde empresarial. La caracterización del tejido empresarial ya no puede limitarse a CNAE, empleabilidad y grado de innovación: debe incorporar el grado de madurez digital, el posicionamiento ante la sostenibilidad y el ajuste a taxonomías europeas (Taxonomía Verde UE).

3.2.6. **RP7 – Coordinación con otros agentes: gobernanza multinivel y ecosistemas CLLD**

En t0, la RP7 se redactaba en términos casi bilaterales: coordinación entre el AEDL y los Centros de Empleo del SEXPE. En t1, la coordinación tiene una arquitectura claramente multinivel: FEMP y Red de

¹² Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad – ONTSI (2022). El teletrabajo en España: características y percepciones de las personas trabajadoras. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Disponible en <https://www.ontsi.es/>

Entidades Locales de la Agenda 2030 en el plano nacional; redes CLLD y LEADER en el plano europeo; espacios de cooperación con diputaciones, mancomunidades y grupos de acción local en el plano provincial; y nuevos actores del tercer sector y del emprendimiento rural digital en el plano micro. La gobernanza multinivel se convierte, *de facto*, en el metaentorno de trabajo del AEDL.

3.3. Competencias emergentes no cubiertas en t0

Más allá de la relectura de las siete RP originales, el análisis t1 identifica cinco bloques de competencias que el diseño de 2012-2013 no contemplaba y que hoy resultan indispensables. El primero tiene que ver con las competencias digitales avanzadas: alfabetización de datos (DigComp 2.2, áreas 1.1 a 1.3), creación digital (3.1-3.3), seguridad (4.1-4.4) y resolución de problemas en entornos digitales (5.1-5.4), a las que se añade la interacción crítica con sistemas de IA generativa. El segundo remite a las competencias para la sostenibilidad sistematizadas en GreenComp –valores, complejidad, futuros sostenibles y acción–. El tercero abarca la gestión de fondos europeos: Reglamento del MRR, principios horizontales (DNSH, etiquetado verde y digital, perspectiva de género), sistemas de hitos y objetivos, y justificación documental intensiva en datos. El cuarto incorpora participación ciudadana digital –diseño y facilitación de procesos híbridos, plataformas de consulta pública, rendición de cuentas abierta–. Y el quinto, específicamente ligado al reto demográfico, reúne las competencias para la atracción y retención de población: acogida de neorrurales, articulación con políticas de vivienda y conectividad, dinamización cultural y servicios de proximidad.

4. DISCUSIÓN

4.1. ¿Qué queda del perfil de 2013?

El resultado más sólido del contraste t0/t1 es que la arquitectura funcional definida en 2012-2013 se sostiene como andamiaje válido. Ninguna de las siete realizaciones profesionales ha quedado obsoleta ni ha perdido sentido como descripción del núcleo del trabajo del AEDL. La comparación con estudios previos (Cantarero Sanz *et al.*, 2002; FAMP, 2003; Medina Hernández *et al.*, 1996; Sanchís Palacio, 2006) apunta en la misma dirección: los ejes de prospección, diseño, elaboración, ejecución, estudios y coordinación aparecen, con variaciones menores, en toda la literatura académica y técnica sobre la figura.

Donde sí aparece una diferencia sustantiva es al descender al nivel de los criterios de realización. Es ahí donde las tres transformaciones descritas impactan con más fuerza y donde la regulación vigente –Decreto 251/2008 y sus modificaciones menores– muestra el desfase más evidente. Actualizar el perfil del AEDL, por tanto, no exige reescribir el mapa competencial, sino reformular los criterios y dotarlos del vocabulario común con DigComp 2.2, GreenComp, ESCO y el EQF/MECU.

4.2. Diálogo con la literatura reciente

Calvo Palomares (2008; 2009; 2011) lleva más de una década llamando la atención sobre tres cuestiones recurrentes: la ausencia de una titulación oficial de referencia, la fragilidad laboral del colectivo y la necesidad de dotar al puesto de un contenido competencial reconocible. Los resultados aquí presentados son coherentes con ese diagnóstico y añaden dos matices. Por un lado, la Ley 3/2023 de Empleo abre –por primera vez en dos décadas– una ventana para formalizar un perfil reconocido dentro del Sistema Nacional de Empleo, en articulación con la nueva arquitectura de la FP. Por otro lado, la prioridad hoy no parece ser tanto cerrar un itinerario universitario específico como consolidar una estructura de cualificación profesional en el sentido del RD 272/2022 que permita acreditar competencias por vía formal, no formal e informal y enlazar con los marcos europeos transversales.

Esta lectura conecta con el debate más amplio que en los últimos años ha situado en primer plano la profesionalización de los perfiles técnicos de la Administración local. Estudios recientes han documentado fenómenos paralelos en figuras vecinas –técnicos de turismo, agentes de igualdad, técnicos de proyectos europeos, dinamizadores juveniles– en las que la presión de las agendas europeas, la digitalización y la complejidad de la gestión de fondos están imponiendo exigencias competenciales que el marco regulatorio español, en gran medida heredado de los años noventa, captura solo parcialmente. La consecuencia común es una mezcla de aprendizaje en el puesto, formación continua dispersa y dependencia de las redes

profesionales informales que, sin un marco de cualificación reglado, dificulta la transferibilidad y la promoción interna.

La literatura internacional sobre *Community-Led Local Development* y sobre la red europea de *Local Action Groups* confirma la tendencia a reforzar las figuras técnicas del desarrollo local como actores de la gobernanza multinivel. El giro hacia los *smart villages* (Martínez Juan y McElDowney, 2021) y la consolidación de iniciativas regionales –como Smart Rural Extremadura– refuerza la dimensión tecnológica del perfil. Y los estudios recientes sobre localización de ODS en municipios pequeños (FEMP, 2020; Morén-Alegret *et al.*, 2021) sugieren una correlación, por ahora provisional, entre capacidad técnica local reforzada y progreso efectivo en la implementación de la Agenda 2030. El paralelismo con la experiencia LEADER –donde la profesionalización progresiva del personal de los grupos de acción local ha sido un factor explicativo de la efectividad– refuerza la pertinencia de aplicar al AEDL un razonamiento similar.

Ese paralelismo pide cautela. La misma literatura que vincula la profesionalización de los grupos de acción local con su eficacia documenta también el reverso. Cuando la exigencia administrativa se impone sobre la autonomía local, el enfoque ascendente se debilita (Dax *et al.*, 2016; Navarro *et al.*, 2016). Profesionalizar al AEDL sin atender a esa tensión añadiría capas de control, pero no reforzaría la capacidad de iniciativa que da sentido al puesto. Cuenta más el margen de discrecionalidad que conservan los técnicos para adaptar las competencias al territorio (Noordegraaf, 2015; Tummers y Bekkers, 2014) que el número de competencias que se les pida.

Una línea adicional de diálogo se abre con la literatura sobre planificación urbana colaborativa (Paisaje Transversal, 2019), que ha venido subrayando el papel central de las figuras técnicas de proximidad como mediadoras entre los procesos participativos, las herramientas digitales y las decisiones políticas locales. La coincidencia con el perfil del AEDL es notable, especialmente en la RP1 (prospección) y en la RP7 (coordinación con otros agentes), y refuerza la oportunidad de leer el perfil del AEDL no solo desde la lógica de las políticas activas de empleo, sino también desde la de la planificación territorial participativa y la gestión pública colaborativa.

4.3. El AEDL como actor de la localización de los ODS

Una de las contribuciones más relevantes de la relectura t1 consiste en situar al AEDL en un rol que la regulación vigente no reconoce de forma expresa: el de agente técnico de la localización de los ODS. Por su posición –entre la Administración autonómica y el territorio, entre el servicio público de empleo y las entidades locales, entre la planificación y la ejecución– es el perfil mejor situado para traducir los ODS globales a intervenciones locales evaluables. Sin embargo, mientras la regulación autonómica no incorpore competencias específicas en sostenibilidad, ese papel seguirá siendo asumido de manera informal y dispar según el territorio. La literatura sobre implementación de los ODS subraya, además, que la dificultad no está solo en medir cada objetivo, sino en gestionar las interdependencias entre metas, una tarea que exige capacidad analítica local (Allen *et al.*, 2019). El AEDL es quien puede traducir esas interdependencias a la escala del municipio.

Tres son, en concreto, los espacios donde este reconocimiento se vuelve operativo. Primero, el de la elaboración de planes estratégicos locales: la Guía para la Localización de la Agenda 2030 de la FEMP (2020) propone una estructura de mapeo entre objetivos, metas e indicadores municipales que el AEDL puede operacionalizar gracias a su conocimiento del territorio. Segundo, el de la captación y gestión de fondos europeos vinculados a la sostenibilidad: el Plan de Recuperación y los próximos marcos plurianuales han hecho de la localización ODS un criterio de elegibilidad y baremación cada vez más relevante, hasta el punto de que la capacidad de redactar memorias bajo este lenguaje se ha convertido en un activo competitivo para las entidades locales. Tercero, el del seguimiento y la rendición de cuentas: los compromisos del Estado español ante Naciones Unidas, articulados a través de los Voluntary National Reviews, dependen en última instancia de la información agregada que aportan las entidades locales, y el AEDL es –junto a otras figuras técnicas– uno de los nodos clave en la generación de esa información.

4.4. Gobernanza multinivel y riesgo de sobrecarga funcional

El rediseño competencial aquí propuesto acarrea un riesgo evidente: convertir al AEDL en un *perfil imposible*, con una exigencia funcional inabarcable para una sola persona. Reducir la ambición competencial

no es una respuesta razonable; sí lo es, en cambio, trabajar sobre dos palancas. La primera, especialización funcional dentro del colectivo: no todo AEDL puede –ni debe– dominar todos los campos, y una red de itinerarios y especialidades podría reducir la presión individual. La segunda, refuerzo de las estructuras supramunicipales (diputaciones, mancomunidades integrales) como tejido de apoyo técnico compartido. La experiencia de la provincia analizada, con sus dieciséis mancomunidades integrales y la labor coordinadora de la diputación provincial correspondiente, ofrece un modelo cuya replicación en otros territorios merecería un estudio comparado.

A esta lógica de especialización conviene añadir un razonamiento explícito sobre la arquitectura de cooperación entre niveles. La gobernanza multinivel, tal como hoy se ha desplegado en torno a los fondos NGEU/MRR y la Agenda 2030, exige interlocutores técnicos estables capaces de mediar entre el municipio y los niveles autonómico, estatal y europeo, y entre el aparato administrativo formal y los partenariados temáticos (CLLD, redes ODS, redes Smart Villages). La provincia, como nivel intermedio, se ha revelado en los últimos años como un espacio funcional crítico para esa mediación: agrega capacidad técnica, comparte plantillas formativas, sostiene observatorios estables y absorbe parte de la complejidad documental que de otro modo recaería sobre los pequeños municipios. Reconocer institucionalmente este papel –y dotarlo de los recursos humanos correspondientes– sería una pieza clave para hacer sostenible el rediseño competencial del AEDL sin convertirlo en un perfil inviable.

Conviene también señalar que la sobrecarga funcional descrita no es exclusiva del AEDL: afecta de manera análoga a los técnicos de proyectos europeos, a los técnicos de innovación, a los agentes culturales y a otras figuras híbridas presentes hoy en las entidades locales. Una mirada coordinada a estos perfiles –que comparten muchos de los criterios de realización aquí discutidos– permitiría construir, en el medio plazo, un mapa de cualificaciones del empleo público local más ordenado y menos dependiente de la inercia normativa de los años noventa.

Hay, por último, una tensión que el modelo no puede esquivar. Buena parte del rediseño competencial aquí propuesto se apoya en instrumentos financiados con fondos europeos de vigencia limitada. El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia concluye en 2026 y, como las convocatorias asociadas pesan tanto en la carga de trabajo del AEDL, su perfil acaba dependiendo de una financiación coyuntural. Para que las competencias verdes y digitales no se desvanezcan cuando el ciclo de fondos se cierre, habrá que anclarlas en la estructura ordinaria del puesto y en una cofinanciación estable.

4.5. Limitaciones metodológicas y cuestiones abiertas

La principal limitación del trabajo es la asimetría metodológica entre sus dos fases: datos empíricos primarios en t0 y reevaluación documental en t1. Una prolongación natural sería replicar el análisis de puesto de trabajo sobre una muestra actualizada, incorporando al cuestionario los marcos DigComp 2.2 y GreenComp como estructura de referencia. Tendría asimismo interés una comparación de la evolución del perfil en varias comunidades autónomas, para comprobar si las diferencias regulatorias se traducen en diferencias observables de desempeño.

4.6. Implicaciones para la gestión de los recursos humanos del empleo público local

La discusión anterior tiene un correlato directo en la gestión de personas en la Administración local. Cinco implicaciones merecen ser subrayadas. La primera es la conveniencia de fijar un perfil tipo de puesto de AEDL –que las entidades locales puedan adoptar o adaptar al definir sus relaciones de puestos de trabajo– construido sobre la unidad de competencia «Realizar y gestionar planes de desarrollo local» y sus siete realizaciones profesionales, traducidas a los marcos europeos. Esta plantilla común facilitaría la comparabilidad entre territorios, simplificaría la elaboración de bases de selección y sentaría las condiciones para una eventual movilidad horizontal entre municipios y mancomunidades. La segunda es la necesidad de articular un catálogo de formación continua estable para el colectivo, soportado en convenios entre el Sistema Nacional de Empleo, las Administraciones autonómicas, las diputaciones y la FEMP, y enlazado con el RD 659/2023 de ordenación del Sistema de Formación Profesional para permitir la acreditación oficial de competencias adquiridas en el ejercicio del puesto.

La tercera se refiere a los criterios de selección y valoración de méritos: la combinación de méritos académicos generalistas con competencias específicas verificables (DigComp 2.2, GreenComp, idiomas,

gestión de fondos europeos, gestión de datos territoriales) permitiría reducir la dispersión de perfiles en el acceso y reducir el riesgo de selección por adscripciones políticas o personales que se ha documentado para otros puestos híbridos del empleo público local. La cuarta es la evaluación del desempeño: los indicadores actuales –número de planes, número de proyectos, número de personas atendidas– resultan insuficientes para capturar la dimensión territorial y de gobernanza multinivel del puesto. Una batería complementaria que incluyera localización de ODS, fondos europeos efectivamente captados o mejora de competencias digitales en el tejido local atendido permitiría una lectura más fina y, sobre todo, comparable.

La quinta y última implicación es estructural: la temporalidad del puesto –vinculada al ciclo anual o bianual de las convocatorias de subvención– es el principal obstáculo para todo lo anterior. Sin una vía de consolidación o, al menos, de mayor estabilidad plurianual, la inversión formativa, la asunción de proyectos europeos plurianuales y la transmisión de aprendizajes seguirán siendo precarias. La Ley 3/2023, al reconocer por primera vez la dimensión territorial de las políticas activas de empleo, abre una ventana de oportunidad en este sentido, pero su materialización dependerá del desarrollo reglamentario y, sobre todo, de la disposición de las Administraciones autonómicas y locales a renovar el modelo de cofinanciación heredado de la Orden de 1999.

CONCLUSIONES Y LÍNEAS FUTURAS

El trabajo cierra un ciclo investigador abierto en 2012-2013 sobre la competencia profesional «Realizar y gestionar planes de desarrollo local» en el perfil del AEDL, y lo hace desde una posición a la vez de continuidad y de ruptura respecto de aquella primera versión. Continuidad, porque el mapa competencial –siete realizaciones profesionales, catorce elementos de competencia y treinta y un criterios de realización– sigue siendo un andamiaje operativo. Ruptura, porque las condiciones de ejercicio de esas realizaciones se han visto alteradas de raíz por la digitalización acelerada, la agenda ambiental y el cambio en el marco normativo español y europeo.

Estas conclusiones operan en dos planos: el contraste t0/t1 sostiene el diagnóstico, mientras que las propuestas de política que de él se derivan se ofrecen como recomendaciones que exceden la evidencia directa disponible. De la lectura longitudinal se derivan cinco conclusiones. La regulación autonómica extremaña (Decreto 251/2008 y modificaciones) arrastra un desfase que ya no puede resolverse con retoques puntuales, y que demandaría una reforma sustantiva. Los marcos europeos transversales –DigComp 2.2, GreenComp, ESCO y EQF/MECU– ofrecen el vocabulario y los indicadores necesarios para reformular los criterios de realización de la UC1 sin reinventar su estructura. El AEDL es, por posición e itinerario, el perfil técnico mejor situado para asumir la localización de los ODS y la gestión de proximidad de los fondos Next Generation EU, si bien ese papel debería reconocerse formalmente dentro del Sistema Nacional de Empleo articulado por la Ley 3/2023. La respuesta al riesgo de sobrecarga funcional pasa por la especialización dentro del colectivo y por el refuerzo de las estructuras supramunicipales, articuladas con itinerarios de formación continua en el nuevo Sistema de Formación Profesional (Ley Orgánica 3/2022; RD 659/2023). Y, por último, la agenda de investigación futura debe replicar el análisis de puesto de trabajo sobre muestras actualizadas, extenderlo a varias comunidades autónomas y medir el impacto real de la intervención del AEDL sobre indicadores de desarrollo territorial –demográficos, económicos, sociales y ambientales–.

La figura del AEDL, nacida hace casi cuatro décadas como respuesta técnica al desempleo local, dispone hoy de una ocasión para reinventarse como actor de la gobernanza territorial multinivel. El andamiaje competencial de 2013 resiste el examen; lo que el nuevo ciclo exige es rescribir su interior en el idioma común de los marcos europeos y de la Agenda 2030.

Para los responsables de gestión de personas en la Administración local, la propuesta que se desprende de este trabajo es operativa: adoptar la unidad de competencia «Realizar y gestionar planes de desarrollo local» como núcleo del perfil tipo de puesto, traducir sus criterios de realización al lenguaje de los marcos europeos transversales y articular convocatorias de selección, evaluación del desempeño y formación continua que reflejen ese marco común. Para los servicios públicos de empleo y las consejerías competentes, el reto pasa por revisar el marco regulatorio autonómico –en el caso de la comunidad autónoma analizada, el Decreto 251/2008 y sus modificaciones– y por estabilizar plurianualmente la cofinanciación. Para la academia, queda abierta una agenda comparada que cruce la lectura aquí ofrecida con datos de desempeño actualizados, con estudios de caso en otras provincias y con análisis de impacto territorial efectivo de la intervención del AEDL.

En el horizonte normativo, la Ley 3/2023 de Empleo, el desarrollo del RD 438/2024 (cartera común) y la próxima Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo 2025-2028 representan tres puntos de apoyo posibles. El reto, en última instancia, no es competencial, sino institucional: los recursos están en su sitio, las definiciones competenciales también; lo que falta por consolidar es la decisión de las entidades locales y autonómicas de adoptar este marco como referencia común y de dotarlo de la estabilidad de medio plazo que requiere.

ANEXO. DETALLE DE ELEMENTOS DE COMPETENCIA Y CRITERIOS DE REALIZACIÓN DE LA UC1 (T0)

A.1. RP1 – Prospectar recursos ociosos o infrautilizados e iniciativas innovadoras

- EC1 Fuentes – CR1. La identificación se realiza sobre fuentes primarias y secundarias (internas/externas), de tipo estadístico, cartográfico y documental.
- EC2 Recopilación – CR2. Los procedimientos y herramientas permiten un tratamiento accesible y operativo de la información.
- EC3 Tratamiento – CR3. Se establecen indicadores cualitativos y cuantitativos previos al análisis. CR4. El análisis emplea metodologías específicas coherentes con los objetivos. CR5. Los resultados permiten clasificar recursos por características y potencialidades.
- EC4 Objeto de la prospección – CR6. La identificación se apoya en herramientas de planificación (DAFO, EML).

A.2. RP2 – Diseñar planificación en desarrollo local

- EC1 Objetivos generales – CR1. A partir de la lectura estratégica del objeto de prospección, se formula un objetivo global o de competitividad.
- EC2 Líneas, medidas y acciones – CR2. La transformación de los factores clave del diagnóstico se concreta en líneas y medidas. CR3. Su priorización se realiza con criterios definidos. CR4. Cada línea recibe objetivos específicos. CR5. Se identifican las acciones que les dan cumplimiento.

A.3. RP3 – Elaborar proyectos de desarrollo local

- EC1 Objeto del proyecto – CR1. Se parte de la delimitación de alternativas frente a los problemas detectados.
- EC2 Selección de alternativas – CR2. Se selecciona la más idónea para el objetivo. CR3. Se redactan medidas concretas. CR4. Se definen actividades. CR5. Se organizan los recursos. CR6. Se formulan indicadores evaluadores cualitativos y cuantitativos.

A.4. RP4 – Ejecutar proyectos de desarrollo local

- EC1 Acciones proyectadas – CR1. La puesta en marcha se apoya en los recursos asignados. CR2. El seguimiento continuo permite reprogramar cuando es necesario. CR3. La temporalización se ajusta al plan y las reprogramaciones se justifican.
- EC2 Evaluación – CR4. Los resultados se evalúan con los indicadores establecidos.
- EC3 Presupuesto – CR5. Los recursos se administran conforme a las partidas previstas. CR6. El balance final informa y cierra la gestión.

A.5. RP5 – Colaborar en estudios de mercado de trabajo

- EC1 Datos laborales – CR1. Los datos de desempleo, contratación y ocupación proceden de fuentes primarias y/o secundarias. CR2. La información se trata con metodologías pertinentes (tendencias, tasas, comparativas). CR3. Las conclusiones sintetizan los resultados.

A.6. RP6 – Colaborar en el estudio del tejido empresarial

- EC1 Datos empresariales – CR1. La recopilación cubre estructura empresarial, actividades económicas, innovación, empleabilidad y necesidades formativas, con fuentes primarias y/o secundarias. CR2. El tratamiento combina tendencias, comparativas y análisis cualitativos. CR3. Las conclusiones sintetizan los hallazgos.

A.7. RP7 – Desarrollar actividades conjuntas con otros agentes y centros de empleo

- EC1 Acciones coordinadas – CR1. La cooperación con otros agentes y centros de empleo debe estar avalada institucionalmente. CR2. Los servicios públicos de empleo determinan la participación de los AEDL en actividades o proyectos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen, C., Metternicht, G. y Wiedmann, T. (2019). Prioritising SDG targets: assessing baselines, gaps and interlinkages. *Sustainability Science*, 14, 421-438. <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0596-8>
- Bache, I. y Flinders, M. (eds.) (2004). *Multi-level governance*. Oxford University Press.
- Barca, F., McCann, P. y Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
- Bianchi, G., Pisiotis, U. y Cabrera Giraldez, M. (2022). *GreenComp: The European sustainability competence framework* [Y. Punie y M. Bacigalupo (eds.), EUR 30955 EN]. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/13286>
- Calvo Palomares, R. (2008). Reflexiones sobre el modelo de desarrollo local: propuesta de un decálogo de retos de futuro. *Investigaciones Regionales*, 14, 133-153. <https://investigacionesregionales.org/es/article/reflexiones-sobre-el-modelo-de-desarrollo-local-propuesta-de-un-decalogo-de-retos-de-futuro/>
- Calvo Palomares, R. (2009). Agentes de desarrollo local: la necesidad de definir un perfil profesional. *Capital Humano*, 228, 46-52.
- Calvo Palomares, R. (2011). *AEDL (Agente de empleo y desarrollo local): una aproximación sociológica al estudio de una nueva profesión* [tesis doctoral]. Universitat de València. <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/81337/calvo.pdf?sequence=1>
- Cantarero Sanz, S., Campos Climent, V. y Sanchís Palacio, J. R. (2002). Un estudio sobre el perfil y las características del agente de desarrollo local en la Comunidad Valenciana: análisis comparativo con el resto de España. *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 5, 147-182.
- Cantarero Sanz, S., Sanchís Palacio, J. R. y Comeche Martínez, J. M. (2011). El papel del agente de desarrollo local en la creación de empresas en el contexto del desarrollo local. El caso valenciano. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 15(358). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/3380>
- Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional – CEDEFOP (2021). *The green employment and skills transformation: Insights from a European Green Deal skills forecast scenario*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2801/112540>
- Dax, T., Strahl, W., Kirwan, J. y Maye, D. (2016). The Leader programme 2007-2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. *European Urban and Regional Studies*, 23(1), 56-68. <https://doi.org/10.1177/0969776413490425>
- Dematteis, G. y Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLoT. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 31-58. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/498>
- Federación Andaluza de Municipios y Provincias – FAMP (2003). *Materiales de apoyo para los/as técnicos/as de desarrollo local*. FAMP. https://www.famp.es/export/sites/famp/.galleries/documentos-publicaciones/2003manualedl.pdf_1096958278.pdf
- Federación Española de Municipios y Provincias – FEMP (2020). *Guía para la localización de la Agenda 2030*. FEMP y Secretaría de Estado para la Agenda 2030. <https://redagenda2030.es/documento/4304-2/>
- Gómez Moreno, M. L. (2001). Geografía y desarrollo local endógeno. Posibilidades y limitaciones. En F. Rodríguez Gutiérrez (coord.), *Actas del XVII Congreso de Geógrafos Españoles* (pp. 340-343). Universidad de Oviedo.
- Gómez Piñeiro, F. J. (2010). Aproximación a la formulación del diagnóstico territorial. *Lurralde. Investigación y Espacio*, 33, 209-232.
- González Hernando, S. (2007). La figura del agente de desarrollo local en la Comunidad Valenciana (España). *PUC Minas: Revista de Turismo*, 2(3).
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243. <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/abs/unraveling-the-central-state-but-how-types-of-multilevel-governance/8A5A618038BDE546E5C582096F0B201F>
- Horton, S. (2000). Competency management in the British civil service. *International Journal of Public Sector Management*, 13(4), 354-368. <https://doi.org/10.1108/09513550010350508>
- Junta de Extremadura (2022). *Estrategia ante el reto demográfico y territorial de Extremadura*. https://www.juntaex.es/documents/77055/621586/Estrategia_RDTEEx_abril2022_JUNTAEX_web.pdf

- Lagar Timón, D. (2012). Información territorial para la planificación estratégica: observatorio socioeconómico de la provincia de Cáceres. *Mapping*, 153, 77-80.
- Lagar Timón, D. (2013). *Estudio de necesidades formativas y determinación del referente competencial de los agentes de empleo y desarrollo local* [informe técnico no publicado]. Programa Grupo Provincial de Apoyo a los AEDL, Diputación Provincial de Cáceres.
- Martínez Clares, P. y Echeverría Samanes, B. (2009). Formación basada en competencias. *Revista de Investigación Educativa*, 27(1), 125-147. <https://revistas.um.es/rie/article/view/94331>
- Martínez de Anguita, P. (coord.) (2006). *Planificación física y ordenación del territorio*. Dykinson.
- Martínez Juan, A. y McEldowney, J. (2021). *Pueblos inteligentes: Concepto, cuestiones que se plantean y perspectivas para las zonas rurales de la Unión Europea*. Parlamento Europeo. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_BRI\(2021\)689349](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document/EPRS_BRI(2021)689349)
- Medina Hernández, U., Rodríguez Ferrer, T. y Fuentes Medina, M. L. (1996). Agencias de desarrollo local. El caso de Canarias. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 24, 41-61.
- Morén-Alegret, R., Milazzo, J., Romagosa, F. y Kallis, G. (2021). 'Cosmovillagers' as sustainable rural development actors in mountain hamlets? International immigrant entrepreneurs' perceptions of sustainability in the Lleida Pyrenees (Catalonia, Spain). *European Countryside*, 13(2), 267-296. <https://doi.org/10.2478/euco-2021-0018>
- Navarro, F. A., Woods, M. y Cejudo, E. (2016). The LEADER initiative has been a victim of its own success. The decline of the bottom-up approach in rural development programmes. The cases of Wales and Andalusia. *Sociologia Ruralis*, 56(2), 270-288. <https://doi.org/10.1111/soru.12079>
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (new) forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2(2), 187-206. <https://doi.org/10.1093/jpo/jov002>
- Organización Internacional del Trabajo – OIT (2018). *World Employment Social Outlook 2018: Greening with jobs*. OIT. <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/report/World-employment-social-outlook-2018-Greening/995218839002676>
- Paisaje Transversal (2019). *Escuchar y transformar la ciudad: urbanismo colaborativo y participación ciudadana*. Los libros de la Catarata.
- Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford Academic.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A. y Tomaney, J. (2016). *Local and regional development* (2.ª ed.). Routledge.
- Pinilla, V. (2023). La España vaciada y la España que se vacía: un balance de las políticas de lucha contra la despoblación. En J. M. Álamo Cerrillo y J. M. de Francisco López (dirs.), *Reto demográfico y territorio: despoblación, cohesión social y servicios públicos* (pp. 45-68). Tirant lo Blanch.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis – into the age of austerity* (4.ª ed.). Oxford Academic.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>
- Sanchís Palacio, J. R. (2006). *El papel del agente de empleo y desarrollo local en la implementación de las políticas locales de empleo y en la creación de empresas en España. Estudio empírico y análisis comparativo entre CC.AA*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Saracho, J. M. (2005). *Un modelo general de gestión por competencias*. Ril Editores.
- Shucksmith, M. (2010). Disintegrated rural development? Neoendogenous rural development, planning and place-shaping in diffused power contexts. *Sociologia Ruralis*, 50(1), 1-14. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2009.00497.x>
- Tummers, L. y Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>
- Vargas, F., Casanova, F. y Montanaro, L. (2001). *El enfoque de competencia laboral: manual de formación*. Cinterfor/OIT. <https://www.oitcinterfor.org/node/6119>
- Vázquez Barquero, A. (1988). *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Pirámide.
- Vuorikari, R., Kluzer, S. y Punie, Y. (2022). *DigComp 2.2: The Digital Competence framework for citizens – With new examples of knowledge, skills and attitudes* [EUR 31006 EN]. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/115376>



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026

Sección: COMUNICACIONES Y COMENTARIOS JURISPRUDENCIALES

Recibido: 04-01-2026

Modificado: 26-07-2026

Aceptado: 18-08-2026

Publicación anticipada: 17-09-2026

Publicado: 09-10-2026

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11629>

Páginas: 187-201

Referencia: Rando Burgos, E. (2026). La consulta previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 187-201. <https://doi.org/10.24965/reala.11629>

La consulta previa en el procedimiento de elaboración de ordenanzas

Prior consultation in the procedure for drafting ordinances

Rando Burgos, Esther

Universidad de Málaga. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4832-3610>

erando@uma.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Derecho por la Universidad de Málaga. Profesora Titular de Universidad de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga. Miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas en Gobierno y Territorio (I-INGOT) de la Universidad de Málaga y vocal en la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT). Miembro del Grupo de Investigación «Nuevos escenarios jurídicos de gobierno y territorio» (SEJ659). Sus principales líneas de investigación se centran en el urbanismo, la ordenación del territorio, el medio ambiente, la igualdad de género y la participación ciudadana, así como en la jurisdicción contencioso-administrativa.

RESUMEN

Objetivos: el objetivo principal del trabajo es evaluar la eficacia del trámite de consulta previa del art. 133 de la LPAC en las entidades locales, tras diez años de vigencia, analizando si promueve una verdadera mejora regulatoria o genera una burocracia desproporcionada. Asimismo, delimita la especialidad del procedimiento de aprobación de ordenanzas (art. 49 LRBRL) frente a materias exentas como las ordenanzas fiscales. Finalmente, examina las consecuencias jurídicas de su omisión y realiza propuestas de carácter normativo para adaptar el marco local a la realidad municipal. **Metodología:** se combina el análisis dogmático y normativo de la regulación estatal (LPAC), autonómica y local (LRBRL), con un estudio crítico de la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. De igual forma, se recurre al método comparado y doctrinal para examinar las posturas sobre la better regulation, evaluando de forma cualitativa la eficacia real del trámite de consulta previa en la Administración municipal. **Resultados:** se constata la escasa limitada eficacia participativa de la consulta previa en el ámbito municipal ya que a menudo se reduce a un mero trámite burocrático formal. De igual forma, la jurisprudencia confirma la no exigibilidad del trámite en ordenanzas fiscales (STS 108/2023) y modula que su omisión no siempre conlleva nulidad radical. Finalmente, se evidencia la urgente necesidad de reformar el art. 49 LRBRL para evitar la «asfixia» procedimental de los pequeños municipios. **Conclusiones:** el trámite de consulta previa resulta ineficaz e innecesario frente a la audiencia pública posterior del art. 49 LRBRL, convirtiéndose en una carga burocrática excesiva para las entidades locales. Su exención en ordenanzas fiscales y la doctrina sobre irregularidades no invalidantes confirman la rigidez del modelo actual. Por ello, es urgente reformular el procedimiento de la LRBRL para adaptar la potestad normativa municipal a los principios de buena regulación.

PALABRAS CLAVE

Procedimiento administrativo; better regulation; potestad reglamentaria; ordenanzas locales; participación ciudadana; consulta pública previa; entidades locales.

ABSTRACT

Objectives: The main objective of this work is to evaluate the effectiveness of the prior consultation procedure under Article 133 of the LPAC in the local entities, after ten years of implementation, analyzing whether it promotes genuine regulatory improvement or generates disproportionate bureaucracy. It also

defines the specific nature of the procedure for approving ordinances (Art. 49 LRBRL) in contrast to exempt matters such as tax ordinances. Finally, it examines the legal consequences of omitting this procedure and makes regulatory proposals to adapt the local framework to the municipal reality. **Methodology:** It combines a doctrinal and normative analysis of state (LPAC), regional, and local (LRBRL) regulations with a critical study of recent case law from the Supreme Court and the Constitutional Court. Likewise, it employs comparative and doctrinal methods to examine positions regarding better regulation, qualitatively evaluating the actual effectiveness of the preliminary consultation process within municipal administration. **Results:** The limited participatory effectiveness of prior consultation at the municipal level is evident, as it is often reduced to a mere bureaucratic formality. Likewise, case law confirms that this procedure is not required in tax ordinances (STS 108/2023) and clarifies that its omission does not always lead to absolute nullity. Finally, there is an evident and urgent need to reform Art. 49 of the LRBRL is clear to prevent the procedural «strangulation» of small municipalities. **Conclusions:** The prior consultation process is ineffective and unnecessary compared to the subsequent public hearing provided for in Art. 49 of the LRBRL, becoming an excessive bureaucratic burden for local authorities. Its exemption in tax ordinances and the doctrine on non-invalidating irregularities confirm the rigidity of the current model. Therefore, it is urgent to reformulate the LRBRL procedure to adapt municipal regulatory power to the principles of good regulation.

KEYWORDS

Administrative procedure; better regulation; regulatory power; local ordinances; citizen participation; prior public consultation; local entities.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LA INTERACCIÓN PROCEDIMENTAL EN LA ELABORACIÓN DE ORDENANZAS: ENTRE EL ART. 49 LRBRL Y EL ART. 133 LPAC. 1.1. AUTONOMÍA LOCAL, POTESTAD REGLAMENTARIA Y EL MARCO DE LA BETTER REGULATION. 1.2. LA DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL TRÁMITE: LA DUALIDAD DEL ART. 133 LPAC. 1.3. EL ENCAJE COMPETENCIAL DEL ART. 133 LPAC Y EL IMPACTO DE LA STC 55/2018. 2. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE ORDENANZAS: LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL TRÁMITE Y SUS EXCEPCIONES. 2.1. LA TENSIÓN ENTRE LA NORMA ESPECIAL LOCAL Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN: ART. 49 LRBRL VS. ART. 133 LPAC. 2.2. LA REGLA DE LA LEX SPECIALIS Y LA EXCLUSIÓN DE LAS ORDENANZAS FISCALES: EL IMPACTO DE LA STS 108/2023. 3. LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA OMISIÓN DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA: ENTRE LA NULIDAD DE PLENO DERECHO Y LA IRREGULARIDAD MODULADA. 3.1. LA REGLA GENERAL: LA RIGIDEZ DE LA NULIDAD DE PLENO DERECHO DE LAS DISPOSICIONES LOCALES. 3.2. LA MODULACIÓN JURISPRUDENCIAL: EL IMPACTO DE LA STS DE 14 DE DICIEMBRE DE 2022. 4. LUCES Y SOMBRAS DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA: ENTRE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y LAS EXIGENCIAS BUROCRÁTICAS. 4.1. LA DESFIGURACIÓN MATERIAL DE LA BETTER REGULATION: EL DILEMA DE LA PARTICIPACIÓN ABSTRACTA. 4.2. LA QUIEBRA DEL «PRINCIPIO DE RETORNO» NORMATIVO Y LA INDEFENSIÓN DEMOCRÁTICA DEL ADMINISTRADO. 4.3. POLARIZACIÓN OPERATIVA EN LA PLANTA MUNICIPAL: EL MODELO DE LAS GRANDES METRÓPOLIS VS. LA PRECARIEDAD DE LOS MUNICIPIOS DE RÉGIMEN COMÚN. 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA FORMAL. 5.1. EL COLAPSO BUROCRÁTICO DEL MUNICIPALISMO DE RÉGIMEN COMÚN. 5.2. HACIA LA URGENTE E INDISPENSABLE ACTUALIZACIÓN DEL ART. 49 DE LA LRBRL. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Un mecanismo fundamental en el contexto del fortalecimiento democrático, el buen gobierno y la transparencia en la toma de decisiones viene dado por la consulta previa en la aprobación de normas reglamentarias. Se trata de un trámite cuya finalidad es integrar la participación activa de la ciudadanía en la fase preliminar de elaboración de una norma, posibilitando la aportación de sugerencias, observaciones y opiniones. Al configurarse como un cauce accesible, este trámite no solo persigue el consenso y la seguridad jurídica, sino que dota de mayor legitimidad a las disposiciones que resultarán de obligado cumplimiento.

Si bien esta máxima es común al ejercicio de la potestad reglamentaria de cualquier Administración pública, en el ámbito local adquiere particularidades propias. La proximidad, característica de los gobiernos locales respecto a los vecinos justifica que los cauces participativos sean aquí más relevantes, si cabe. Lejos

de quedar a la libre elección de las autoridades locales, la consulta previa se erige hoy como una obligación imperativa contenida en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), la cual reguló, por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, un proceso participativo preceptivo, anterior a la aprobación de los textos normativos.

Centrar el análisis en las ordenanzas, en tanto norma local por excelencia, resulta idóneo para calibrar el alcance de esta obligación. Por su cercanía y por la inmediata repercusión de sus decisiones, el nivel municipal constituye un magnífico «laboratorio» para evaluar este trámite. Sin embargo, la práctica jurídica, transcurrida una década, evidencia serios retos que amenazan con desvirtuar su finalidad esencial: una escasa visibilidad del trámite, niveles de participación exigüos y, en consecuencia, una limitada efectividad material que puede generar desconfianza en la ciudadanía. Los aspectos indicados constituyen únicamente algunos de los motivos que justifican la necesidad de abordar esta problemática.

Estas disfunciones obligan a conectar el trámite con el marco conceptual en el que se gestó: las políticas de calidad normativa o *better regulation*. Conviene valorar si la consulta previa es una técnica adecuada y razonable de mejora regulatoria en las entidades locales (Prieto Romero, 2019a), máxime cuando coexiste con un trámite posterior, el trámite de audiencia e información pública, que facilita una participación más concreta y efectiva al proyectarse sobre un borrador ya articulado. No se debe olvidar que la LPAC y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), sustentaron su reforma administrativa en las propuestas del Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) de 21 de junio de 2013. Como apunta Prieto Romero (2016, pp. 336-337), ambas leyes responden a la necesidad de garantizar la competitividad económica a través de «unas Administraciones Públicas eficientes, transparentes y ágiles», orientadas al servicio de los ciudadanos y las empresas como herramientas para racionalizar los recursos públicos y aumentar la productividad.

En este contexto de eficiencia, resulta imperativo cuestionar la utilidad real de movilizar a la ciudadanía en un momento temporal anterior a la redacción de las ordenanzas, esto es, cuando todavía se desconoce el contenido sustantivo del proyecto e incluso su Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN). Surgen así dudas razonables sobre la virtualidad operativa de unas alegaciones que carecen de efectos vinculantes para la Administración. Y en este punto, surge un interrogante esencial: ¿acaso no sería preciso exigir, al menos, una respuesta motivada a las aportaciones vecinales para evitar la frustración democrática?

Partiendo de la realidad de una habitualmente escasa participación ciudadana en el ámbito municipal, el presente trabajo de investigación tiene por objeto analizar el estado actual del trámite de consulta previa en la elaboración de las ordenanzas. Ello, a través de un examen crítico de su encaje normativo y de las principales lagunas que presenta en la práctica; el trabajo busca formular propuestas que promuevan, faciliten y motiven una participación ciudadana que sea, a la vez, efectiva para la vecindad y viable para la gestión pública local.

1. LA INTERACCIÓN PROCEDIMENTAL EN LA ELABORACIÓN DE ORDENANZAS: ENTRE EL ART. 49 LRBRL Y EL ART. 133 LPAC

1.1. Autonomía local, potestad reglamentaria y el marco de la *better regulation*

La potestad reglamentaria de las entidades locales carece de un reflejo expreso en el texto de la Constitución española (CE), el cual omite toda atribución directa en la materia (Gamero Casado y Fernández Ramos, 2020). No obstante, la doctrina y la jurisprudencia constitucional la entienden como una manifestación lógica e implícita de la garantía de autonomía local consagrada en los arts. 137, 140 y 141 CE¹ (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 2017; Santamaría Pastor, 2010). Como vertiente normativa al servicio de los intereses de la colectividad (Fernández-Miranda, 2015), esta potestad se canaliza de forma

¹ Como se dice, la potestad reglamentaria de las entidades locales es la consecuencia del reconocimiento expreso de la autonomía local. Sobre el particular, existe una prolija jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En torno a las primeras resoluciones en pronunciarse, merece particular atención el trabajo de Escribano Collado (1985, pp. 113-126). De igual forma, no debe olvidarse que dicho reconocimiento, así como su alcance, ha sido objeto de un prolijo análisis doctrinal y debate que lleva décadas en el candelero del interés doctrinal. Puede, en este sentido, al objeto de profundizar sobre la cuestión, acudir a los trabajos, entre otros, de Embid Irujo (1981, pp. 437-470), Esteve Pardo (1991, pp. 125-147), García Morillo (1998, p. 102), García Roca (2000, pp. 23-70), Fernández Farreres (2001, pp. 55-78), Parejo Alfonso (1981; 1986, pp. 9-64; 2003, pp. 25-156), Toscano Gil (2006), Velasco Caballero (2009) o Baño León (2011, pp. 643-716). Más recientes son los trabajos de Muñoz Machado (2015, p. 36), Fernández Salmerón (2017, pp. 2483-2549), Baño León (2019, pp. 8-15) o Velasco Caballero (2019; 2021).

preeminente a través de las ordenanzas y los reglamentos locales, instrumentos que configuran un bloque normativo subordinado a las leyes estatales y autonómicas, pero dotado de un espacio de decisión política propio amparado por el bloque de constitucionalidad (García Roca, 2000; Rebollo Puig, 2019).

Como destaca el profesor Rebollo Puig (2019, p. 266), existe «una potestad reglamentaria local extensa, aunque razonable y que no pone en cuestión pilares del Estado de Derecho ni en peligro las libertades de los ciudadanos», recordando también los diferentes ámbitos en los que la misma se maneja, ya que la potestad reglamentaria, unida a la potestad de autoorganización, posibilita a las entidades locales establecer su propia estructura organizativa y el funcionamiento de sus órganos, pero también otras cuestiones como regular los servicios locales o el uso de sus bienes, así como llevar a cabo diferentes formas de actividad administrativa, tales como la actividad de fomento o la empresarial.

Por su parte, la manifestación de la potestad reglamentaria en el ámbito municipal (Embid Irujo, 2010) tiene lugar, en lo esencial, en el plano formal, a través de las ordenanzas y los reglamentos, esta última denominación empleada de manera más habitual para los de carácter organizativo. En relación a esta cuestión, son múltiples las voces que se han pronunciado, entre otros, Fernández Rodríguez (1995, pp. 203-226), Embid Irujo (2011, pp. 717-778) y Galán Galán (2001).

En el plano de la legislación básica, este poder normativo encuentra su anclaje en los arts. 4.1.a) y 84.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). El art. 84.1 de la LRBRL reconoce a las entidades locales la potestad para intervenir la actividad de los ciudadanos a través de diferentes medios, entre ellos, en la letra a), se refiere a las ordenanzas y bandos. Lo que conecta con el art. 55 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se regula el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL) que atribuye, en la esfera de su competencia, a las entidades locales la aprobación de ordenanzas y reglamentos, y a los alcaldes dictar bandos.

Tradicionalmente, la arquitectura procedimental para la aprobación de estas disposiciones se ha caracterizado por una notable sencillez². El art. 49 de la LRBRL prefigura una tramitación sucinta vertebrada en tres fases sustanciales: aprobación inicial por el Pleno, sometimiento del texto a información pública y audiencia a los interesados por un plazo mínimo de treinta días, y resolución de reclamaciones para su posterior aprobación definitiva por el órgano plenario.

Este esquema procedimental tradicional, sin embargo, experimentó una mutación estructural con la entrada en vigor de la LPAC. Inspirada en los postulados internacionales de la *better regulation* o regulación inteligente y bajo la estela de las reformas impulsadas por el Informe de la CORA de 2013, la LPAC introdujo en su título VI una serie de principios de buena regulación –necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia– orientados a racionalizar la actividad normativa y aumentar la competitividad económica (Prieto Romero, 2016). La gran novedad de esta reforma consistió en la positivación, en su art. 133.1, del trámite de consulta pública previa, un mecanismo participativo de carácter «prenormativo» concebido para operar en la entrada misma del procedimiento, con anterioridad a la redacción de cualquier borrador articulado (Cierco Seira y Ropero Vilaró, 2017).

1.2. La delimitación conceptual del trámite: la dualidad del art. 133 LPAC

La modificación operada por el legislador en la LPAC con la inclusión del título VI³ lleva a incorporar diversas cuestiones de interés pero, en lo que aquí se aborda, nos centramos en la participación de la ciudadanía en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, cuestión recogida en el art. 133 de la LPAC⁴.

² Sobre el procedimiento de elaboración de las ordenanzas locales, véase el reciente trabajo de Prieto Romero (2025).

³ Cuestión esta que no ha dejado de ser objeto de controversias doctrinales, las cuales giran en torno al fundamento constitucional de la competencia estatal para la inclusión del citado título VI; en lo sustancial, se cuestiona los títulos competenciales empleados para justificar una regulación estatal básica de las potestades normativas. Entre los autores que lo defienden, hay que destacar, entre otros, a Carrillo Donaire (2016, pp. 40-41), Mora Ruiz (2016, pp. 518-519) y Santamaría Pastor (2015, p. 3). En la postura opuesta, Rodríguez-Zapata Pérez (2015, p. 3).

⁴ Sin perjuicio del interés del artículo, dentro del citado título VI, dedicado a regular la potestad reglamentaria. Con carácter general, el art. 128.1 de la LPAC reconoce el ejercicio de la potestad reglamentaria al Gobierno de la nación, a los órganos de gobierno de las comunidades autónomas, en el marco de sus correspondientes Estatutos, así como a los órganos de gobierno locales, en este caso, como expresamente establece el precepto, «de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local». El precepto no contiene mayor novedad, ya que solo viene a plasmar lo que es una cuestión con un largo recorrido en nuestro ordenamiento jurídico desde la CE, el reconocimiento de la potestad reglamentaria a las Administraciones territoriales, tanto estatal como autonómica y local. Ahora bien, esto en adecuada relación, como ha venido

El citado precepto recoge novedades importantes que refuerzan la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, como destaca la profesora Casado Casado (2018, p. 164). Bien es cierto que la participación ya se encuentra garantizada por la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico –reconocida como derecho fundamental y principio básico en un Estado democrático, destacando las previsiones de los arts. 23 (participación política) y 9.2 (promoción de la participación ciudadana)–, pero también lo es que la LPAC va un paso más allá, incorporando en el ordenamiento jurídico español el denominado movimiento de *better regulation* o *smart regulation* (Ponce Solé, 2015, pp. 69-119).

La inclusión del art. 133 de la LPAC supuso una ruptura de la fisonomía participativa tradicional, al bifurcar la intervención ciudadana en dos momentos cronológicos y conceptuales claramente diferenciados, a saber:

- La consulta pública previa (art. 133.1 LPAC): se sustancia a través del portal web institucional antes de la elaboración del proyecto o anteproyecto. Su objeto no es debatir soluciones jurídicas ya articuladas, sino recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados sobre los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad de la norma, sus objetivos y las posibles alternativas regulatorias y no regulatorias (Araguás Galcerá, 2016).
- La audiencia e información pública (art. 133.2 LPAC): se lleva a cabo una vez que ya se dispone de un texto de iniciativa concretado en un borrador o proyecto, permitiendo aportaciones adicionales directas sobre el articulado propuesto. Podría afirmarse que ha sido el trámite tradicional llevado a cabo, previsto en la propia fase de instrucción del procedimiento administrativo por la LPAC e incorporado como trámite preceptivo en el plano procedimental en un amplio número de normas sectoriales, por ejemplo, en urbanismo⁵.

Desde una perspectiva doctrinal, Rodríguez Florido (2023) ha advertido la necesidad de delimitar con precisión la naturaleza jurídica de estos trámites para comprender su encaje en el mapa competencial. Mientras que la información pública tradicional del art. 49 de la LRBRL actúa como un control de legalidad y oportunidad *a posteriori* sobre un texto ya acabado, la consulta previa del art. 133.1 de la LPAC se inserta en una dimensión de gobernanza y democracia deliberativa. Su finalidad es coadyuvar a la propia decisión de normar, aportando *inputs* ciudadanos en un momento en el que el abanico de opciones regulatorias permanece abierto.

A pesar de su indudable atractivo democrático, la traslación de este esquema al ámbito local suscita importantes disfunciones materiales. Al sustanciarse la consulta en una fase preliminar (Cierco Seira y Ropero Vilaró, 2017), la ciudadanía suele enfrentarse a convocatorias genéricas y abstractas, al carecerse de acceso al borrador normativo o a su correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN). Esta opacidad de partida explica la baja intensidad participativa y la escasa visibilidad que el trámite registra en la práctica municipal. A ello, se suma una debilidad institucional: las sugerencias vecinales carecen de naturaleza vinculante y el legislador estatal omitió imponer a la Administración la obligación de ofrecer una respuesta motivada a las aportaciones rechazadas, lo que a menudo transmuta el trámite en una mera formalidad burocrática susceptible de generar frustración ciudadana.

1.3. El encaje competencial del art. 133 LPAC y el impacto de la STC 55/2018

El principal factor de complejidad en la aplicación en el ámbito local de la consulta previa reside en el conflictivo deslinde competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, proyectado sobre la singularidad autoorganizativa de las entidades locales. El Estado dictó el título VI de la LPAC al amparo de la competencia exclusiva sobre el «procedimiento administrativo común» garantizada por el art. 149.1.18^a de la CE⁶. Sin embargo, como tempranamente alertaron el Consejo General del Poder Judicial (2015) y el

sosteniendo nuestra doctrina y jurisprudencia, con la necesidad de una expresa habilitación legal o reserva de ley para el ejercicio de la potestad reglamentaria, salvo excepciones muy concretas. En este sentido se han pronunciado, entre otros tantos, Cosculluela Montaner (2020, p. 111).

⁵ Como ya dijéramos hace unos años, Rando Burgos (2020), en el procedimiento de tramitación de instrumentos de planeamiento urbanístico la participación efectiva tiene lugar en dos momentos diferenciados, coherente con el carácter bifásico de estos instrumentos, en primer lugar, durante la elaboración de los instrumentos, bajo la denominación más habitual de participación ciudadana y, en segundo lugar, en el procedimiento de tramitación para su aprobación, en el que tiene lugar como trámite preceptivo, cuyo incumplimiento tiene una consecuencia jurídica obvia: la nulidad del correspondiente instrumento.

⁶ Como es sabido, la CE se encarga de enumerar las competencias exclusivas que atribuye al Estado en su art. 149, a la vez que faculta a las comunidades autónomas para asumir un conjunto de competencias, de igual forma, con carácter exclusivo y que son

Consejo de Estado (2015) en sendos dictámenes, la unificación de los trámites prelegislativos e iniciativas reglamentarias bajo un único estándar común corría el riesgo de colonizar de forma excesiva las competencias de autoorganización de los restantes niveles territoriales.

Este debate en torno al alcance de las bases estatales en la potestad normativa local fue resuelto de manera rotunda por el Tribunal Constitucional (TC) en su Sentencia 55/2018, de 24 de mayo. La resolución constitucional depuró el título VI de la LPAC, diferenciando con claridad el régimen competencial aplicable a los distintos instrumentos de calidad normativa previstos en dicho título.

- Planificación Anual Normativa (art. 132 LPAC): el TC negó su condición de norma básica para el ejercicio de la potestad reglamentaria de las Administraciones territoriales, por considerar que descende a un detalle formal y organizativo. En consecuencia, la aprobación del Plan Anual Normativo resulta exigible únicamente a la Administración General del Estado⁷, salvo que la legislación autonómica de desarrollo o las propias ordenanzas locales de transparencia y participación dispongan lo contrario.
- Evaluación *ex post* y principios de buena regulación (art. 130 LPAC): a diferencia del art. 132, la STC 55/2018 mantiene el carácter básico del art. 130 en lo concerniente al ejercicio de la potestad reglamentaria. De esta forma, la obligación de revisar periódicamente la normativa vigente para comprobar la consecución de los objetivos y la reducción de cargas (art. 130.1), así como el deber de promover los principios de buena regulación y el análisis económico (art. 130.2), constituyen reglas básicas aplicables a las entidades locales. No obstante, corresponderá a cada Administración adaptar la periodicidad, el órgano competente y el formato de dichos informes de evaluación conforme a su potestad de autoorganización⁸.
- Consulta pública previa (art. 133 LPAC): el TC redujo su carácter básico estrictamente al primer inciso del art. 133.1, esto es, cuando señala «Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto se sustanciará una consulta», y al primer párrafo del art. 133.4, dedicado a las excepciones o, siendo más precisos, cuándo puede prescindirse de los trámites de consulta e información pública, lo que puede tener lugar en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a las mismas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen. Declarando, a su vez, la meritada resolución judicial que el resto del procedimiento no es básico, lo que posibilita a las comunidades autónomas y a las entidades locales modular su cauce de tramitación. Esto sin obviar, como confirma la STC 55/2018, que los trámites de consulta previa, audiencia e información pública integran el núcleo irreducible del procedimiento administrativo común. A mayor abundamiento, es adecuado en este punto recordar que los trámites de participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de disposición de carácter general son preceptivos conforme a lo dispuesto en el art. 105 de la CE, como manifestación del principio democrático.

Por consiguiente, tras la STC 55/2018, la consulta previa del art. 133.1 de la LPAC permanece como una exigencia de obligado cumplimiento para los municipios españoles. Este mandato básico estatal viene a superponerse y completar el sucinto procedimiento regulado en el art. 49 de la LRBRL, obligando a las corporaciones locales a integrar una fase de consulta web preliminar antes de incoar el expediente de aprobación inicial de sus ordenanzas no fiscales, bajo riesgo de invalidez radical de la disposición reglamentaria en caso de su omisión.

enumeradas en el art. 148. Sin embargo, no ocurre lo mismo en lo relativo a las competencias de las entidades locales, sobre las que la CE ninguna referencia contiene. No obstante, el principio de autonomía local sí que se encuentra proclamado expresamente en la CE, en los arts. 137, 140 y 141 y, precisamente, la potestad reglamentaria de las entidades locales es la consecuencia del reconocimiento expreso de la autonomía local. Como destaca Embid Irujo (2010, p. 29), la cláusula de autonomía local significa el reconocimiento constitucional a un poder normativo local, poder normativo que se manifiesta en el instrumento normativo por excelencia de las entidades locales territoriales (Sosa Wagner, 2000).

⁷ Si bien no han faltado voces que se han pronunciado sobre el particular. En este sentido, el profesor Jiménez Asensio (2018) señala que «lo cierto es que si el TC ha considerado que no forman parte de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas determinadas previsiones del Título VI de la LPAC, parece lógico deducir que tales artículos, apartados o párrafos, serían asimismo inaplicables a las entidades locales, por no tener esa condición. Pero el razonamiento del TC se asienta en que se vulneran o invaden “competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas”; esto es, el pronunciamiento del Tribunal no parece que se pueda hacer extensivo a las manifestaciones normativas de los entes locales, pues el título competencial, siendo formalmente el mismo, no lo es materialmente a que el régimen local se subsume en tal título general de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas».

⁸ Debe advertirse que algunas comunidades autónomas aplican la evaluación *ex post* a las normas con rango de ley y reglamentarias, como es el caso del Decreto 50/2021, de 24 de marzo, de la Comunidad de Madrid.

En consecuencia, tras la STC 55/2018, el art. 133 de la LPAC se erige como una regulación estatal de mínimos de obligado cumplimiento para los municipios españoles. Dicha condición de estándar mínimo abre dos vías de articulación normativa descendente. Por un lado, habilita a las comunidades autónomas para pormenorizar y adaptar el trámite a las realidades de sus respectivos mapas locales. Por otro lado, ante la inacción o el silencio del legislador autonómico, las propias entidades locales se encuentran plenamente legitimadas para adoptar su propia regulación al amparo de su potestad de autoorganización y reglamentaria (Prieto Romero, 2019b).

En la práctica jurídica, este margen autoorganizativo ha sido capitalizado por las grandes urbes que habitualmente actúan como la avanzada del régimen local en España. Ciudades como Madrid y Barcelona han sido pioneras al incorporar y detallar la consulta pública previa a través de sus respectivas ordenanzas de transparencia y participación ciudadana. Estas regulaciones metropolitanas no solo han dotado de estabilidad procedimental al trámite básico estatal, sino que han ensayado mecanismos específicos para mitigar la abstracción inherente a la consulta previa, regulando de forma pormenorizada los plazos, los canales digitales de participación y los criterios de retorno informativo a los participantes. Esto demuestra que, frente a las rigideces del diseño legal del Estado, el reglamento local puede operar como un instrumento de sintonización adecuado para dotar de verdadera utilidad a las exigencias del art. 133 LPAC en el marco de la *better regulation*.

2. EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE ORDENANZAS: LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL TRÁMITE Y SUS EXCEPCIONES

2.1. La tensión entre la norma especial local y el procedimiento administrativo común: art. 49 LRBRL vs. art. 133 LPAC

La coexistencia entre el art. 49 de la LRBRL y el art. 133 de la LPAC plantea un complejo escenario de articulación normativa regido por la clásica tensión entre la norma especial y la norma general. Como se ha expuesto, el *iter* procedimental configurado por el legislador local en 1985 respondía a un esquema sucinto y lineal, diseñado bajo parámetros de agilidad y simplicidad procedimental. La irrupción de las técnicas de la *better regulation* plasmadas en el art. 133 de la LPAC vino a superponer una fase «prenormativa» —o, siendo más precisos jurídicamente, la consulta pública se desarrolla con carácter previo al inicio de elaboración de disposiciones de carácter general, es decir, de forma equivalente a las actuaciones previas en el procedimiento administrativo común⁹— resultando de obligado cumplimiento que, si bien persigue profundizar en la legitimidad democrática a través de la participación ciudadana, altera sustancialmente el diseño original de la tramitación local.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, esta confluencia procedimental obliga a resolver cuál es el principio rector que debe guiar la aplicación de ambas normas. La jurisprudencia y la doctrina mayoritaria coinciden en que no estamos ante una derogación tácita ni ante una exclusión mutua, sino ante una integración obligatoria de carácter básico. El art. 133 de la LPAC, avalado en su constitucionalidad por la STC 55/2018, como norma del procedimiento administrativo común, opera como un estándar mínimo e inderogable. En consecuencia, la regulación especial contenida en el art. 49 de la LRBRL debe verse completada y proyectada desde la perspectiva de esta nueva fase preliminar. El ayuntamiento no puede escudarse en la especialidad del régimen local para omitir la consulta pública web, de igual modo que la LPAC no puede diluir las fases específicas de aprobación inicial y definitiva reservadas al Pleno local por la LRBRL.

2.2. La regla de la *lex specialis* y la exclusión de las ordenanzas fiscales: el impacto de la STS 108/2023

Uno de los debates más intensos y con mayor trascendencia práctica en el ámbito municipal ha sido el alcance de las excepciones al trámite de consulta previa y, muy especialmente, su aplicabilidad al ámbito de las ordenanzas fiscales. El art. 133.4 de la LPAC prevé la posibilidad de prescindir de este trámite en

⁹ Por tanto, al igual que en el procedimiento administrativo común, la consulta previa tiene por finalidad asegurar si existen motivos suficientes para iniciar el procedimiento, en el caso concreto de la consulta pública conocer si la alternativa regulatoria es la más adecuada para resolver los problemas planteados.

supuestos tasados, tales como las normas presupuestarias u organizativas, o cuando concurren razones graves de interés público. Sin embargo, la indeterminación legal respecto a si las ordenanzas reguladoras de los tributos locales encajaban en dicha dispensa generó una profunda división doctrinal y pronunciamientos judiciales contradictorios en los distintos Tribunales Superiores de Justicia.

Esta controversia jurídica ha sido resuelta de manera categórica por el Tribunal Supremo en su conocida Sentencia 108/2023, de 31 de enero, rec. 4791/2021¹⁰. El Alto Tribunal, fijando doctrina jurisprudencial, ha determinado que la elaboración de las ordenanzas fiscales está exenta del trámite de consulta pública previa regulado en el art. 133.1 de la LPAC. El fundamento medular de esta resolución descansa de forma estricta sobre la aplicación del principio de especialidad normativa (*lex specialis derogat legi generali*).

El Tribunal Supremo razona que el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales cuenta con una regulación propia, específica y autosuficiente regulada en los arts. 15 a 19 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 (TRLHL). Este régimen especial financiero local establece sus propios cauces de publicidad, exposición pública y participación de los interesados a través del trámite de reclamaciones, el cual presenta una fisonomía sustancialmente diversa del procedimiento administrativo común. En palabras de Araguás Galcerá (2023), la STS 108/2023 blinda la singularidad del ordenamiento tributario local, aclarando que exigir la consulta pública previa en esta materia desnaturalizaría los estrictos plazos temporales a los que se ven sometidos los ayuntamientos para lograr la entrada en vigor de sus ordenanzas fiscales al inicio del ejercicio económico.

No obstante, esta exclusión jurisprudencial abre un debate crítico en torno a la homogeneidad del procedimiento local. Como advierte Mora i Balcells (2024) al analizar los criterios de los órganos consultivos autonómicos –como la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña–, la dispensa de la consulta previa en las ordenanzas fiscales contrasta vivamente con la rigidez exigida en otras materias de enorme sensibilidad social y económica, como el urbanismo o las ordenanzas reguladoras de actividades. Mientras que en el ámbito tributario local prima la agilidad financiera y la suficiencia presupuestaria bajo la cobertura de su legislación especial, en los restantes sectores normativos locales la omisión de este trámite preventivo sigue sancionándose con la máxima gravedad jurídica. Esto sitúa a los municipios ante un mapa procedimental asimétrico, donde el éxito o la validez de una norma local depende, en gran medida, de la destreza para deslindar cuándo opera la especialidad sectorial frente al mandato general del art. 133 de la LPAC.

3. LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA OMISIÓN DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA: ENTRE LA NULIDAD DE PLENO DERECHO Y LA IRREGULARIDAD MODULADA

3.1. La regla general: la rigidez de la nulidad de pleno derecho de las disposiciones locales

El debate en torno a los efectos jurídicos derivados de la total omisión del trámite de consulta pública previa en el procedimiento local ha encontrado una respuesta clara en los principios tradicionales que rigen la invalidez de los reglamentos. A diferencia de los actos administrativos, donde la anulabilidad es la regla general y los vicios formales suelen reconducirse a la irregularidad no invalidante, el ordenamiento jurídico español reserva la sanción más severa para las disposiciones generales.

De conformidad con el art. 47.2 de la LPAC, serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, así como aquellas que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. En este marco, la consolidada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha equiparado tradicionalmente la ausencia total e injustificada de un trámite participativo preceptivo y sustancial a una vulneración del trámite procedimental con fuerza suficiente para acarrear la nulidad radical de la norma local *ab initio*.

Desde esta perspectiva estrictamente formal, al haber retenido el Tribunal Constitucional en su STC 55/2018 el carácter básico y obligatorio del art. 133.1 de la LPAC, la consulta pública previa se inserta en el núcleo procedimental con naturaleza *ad solemnitatem*. Por consiguiente, si una corporación municipal incoa y aprueba una ordenanza eludiendo este canal de participación ciudadana inicial, sin que concorra ninguna de las excepciones legalmente previstas, la consecuencia jurídica ordinaria aplicable por los órganos jurisdiccionales no es otra que la declaración de nulidad de pleno derecho de la disposición de carácter general.

¹⁰ ECLI:ES:TS: 2023:227.

3.2. La modulación jurisprudencial: el impacto de la STS de 14 de diciembre de 2022

Pese a la rotundidad de la regla general de nulidad, un análisis riguroso de la realidad jurisprudencial contemporánea exige advertir que el Tribunal Supremo ha comenzado a modular este automatismo invalidante, introduciendo matices de indudable trascendencia práctica para la gestión pública local. El máximo exponente de esta línea de sintonización fina se localiza en la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 2022, rec. 1740/2021¹¹.

En dicha resolución, el Alto Tribunal abordó un supuesto en el que se impugnaba una disposición general por la omisión de la consulta previa. Sin embargo, en lugar de decretar la nulidad automática de la norma, el Tribunal Supremo matizó los efectos de este vicio formal, reconduciéndolo, bajo determinadas y muy estrictas circunstancias, al terreno de la irregularidad no invalidante. Los fundamentos que sostienen esta modulación jurisprudencial orbitan en torno a tres ejes esenciales:

- El principio de buena administración y proporcionalidad: el tribunal razona que los vicios de procedimiento no deben operar como resortes formales ciegos si con ello se causa un perjuicio desproporcionado al interés público, siempre que se haya garantizado materialmente la finalidad del trámite.
- La existencia de procesos participativos equivalentes: en el caso examinado, se constató que la Administración local había articulado canales alternativos y previos de debate, mesas de negociación y exposición pública sectorial que habían permitido a los sujetos afectados trasladar de forma efectiva sus sugerencias antes de la redacción del borrador.
- La consecución de la finalidad material: si el objetivo último del art. 133.1 de la LPAC es evitar el aislamiento normativo y abrir la norma a los *inputs* ciudadanos, la existencia de una intensa participación real a lo largo del expediente minoriza el impacto invalidante de la estricta omisión cronológica del trámite web preliminar.

Por tanto, no existe una contradicción insalvable, sino una necesaria convivencia conceptual entre la regla general y su excepción. El estado actual de la cuestión nos indica que la omisión de la consulta pública previa presume y conduce, como regla general, a la nulidad de pleno derecho de la ordenanza local. Sin embargo, los ayuntamientos disponen de una vía de defensa amparada en la doctrina de la irregularidad no invalidante si logran acreditar ante los tribunales que, a pesar de la ausencia del trámite del art. 133.1 de la LPAC, la participación ciudadana no fue cercenada en la práctica, habiéndose alcanzado materialmente la finalidad de legitimación y transparencia que las políticas de la *better regulation* persiguen¹².

Y esto se fundamenta, como recuerda Rodríguez Florido (2023, p. 192):

[...] en la jurisprudencia, cada vez más frecuente, según la cual no todo defecto procedimental en la tramitación de una disposición de carácter general debe comportar su nulidad de pleno derecho. Se adopta una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales, que evita análisis excesivamente rigurosos y formales, y que atiende a la finalidad de las reglas procedimentales y valora las especialidades concretas. Siguiendo esta jurisprudencia, se deberá atender a las concretas consecuencias de la omisión de la consulta pública previa, teniendo en cuenta que el objetivo de este trámite es permitir a la ciudadanía sobre la conveniencia y necesidad de cometer una determinada reforma normativa. Se supera un criterio rigurosamente formal, delimitado un marco binario de respuesta, y se exige un análisis estricto y particular de los efectos de la concreta omisión y su grado de entidad en términos de indefensión.

4. LUCES Y SOMBRAS DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA: ENTRE LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y LAS EXIGENCIAS BUROCRÁTICAS

4.1. La desfiguración material de la *better regulation*: el dilema de la participación abstracta

El reproche metodológico más severo que suscita la transposición del art. 133.1 de la LPAC al entorno de las entidades locales no radica en su finalidad última –loable en términos de gobernanza contemporánea–, sino en la flagrante inadecuación de su diseño cronológico. Al prescribirse con carácter obligatorio

¹¹ ECLI:ES:TS: 2022:4672.

¹² Adecuado es referirnos al exhaustivo estudio, tanto doctrinal como jurisprudencial, sobre las diferentes posturas en torno a los efectos de la omisión del trámite de consulta previa realizado por Casado Casado (2020).

que la consulta web deba sustanciarse en una fase estrictamente preliminar, esto es, con anterioridad a la redacción de cualquier borrador articulado del proyecto normativo, las entidades locales se ven constreñidas a iniciar el trámite publicando un mero esquema de intenciones. Este «esquema de intenciones» al que nos referimos, se encuentra perfectamente concretado en el art. 133 de la LPAC, que exige especificar: los problemas que se pretenden resolver; la necesidad y oportunidad de su aprobación; los objetivos de la norma; y las posibles soluciones regulatorias y no regulatorias. Por tanto, estas cuestiones muestran que la consulta pública tiene por finalidad constatar la opinión de la ciudadanía y de los sectores, económicos y sociales, implicados sobre el problema existente y sobre la adecuación de la regulación para su resolución. En la práctica, no obstante, esta «ficha de consulta», por lo general, se limita a enumerar de forma sucinta los objetivos genéricos de la futura norma y los problemas abstractos que se pretenden atajar.

El resultado práctico de este diseño es que el administrado se ve abocado a intervenir y opinar enteramente «a ciegas». La ciudadanía se encuentra desprovista de las herramientas básicas de análisis necesarias para calibrar el alcance real de la iniciativa reglamentaria: carece de un texto articulado sobre el que confrontar sus propios derechos e intereses, y no tiene acceso a una correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) que cuantifique las repercusiones presupuestarias, la viabilidad técnica o las cargas administrativas de la regulación propuesta. La psicología de la participación ciudadana demuestra que el interés vecinal no se moviliza ante disquisiciones teóricas sobre la oportunidad de regular una materia, sino ante la concreción jurídica de mandatos, prohibiciones o exacciones fiscales específicas.

Esta deficiencia estructural provoca una evidente duplicidad y asimetría procedimental frente al posterior trámite de audiencia e información pública previsto en el art. 49 de la LRBRL. Mientras que la consulta previa de la LPAC podría llegar a darse el caso, nada deseable, de que naufragase en la abstracción conceptual y, ello, pese a que realmente el art. 133 de la LPAC, como se ha indicado, precisa unos objetivos muy concretos para la misma, la audiencia del ordenamiento local opera sobre un borrador real, maduro y que ya cuenta con la legitimidad de una aprobación inicial por parte del Pleno municipal. La práctica empírica del municipalismo español corrobora que el tejido social y asociativo concentra la totalidad de sus esfuerzos alegatorios en esta segunda fase instructora.

El momento en que está previsto que se lleve a cabo la consulta previa en el art. 133 de la LPAC, antes de la elaboración de la norma reglamentaria, determina la finalidad que la misma tiene. Muy clarificadora en este sentido la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de noviembre de 2023, rec. 7629/2021¹³, que señala en su FD segundo:

Y es que el momento en que se fija la consulta del art. 133 LPAC, denota una clara finalidad: se introduce para garantizar la efectiva proyección en la futura norma de las opiniones de sus destinatarios o de quienes realicen aportaciones, pues dado su carácter previo tienen una real y efectiva posibilidad de emitirlas y de que estas sean ponderadas antes de la aprobación inicial, en lo que ahora interesa, de la Ordenanza. Ello es así porque en tal momento todas las opciones de regulación están abiertas, lo que implica reforzar, en buena medida, la participación, contribuyendo, desde luego, a reducir la discrecionalidad administrativa.

Ahora bien, en este punto es adecuado hacer alguna puntualización. Es preciso diferenciar el trámite de consulta previa de los trámites de audiencia e información pública regulados, respectivamente, en los arts. 82 y 83 de la LPAC. La distinción fundamental se encuentra en el momento en que tienen lugar, así como en el objeto que se les encomienda. En los trámites de audiencia e información pública se dispone ya del texto de la norma redactado y es sobre dicho documento sobre el que se formulan las alegaciones u observaciones, se cuenta ya con un documento elaborado que tiene sus líneas fundamentales definidas. El objetivo, por el momento temporal, es sustancialmente distinto, en la consulta previa se trata de recoger ideas, sugerencias, observaciones, antes de comenzar a elaborar la propia norma y, en consecuencia, sin una predeterminación de partida. Es más, si bien la LPAC no recoge el trámite de información pública con carácter preceptivo en su regulación del procedimiento administrativo común, son numerosas las normas sectoriales que, al regular sus correspondientes procedimientos, lo incorporan como trámite preceptivo.

Como se ha indicado, la consulta pública es exigible en el procedimiento de elaboración de reglamentos estatales, autonómicos y locales. Se incorpora, por tanto, un trámite de participación no contemplado en el procedimiento de elaboración de normas en el art. 49 de la LRBRL.

¹³ ECLI:ES:TS: 2023:5029.

Se entiende, por tanto, que el trámite de consulta previa debe incluirse en los trámites contemplados en el art. 49 de la LRBRL y, en consecuencia, deberá sustanciarse el mismo en la fase de proyecto o anteproyecto de la ordenanza municipal que se vaya a tramitar. Coincidimos con lo que ya concluyeran en su día autores como Casado Casado (2018, p. 176), al reconocer que: «En nuestra opinión, la inclusión de este trámite resulta obligada, por lo que se añade a los trámites establecidos en el art. 49 de la LRBRL, de manera que, en una fase todavía embrionaria, cuando todavía se carece de proyecto o anteproyecto de ordenanza o reglamento, deberá sustanciarse esta consulta pública», o Merino Estrada (2016, p. 19) quien reconoce que: «En todo lo que se refiera a la consulta pública previa, aplicaremos el art. 133, siempre que no esté en contradicción con el art. 49 de la LRBRL».

Por consiguiente, la imposición simétrica de una «fase prenormativa» —en el sentido anteriormente precisado— idéntica para todas las Administraciones públicas, diseñada originalmente bajo los estándares de la macroestructura estatal, desnaturaliza los postulados de la *better regulation*. En lugar de simplificar y dotar de agilidad al ordenamiento local, la consulta previa añade una fase redundante que dilata los plazos de aprobación y sobrecarga a los órganos instructores sin reportar un incremento apreciable en la calidad material de la norma final.

4.2. La quiebra del «principio de retorno» normativo y la indefensión democrática del administrado

Un segundo factor que ahonda en la devaluación material de la consulta pública previa es la total ausencia de un marco de reciprocidad jurídica entre la Administración local y la ciudadanía participante. El art. 133 de la LPAC articula el trámite como un canal unidireccional de recepción de datos, guardando un absoluto y elocuente silencio respecto al destino procedimental de las sugerencias y alternativas recabadas en la web institucional. Una vez concluido el plazo de exposición preliminar, la entidad local goza de una discrecionalidad técnica y política absoluta para incorporar dichas propuestas al texto definitivo o, por el contrario, archivarlas de forma sistemática en el expediente sin necesidad de exteriorizar o justificar las razones de su desestimación.

Esta anomalía del *iter* procedimental quiebra los cimientos de la denominada «democracia deliberativa» e infringe directamente el principio de confianza legítima y el derecho a una buena administración. Cuando el administrado constata que sus aportaciones y análisis técnicos se diluyen en el vacío de la burocracia municipal, sin recibir la más mínima réplica o contraargumentación motivada por parte de los servicios jurídicos del ayuntamiento, el proceso participativo sufre una mutación regresiva: se despoja de su función legitimadora y pasa a ser percibido como un mero formalismo estético, un rito cosmético destinado única y exclusivamente a blindar la futura ordenanza local frente a eventuales recursos contencioso-administrativos por defectos de forma.

Para revertir esta tendencia y dotar de verdadera utilidad a la técnica de la mejora regulatoria, la doctrina más autorizada coincide en la necesidad de positivizar el «principio de retorno normativo», en definitiva, el derecho del ciudadano a obtener el correspondiente *feedback* de la Administración. El expediente de elaboración de la ordenanza no debería considerarse válidamente instruido si la memoria explicativa final o la MAIN no incorpora un desglose analítico en el que el órgano instructor pondere, clasifique y responda de forma explícita y motivada a las alternativas formuladas por el tejido social. La exigencia de motivación —que no implica en ningún caso vinculación respecto al sentido de la norma— es el único mecanismo capaz de elevar los estándares de transparencia de la potestad reglamentaria y de salvaguardar al ciudadano de la frustración democrática inherente a los actuales procesos de participación digital.

A mayor abundamiento, en relación a la motivación y pese al silencio del art. 133 de la LPAC, la misma deriva del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, como debe motivarse el conjunto de la regulación. Sí se prevé expresamente la necesidad de motivación, sin embargo, en relación con el procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos, conforme a su regulación en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), si bien constreñido a determinados supuestos, como el caso en que por determinadas circunstancias tasadas en el art. 26 se prescinda del trámite de consulta previa. Como se indica, en este supuesto sí que debe motivarse debidamente la concurrencia de la razón o razones que posibilitan la omisión de dicho trámite¹⁴. Sin perjuicio de lo aquí indicado, nada tiene que ver con la necesidad que se viene reiterando de la motivación de la opción elegida frente

¹⁴ De manera análoga, se regula por algunas normativas autonómicas. Es el caso, meramente ejemplificativo, del Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón, cuyo art. 43, al regular la consulta pública previa, posibilita en su apdo. 3 que se pueda prescindir de dicho

a la planteada por el ciudadano, a quien asiste el derecho a conocer el motivo de la no aceptación de su propuesta o sugerencia.

4.3. Polarización operativa en la planta municipal: el modelo de las grandes metrópolis vs. la precariedad de los municipios de régimen común

La valoración crítica de la década de vigencia de la LPAC en el ámbito local exige rehuir los análisis uniformes y atender a la profunda fragmentación que caracteriza a la planta municipal en España. La aplicación práctica del art. 133.1 ha puesto de manifiesto una insostenible polarización operativa entre dos realidades institucionales antagónicas.

Por un lado, las grandes ciudades y los municipios de gran población han logrado capitalizar el trámite utilizándolo como un resorte de innovación democrática. Corporaciones como las de Madrid y Barcelona, dotadas de potentes estructuras de personal, presupuestos específicos para la gobernanza y plataformas digitales avanzadas de participación ciudadana (como Decidim o Consul), han integrado con éxito la consulta pública previa. En estos entornos metropolitanos, la norma local ha actuado como un elemento de sintonización fina, regulando de forma pormenorizada los plazos, diversificando los canales de captación de sugerencias y ensayando mecanismos voluntarios de retorno informativo a los participantes. Para la gran urbe, el art. 133 de la LPAC constituye un estándar de mínimos sobre el que desplegar una densa política de participación. También otros tantos municipios de gran población, incluso de mediana población, vienen aplicando el trámite.

Por otro lado, la realidad es diametralmente opuesta cuando el foco se desplaza hacia los miles de pequeños y medianos municipios que integran el régimen común. En estas corporaciones, caracterizadas por una crónica precariedad de recursos materiales y humanos, y donde las secretarías-intervenciones se encuentran saturadas por la gestión ordinaria, la consulta pública previa se ha erigido en una carga burocrática, en ocasiones, inasumible y estéril. Obligar a un pequeño municipio a sustanciar un trámite web preventivo para ordenanzas de marcado carácter técnico o de nulo impacto social –donde la respuesta vecinal es históricamente igual a cero– plantea en la práctica importantes problemas, si bien no por ello, por ejemplo, la LPAC, excepciona su aplicación en dichos ámbitos.

Sancionar la omisión de este trámite con la nulidad de pleno derecho en estos municipios menores supone aplicar una rigidez dogmática desproporcionada que ignora el principio de eficiencia administrativa. Esta polarización demuestra la urgencia de abandonar «el café para todos» procedimental impuesto por el Estado y abrazar fórmulas flexibles que modulen las cargas normativas en función de la capacidad organizativa real de la entidad local, garantizando que la participación sea un derecho efectivo y no una trampa burocrática invalidante.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE REFORMA FORMAL

5.1. El colapso burocrático del municipalismo de régimen común

Transcurrida una década desde la entrada en vigor de la LPAC, el balance de la implantación del art. 133.1 en el ecosistema local ofrece más sombras que luces. Si bien el espíritu del legislador estatal al introducir la consulta pública previa respondía a los loables principios internacionales de la *better regulation* y la gobernanza deliberativa, su proyección, en ocasiones indiscriminada, sobre la planta municipal española ha generado una evidente asimetría operativa.

En los grandes municipios –dotados de potentes estructuras organizativas y plataformas digitales avanzadas– el trámite ha logrado instituirse como una «avanzadilla» procedimental útil, capaz de encauzar aportaciones ciudadanas reales. Sin embargo, en el mapa del municipalismo español, caracterizado por una abrumadora mayoría de pequeños municipios y entidades locales de régimen común, el panorama es radicalmente opuesto. Para estas corporaciones, carentes de recursos materiales y humanos, la consulta previa no ha supuesto una profundización democrática, sino una carga administrativa adicional. La paradoja de convocar a la ciudadanía a opinar «a ciegas» –sobre meros enunciados abstractos, antes de que exista un

trámite por determinados motivos también tasados en el precepto, señalando, a renglón seguido, en su apdo. 4, que «la concurrencia de alguna o varias de las razones previstas en el apartado anterior deberá motivarse en la memoria justificativa».

borrador articulado o una memoria de impacto normativo– ha terminado por desincentivar la participación. La realidad municipal contemporánea evidencia índices de respuesta vecinal prácticamente nulos en el entorno web prenормativo, trocando un cauce participativo con vocación *ad solemnitatem* en una mera formalidad burocrática vacía de contenido.

5.2. Hacia la urgente e indispensable actualización del art. 49 de la LRBRL

La jurisprudencia reciente de nuestros tribunales ha venido a mitigar el rigor del texto básico común. Como se ha analizado, resoluciones tan trascendentales como la STS 108/2023 (que exime de la consulta a las ordenanzas fiscales por la regla de la *lex specialis*) o la modulación de los efectos invalidantes de su omisión a través de la vía de la irregularidad no invalidante (STS de 14 de diciembre de 2022), demuestran que el automatismo de la nulidad radical no siempre responde a criterios de proporcionalidad o buena administración.

A pesar de estas resoluciones jurisprudenciales, no resulta metodológicamente sostenible fiar la estabilidad de la potestad normativa local a la continua litigiosidad o a la interpretación correctora de la Sala Tercera. En síntesis, nos enfrentamos hoy a un entramado procedimental cuya rigidez técnico-formal dibuja una complejidad de trámites difícil de superar para la gestión pública ordinaria.

Por consiguiente, la principal propuesta y conclusión que se deriva de esta investigación es la urgente necesidad de acometer una reforma legislativa sobre el art. 49 de la LRBRL. El legislador estatal no puede seguir manteniendo una ley básica local de 1985 ajena a las transformaciones procedimentales del siglo XXI. La reforma de la LRBRL debe orientarse a unificar e integrar de manera definitiva el *iter* procedimental de las ordenanzas locales bajo dos premisas fundamentales:

- La modulación por población: eximir de forma expresa de la consulta pública previa del art. 133.1 LPAC a aquellos municipios de régimen común de pequeña y mediana población que carezcan de la estructura necesaria para dotarla de utilidad material, concentrando el esfuerzo participativo en el trámite posterior de audiencia e información pública sobre el borrador ya aprobado inicialmente.
- La exigencia de retorno normativo: para los municipios que sí deban sustanciarla, la ley local debe imponer a la Administración la obligación de ofrecer una respuesta motivada a las sugerencias formuladas, evitando la frustración democrática del administrado y garantizando que el control de oportunidad y legalidad sea efectivo.

Solo a través de una reconfiguración de la legislación local se logrará salvar la distancia entre el ideal teórico de la *better regulation* y la cruda realidad de la gestión municipal, devolviendo a la ordenanza su naturaleza de instrumento normativo ágil, transparente y verdaderamente cercano al ciudadano.

FINANCIACIÓN

Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de Generación del Conocimiento dentro del marco del Programa Estatal para la Investigación y el Desarrollo Experimental, del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2024-2027, titulado «Los municipios turísticos: nuevos riesgos de corrupción urbanística. Diagnóstico y nuevas propuestas de gobernanza desde una perspectiva europea (CO-MUNITUR)». PID 2024-160532OB. IP: Elsa Marina Álvarez González y Diego J. Vera Jurado, y dentro de las actividades del Instituto de Investigaciones Jurídicas en Gobierno y Territorio (I-INGOT) de la Universidad de Málaga, así como de la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (FUNDICOT).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araguás Galcerá, I. (2016). La participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales: estado de la cuestión y perspectivas de futuro tras la aprobación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 96, 85-126. <https://doi.org/10.46735/raap.n96.122>
- Araguás Galcerá, I. (2023, 12 de abril). La no exigibilidad del trámite de consulta previa en el procedimiento de elaboración y aprobación de ordenanzas fiscales locales. Consideraciones a la luz de la STS núm. 108/2023, de 31 de enero de 2023. *Blog Acento Local de la Fundación Democracia y Gobierno Local*. <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/la-no-exigibilidad-del-tramite-de-consulta-previa-en-el-procedimiento-de-elaboracion-y-aprobacion-de-ordenanzas-fiscales-locales-consideraciones-a-la-luz-de-la-sts-num-108-2023-de-31-de-enero-de-20/>

- Baño León, J. M. (2011). La ordenación de las normas reguladoras del régimen local. En S. Muñoz Machado (coord.), *Tratado de derecho municipal* (vol. I, 3.ª ed., pp. 643-716). Iustel.
- Baño León, J. M. (2019). Autonomía y competencias locales. *Documentación Administrativa*, 6, 8-15. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10761>
- Carrillo Donaire, J. A. (2016). Marco competencial. Ámbito de aplicación. Capacidad e identificación de los interesados (título preliminar, título I y disposiciones finales y adicionales). En H. Gosálbez Pequeño (dir.), *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común* (pp. 19-77). Wolters Kluwer España.
- Casado Casado, L. (2018). La aplicación del trámite de consulta previa en el procedimiento de elaboración de normas locales dos años después de su entrada en vigor. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 52, 159-210. <https://doi.org/10.71296/raap.128>
- Casado Casado, L. (2020). Los efectos jurídicos de la omisión del trámite de consulta pública previa en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general: ¿nulidad de pleno derecho de la norma aprobada? *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 14, 29-48. <https://doi.org/10.24965/reala.i14.10796>
- Cierco Seira, C. y Ropero Vilaró, A. (2017). La consulta pública previa en la elaboración de normas reglamentarias. *Anuario del Gobierno Local*, 1, 93-129.
- Coscolluela Montaner, L. (2020). *Manual de Derecho Administrativo* (31.ª ed.). Thomson Reuters Aranzadi.
- Embid Irujo, A. (1981). Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 30, 437-470.
- Embid Irujo, A. (2010). *La potestad reglamentaria de las entidades locales (consideración especial de las ordenanzas y reglamentos municipales)*. Iustel.
- Embid Irujo, A. (2011). Ordenanzas y reglamentos municipales. En S. Muñoz Machado (coord.), *Tratado de derecho municipal* (vol. I, 3.ª ed., pp. 717-778). Iustel.
- Escribano Collado, P. (1985). La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En M. Aragón Reyes (coord.), *Homenaje a Carlos Ruiz del Castillo* (pp. 113-126). Instituto de Estudios de Administración Local.
- Esteve Pardo, J. (1991). Garantía institucional y/o función constitucional en las bases del régimen local. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 31, 125-147. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-31-eneroabril-1991/garantia-institucional-yo-funcion-constitucional-en-las-bases-del-regimen-local-2>
- Fernández Farreres, G. (2001). El conflicto de defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad. *Anuario de Gobierno Local*, 1, 55-78.
- Fernández-Miranda, J. (2015). El principio de legalidad, la vinculación negativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria local. *Revista de Administración Pública*, 196, 229-269. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-administracion-publica/numero-196-eneroabril-2015/el-principio-de-legalidad-la-vinculacion-negativa-y-el-ejercicio-de-la-potestad-reglamentaria-local-2>
- Fernández Rodríguez, T. R. (1995). La potestad reglamentaria de las corporaciones locales. *Cuadernos de Derecho Judicial*, 29, 203-226.
- Fernández Salmerón, M. (2017). La potestad reglamentaria: el procedimiento de elaboración de los reglamentos. En S. Fernández Ramos y J. Valero Torrijos (coords.) y E. Gamero Casado (dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público* (vol. 2, pp. 2483-2549). Tirant lo Blanch.
- Galán Galán, A. (2001). *La potestad normativa autónoma local*. Atelier.
- Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. (2020). *Manual básico de Derecho Administrativo* (17.ª ed.). Tecnos.
- García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T. R. (2017). *Curso de Derecho Administrativo* (18.ª ed.). Civitas.
- García Morillo, J. (1998). *La configuración constitucional de la autonomía local*. Marcial Pons.
- García Roca, J. (2000). El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 282, 23-70. <https://doi.org/10.24965/reala.vi282.9046>
- Jiménez Asensio, R. (2018). El procedimiento de elaboración de disposiciones normativas en la Ley 39/2015 tras la sentencia del Tribunal Constitucional. *Blog Ensayo y Política*. <https://rafaeljimenezasensio.com/2018/06/17/el-procedimiento-elaboracion-disposiciones-normativas-en-la-ley-39-2015-tras-la-sentencia-del-tribunal-constitucional/>
- Merino Estrada, V. (2016). Calidad en la regulación y participación ciudadana en las ordenanzas y reglamentos locales. *Cunial: Revista de Estudios Locales*, 191, 10-21.
- Mora i Balcells, H. (2024, 30 de abril). La consulta pública del artículo 133.1 de la LPAC y otros trámites de participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas y reglamentos locales. *Blog Acento Local de la Fundación Democracia y Gobierno Local*. <https://www.gobiernolocal.org/acento-local/laconsulta-publica-del-articulo-133-1-de-la-lpac-y-otros-tramites-de-participacion-ciudadana-en-el-procedimiento-de-aprobacion-de-las-ordenanzas-y-los-reglamentos-locales/>
- Mora Ruiz, M. (2016). Iniciativa legislativa y potestad reglamentaria. Disposición derogatoria. En H. Gosálbez Pequeño (dir.), *La nueva Ley del Procedimiento Administrativo Común* (pp. 513-565). Wolters Kluwer España.
- Muñoz Machado, S. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Tomo XI. Instituciones autonómicas y locales* (4.ª ed.). Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (BOE). https://www.boe.es/biblioteca_juridica/publicacion.php?id=PUB-PB-2015-74

- Parejo Alfonso, L. J. (1981). *Garantía institucional y autonomías locales*. Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL).
- Parejo Alfonso, L. J. (1986). La autonomía local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 229, 9-64. <https://doi.org/10.24965/reala.vi229.8449>
- Parejo Alfonso, L. J. (2003). La autonomía local en la Constitución. En S. Muñoz Machado (coord.), *Tratado de derecho municipal* (vol. 1, pp. 25-156). Civitas.
- Ponce Solé, J. (2015). *Negociación de normas y lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*. Aranzadi.
- Prieto Romero, C. (2016). El nuevo procedimiento para la iniciativa legislativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria. *Revista de Administración Pública*, 201, 335-372. <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rap.201.14>
- Prieto Romero, C. (2019a). La mejora regulatoria en el ámbito de las entidades locales. *ICE: Revista de Economía*, 907, 131-144. <https://doi.org/10.32796/ice.2019.907.6785>
- Prieto Romero, C. (2019b). Potestad de ordenanza, actividades de los ciudadanos y transparencia. *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación: ABGCR*, 1, 251-300.
- Prieto Romero, C. (2025). La potestad normativa de las entidades locales y el procedimiento para la aprobación de las ordenanzas. *Cuadernos de Derecho Local*, 68, 116-149. https://www.gobiernolocal.org/publicaciones/2025/QDL68/QDL68_04_Prieto_Romero.pdf
- Rando Burgos, E. (2020). Participación ciudadana y urbanismo: de los principios a la implementación. *Revista Española de la Transparencia*, 10, 65-96. <https://doi.org/10.51915/ret.89>
- Rebollo Puig, M. (2019). La potestad reglamentaria. En M. Rebollo Puig y D. J. Vera Jurado (dirs.), *Derecho Administrativo: conceptos fundamentales, fuentes y organización* (tomo 1, 4.ª ed., pp. 235-278). Tecnos.
- Rodríguez Florido, I. (2023). La interpretación jurisprudencial de la consulta pública previa en la aprobación de disposiciones de carácter general. *Revista de Administración Pública*, 221, 183-206. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.221.07>
- Rodríguez-Zapata Pérez, J. (2015). La iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos. *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte*, 154. <https://www.nuevarevista.net/la-iniciativa-legislativa-y-la-potestad-para-dictar-reglamentos/>
- Santamaría Pastor, J. A. (2010). *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. La Ley.
- Santamaría Pastor, J. A. (2015). Los proyectos de ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público: una primera evaluación. *Documentación Administrativa*, 2, 1-15. <https://doi.org/10.24965/da.v0i2.10258>
- Sosa Wagner, F. (2000). *Manual de Derecho Local*. Aranzadi.
- Toscano Gil, F. (2006). *Autonomía y potestad normativa legal*. Comares.
- Velasco Caballero, F. (2009). *Derecho Local. Sistema de Fuentes*. Marcial Pons.
- Velasco Caballero, F. (2019). Elaboración de ordenanzas y Ley de Procedimiento Administrativo Común. *Revista Vasca de Administración Pública*, 113, 299-349. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.113.2019.09>
- Velasco Caballero, F. (2021). *Tratado de Derecho Local*. Marcial Pons.



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026

Sección: ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS PRÁCTICAS

Recibido: 19-02-2026

Modificado: 12-09-2026

Aceptado: 19-09-2026

Publicado: 09-10-2026

ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11654>

Páginas: 202-219

Referencia: Suárez-Espina, M. / Belver Domínguez, J. L. / Rodríguez-Martín, A. (2026). Transferencia de aprendizajes al puesto de trabajo e impacto de la formación: el programa formativo del Instituto Asturiano de Administración Pública. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 202-219. <https://doi.org/10.24965/reala.11654>

Transferencia de aprendizajes al puesto de trabajo e impacto de la formación: el programa formativo del Instituto Asturiano de Administración Pública

Transfer of learning to the workplace and training impact: The Asturian Institute of Public Administration training program

Suárez-Espina, María

Instituto Asturiano de Administración Pública (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-1677-320X>

mariasuarezespina@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Responsable de Formación en la Unidad de Evaluación del Servicio de Formación del Instituto Asturiano de Administración Pública. Pedagoga con experiencia docente en diversos niveles educativos, también en el extranjero, así como experiencia en gestión de la formación. Doctoranda en el Programa de Doctorado en Educación y Psicología de la Universidad de Oviedo. Entre su formación complementaria, vinculada estrechamente con el ámbito de estudio en el que se circunscribe este artículo y la tesis doctoral en la que se enmarcan los desarrollos experimentales implementados, destaca su Máster Universitario en Dirección y Administración de Empresas con el trabajo fin de máster Transferencia de conocimiento tecnológico desde el entorno académico mediante la creación de empresas.

Belver Domínguez, José Luis

Universidad de Oviedo. Departamento de Ciencias de la Educación (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7790-9157>

belverjose@uniovi.es

NOTA BIOGRÁFICA

Maestro, pedagogo, doctor en Ciencias de la Educación. Desde 2006 desarrolla actividades docentes en las materias de Tecnología Educativa y el Diseño y desarrollo del Currículum; además, forma parte del equipo docente de diferentes másteres oficiales y programas de doctorado. Sus líneas de investigación más destacadas son: modelos y diseños de investigación en el ámbito social y educativo, evaluación de planes y programas sociales y educativos, análisis y seguimiento de la Formación Profesional para el Empleo y Educación Mediática y Competencia Digital. Ha publicado diferentes trabajos en revistas indexadas relacionados con los temas citados, participado como ponente y organizador en diferentes congresos internacionales y es investigador principal de varios contratos de investigación con empresas privadas. En la actualidad compagina la coordinación del Máster en Intervención e Investigación Socioeducativa de la Universidad de Oviedo con la Secretaría Académica del Departamento de Ciencias de la Educación.

Rodríguez-Martín, Alejandro

Universidad de Oviedo. Departamento de Ciencias de la Educación (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4230-4243>

rodriguezmalejandro@uniovi.es

NOTA BIOGRÁFICA

Imparte docencia en títulos de Grado, Máster y Programas de doctorados nacionales e internacionales. Ha participado y dirigido proyectos de investigación de carácter nacional e internacional. Ha trabajado en

centros de Educación Infantil, Primaria y Secundaria ocupando distintos cargos en la docencia, la coordinación y la gestión institucional. Tiene numerosas publicaciones relacionadas con la educación inclusiva, el uso de las TIC, la formación del profesorado y las metodologías docentes en la universidad. Miembro de comités organizadores y científicos de congresos, tribunales de tesis doctorales y tribunales de trabajos fin de máster. Ha formado parte del equipo rectoral de la Universidad de Oviedo como director de Área de Responsabilidad Social, Apoyo a la Inclusión e Igualdad. Actualmente, es el director del Departamento de Ciencias de la Educación.

RESUMEN

Objetivos: contribuir a mejorar el porcentaje de organizaciones, concretamente en el ámbito del sector público, que, de forma sistemática, evalúan la formación continua dirigida a su personal, más allá de la satisfacción o mera adquisición de aprendizajes. Así nos hemos adentrado en niveles más complejos, que hacen referencia a la aplicación en el puesto de trabajo de los conocimientos adquiridos y los cambios producidos en la organización como consecuencia de que el personal se haya formado en el Instituto Asturiano de Administración Pública. El valor último de la evaluación de la formación en las «organizaciones que aprenden» es servir de base para la toma de decisiones y mejora continua. **Metodología:** tras un análisis del marco teórico y del estado de la cuestión, hemos puesto en marcha un triple diseño experimental que tiene en cuenta las percepciones de diversos grupos de interés dentro de la organización: en un primer momento, a las y los participantes en la formación, que son personal público; posteriormente, a quienes ejercen jefaturas de servicio con personal a su cargo y, por último, se ha comparado la visión de ambos colectivos acerca de cómo se transfieren los aprendizajes al puesto de trabajo y el impacto que la formación tiene dentro de la organización. **Resultados:** existe consenso entre el personal que se forma y sus superiores en valorar positivamente la formación por haber proporcionado nuevos conocimientos y habilidades, aplicables en su trabajo, y que ha tenido un impacto positivo en su desempeño. En ambos colectivos se da una mayor variabilidad en aquellos aspectos ligados a cada puesto concreto de trabajo. Mediante el análisis de las diferencias significativas entre las percepciones de ambos colectivos, hemos encontrado que los superiores tienen una percepción más optimista sobre la conveniencia, el entorno y el apoyo para que la transferencia de aprendizajes al puesto se produzca. También hemos indagado acerca de los obstáculos a los que el personal se ha enfrentado a la hora de aplicar los conocimientos adquiridos en sus entornos laborales. **Conclusiones:** con este acercamiento a las percepciones que el personal que se forma y sus superiores tienen acerca de cómo se aplica la formación recibida y el impacto que dicha formación tiene en la organización y las condiciones para que pueda llevarse a cabo dicha aplicación, sentamos las bases para analizar más en profundidad, en línea con lo recogido en la literatura existente y los datos presentados en este trabajo.

PALABRAS CLAVE

Formación continua; personal de las Administraciones públicas; superiores; evaluación de la formación; evaluación de la transferencia de aprendizajes al puesto de trabajo; evaluación del impacto de la formación.

ABSTRACT

Objectives: To help increase the percentage of organizations –specifically within the public sector– that systematically evaluate the continuous training provided to their staff, looking beyond mere participant satisfaction or the simple acquisition of knowledge. We have thus delved into more complex levels of evaluation, focusing on the application of acquired knowledge in the workplace and the organizational changes resulting from staff training at the Asturian Institute of Public Administration. The ultimate value of training evaluation in “learning organizations” is to serve as a foundation for decision-making and continuous improvement. **Methodology:** Following an analysis of the theoretical framework and the current state of the art, we implemented a three-part experimental design that considers the perspectives of key stakeholder within the organization: first, the training participants (public sector staff); second, managers with supervisory responsibilities; and finally, a comparison of both groups’ views regarding the transfer of learning to the workplace and the training’s impact on the organization. **Results:** There is a consensus among both trainees and their superiors in positively valuing the training for providing new, job-relevant knowledge and skills, as well as for its positive impact on performance. Greater variability was observed in both groups regarding aspects specific to individual job roles. An analysis of significant differences between the two groups’ perceptions revealed that superiors hold a more optimistic view regarding the suitability, environment, and support for transferring learning to the workplace. We also investigated the obstacles staff faced when attempting to apply within their work environments the knowledge they

had acquired by training. **Conclusions:** Through this examination of the perceptions held by trainees and their superiors –regarding the application of the training received, its impact on the organization, and the conditions enabling such application– we lay the groundwork for a more in-depth analysis, consistent with existing literature and the data presented in this study.

KEYWORDS

Job training; public administration staff; public administration managers; evaluating training programs; evaluating training transfer to workplace; evaluating training impact.

SUMARIO

1. LA FORMACIÓN CONTINUA DEL PERSONAL PÚBLICO. EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN. 2. PLAN DE INVESTIGACIÓN: TRANSFERENCIA DE APRENDIZAJES AL PUESTO DE TRABAJO E IMPACTO DE LA FORMACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN. 2.1. REVISIÓN DE LA LITERATURA. 2.2. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN DE LA TRANSFERENCIA DE APRENDIZAJES AL PUESTO DE TRABAJO Y DEL IMPACTO DE LA FORMACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN. 2.3. RESULTADOS. 2.3.1. Estudio dirigido a personal de la Administración del Principado de Asturias participantes en acciones formativas del programa IAAP. 2.3.2. Estudio dirigido a jefaturas de servicio dentro de la Administración. 2.3.3. Comparativa entre los resultados de participantes en la formación y superiores con personal a su cargo. 3. CONCLUSIONES, DISCUSIÓN Y FUTUROS PLANES DE INVESTIGACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. LA FORMACIÓN CONTINUA DEL PERSONAL PÚBLICO. EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN

En los tiempos que nos han tocado vivir, donde los cambios se suceden de forma vertiginosa y adaptarse a ellos es la clave del éxito vital y profesional, la formación continua y la mejora de la cualificación de las personas adultas se constituyen como piezas claves. En general, podemos decir que la formación permanente dentro de las organizaciones tiene como objetivos formar para llevar a cabo las tareas requeridas por el puesto de trabajo y promover la satisfacción profesional y personal, gracias a la adquisición de nuevos conocimientos y el desarrollo de nuestras capacidades. La organización que aprende es aquella que facilita el aprendizaje de sus miembros y está en constante transformación, siendo el aprendizaje base fundamental de la organización: el desarrollo de la organización no puede darse sino a través del desarrollo de su personal y sus prácticas innovadoras (Gairín, 2010, pp. 21-22). Además, la formación dentro de una organización es piedra angular al conllevar un análisis de la realidad y de las innovaciones pretendidas, incorporando elementos propios de evaluación, investigación e innovación (Gairín, 2010, p. 24). Si la organización en cuestión está en el ámbito del sector público, donde el fin último de mejorar la vida de las personas es también el objetivo prioritario y razón de ser de su existencia y de los servicios que presta a la ciudadanía, dentro del estado del bienestar, el valor de la formación continua del personal público es aún mayor, si cabe. La formación continua debe, pues, responder a las necesidades del personal y de la organización en la que desempeñan su trabajo, buscando la consecución de los objetivos previstos en su diseño, siendo eficaz y eficiente. La forma de llevar a cabo un seguimiento de que estos aspectos se están desarrollando de forma óptima es mediante la evaluación de la calidad de la formación impartida.

La organización pública que nos ocupa se circunscribe al ámbito del Principado de Asturias y su Instituto Asturiano de Administración Pública (en adelante, IAAP). Desde su fundación, el IAAP, mediante el Servicio de Formación, se encarga de analizar y establecer la prioridad de las necesidades formativas y atender a la organización y desarrollo de cursos de formación y perfeccionamiento para la permanente actualización y, en su caso, reciclaje o promoción en la carrera administrativa de sus empleados públicos y del personal de otras Administraciones, especialmente las entidades locales radicadas en el Principado de Asturias¹.

Según se recoge en la Memoria de Actividades del IAAP del año 2021² (pp. 6-8), el Plan de Formación se organiza sobre un modelo de gestión por competencias que responde a los conocimientos, habilidades y actitudes que se estiman necesarios para un desempeño profesional eficiente en la Administración pública.

¹ Decreto 15/2012, de 8 de marzo, (modificado por Decreto 32/2019, de 15 de mayo, y por Decreto 2/2020, de 13 de febrero) que regula el Instituto Asturiano de Administración Pública.

² Se toma como referencia la memoria del año 2021, dado que la presente investigación comienza a gestarse en el año 2022.

La planificación de las acciones formativas en el IAAP combina las aportaciones de dos modelos teóricos. Por una parte, el *modelo tecnológico por competencias* (trabaja 21 competencias, como puedan ser competencia digital, competencia en comunicación, competencia en salud laboral y prevención de riesgos laborales, competencia para un trabajo eficiente, entre otras) o cualificaciones profesionales y la gestión por procesos, con un diseño secuencial lineal y división de tareas por departamentos, que es el modelo más seguido en el ámbito de la formación del personal de la Administración pública y da lugar a acciones formativas de corte clásico. Por otra, el *modelo de enfoque cultural* con una planificación más flexible, con la interacción de los diferentes elementos de la planificación durante todo el proceso, lo que da lugar a acciones formativas más novedosas, como puedan ser las prácticas reflexivas o comunidades de prácticas donde el alumnado adquiere un papel más activo y participativo (Rodríguez-Fernández y Díez-Gutiérrez, 2022, pp. 4-5).

El IAAP siempre ha apostado por incorporar innovaciones tecnológicas al servicio de la formación y por formar al personal en el uso de herramientas digitales. Tal y como se recoge en el catálogo de metodologías publicado por el IAAP (2013), ha ido poniendo en práctica distintas configuraciones del proceso de enseñanza-aprendizaje. Las metodologías utilizadas en el plan formativo del IAAP se agrupan en cuatro grandes categorías: aprendizaje estructurado (curso, taller, seminario, jornada, congreso, grupo de trabajo y formación interna), autoformación (programa de autoformación y certificación de equivalencia), aprendizaje social y colaborativo en red (comunidad de aprendizaje profesional mediante blogs, foros y experiencias compartidas) y aprendizajes informales (práctica reflexiva, entrenamiento guiado en el puesto de trabajo, tertulia del conocimiento, aprendizaje por observación o intercambio del conocimiento). Para desarrollar estas metodologías se sirve de cuatro modalidades formativas: presencial, teleformación, en línea y mixta. Además, los planes anuales de formación del IAAP suelen incluir conferencias, jornadas y elaboración de materiales didácticos y recursos para cursos de nueva creación y actualización de contenidos de otros sobre diferentes temas y materias, disponibles en teleformación y autoaprendizaje (Aul@bierta de IAAP, a través de la plataforma Moodle).

Según la memoria que recoge los datos del año 2024, más de cuarenta mil participantes se formaron mediante más de mil acciones formativas, de las cuales un 40 % forman parte del programa de Formación General (o Formación Transversal), destinado al conjunto de personas trabajadoras de la Administración asturiana, con independencia de su puesto de trabajo o categoría profesional, que ofrece aprendizajes de carácter multidisciplinar y de interés para el conjunto de la organización. El restante 60 % de las acciones formativas corresponde a la línea de Formación Específica en el IAAP, que agrupa toda la formación de carácter especializado para el desarrollo de competencias vinculadas directamente a la práctica profesional, las exigencias propias del puesto de trabajo, y que se organiza en tres programas: sectores de actividad (unidades y departamentos), perfiles profesionales (cuerpos, escalas, categorías y puestos de trabajo) y personal sanitario.

La modalidad en teleformación, implantada desde hace años y muy consolidada, resulta especialmente adecuada en competencias transversales, dirigidas a públicos amplios; es la modalidad predominante en Formación General (80 % de las acciones formativas en 2024). Por el contrario, las acciones programadas en la línea de Formación Específica abordan, en la mayoría de las ocasiones, contenidos altamente especializados destinados a un grupo determinado y limitado, cuya demanda se resuelve en una única acción formativa que se desarrolla habitualmente de forma presencial. En el año 2020, la suspensión de las clases presenciales como medida preventiva en la lucha contra la pandemia por COVID-19 supuso, por tanto, que la formación específica fuese la más afectada. Sin embargo, el IAAP trabajó en el desarrollo de nuevas modalidades formativas, lo que cristalizó en el segundo semestre de ese año en la introducción de la modalidad «en línea», en la que docente y alumnado interactúan de forma síncrona, compartiendo tiempo y espacio en un aula virtual mediante videoconferencias. Esta modalidad formativa vino para quedarse; tanto es así que la modalidad en línea es la más utilizada en la formación específica, en un 47 % de las ediciones impartidas en 2024, por encima incluso de las ediciones de formación específica impartidas en modalidad presencial (29 %)³.

El modelo de evaluación más extendido para la evaluación de la formación continua es el de Kirkpatrick, creado ya en los años sesenta, y que consta de cuatro niveles: nivel de satisfacción de los participantes con la formación recibida, aprendizaje o competencias adquiridos gracias a la formación, transferencia de los aprendizajes en el puesto de trabajo según la conducta de los participantes en el mismo y, por último, el

³ Instituto Asturiano de Administración Pública *Memorias anuales de Actividades del IAAP. Años 2018 a 2024*. Gobierno de Principado de Asturias en página web del Instituto Asturiano de Administración Pública <https://iaap.asturias.es/el-instituto>

impacto que la formación recibida genera en las diferentes áreas de la organización, es decir, los resultados finales que ocurren como consecuencia de la asistencia del personal a los cursos de formación (Kirkpatrick, 1999, pp. 43-49). Habitualmente, la evaluación de la formación que se lleva a cabo se centra en los dos primeros niveles, más fáciles de poner en práctica. Según datos recogidos para la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado (AEVAL, 2017, p. 95), el 100 % de los promotores de las acciones formativas pasa encuestas de satisfacción al alumnado. Otra herramienta utilizada, por un 59,6 %, es la realización de pruebas para valorar el aprendizaje y conocimientos adquiridos. Sin embargo, solo un 13,5 % evalúa la aplicación de los conocimientos adquiridos en el puesto de trabajo y solo un 11,5 % analiza el grado en que la institución ha mejorado su funcionamiento o resultados como consecuencia de la formación. Es más, aunque estos porcentajes son más elevados en la evaluación de la satisfacción y de los aprendizajes que los recogidos para 2012, sin embargo, en la evaluación de la aplicabilidad y el impacto son aún más bajos (AEVAL, 2017, p. 95). Es decir, se da la circunstancia que, a pesar de que la evaluación de impacto es considerada uno de los niveles más importante y necesario, sólo un tercio de las organizaciones y en menos de una cuarta parte de la formación la realiza (Tejada *et al.*, 2008, p.164).

El Servicio de Formación del IAAP, desde su Área de Evaluación, realiza evaluaciones de la formación que se centran en detectar las necesidades formativas para elaborar una programación acorde con tales necesidades, evaluar el aprendizaje de los participantes en las acciones formativas, analizar cuantitativa y cualitativamente la satisfacción de las personas participantes en dichas acciones formativas y recabar datos de cómo dichos participantes consideran que aplican los aprendizajes producidos, mediante encuestas *online* en la totalidad de acciones formativas del programa. El fin último que se persigue desde el área de evaluación del IAAP es la elaboración de propuestas de mejora e innovación que permitan afinar aún más a la hora de planificar una formación que dé respuesta a las necesidades formativas del personal al servicio de la Administración del Principado de Asturias.

Al igual que en la mayoría de las organizaciones, la evaluación de la formación que se realiza desde el IAAP se centra fundamentalmente en los dos primeros niveles (satisfacción de los participantes con la formación recibida, aprendizaje o competencias adquiridos gracias a la formación) del modelo de evaluación de la formación de Kirkpatrick ya mencionado. Las encuestas de satisfacción al final de todas y cada una de las acciones formativas ejecutadas incluyen una pregunta sobre la aplicabilidad de los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos, cuya respuesta indica que el programa formativo del IAAP es considerado aplicable en un 95 %, con escasa diferencia entre el caso de la Formación General (95 %) y la Formación Específica (94 %)⁴.

Nuestra investigación responde a la inquietud de *indagar acerca de cómo esa aplicabilidad de la formación efectivamente llega a producirse, qué factores inciden en dicho proceso y sus efectos en el puesto de trabajo y la organización*, lo que supone elaborar y poner en marcha un modelo de evaluación de la formación continua impartida desde el IAAP que, además de evaluar la satisfacción, ponga el foco en la transferencia de aprendizajes (aplicación efectiva de los conocimientos, habilidades y actitudes adquiridas en la formación) y el impacto de dicha formación en la práctica profesional, dentro de la Administración pública del Principado de Asturias. Dicho con la terminología del análisis de sistemas (Tejada y Ferrández, 2007, p. 5), pretendemos centrarnos en analizar no tanto los *outputs*, entendidos como la adquisición de conocimientos, habilidades y destrezas, sino los *outcomes*, es decir, los efectos producidos en los participantes y en el desempeño de su trabajo, así como en la organización en su conjunto, después de la realización de la acción formativa. Estos dos niveles de análisis, objeto de esta investigación, los encontramos en la literatura (AEVAL, 2017, p. 155) englobados en uno solo denominado «análisis de la eficacia» con dos grandes dimensiones. En último término, la evaluación de impacto aporta información sobre todo el proceso, desde el diagnóstico de necesidades formativas hasta la ejecución del programa y su evaluación final (Tejada y Ferrández, 2007, p. 6). De esta manera, la evaluación de impacto será de gran utilidad para la rendición de cuentas y la toma de decisiones (Parra y Ruiz, 2020, p. 522), además de poner en valor el programa formativo de la organización y ser muy relevante para la planificación futura, en una suerte de espiral recurrente, de mejora continua.

Este artículo recoge la descripción de los resultados de procesos de evaluación llevados a cabo en el marco del programa formativo del IAAP, concretamente *centrándose en la transferencia de aprendizajes al puesto de trabajo y el impacto de la formación en la organización*, teniendo en cuenta la visión de dos grupos

⁴ Últimos datos disponibles en el informe interno *Análisis de datos de evaluación de la satisfacción Programa Formativo IAAP 2025*.

de interés dentro de la organización: las y los propios participantes en la formación, es decir, el personal al servicio de la Administración pública y quienes ejercen jefaturas de servicio con personal a su cargo.

2. PLAN DE INVESTIGACIÓN: TRANSFERENCIA DE APRENDIZAJES AL PUESTO DE TRABAJO E IMPACTO DE LA FORMACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN

2.1. Revisión de la literatura

El modelo de evaluación de Kirkpatrick a menudo es tachado de defectuoso y simplista, que no cuantifica el impacto real de la formación o lo hace en términos meramente económicos. Aproximarnos a esta cuestión desde ese supuesto supondría una visión reduccionista del impacto de la formación, siendo necesario incluir otras dimensiones como puedan ser «valor añadido», entendido como incremento de conocimientos tras la formación, «satisfacción», en la que entran en juego las expectativas, y «mejora del status profesional» (Biencinto y Carballo, 2004, pp. 109 y 112-113). Otro aspecto que se le suele criticar es no tener en cuenta características personales o de la organización a la hora de evaluar la formación e incluso no tener en cuenta el punto de vista de los diversos grupos de interés dentro de la organización (Ambu-Saidi *et al.*, 2024, pp. 147 y 160). A pesar de las críticas, es el modelo más ampliamente utilizado, también en IAAP, aunque estos aspectos críticos han sido incorporados en nuestra investigación, con el fin de mejorar la evaluación de la efectividad del programa formativo.

La evaluación de impacto de la formación supone también tener en cuenta el lugar y contexto del puesto de trabajo, pasado un tiempo desde que finalizó la acción formativa (Gairín, 2010, p. 29). De esta manera se puede comprobar en qué medida los aprendizajes perduran, qué cambios han producido en las personas participantes, en las mejoras de sus prácticas profesionales e incluso transformaciones organizacionales. Si el porcentaje de utilización de lo aprendido disminuye a medida que pasa el tiempo desde que finaliza una acción formativa, esa pérdida de valor de la formación podría deberse a no haber sido efectiva ni haber respondido a las necesidades de la organización, ya que, de lo contrario, se habría mantenido en el tiempo (De la Riva, 2018, p. 162). Parece haber cierto consenso en que medir la transferencia de forma inmediata o demasiado tarde no tiene sentido, pues, aunque haya divergencia en los plazos a tener en cuenta. Encontramos quien sugiere que para realizar la medición de la transferencia de nuevos aprendizajes al propio puesto de trabajo, debe haber pasado un mes desde que se recibió la formación (De la Riva, 2018, p. 163), pero también quien sostiene que el análisis del comportamiento de los participantes, qué sucede cuando terminan su formación y cuántos conocimientos, habilidades y actitudes ponen en práctica en los servicios en que desempeñan su puesto de trabajo, conviene realizarse a partir de los seis meses de concluido el programa formativo (De la Caridad, 2022, p. 5).

Dentro del proceso de análisis de la utilización de los aprendizajes en el puesto de trabajo y el impacto en la organización, uno de los pasos a seguir es la elaboración de indicadores de impacto, que vienen determinados por los objetivos planteados en el diseño de las acciones formativas y los cambios esperados (Parra y Ruiz, 2020, p. 520) e incluso de hacerla extensa a otros temas como son contexto, marco normativo y repercusiones desencadenados por la participación en una formación. Se le reconocen a la formación continua en el puesto de trabajo beneficios para las personas y las organizaciones, como pueden ser: dar seguridad en el desempeño de la actividad laboral, mejorar la empleabilidad, favorecer la acreditación de competencias, ayudar a la integración socioprofesional, mejorar la autoestima personal, profesional y social, contribuir al desarrollo integral de la persona, contribuir a aumentar la competitividad y la calidad de la organización, proporcionar respuestas a necesidades específicas, facilitar la introducción de cambios y mejorar la imagen social de la organización (Tejada y Ferrández, 2012, p. 13). Estos beneficios suelen tenerse muy presentes a la hora de formular los objetivos de las acciones formativas y, por tanto, también son pertinentes a la hora de evaluar la transferencia al puesto de trabajo y el impacto de las acciones formativas. En la literatura hay recogidos indicadores cualitativos y cuantitativos, como son: mejoras en la calidad del trabajo desempeñado, mayor motivación, mejor clima laboral, cambios producidos como consecuencia de los aprendizajes adquiridos (Pineda, 2000, pp. 126-128; Tejada y Ferrández, 2007, p. 7), relación entre formación y promoción, mejora del clima organizativo, disminución de conflictos sociales, y repercusión en la imagen de la organización (Gairín, 2010, p. 22), entre otros.

Un estudio realizado para evaluar el rendimiento de los empleados públicos (AEVAL, 2017, pp. 156-157), en este caso de la Administración General del Estado, pone de manifiesto la dificultad de disponer de indicadores de resultados objetivos que expliquen en qué grado la formación recibida contribuye a explicar dicho

rendimiento; las conclusiones obtenidas, basadas en percepciones de los trabajadores formados, indican que el grado en que se transfiere la formación es la principal explicación de la mejora en el rendimiento, seguido de las expectativas profesionales percibidas en el lugar de trabajo y del grado en que la organización en que prestan servicios facilita la innovación y el cambio. En cuarto lugar, la adecuación de la formación a las necesidades formativas, junto al clima laboral existente en las organizaciones donde se trabaja, y en quinto, el número de actividades formativas que se realizaron, contribuyen a explicar, aunque en menor medida, la mejora del desempeño profesional.

Queda de manifiesto la relevancia de prestar atención a aspectos más allá de los propios del programa formativo (Ambu-Saidi *et al.*, 2024, p. 144). Los factores que determinan la transferencia de la formación lo hacen en diferentes aspectos y momentos. Algunos de ellos son previos a la formación, como puedan ser el diseño de la formación (principios de aprendizaje, objetivos, contenidos, etc.), las características del alumnado (capacidades, personalidad, motivación, etc.) y el entorno de trabajo (apoyo de superiores y compañeros, oportunidades de usar lo aprendido, etc.). Otros son aquellos factores posteriores a la formación, como el aprendizaje y la retención. También hay condiciones para la transferencia, como la generalización y el mantenimiento. Todos ellos afectan a la forma en que se produce la transferencia de aprendizajes al puesto de trabajo (Baldwin y Ford, 1988, pp. 64-66). Además, hay que decir que la formación solo puede ser transferida al puesto de trabajo si se ha producido aprendizaje y el impacto solo podrá apreciarse si esta transferencia perdura en el tiempo (Ambu-Saidi *et al.*, 2024, p. 145).

Cualquier investigación debe sortear dificultades. Somos conscientes, como antes lo han sido otros investigadores, de que un planteamiento de investigación de la evaluación de impacto de la formación como el que desde aquí estamos describiendo tampoco va a estar exento de dificultades de distinto tipo, como puedan ser: cómo aislar qué efectos son fruto de la formación y no de otras variables que se dan en las organizaciones, falta de recursos, falta de apoyo a la innovación y evaluación por parte de los participantes o los órganos directivos (Pineda, 2000, p. 131), percepción por parte de los participantes de que no van a poder aplicar en su puesto de trabajo las nuevas competencias adquiridas, falta de fomento de las mejoras desde la organización, falta de medios para ponerlas en práctica, inercia a seguir con los hábitos anteriores por las demandas del quehacer diario, presión del grupo de compañeros reacios a los cambios, falta de motivación para implementar los cambios, ya sea intrínseca o extrínseca, en forma de incentivos (Tejada y Ferrández, 2007, pp. 19-20), entre otras. La medición de la transferencia es problemática en sí misma porque trata sobre percepciones y mediciones limitadas y subjetivas de la opinión que el personal formado tiene acerca del grado en que ha aplicado la formación recibida (AEVAL, 2017, p. 112). Además de la dificultad de basar dicha medición en las percepciones o intenciones en lugar de en registros del desempeño real en el puesto, se dan otras, como son la falta de un modelo global que sistematice todas las características personales en juego y adecuados criterios para medir su influencia, así como problemas operativos (qué acciones de los superiores son interpretadas por el personal a su cargo como apoyo) que añaden complejidad a la investigación (Baldwin y Ford, 1988, pp. 75-85).

También hay que tener en cuenta que la adquisición de conocimientos no siempre desemboca en cambios en la práctica profesional, o ese cambio llega lentamente o no es estable (Biencinto y Carballo, 2004, p. 106). La transferencia de la formación necesita que se den unas condiciones: que la persona tenga un deseo de cambiar, que sepa qué tiene que hacer y cómo hacerlo, que tenga un clima de trabajo adecuado y que obtenga una recompensa por el cambio, intrínseca (satisfacción, orgullo, etc.), extrínseca (elogios, reconocimiento, incentivos, etc.) o ambas (Kirkpatrick, 1999, p. 46). La transferencia de los aprendizajes al puesto de trabajo se ve influida por factores que la facilitan, como la práctica de la tarea, y otros que la dificultan, como la complejidad de la tarea o que se trate de tareas secundarias, no haber preparado la transferencia durante el desarrollo del programa formativo y desconocer la situación inicial en el puesto de trabajo. En el caso del tiempo, puede facilitar dicha transferencia, pero también puede hacer olvidar los nuevos aprendizajes (Gairín, 2010, p. 20).

En cada uno de estos factores pueden darse «resistencias y facilitadores» (Tejada y Ferrández, 2012, p. 9). Por ejemplo, la *Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado. Año 2015. Informe de evaluación* (AEVAL, 2017, p. 115) concluye que pueden considerarse facilitadores de la transferencia de la formación los factores «actitud proactiva y capacidad de aprendizaje» y «motivación o predisposición al aprendizaje», como también lo son en menor medida la «oportunidad y apoyo para transferir» y la «satisfacción con la formación», mientras que el «clima laboral», la «adecuación de la formación y resultados de su aplicación» y las «expectativas de mejora o carrera profesional» son barreras a la transferencia de aprendizajes al puesto de trabajo.

Lo ideal en cualquier investigación es establecer grupos de control, sin embargo, en el tipo de investigación que nos ocupa, a menudo es imposible contar con personas que no hayan participado en la formación. Además, tampoco podemos determinar que los cambios en el desempeño sean debidos única y exclusivamente a la formación recibida y no a otras variables personales. En el curso de nuestra investigación, y gracias a ella, también esperamos encontrar otras dificultades específicas de las áreas y departamentos de nuestra organización en concreto, objeto de nuestro análisis. En cualquier caso, resulta relevante destacar que tener en cuenta las necesidades del puesto de trabajo a la hora de diseñar la acción formativa es el factor con mayor impacto sobre la transferencia de los aprendizajes al puesto de trabajo (De la Riva, 2018, pp. 129-130). De la misma manera, también esperamos contribuir a una mejor planificación del programa formativo a partir del análisis de la transferencia de los aprendizajes en nuestra organización. La transferencia al puesto de trabajo tiene mucho que ver con las necesidades formativas, la medición de la transferencia en realidad supone hacer un seguimiento de los objetivos perseguidos por la formación y su aplicación en el desempeño laboral. La evaluación forma parte del proceso de formación y es necesaria para valorar y mejorar el sistema, para programar acciones formativas más fructíferas y detectar necesidades formativas de una manera más precisa.

En la revisión de la literatura se ha podido constatar que la Administración pública española ha sido objeto de estudio en lo que a la evaluación de la transferencia de la formación se refiere. Por ejemplo, el estudio ETAPE (Pineda *et al.*, 2012), realizado mediante el cuestionario de Factores para la Evaluación de la Transferencia (FET) por el Grup Interuniversitari de Política Educativa (GIPE) de la Universidad Autònoma de Barcelona, y otros posteriores en la misma línea (González-Ortiz *et al.*, 2017), cuyos resultados ponen de manifiesto que las variables que mejor permiten predecir la transferencia tienen que ver con características de la formación en sí, como es su orientación a las necesidades del puesto de trabajo, con factores relativos a las y los participantes, como son la satisfacción con la formación, el nivel de conocimientos adquiridos, la motivación para transferir esos conocimientos y el control percibido en la aplicación de los aprendizajes en el lugar de trabajo, y también con factores relativos a la organización, como puedan ser las posibilidades del entorno para la aplicación, el apoyo de compañeros y superiores, así como que forme parte de la rendición de cuentas, es decir, incluyéndola en los objetivos de desempeño, por ejemplo. Es precisamente el Grupo de Investigación en Eficacia de la Formación, grupo EFI-GIPE, quien en 2014 realiza un análisis en el IAAP, con conclusiones similares a las referidas anteriormente (Pineda *et al.*, 2013; 2016).

2.2. Metodología de investigación de la transferencia de aprendizajes al puesto de trabajo y del impacto de la formación en la organización

Con esta investigación pretendemos elaborar y poner en marcha un modelo de evaluación de la formación continua impartida desde el IAAP, centrándonos en los niveles superiores a que hacen referencia los modelos teóricos expuestos anteriormente: la transferencia de los aprendizajes como aplicación efectiva en el puesto de trabajo y el impacto que la formación recibida genera en la práctica profesional y en la Administración del Principado de Asturias, los posibles factores facilitadores y/o las barreras que intervienen y afectan a la transferencia de conocimiento al puesto de trabajo.

En cuanto a la metodología a utilizar, entendemos que, dado el cariz de los aspectos a evaluar, conviene triangular fuentes de información e instrumentos de investigación, que serán de carácter cuantitativo y cualitativo, y de uso habitual en investigaciones de este tipo, como puedan ser cuestionarios (Tejada y Ferrández, 2007, p. 12; Pineda, 2000, pp. 126-130) en los que previamente se han identificado las competencias y los indicadores a observar. Consideramos que triangular fuentes de información e instrumentos de investigación dará validez a los datos que obtengamos (McMillan y Schumacher, 2005, pp. 415-417), además de aportar un mayor conocimiento o aspectos diferentes de la información que esperamos obtener, aumentando su credibilidad. De esta manera implicaremos a diversos grupos de interés dentro de la organización, como puedan ser superiores (Tejada y Ferrández, 2007, p. 12; Gairín, 2010, p. 29; De la Caridad, 2022, pp. 5-6), además de las y los participantes en la formación, para sacar a la luz diferentes puntos de vista y, por tanto, una visión de la realidad más amplia que nos hará ganar en fiabilidad y validez de los datos recogidos al tiempo que evitamos la subjetividad; además, recoger información de diferentes fuentes que pueden tener diferentes puntos de vista sirve para contrastar y buscar coherencias o contradicciones (Tejada y Ferrández, 2007, p. 13).

Por la temática de investigación, sabemos que nos enfrentamos a obstáculos como la dificultad de disponer de indicadores de resultados objetivos que expliquen en qué grado la formación recibida contribuye a explicar dicho rendimiento, siendo capaces de aislar aquellos efectos fruto de otras variables personales o

propias de la organización, y que la adquisición de conocimientos no siempre desemboca en cambios en la práctica profesional o ese cambio tarda en producirse o no es estable en el tiempo. Además, somos conscientes de que la transferencia de los aprendizajes al puesto de trabajo se ve influida por barreras y facilitadores previos a la formación y posteriores a ella. Por la metodología de investigación, sabemos la dificultad que supone tener que basarnos en percepciones y mediciones limitadas y subjetivas de la opinión que los diversos agentes tienen. A lo que se añaden las dificultades anteriormente expuestas de no poder disponer de grupos de control, es decir, personal que no haya recibido formación, u otras dificultades específicas de las áreas y departamentos de nuestra organización en concreto, objeto de nuestro análisis. Intentaremos sortear las dificultades y, al menos, al ser conscientes de ellas, obtener un conocimiento valioso para la organización y contribuir a un mejor diseño del programa formativo, orientado a cubrir las necesidades del puesto de trabajo y que redunde en un mayor impacto sobre la transferencia de los aprendizajes.

El diseño de la investigación sobre la transferencia de aprendizajes al puesto de trabajo e impacto de la formación impartida desde el Instituto Asturiano de Administración Pública que nos ocupa comienza a gestarse en 2022 desde la inscripción de quien esto escribe en el programa de doctorado de Educación y Psicología de la Universidad de Oviedo. Tras la pertinente *revisión de la literatura* en marzo de 2024, se procede a desarrollar un primer diseño experimental que tiene como objeto una muestra de participantes en acciones formativas ejecutadas por el IAAP el año anterior. Posteriormente, en febrero de 2025, se pone en marcha un segundo diseño experimental que tuvo como destinatarias a personas que ocupan puestos con categoría de jefatura de servicio dentro de la Administración del Principado de Asturias y que, por tanto, son las encargadas de evaluar el desempeño de las personas participantes en la formación. La comparativa entre los datos obtenidos en el primer estudio dirigido a los participantes y en el posterior estudio dirigido a sus superiores configura un tercer diseño experimental que se desarrolló a partir de mayo de 2025, procediéndose a la redacción de este artículo en octubre de 2025. Veamos detalles de cada uno de los tres diseños experimentales.

2.3. Resultados

2.3.1. *Estudio dirigido a personal de la Administración del Principado de Asturias participantes en acciones formativas del programa IAAP*

En este primer diseño experimental se recogen los datos durante el primer trimestre de 2024 mediante el envío de cuestionarios a 2196 participantes en la formación del IAAP (muestreo no probabilístico), concretamente en 19 acciones formativas, con un total de 52 ediciones⁵, elegidas de entre las ejecutadas en el segundo semestre de 2023, simplemente procurando mantener la proporción entre el peso que en la estructura del programa formativo del IAAP tienen tanto la Línea de Formación General como la Línea de Formación Específica, tal y como se expuso anteriormente, de tal manera que ambas estuviesen representadas en el estudio, así como las diversas modalidades formativas. En el análisis realizado con el paquete estadístico SPSS⁶ podemos ver que el porcentaje de participantes en la encuesta según el género se distribuye de la siguiente manera: 80,2 % género femenino, 18,2 % masculino y 1,6 % no binario. En cuanto al grupo de pertenencia de los participantes, 34,0 % grupo A2/B, 27,3 % grupo C2/D, 21,8 % grupo A1/A, 11,7 % grupo C1/C y 3,9 % grupo E. La edad promedio de los participantes está en el rango de edad entre 41 a 55 años, con una dispersión moderada (desviación estándar de 0,676). El tiempo promedio que llevan trabajando en la Administración se correspondería con un rango de entre diez y menos de veinte años, dándose una mayor dispersión en comparación con la edad (desviación estándar de 1,076). El tiempo promedio que llevan en su puesto actual se correspondería con un rango de entre 1 y menos de 5 años, con una dispersión similar a la anterior variable (desviación estándar de 1,023).

La variable ELECCIÓN surge de la pregunta «¿Cuál fue el principal motivo para realizar esta acción formativa?». En los porcentajes de respuestas obtenidas por cada alternativa, destaca como la opción que

⁵ Que versaron sobre las siguientes temáticas: educación sexual con adolescentes: colaboración sanitaria en ESO. Ejercicios sencillos para el cuidado de la salud en trabajos sedentarios. Estrategias para organizar el trabajo por objetivos. Ideas clave para afrontar con éxito conversaciones difíciles. Chat-GPT. La estrategia NAOS en Asturias. Mindfulness para la prevención del estrés. Nutrición y salud: aprender a comer sano. Prevención de riesgos laborales y perspectiva de género. Salud nutricional para personal a turnos. Taller sobre manejo de episodios de agresividad en los centros residenciales de mayores. Abordaje integral del paciente crónico complejo. Actualización en diabetes mellitus y tecnologías aplicadas en atención primaria. Cuidados paliativos. Identificación y abordaje de la agonía. Cuidados y atención en el final de la vida. Formación en la prestación de eutanasia. Salud digital.

⁶ Versión PASW Statistics 18.

mejor describe el motivo de elección de la formación el «Interés en la temática» (36 %), seguida de «Aprender nuevas técnicas y/o herramientas útiles para mi trabajo» (29,5 %) y de «Actualizar conocimientos» (24,3 %), mientras que «Conseguir méritos para la promoción profesional» (8,4 %) o «Seguir la recomendación de mi organización y/o superiores» (1,8 %) no han jugado un papel relevante a la hora de elegir participar en las acciones formativas. Estos resultados nos llevan a concluir que la elección de la formación está, pues, claramente enfocada a que tenga una futura aplicabilidad en el puesto de trabajo.

Otras variables utilizadas en el cuestionario al personal participante en la formación fueron las siguientes:

- **ADQUIRIR:** La formación realizada le permitió adquirir y/o mejorar sus conocimientos, técnicas y/o habilidades.
- **APLICABL:** Los contenidos del curso son aplicables en el desempeño de su trabajo.
- **MOTICACI:** Considera conveniente aplicar esos conocimientos, técnicas y/o habilidades en el desempeño de su trabajo.
- **ENTORNO:** Su entorno de trabajo permite que los contenidos aprendidos sean aplicados.
- **SUPERIOR:** Recibe apoyo por parte de sus superiores para aplicar los nuevos contenidos aprendidos.
- **COMPANER:** Recibe apoyo por parte de sus compañeros y compañeras para aplicar los nuevos contenidos aprendidos.
- **CALIDAD:** La formación recibida ha supuesto una mejora en la calidad de su desempeño en el puesto de trabajo.
- **RENDIMIE:** La formación recibida ha supuesto un mayor rendimiento en su puesto de trabajo.
- **INNOVACI:** La formación recibida ha permitido introducir alguna innovación en su desempeño en el puesto de trabajo.
- **SEGURIDAD:** La formación recibida le ha permitido realizar su trabajo con mayor seguridad.
- **CLIMA:** La formación recibida ha contribuido a un mejor clima laboral en el que desempeña su trabajo.
- **DESAPROF:** La formación recibida ha contribuido a su desarrollo profesional y/o promoción profesional.

En el análisis SPSS de estos «estadísticos descriptivos» de la percepción de los participantes sobre la transferencia de aprendizajes e impacto de la formación recibida, los resultados que se obtienen son que, en general, los participantes valoran positivamente la formación recibida, consideran que les ha proporcionado nuevos conocimientos y habilidades, que son aplicables en su trabajo y que ha tenido un impacto positivo en su desempeño. Estos datos concuerdan con los motivos de elección de la formación, anteriormente mencionados, enfocados en buscar una futura aplicabilidad en el puesto de trabajo. Y también concuerda con el hecho de que sean las variables MOTICACI y ADQUIRIR las que tienen una media más alta (4,16 y 4,09 sobre 5, respectivamente) y una desviación típica más baja (0,918 y 0,848). Por el contrario, decir que, además de darse estas percepciones con bastante consenso por parte del personal, también se da una cierta variabilidad entre otro tipo de variables, como son si recibe apoyo por parte de sus superiores para aplicar los conocimientos aprendidos, si el entorno de trabajo permite que los contenidos aprendidos sean aplicados, si la formación recibida ha contribuido a un mejor clima laboral, si la formación recibida ha contribuido a su desarrollo profesional. Entendemos que esta variabilidad podría explicarse por las características específicas de cada puesto de trabajo o el tipo concreto de conocimientos adquiridos. Es decir, que las variables SUPERIOR, ENTORNO, CLIMA y DESAPROF arrojan las desviaciones típicas más altas (entre 1,242 y 1,184), siendo además estas las variables que tienen las medias más bajas (en torno al 3,5 sobre 5, destacando CLIMA como la media más baja de todas las variables, 3,18). Estas diferencias nos llevan a concluir que existe una mayor variabilidad en aquellos aspectos ligados a cada puesto concreto de trabajo y que dicha variabilidad influye negativamente a la hora de aplicar lo aprendido, mientras que los aspectos más ligados a variables personales se mantienen más estables e influyen de forma más positiva en la aplicabilidad e impacto de la formación. Dentro del cuestionario al personal participante en la formación también se incluyen preguntas abiertas. Una de estas preguntas abiertas fue: «En el caso de que haya respondido que la aplicación en el desempeño laboral de los conocimientos, técnicas y/o habilidades aprendidas no fue posible, nos gustaría que nos contase a qué cree que fue debido y qué necesitaría para poder aplicarlos». La otra pregunta abierta fue: «Si considera que esta acción formativa tendría que cambiar alguno de sus aspectos para que los aprendizajes adquiridos fueran más aplicables al desempeño laboral y el impacto de la formación recibida fuese mayor en el entorno laboral, puede indicárnoslo en este espacio».

Nos ha resultado interesante adentrarnos en los obstáculos a los que el personal se ha enfrentado a la hora de aplicar los conocimientos adquiridos en sus entornos laborales y hemos encontrado factores externos como puedan ser la cultura organizacional (resistencia al cambio, falta de colaboración entre equipos), restricciones organizacionales (políticas, procedimientos, recursos limitados, falta de apoyo de la dirección, jerarquías rígidas), falta de infraestructura (equipos obsoletos, espacios de trabajo inadecuados, falta de herramientas necesarias) o carga de trabajo excesiva que añade dificultad para dedicar tiempo a nuevas iniciativas. También se dan factores internos, como pueden ser la falta de tiempo, falta de empoderamiento por parte de los participantes para implementar cambios o falta de motivación por percibir que no se obtiene reconocimiento. Además, también hay otra serie de factores que tienen que ver con características propias de la formación en sí, como puedan ser contenidos demasiado teóricos, carencia de ejercicios prácticos y simulaciones, no estar ajustada a las necesidades específicas de los participantes o no haberle dedicado el tiempo o la profundidad suficiente.

2.3.2. Estudio dirigido a jefaturas de servicio dentro de la Administración

Este segundo diseño experimental tuvo como destinatarias 177 personas que ocupan puestos con categoría de jefatura de servicio en la Administración del Principado de Asturias y que, por tanto, son superiores a las personas participantes en la formación. Nuestro objetivo ha sido conocer la opinión que los superiores tienen de cómo el personal a su cargo aplica la formación recibida y el impacto que dicha formación tiene en la organización.

Las variables referidas al aprendizaje y transferencia de la formación al puesto de trabajo incluidas en el estudio dirigido a superiores fueron las siguientes:

- REDUNDAF: Considera que la formación del personal a su cargo redundará en un mejor desempeño de su trabajo y un mejor funcionamiento de la organización.
- CONVENIE: Considera conveniente que el personal a su cargo aplique en el desempeño de su trabajo esos conocimientos, técnicas y/o habilidades adquiridas con la formación.
- ENTORNOT: El entorno de trabajo del personal a su cargo permite que los contenidos aprendidos sean aplicados.
- APOYAPER: Apoya al personal a su cargo para que pueda aplicar los contenidos aprendidos.
- APOYOMUT: Percibe que hay apoyo mutuo entre el personal a su cargo para aplicar los contenidos aprendidos.

Los resultados del análisis SPSS para dichas variables indican que los superiores tienen una percepción muy positiva de la formación. Ven conveniente (CONVENIE) que el personal aplique lo aprendido en su trabajo (4,57 sobre 5) y esta opinión es muy consistente dada la baja desviación típica (0,572). Además, se perciben a sí mismos dando un alto apoyo a su personal (APOYAPER) para que dicha aplicación se produzca (4,67 sobre 5) también con una alta consistencia, dada la baja desviación típica (0,617). También perciben que haya apoyo mutuo (APOYOMUT) entre el personal a su cargo para aplicar lo aprendido (4,25 sobre 5), aunque la variabilidad en las respuestas es mayor (desviación típica 0,918).

En menor medida, pero con puntuaciones altas, el personal que ocupa puestos de jefatura de servicio considera que la formación del personal a su cargo tiene una incidencia positiva (REDUNDAF) en un mejor desempeño de su trabajo y un mejor funcionamiento de la organización (4,04 sobre 5), aunque la desviación típica (0,980) indica cierta variabilidad en las respuestas. La percepción sobre si el entorno de trabajo (ENTORNOT) facilita la aplicación de lo aprendido (4,02 sobre 5) es alta, aunque la variabilidad en las respuestas también es alta (desviación típica 0,874).

Digamos entonces que destaca el alto grado de acuerdo en la conveniencia de aplicar lo aprendido y en el apoyo que perciben que proporcionan al personal a su cargo, variable con la media más alta. Mientras que la mayor variabilidad en las respuestas está en la percepción de cómo la formación redundará en el desempeño laboral, la percepción del entorno de trabajo y del apoyo mutuo percibido entre el personal a su cargo es achacable a que son aspectos más dependientes de las características del puesto de trabajo o departamento concreto. Además, las medias más bajas, aunque todas ellas con puntuaciones altas, se dan en las variables relativas a si el entorno laboral del personal permite aplicar lo aprendido y si la formación redundará en un mejor desempeño, lo que incidiría en la misma idea.

El estudio dirigido a superiores también incluía variables referidas al impacto de la formación. Fueron las siguientes:

- INNOVACI: La formación recibida ha permitido introducir alguna innovación en el desempeño en el puesto de trabajo del personal a su cargo o bien algún nuevo servicio o proyecto.
- MEJORCAL: La formación recibida ha supuesto una mejora en la calidad del desempeño en el puesto de trabajo del personal a su cargo.
- RENDIMIE: La formación recibida ha supuesto un mayor rendimiento en el puesto de trabajo del personal a su cargo.
- MAYORSEG: La formación recibida ha permitido al personal a su cargo realizar el trabajo con mayor seguridad.
- MOTIVACI: La formación recibida ha contribuido a aumentar la motivación del personal a su cargo.
- MEJORCLI: La formación recibida por el personal a su cargo ha contribuido a un mejor clima laboral.

Del análisis SPSS para estas variables se desprende que el impacto de la formación en la introducción de innovaciones (INNOVACI) en el desempeño laboral y en la mejora de la calidad del desempeño (MEJORCAL) es percibido por los responsables como moderado (3,56 sobre 5 en ambas). La incidencia de la formación recibida en una mayor seguridad en el desempeño (MAYORSEG) es la que alcanza la puntuación más alta (3,62 sobre 5), aunque también moderada. La motivación del personal (MOTIVACI), el mejor clima laboral (MEJORCLI) y el impacto de la formación en el rendimiento (RENDIMIE) son las que obtienen puntuaciones más bajas (3,22; 3,29 y 3,37 respectivamente). La desviación típica es alta para todas ellas (oscila entre 1,155 y 1,226).

En resumen, en general, quienes ocupan jefaturas de servicio perciben un impacto moderado de la formación en el desempeño del personal a su cargo, siendo la motivación y el clima laboral los aspectos en los que ven una menor incidencia de la formación. Además, existe una variabilidad considerable en las respuestas para todas estas variables, lo que sugiere que el impacto de la formación es percibido de distinta forma en función de factores individuales o del contexto laboral específico.

El estudio dirigido a superiores incluía una pregunta abierta en la que podían referirse a otros aspectos que considerasen relevantes para que los aprendizajes adquiridos fueran aplicables al desempeño laboral y que la formación recibida generase impacto. Un 43 % de superiores ha aportado sugerencias en forma de respuestas cualitativas. Del total de respuestas recibidas, un 39 % de participantes en la encuesta realizó propuestas de mejora y cambios en general. El 35 % de las respuestas cualitativas hicieron referencia a la calidad y relevancia de la formación actual, demandando contenidos relevantes y aplicables al trabajo diario. En un 65 % hacen referencia a la necesidad de formación adicional y específica, lo que refuerza la importancia de adaptar la formación a las necesidades prácticas de los empleados. Un 26 % de las respuestas mencionaron la importancia de la modalidad y accesibilidad a la formación. En este sentido, hay que señalar que la modalidad mixta fue la considerada más idónea para la formación del personal a su cargo (35,19 %), seguida de cerca por la modalidad presencial (33,33 %) y la teleformación de forma significativa (22,22 %), siendo la modalidad en línea con video-sesiones (9,26 %) la considerada menos idónea.

Estos datos concuerdan con la idea de que, preguntados al respecto, un 74 % de superiores afirman participar en las propuestas formativas de personal a su cargo. En el estudio también se incluía una pregunta sobre en qué aspectos se basan las y los superiores a la hora de realizar el análisis de necesidades formativas del personal a su cargo, siendo las posibles opciones tres: en los objetivos de mi departamento (NECFOROBJ), en la formación que ya tiene el personal y sus posibles carencias (NECFOCAR) o en las propuestas planteadas por el personal a su cargo (NECFOPRO). Del análisis de estos resultados podemos sacar la conclusión de que, en lo que a las características de la formación se refiere, existe consenso (desviación típica 0,677) entre quienes ocupan las jefaturas de servicio en dar una alta importancia (4,55, sobre 5) a que la formación del personal a su cargo esté alineada con los objetivos del departamento (NECFOROBJ); este es el factor más importante. También consideran importante que el diseño de la formación tenga en cuenta las propuestas del propio personal a su cargo (NECFOPRO), que obtiene la segunda puntuación más alta (4,42) pero también la mayor variabilidad (desviación típica 0,858) y en menor medida (4,32 sobre 5) que la formación cubra las carencias del personal (NECFOCAR), con una tasa de consenso intermedia entre ambas (desviación típica 0,775).

En resumen, los tres factores son importantes a la hora de analizar las necesidades formativas del personal a su cargo, sin embargo, en general, los objetivos del departamento son el factor más prioritario. Hay más variación en la importancia que se le da a las propias propuestas que el personal hace o las carencias percibidas, lo cual nos lleva a pensar que dependerá de las características de cada servicio.

2.3.3. Comparativa entre los resultados de participantes en la formación y superiores con personal a su cargo

El tercer diseño experimental consistió en comparar los resultados obtenidos en las muestras independientes de los dos estudios previos realizados: por una parte, el personal de la Administración, y por otra, sus superiores. Nuestro objetivo ha sido analizar si hay diferencias significativas entre las percepciones de ambos colectivos, en relación con la forma en que se aplican los aprendizajes adquiridos y su impacto en la organización. Para comparar las dos muestras independientes de los dos grupos de personas encuestadas, se utilizó la comparativa de medias («t de Student» en SPSS) de las respuestas a las siguientes variables utilizadas en el estudio:

- CONVAPLI: Considera conveniente aplicar / que el personal a su cargo aplique esos conocimientos, técnicas y/o habilidades en el desempeño de su trabajo.
- ENTORNOT: Su entorno de trabajo / el entorno de trabajo del personal a su cargo permite que los contenidos aprendidos sean aplicados.
- APOYAPER: Recibe apoyo por parte de sus superiores / apoya al personal a su cargo para aplicar los nuevos contenidos aprendidos.
- APOYOMUT: Recibe apoyo por parte de sus compañeros y compañeras / percibe que hay apoyo mutuo entre el personal a su cargo para aplicar los nuevos contenidos aprendidos.
- CALIDAD: La formación recibida ha supuesto una mejora en la calidad de su desempeño / en el desempeño del personal a su cargo en el puesto de trabajo.
- RENDIMIE: La formación recibida ha supuesto un mayor rendimiento en su puesto de trabajo / en el puesto de trabajo del personal a su cargo.
- INNOVACI: La formación recibida ha permitido introducir alguna innovación en su desempeño / del personal a su cargo en el puesto de trabajo.
- SEGURIDAD: La formación recibida le ha permitido realizar / al personal a su cargo su trabajo con mayor seguridad.
- CLIMA: La formación recibida ha contribuido a un mejor clima laboral en el que desempeña su trabajo / el personal a su cargo desempeña su trabajo.

Se han obtenido los siguientes resultados que aparecen en las tablas 1 y 2 (incluye el resultado de la prueba de Levene, el valor t, los grados de libertad, la significación, la diferencia de medias y el intervalo de confianza para la diferencia), siendo el grupo 1 «PERSONAL» y el grupo 2 «SUPERIORES».

TABLA 1. COMPARATIVA DE MEDIAS DE LAS RESPUESTAS DE LOS DOS GRUPOS DE PERSONAS ENCUESTADAS: PERSONAL Y SUPERIORES

	Personal vs. Superiores		N	Media	Desviación típica	Error típico de la media
CONVAPLI	dimension1	1	382	4,16	0,918	0,047
		2	53	4,57	0,572	0,079
ENTORNOT	dimension1	1	383	3,50	1,204	0,062
		2	52	4,02	0,874	0,121
APOYAPER	dimension1	1	378	3,43	1,243	0,064
		2	52	4,67	0,617	0,086
APOYOMUT	dimension1	1	379	3,55	1,159	0,060
		2	53	4,25	0,918	0,126
CALIDAD	dimension1	1	378	3,59	1,104	0,057
		2	52	3,56	1,162	0,161
RENDIMIE	dimension1	1	379	3,42	1,134	0,058
		2	52	3,37	1,155	0,160

	Personal vs. Superiores		N	Media	Desviación típica	Error típico de la media
INNOVACI	dimension1	1	381	3,52	1,171	0,060
		2	52	3,56	1,211	0,168
SEGURIDAD	dimension1	1	377	3,59	1,145	0,059
		2	52	3,62	1,223	0,170
CLIMA	dimension1	1	370	3,18	1,193	0,062
		2	52	3,29	1,226	0,170

Fuente: SPSS.

TABLA 2. PRUEBA DE LEVENE PARA MUESTRAS INDEPENDIENTES

		Prueba de Levene para la igualdad de varianzas		Prueba T para la igualdad de medias						
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Error típico de la diferencia	95 % Intervalo de confianza para la diferencia	
									Inferior	Superior
CONVAPLI	Se han asumido varianzas iguales.	3,959	0,047	-3,136	433	0,002	-0,406	0,130	-0,661	-0,152
	No se han asumido varianzas iguales.			-4,438	94,177	0,000	-0,406	0,092	-0,558	-0,225
ENTORNOT	Se han asumido varianzas iguales.	20,873	0,000	-2,980	433	0,003	-0,515	0,173	-0,855	-0,175
	No se han asumido varianzas iguales.			-3,790	79,938	0,000	-0,515	0,136	-0,786	-0,245
APOYAPER	Se han asumido varianzas iguales.	35,076	0,000	-7,063	428	0,000	-1,239	0,175	-1,584	-0,894
	No se han asumido varianzas iguales.			-11,596	118,777	0,000	-1,239	0,107	-1,451	-1,028
APOYOMUT	Se han asumido varianzas iguales.	6,003	0,015	-4,208	430	0,000	-0,699	0,166	-1,026	-0,373
	No se han asumido varianzas iguales.			-5,014	77,254	0,000	-0,699	0,139	-0,977	-0,421

		Prueba de Levene para la igualdad de varianzas		Prueba T para la igualdad de medias						
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Error típico de la diferencia	95 % Intervalo de confianza para la diferencia	
									Inferior	Superior
CALIDAD	Se han asumido varianzas iguales.	0,189	0,664	0,180	428	0,857	0,030	0,164	0,293	0,353
	No se han asumido varianzas iguales.			0,173	64,329	0,863	0,030	0,171	-0,312	0,371
RENDIMIE	Se han asumido varianzas iguales.	0,002	0,963	0,322	429	0,748	0,054	0,168	-0,276	0,385
	No se han asumido varianzas iguales.			0,318	65,230	0,752	0,054	0,170	-0,286	0,395
INNOVACI	Se han asumido varianzas iguales.	0,083	0,774	-0,234	431	0,815	-0,041	0,174	-0,382	0,301
	No se han asumido varianzas iguales.			-0,228	64,701	0,821	-0,041	0,178	-0,397	0,316
SEGURIDAD	Se han asumido varianzas iguales.	0,474	0,491	-0,124	427	0,901	-0,021	0,171	-0,357	0,314
	No se han asumido varianzas iguales.			-0,118	63,945	0,906	-0,021	0,180	-0,380	0,338
CLIMA	Se han asumido varianzas iguales.	0,440	0,507	-0,606	420	0,545	-0,107	0,177	-0,456	0,241
	No se han asumido varianzas iguales.			-0,593	65,305	0,555	-0,107	0,181	-0,469	0,254

Fuente: SPSS.

Tras el análisis de estos resultados, podemos constatar que existen diferencias estadísticamente significativas entre las percepciones del personal y las y los superiores en las siguientes variables y con el siguiente sentido:

- CONVAPLI: Las y los superiores están aún más de acuerdo que el personal a su cargo en la conveniencia de aplicar la formación recibida en el desempeño laboral.
- ENTORNOT: Las y los superiores perciben un entorno de trabajo más favorable que el que percibe el personal a su cargo para la aplicación de lo aprendido.

- APOYAPER: Las y los superiores perciben que apoyan al personal a su cargo para aplicar los nuevos contenidos aprendidos en mayor medida que el apoyo que el personal siente que recibe por parte de sus superiores.
- APOYOMUT: Las y los superiores perciben más apoyo mutuo entre el personal que el apoyo que el personal percibe que recibe por parte de sus compañeras y compañeros para aplicar los nuevos contenidos aprendidos.

La posible interpretación de estos resultados podría ser que esa percepción más optimista sobre la conveniencia, el entorno y el apoyo para la aplicación de los conocimientos por parte de las y los superiores podría significar que tienen una menor conciencia de los recursos y las condiciones necesarias para implementar lo aprendido y que podría haber diferencias en la comunicación o las expectativas transmitidas al personal a su cargo sobre la aplicación de la formación recibida.

No se encontraron diferencias estadísticamente significativas en las percepciones entre ambos grupos en las variables relacionadas con la CALIDAD, RENDIMIE, INNOVACI, SEGURIDAD y CLIMA después de la formación, es decir, que existe consenso en la visión de ambos colectivos sobre el impacto de la formación recibida.

3. CONCLUSIONES, DISCUSIÓN Y FUTUROS PLANES DE INVESTIGACIÓN

Con esta investigación hemos querido contribuir a mejorar el porcentaje, considerado insuficiente en AEVAL (2017), de organizaciones, concretamente en el ámbito del sector público, que, de forma sistemática, evalúan la formación continua dirigida a su personal, más allá de la satisfacción o mera adquisición de aprendizajes, adentrándonos en niveles más complejos, que hacen referencia a la aplicación en el puesto de trabajo de los conocimientos adquiridos y los cambios producidos en la organización como consecuencia, según el modelo de Kirkpatrick (1999). Nuestro objetivo fundamental es hacer del IAAP una «organización que aprende» (Gairín, 2010) en la que la evaluación de la transferencia y el impacto de la formación impartida sirva de base para la toma de decisiones y mejora continua, que es valor que extendidamente se reconoce a la evaluación de la formación (Tejada y Fernández, 2007; Parra y Ruiz, 2020).

Partiendo del modelo de Kirkpatrick, también hemos tenido en cuenta revisiones críticas posteriores que apuntan a la necesidad de tener en cuenta factores que inciden en el proceso de transferencia de aprendizajes al puesto de trabajo y su impacto en la formación. Así hemos enfocado el estudio no solo en el personal que realiza formación continua, sino también en sus superiores dentro de la Administración, por la conveniencia de tener en cuenta las percepciones de diversos grupos de interés dentro de la organización (Tejada y Ferrández, 2007; Gairín, 2010; De la Caridad, 2022; Ambu-Saidi *et al.*, 2024).

También hemos incluido en el diseño de nuestro estudio variables que, no siendo intrínsecas a la formación en sí, han sido señaladas como relevantes en contribuciones previas, como son las características del alumnado y el entorno de trabajo (Pineda, 2000; Tejada y Ferrández, 2007; Gairín, 2010; AEVAL, 2017; Pineda *et al.*, 2012; González-Ortiz *et al.*, 2017; Baldwin y Ford, 1988; Ambu-Saidi *et al.*, 2024).

Tanto el personal que se ha formado en el programa impartido desde IAAP como sus superiores consideran que efectivamente la formación ha tenido un impacto positivo en su desempeño profesional. El análisis de los resultados obtenidos en el estudio dirigido al personal ha puesto de manifiesto que la formación recibida fue elegida por interés en su temática y porque aportase nuevas técnicas, herramientas y conocimientos útiles, aplicables en su trabajo, además de mostrar una alta motivación para aplicar lo aprendido. Se trata de aspectos ligados a variables personales que se mantienen estables e influyen de forma más positiva. Por su parte, las y los superiores ven muy conveniente que el personal a su cargo se forme, aplique lo aprendido y la formación esté alineada con los objetivos del departamento, por encima de otras necesidades, como puedan ser cubrir las carencias del personal o considerar las propuestas de dicho personal a su cargo. Estos resultados concuerdan con lo puesto de manifiesto en otras aportaciones al tema (De la Riva, 2018; Pineda *et al.*, 2012; González-Ortiz *et al.*, 2017) que apuntan a la idea de que las necesidades formativas inciden de forma directa en la transferencia al puesto de trabajo y su impacto en la organización.

El estudio dirigido al personal que se ha formado también ha puesto de manifiesto una alta variabilidad en lo referente a si reciben apoyo por parte de sus superiores para aplicar los conocimientos aprendidos, si el entorno de trabajo permite que los contenidos aprendidos sean aplicados, si la formación recibida ha contribuido a un mejor clima laboral y si la formación recibida ha contribuido a su desarrollo profesional. Estos hallazgos vienen determinados por la propia variabilidad de condiciones de cada puesto concreto de trabajo,

que incide en el grado de aplicabilidad e impacto de la formación. La importancia de estos factores ya se resaltó en la revisión de la literatura (Pineda, 2000; Tejada y Ferrández, 2007; Gairín, 2010; AEVAL, 2017; Pineda *et al.*, 2012; González-Ortiz *et al.*, 2017; Baldwin y Ford, 1988; Ambu-Saidi *et al.*, 2024).

El personal ha encontrado obstáculos a la hora de aplicar los conocimientos adquiridos en sus entornos laborales similares a los recogidos en otras investigaciones (AEVAL, 2017; Pineda *et al.*, 2012; González-Ortiz *et al.*, 2017). En nuestro estudio los hemos categorizado como relativos a la propia formación en sí (contenidos demasiado teóricos, carecer de ajuste a las necesidades específicas de los participantes o no haber sido suficiente para generar el aprendizaje adecuado, etc.), factores personales (falta de empoderamiento por parte de los participantes para implementar cambios o falta de motivación por no obtener reconocimiento, etc.) y otros achacables al puesto de trabajo (cultura organizacional, restricciones organizacionales, falta de infraestructura o carga de trabajo, etc.).

En la comparativa de las percepciones de ambos colectivos, personal y superiores, hemos hallado que estas son parecidas respecto al impacto de la formación, es decir, que la formación recibida ha supuesto una mejora en la calidad, el rendimiento y la seguridad a la hora de realizar su desempeño laboral, ha permitido introducir alguna innovación y ha contribuido a mejorar el clima laboral. Sin embargo, hemos constatado una visión más idealista por parte de las y los superiores sobre la conveniencia, el entorno y el apoyo para la aplicación de los conocimientos. El personal, por el contrario, se ha mostrado más consciente de las posibles condiciones concretas que cada puesto de trabajo requiere para aplicar lo aprendido y no ha percibido en la misma medida ese apoyo de sus superiores. Todo esto parece apuntar, una vez más, al papel que tienen en el impacto de la formación los aspectos individuales de las personas encuestadas, tanto personales como superiores, y aspectos específicos de cada puesto de trabajo o departamento concreto. Además, también podrían entrar en juego diferencias en la comunicación o las expectativas transmitidas desde los superiores al personal a su cargo sobre la aplicación de la formación recibida. Nuestra investigación no está exenta de las limitaciones que otros estudios basados en percepciones personales han mencionado (Pineda, 2000; Tejada y Ferrández, 2007; AEVAL, 2017; Baldwin y Ford, 1988) e incluso la dificultad de conceptualizar qué se entiende por factores complejos como pueda ser «apoyo».

Desde el IAAP, con este acercamiento a las percepciones que el personal que se forma y sus superiores tienen acerca de cómo se aplica la formación recibida y el impacto que dicha formación tiene en la organización y las condiciones para que pueda llevarse a cabo dicha aplicación, hemos sentado las bases para continuar indagando acerca de estos mecanismos, quizás a partir de análisis más profundos enfocados en acciones formativas concretas, con otro tipo de diseño experimental que permita la inclusión de indicadores más objetivos o específicos, partiendo de los objetivos planteados en el diseño de las acciones formativas y los cambios esperados, teniendo en cuenta el contexto específico del puesto de trabajo. Para ello haremos un seguimiento de los objetivos perseguidos por la formación y su aplicación en el desempeño laboral e intentaremos analizar qué cambios se han producido en las prácticas profesionales de las personas, la mejora de la calidad del trabajo desempeñado e incluso posibles transformaciones organizacionales, a partir de las mediciones previas a la formación para comparar el cambio generado en la organización como efecto de dicha formación, así como el papel del entorno de trabajo y las oportunidades reales para aplicar lo aprendido y/o si existen otras variables no consideradas que podrían estar influyendo en los resultados (falta de seguimiento, otras barreras en la implementación, tiempo insuficiente para observar cambios, etc.), que es lo que podrían sugerir los datos presentados en este trabajo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios – AEVAL (2017). *Evaluación de la formación dirigida a los empleados públicos de la Administración General del Estado. Año 2015* [informe ejecutivo]. Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Ambu-Saidi, B., Fung, C. Y., Turner, K. y Lim, A. S. S. (2024). A critical review on training evaluation models: A search for future agenda. *Journal of Cognitive Sciences and Human Development*, 10(1), 142-170. <https://doi.org/10.33736/jcshd.6336.2024>
- Baldwin, T. T. y Ford, J. K. (1988). Transfer of training: A review and directions for future research. *Personnel Psychology*, 41(1), 63-105. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1988.tb00632.x>
- Biencinto, C. y Carballo, R. (2004). Revisión de modelos de evaluación del impacto de la formación en el ámbito sanitario: de lo general a lo específico. *RELIEVE. Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 10(2), 101-116. <https://doi.org/10.7203/relieve.10.2.4324>

- De la Caridad, T. (2022). *Metodología para la evaluación del impacto de los programas de formación de las especialidades médicas* [Convención Internacional de Salud, Cuba Salud].
- De la Riva Picatoste, B. (2018). *Evaluación del impacto de la formación programada por las empresas en la PYME española. Análisis de precedentes y diseño de un modelo propio de medición* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/16282>
- Gairín Sallán, J. (2010). La evaluación del impacto en programas de formación. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 8(5), 19-43. <https://revistas.uam.es/reice/article/view/4724>
- González-Ortiz de Zárate, A., Alonso García, M. A. y Berrocal Berrocal, F. (2017). Evaluación de la eficacia de la formación en la Administración Pública: la transferencia al puesto. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 17, 113-127. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i17.10405>
- Instituto Asturiano de Administración Pública (2013). *Catálogo de metodologías. Innovación y anticipación: Estudios e investigaciones*. https://iaap.asturias.es/RecursosWeb/iaap/contenidos/Articulos/Publicaciones_IAAP/A_Catalogo_metodologiasINTE.pdf
- Kirkpatrick, D. L. (1999). *Evaluación de acciones formativas. Los cuatro niveles*. Epise.
- McMillan, J. H. y Schumacher, S. (2005). *Investigación educativa. Una introducción conceptual* (5.ª ed.). Pearson Educación.
- Parra Robledo, R. y Ruiz Bueno, C. (2020). Evaluación de impacto de los programas formativos: aspectos fundamentales, modelos y perspectivas actuales. *Revista Educación*, 44(2), 512-524. <https://doi.org/10.15517/revedu.v44i2.40281>
- Pineda Herrero, P. (2000). Evaluación del impacto de la formación en las organizaciones. *Educación*, 27, 119-133. <https://doi.org/10.5565/rev/educar.253>
- Pineda Herrero, P., Quesada Pallarès, C., Espona Barcons, B., Ciraso Calí, A. y García Castaño, N. (2012). *Evaluación de la eficacia de la formación en la Administración pública española –ETAPE–: el modelo FET*. <https://ddd.uab.cat/record/115524>
- Pineda Herrero, P., Ciraso Calí, A., Espona Barcons, B. y Quesada Pallarès, C. (2013). *Evaluación de la transferencia de la formación: Resultados generales del cuestionario FET Instituto Asturiano de Administración Pública «Adolfo Posada»* [informe inédito]. UAB.
- Pineda Herrero, P., Espona Barcons, B., Ciraso-Calí, A., Quesada Pallarès, C. y Valdivia Vizarreta, P. (2016). Evaluación de la formación eLearning en el Instituto Nacional de Administración Pública: resultados del estudio MEEL. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15, 97-112. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i15.10315>
- Rodríguez-Fernández, J. R. y Díez-Gutiérrez, E. J. (2022). Análisis de los planes de formación permanente del personal del sector público: un estudio de caso. *Revista Electrónica Educare*, 26(2), 1-20. <https://doi.org/10.15359/ree.26-2.14>
- Tejada Fernández, J. y Ferrández Lafuente, E. (2007). La evaluación del impacto de la formación como estrategia de mejora en las organizaciones. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 9(2). <https://redie.uabc.mx/redie/article/view/167>
- Tejada Fernández, J. y Ferrández Lafuente, E. (2012). El impacto de la formación continua: claves y problemáticas. *Revista Iberoamericana de Educación*, 58(3), 1-14. <https://doi.org/10.35362/rie5831427>
- Tejada Fernández, J., Ferrández Lafuente, E., Jurado de los Santos, P., Mas Torelló, O., Navío Gámez, A. y Ruiz Bueno, C. (2008). Implicaciones de la Evaluación de Impacto: una experiencia en un programa de formadores. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 60(1), 163-185. <https://recyt.fecyt.es/index.php/BORDON/article/view/28843>



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 26, octubre de 2026
 Sección: RECENSIONES
 Recibido: 05-05-2026
 Aceptado: 10-06-2026
 Publicado: 09-10-2026
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11703>
 Páginas: 220-224

Referencia: García Ariño, P. (2026). Gema Pastor Albaladejo y Bernabé Aldeguez Cerdá (coords.): La Ciencia de la Administración en España a debate. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 26, 220-224. <https://doi.org/10.24965/reala.11703>

Gema Pastor Albaladejo y Bernabé Aldeguez Cerdá (coords.): La Ciencia de la Administración en España a debate

García Ariño, Pablo

Universidad Nacional de Educación a Distancia (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-5557-3437>

pgarciaarino@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Pablo García Ariño es graduado en Filosofía y Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y máster en Comunicación Política y Empresarial por la Universidad Camilo José Cela. Ha cursado estudios de Derecho y Geografía e Historia. Ha sido consultor en Lavagne & Asociados. Sus intereses se centran en la teoría política, la Administración Pública y la comunicación institucional.

RESUMEN

Recensión del libro coordinado por Gema Pastor Albaladejo y Bernabé Aldeguez Cerdá, *La Ciencia de la Administración en España a debate*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2025, 321 pp.

PALABRAS CLAVE

Administración pública; Ciencia de la Administración; gestión pública; políticas públicas; sector público.

ABSTRACT

Review of the book coordinated by Gema Pastor Albaladejo and Bernabé Aldeguez Cerdá, *La Ciencia de la Administración en España a debate*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2025, 321 pp.

KEYWORDS

Public administration; Administrative Science; public management; public policies; public sector.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. RESUMEN ANALÍTICO DE LA OBRA. 2. COMENTARIO CRÍTICO DE LA OBRA. 3. REFLEXIÓN FINAL. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La Ciencia de la Administración ocupa un lugar singular en el conjunto de las ciencias sociales, pues se sitúa a medio camino del estudio del Estado, la gestión de los servicios públicos o la formulación e implementación de políticas públicas. Su objeto de estudio, las Administraciones públicas, es de suyo complejo: no remite únicamente a estructuras formales, normas y procedimientos, sino también a relaciones de poder, capacidades institucionales, culturas organizativas, procesos de decisión o mecanismos de control, entre otros. De ahí que la Ciencia de la Administración haya debido construir históricamente un estatuto

gnoseológico particular, propio y en diálogo constante con el derecho, la politología, la sociología, la economía y la historia en el conjunto de las ciencias sociales.

En este contexto se sitúa *La Ciencia de la Administración en España a debate*, obra coordinada por Gema Pastor Albaladejo y Bernabé Aldeguez Cerdá. La monografía puede leerse como un ejercicio colectivo de reflexión sobre una disciplina que, tras más de medio siglo de trayectoria en España en sentido estricto, se enfrenta al reto de reafirmar su rango académico, su utilidad pública y su capacidad de adaptación a las transformaciones del Estado y de las Administraciones públicas en el siglo XXI. No se trata de un manual convencional ni de una mera compilación de estudios sectoriales, sino de un volumen de autoconciencia disciplinar en el que distintas y notorias voces académicas se preguntan por el pasado, el presente y el futuro de la Ciencia de la Administración en España.

1. RESUMEN ANALÍTICO DE LA OBRA

El primer capítulo, «La Ciencia de la Administración española frente al espejo», a cargo de Gema Pastor Albaladejo y Bernabé Aldeguez Cerdá, cumple una función introductoria y programática dentro del conjunto de la obra. Los autores presentan la Ciencia de la Administración como una disciplina académica con más de medio siglo de recorrido en España, vinculada en su origen a la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid y desarrollada al compás de la democratización, la descentralización territorial y la expansión del Estado del bienestar. El capítulo no solo reconstruye el contexto de institucionalización de la disciplina, sino que también ofrece una radiografía de su comunidad académica a partir de variables como la categoría profesional, el género, la edad y la adscripción territorial del profesorado especializado. Asimismo, explica la metodología participativa seguida para organizar el debate que estructura el libro, basada en una consulta previa al personal académico del área y en la formulación de un cuestionario común. De hecho, el libro bien podría considerarse una entrevista de amplia extensión en la que los distintos capítulos comparten un mismo sumario en el que los apartados son preguntas abiertas a responder. Por ejemplo, la primera y la segunda pregunta de todos los capítulos son, respectivamente, «¿Cuál fue su primera aproximación a la disciplina? ¿Cómo se inició e introdujo en el área de conocimiento?» y «¿Qué factores determinan (sociales, institucionales, etc.) o qué eventos históricos explican el origen o nacimiento de la Ciencia de la Administración en España como disciplina de conocimiento especializada?». De este modo, el capítulo sitúa la obra como un ejercicio de introspección colectiva, orientado a evaluar el pasado, el presente y los retos futuros de la Ciencia de la Administración en España.

El segundo capítulo, «Una Ciencia de la Administración entre el saber multidisciplinar y la acción estratégica», a cargo de Irene Belmonte Martín, parte de la propia aproximación académica de la autora a la Ciencia de la Administración para subrayar el carácter abierto de un campo que se ha construido en diálogo con otras áreas de conocimiento. El capítulo insiste en que esa naturaleza multidisciplinar, lejos de constituir una debilidad, representa una de las principales fortalezas de la disciplina, pues permite analizar la Administración pública desde enfoques diversos y con una orientación práctica hacia la mejora institucional.

El tercer capítulo, «Una Ciencia de la Administración renovada en un nuevo contexto y retos», a cargo de José Manuel Canales Aliende, reconstruye los orígenes contemporáneos de la disciplina en España, prestando atención a la creación, en 1974, de la primera cátedra con perfil de Ciencia de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid, así como a la figura de Mariano Baena del Alcázar como referencia central para la consolidación del área. El capítulo reivindica la autonomía, identidad y utilidad de la Ciencia de la Administración frente a aproximaciones exclusivamente jurídicas, politológicas, gerenciales o consultivas, y defiende que el estudio de la Administración pública no puede reducirse ni al deber ser normativo ni a la mera aplicación de técnicas organizativas.

El cuarto capítulo, «Una Ciencia de la Administración que se digitaliza. Nuevos desafíos y oportunidades para el sector público más allá de la inteligencia artificial», a cargo de J. Ignacio Criado Grande, analiza la evolución de la disciplina a partir de la transformación digital de las Administraciones públicas. El autor sitúa su aproximación personal a la Ciencia de la Administración en el cambio de milenio, cuando comenzaron a adquirir relevancia Internet, las tecnologías de la información y la comunicación, la administración electrónica y las primeras estrategias de modernización digital del sector público. A partir de ahí, el capítulo vincula el desarrollo de la Ciencia de la Administración en España con tres grandes procesos político-administrativos: la descentralización derivada de la Constitución de 1978, la consolidación del Estado de bienestar y la europeización de la gestión pública.

El quinto capítulo, «Una Ciencia de la Administración para el siglo XXI», a cargo de Adela Mesa del Olmo, plantea una reflexión orientada a actualizar la disciplina ante los desafíos propios de las Administraciones públicas contemporáneas. La autora parte de su experiencia inicial en el Instituto Vasco de Administración Pública; subraya la importancia de renovar los estudios universitarios vinculados al área, reforzar su atractivo para las nuevas generaciones y conectar la formación académica con las transformaciones reales del sector público; y presta atención a la evolución de los perfiles profesionales, a la aparición de nuevos ámbitos de especialización (innovación pública, gobernanza de datos, etc.) y a la necesidad de estrechar los vínculos entre universidad, Administraciones públicas y redes internacionales.

El sexto capítulo, «Una Ciencia de la Administración para el Estado actual», a cargo de Blanca Olías de Lima Gete, examina el nacimiento de la Ciencia de la Administración como disciplina académica en España, primero vinculada al Derecho Administrativo y después integrada en el área de Ciencia Política y de la Administración. Olías de Lima insiste en que la disciplina no puede limitarse al estudio normativo del deber ser, sino que debe atender al funcionamiento efectivo de las organizaciones públicas, sus estructuras, sus cuotas de poder, su relación con el Gobierno y su capacidad para transformar mandatos políticos en servicios para la ciudadanía.

El séptimo capítulo, «Una Ciencia de la Administración relevante para la sociedad», a cargo de Salvador Parrado Díez, incorpora una perspectiva comparada marcada por el contacto con tradiciones académicas del Reino Unido y Alemania. El capítulo reconstruye la evolución de la Ciencia de la Administración en España desde sus vínculos iniciales con el derecho administrativo hasta su progresiva apertura hacia el análisis institucional, la gestión pública, las políticas públicas, la evaluación, la gobernanza y los estudios comparados. Asimismo, defiende que la disciplina debe reforzar sus métodos mediante enfoques mixtos, análisis de datos, aprendizaje automático, análisis de redes y diseños experimentales o cuasiexperimentales.

El octavo capítulo, «Una Ciencia de la Administración mestiza y abierta», a cargo de Carles Ramió Matas, constituye una reflexión amplia, personal y crítica sobre la identidad, los límites y las posibilidades de la disciplina. El autor defiende una concepción no dogmática de la ciencia administrativa, sino como un campo híbrido capaz de integrar la tradición continental europea, los enfoques organizativos y la práctica administrativa, entre otros. El capítulo aborda cuestiones críticas, como las dificultades de consolidación de muchos grados universitarios de Gestión y Administración Pública, la necesidad de reforzar la presencia de contenidos sustantivos de Administración pública o el riesgo de captura por otros campos disciplinares.

El noveno capítulo, «Una Ciencia de la Administración desde la periferia del Estado autonómico», a cargo de Enrique José Varela Álvarez, introduce una perspectiva especialmente valiosa por su atención al eje centro-periferia y a la dimensión territorial de la disciplina. El autor reconstruye su trayectoria desde Galicia y desde la Universidad de Vigo, subrayando cómo la Ciencia de la Administración no puede entenderse únicamente desde sus centros académicos originarios, sino también desde los espacios autonómicos, locales y periféricos en los que se ha ido ensanchando institucional y territorialmente. El capítulo presta atención al desarrollo de los estudios de gestión, dirección y Administración pública en el marco del Estado autonómico, así como a la necesidad de pensar la disciplina desde una lógica plural, global e intergeneracional. La propuesta del autor apunta hacia unas «Ciencias de las Administraciones» (p. 239).

El décimo capítulo, «Una Ciencia de la Administración al servicio de la democracia (again)», a cargo de Manuel Villoria Mendieta, reconstruye la evolución de la disciplina desde los estudios sobre burocracia, función pública y relaciones entre Administración y poder político, hasta los debates actuales sobre imparcialidad, legalidad, calidad democrática, buena gobernanza, transparencia, rendición de cuentas, prevención de la corrupción, inteligencia artificial y ciencias cognitivas. El autor subraya que la Administración no puede ser concebida como un mero instrumento técnico ni como una estructura al servicio del gobernante, sino como una institución orientada a sostener democracias eficaces, imparciales y humanistas, razón por la que presta especial atención a los riesgos de la captura partidista, el clientelismo o la degradación institucional, pero también a las posibilidades de la profesionalización del empleo público o la tecnología guiada por valores de servicio público.

El undécimo y último capítulo, «La Ciencia de la Administración en España: percepciones sobre el pasado, presente y futuro», a cargo de Gema Pastor Albaladejo y Bernabé Aldeguer Cerdá, funciona como cierre sistemático de la obra y como balance general de los capítulos anteriores. Los coordinadores organizan las percepciones de los distintos autores en torno a tres periodos históricos (pasado, presente y futuro), lo que permite reconstruir la trayectoria de la Ciencia de la Administración en España desde sus antecedentes vinculados a la reforma administrativa franquista, su institucionalización académica en la Universidad Complutense de Madrid y su posterior expansión en el sistema universitario español. El capítulo muestra que

la disciplina nació con una vocación aplicada, orientada a la mejora del aparato administrativo, y que después fue adquiriendo una identidad propia en un diálogo, no siempre sencillo, con el derecho administrativo y la ciencia política.

2. COMENTARIO CRÍTICO DE LA OBRA

La principal limitación de la obra deriva, paradójicamente, de su propia naturaleza coral. La diversidad de voces aporta matices y perspectivas diversas, pero dificulta la construcción de una tesis unitaria sobre el futuro de la disciplina. Algunos capítulos adoptan un tono más testimonial o autobiográfico, mientras que otros se orientan hacia el diagnóstico institucional, la reflexión metodológica o la propuesta programática. Dicha heterogeneidad enriquece el conjunto de la obra, pero también genera cierta desigualdad en el grado de sistematicidad, profundidad y concreción de las contribuciones.

Asimismo, el libro tiene un componente inevitablemente autorreferencial. Al estar, por así decirlo, protagonizado por algunos de los «científicos administrativos» más destacados de la comunidad académica, la monografía ofrece un testimonio muy valioso sobre la autopercepción del área, pero no siempre incorpora con la misma intensidad miradas externas o comparaciones internacionales más desarrolladas. Además, aunque la obra identifica con claridad retos relevantes a los que hogaño se enfrenta la Ciencia de la Administración (renovación generacional, transferencia, presencia en los planes de estudio, relación con las Administraciones públicas, visibilidad social, etc.), podría haber sido útil una síntesis final más operativa que jerarquizase los retos en cuestión y los tradujese en líneas de actuación o reflexión más concretas, quizá en un último y adicional capítulo a modo de cierre sin carácter autorreferencial, sin menoscabo de las conclusiones del último capítulo, que no suponen, cabe decir, un diagnóstico de la Ciencia de la Administración, sino un balance general de la misma a raíz de la experiencia de los distintos autores, si bien con proyecciones de futuro que permitan alcanzar la «Buena Ciencia de la Administración en España».

Con todo, estas limitaciones no reducen el interés del volumen. Al contrario, muestran que la Ciencia de la Administración es una disciplina viva, dialéctica y atravesada por numerosos y diversos debates internos y tensiones propias de cualquier campo académico en proceso de redefinición. Sin lugar a dudas, uno de los principales aciertos de la monografía estriba en haber convertido dichas tensiones en objeto de discusión pública, reuniendo a autores con trayectorias, generaciones, universidades y sensibilidades muy distintas, si bien no enfrentadas o contrarias. El resultado es un libro poco frecuente: no solo estudia la Administración pública española, sino que examina crítica y sistemáticamente la posición desde la que la Administración pública ha sido estudiada en España.

En cualquier caso, la monografía destaca por la originalidad de su planteamiento, su utilidad académica e institucional y su capacidad para ordenar debates dispersos; al mismo tiempo que permite y facilita pensar la Ciencia de la Administración en relación con el derecho administrativo, la ciencia política, la gestión pública o las políticas públicas. Es por esto por lo que puede resultar útil tanto para estudiantes e investigadores como para empleados públicos y personas interesadas en comprender mejor tanto el papel de la Administración pública como la ciencia que la estudia.

3. REFLEXIÓN FINAL

La Ciencia de la Administración necesita memoria, pero no nostalgia. Esta es, quizá, la principal enseñanza que se desprende de esta obra colectiva. La monografía permite reconocer una tradición académica propia, relativamente joven, vinculada a nombres y apellidos propios, instituciones, debates y procesos de consolidación disciplinar, pero al mismo tiempo muestra que dicha tradición solo conservará su sentido si es capaz de actualizarse ante los problemas públicos y administrativos del presente. Digitalización, inteligencia artificial, integridad institucional, profesionalización del empleo público y confianza ciudadana son algunos de los ámbitos en los que la ciencia administrativa se juega buena parte de su relevancia futura.

Sostenía Reinhart Koselleck (1983, p. 14) que «los conceptos como tales no tienen historia; contienen historia, pero no tienen historia, solo pueden envejecer, afirmar algo que ya no sea acertado. Lo que cambia es el contexto, pero no el concepto envejecido». En buena medida, el interés de *La Ciencia de la Administración en España a debate* reside precisamente en mostrar qué se ha llevado históricamente al concepto de Administración pública y al de Ciencia de la Administración: instituciones, saberes, prácticas,

disputas académicas, transformaciones del Estado y expectativas de reforma. La obra no ofrece solo una reflexión sobre una disciplina, sino también una reconstrucción colectiva del modo en que la Administración pública ha sido pensada, estudiada y problematizada en España. En definitiva, la obra convierte una posible crisis de identidad o indefinición presente en una oportunidad de reconstrucción y redefinición intelectual. La principal aportación reside, precisamente, en mostrar que la Ciencia de la Administración no solo debe explicar qué son o cómo funcionan las Administraciones públicas, sino también contribuir a pensar qué Administraciones públicas necesita una sociedad y una democracia, como la española, complejas y sometidas a transformaciones cada vez más aceleradas y apremiantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Koselleck, R. (1983). Begriffsgeschichtliche Probleme der Verfassungsgeschichtsschreibung. En H. Quaritsch (ed.), *Gegenstand und Begriffe der Verfassungsgeschichtsschreibung (Der Staat, Beiheft 6)* (pp. 7-21). Duncker & Humblot.
- Pastor Albaladejo, G. y Aldeguez Cerdá, B. (coords.). (2025). *La ciencia de la Administración en España a debate*. Instituto Nacional de Administración Pública.