

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN ASTURIAS Y LOS EFECTOS DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

LOURDES MORATE MARTÍN

DOCTORA EN DERECHO, ABOGADA CONSISTORIAL DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO
EN EXCEDENCIA, COORDINADORA JURÍDICA DE EMSFCM DE MADRID.

MIEMBRO DE NÚMERO DE LA REAL ACADEMIA ASTURIANA DE JURISPRUDENCIA
Y LEGISLACIÓN.

MIEMBRO CORRESPONDIENTE DE LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA
Y LEGISLACIÓN ESPAÑOLA.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Incidencia del Derecho de la UE en la prestación de servicios. 3. Influencia de la Jurisprudencia Europea en el empleo local. 3.1 Polémica en torno al “empleo público” y el abuso de la temporalidad. 3.1.1. Desajuste entre el modelo constitucional y la práctica administrativa. 3.1.2. La doctrina del TJUE y sus efectos en el empleo público local. La Directiva 1999/70/CE como eje vertebrador. 3.1.3. El giro jurisprudencial: de “Diego Porras” a “Montero Mateos”. 3.1.4. El caso Cátia Moreira. 3.1.5. STJUE de 22 de febrero, dictada en los asuntos acumulados C-59/22, C-110/22 y C-159/22. 3.1.6. STJUE de 13 de junio de 2024 dictada en los asuntos acumulados C-331/22 y C-332/22, sobre abuso de temporalidad en el empleo público en España. 3.2. *La respuesta del Tribunal Supremo español*, 3.2.1. Rechazo a la conversión automática del vínculo. 3.2.2. La indemnización por abuso: responsabilidad patrimonial. 3.3. Impacto específico en las Administraciones Locales. 3.3.1. La temporalidad como problema estructural. 3.3.2. Categorías más afectadas. 3.4. *Cesión ilegal y sucesión de empresas como vías de acceso irregular al empleo público*. 3.4.1. Cesión ilegal de trabajadores. 3.4.2. Ineficacia de las cláusulas contractuales para evitar subrogaciones. 3.5. *Medidas preventivas recomendadas*. 3.6. *Medidas para combatir la tasa de temporalidad en los últimos años y el riesgo de efecto contrario*. 3.7. *Conclusiones*. 4. **Incidencia de las Directivas Europeas en la contratación local. 5. La Directiva Whistleblowing y la protección del informante en la Entidades Locales.** 5.1. *Canales internos y externos de información en las Entidades Locales*. 5.2. *La denuncia y la protección al informante*. 5.3. *Gestión de los canales de información*. 5.3.1. Canales internos de información. 5.3.2. Canales externos de información. 5.4. *Conclusiones*.

6. Incidencia de las Directivas Europeas en el establecimiento de “tasas de residuos”. 7. Incidencia de la normativa europea en las licencias de funcionamiento de actividades que afectan al medio ambiente (actividades contaminantes)

RESUMEN: Este comentario trata de reflejar la enorme influencia que el Derecho Europeo tiene en todos los aspectos y ámbitos de las Entidades Locales, desde la prestación de servicios, a las licencias y autorizaciones administrativas, amparando procedimientos tales como comunicaciones previa, declaraciones responsables, contratación pública, o incluso prevención de la contaminación, estableciendo nuevos procedimientos y controles como los canales de denuncias y motivando la aprobación de nuevas Ordenanzas que amparan materias actualmente muy litigiosas como las famosas “tasas de residuos”.

PALABRAS CLAVE: Declaración responsable, Directiva de Servicios, empleo público, temporalidad, abuso, interino, indemnización, responsabilidad patrimonial, estabilización, canales de información, tasa de residuos, prevención de contaminación,

ABSTRACT: This commentary seeks to reflect the enormous influence that European Law has on all aspects and areas of Local Authorities, from the provision of services to administrative licenses and authorizations, covering procedures such as prior notifications, responsible declarations, public procurement, or even pollution prevention, establishing new procedures and controls such as complaint channels and motivating the approval of new Ordinances that cover currently highly litigious matters such as the famous “waste fees”.

1. INTRODUCCIÓN

Es objetivo de este trabajo examinar la influencia de la normativa europea en el régimen local español. Este impacto se delimita en las administraciones más cercanas a los ciudadanos como son los municipios, y sobre todo en el ámbito de la prestación de los servicios locales, en este sentido las medidas implementadas en la Unión Europea, en las últimas décadas han supuesto una auténtica revolución en el ámbito de la simplificación administrativa, en busca de una supuesta reducción burocrática en materia de autorizaciones administrativas,

mediante la adaptación de la Directiva Bolkestein¹ que importó para nuestro Derecho a medio de la Ley de Economía Sostenible 2/2011, las declaraciones responsables, y comunicaciones previas al inicio de una actividad económica.

En otro sentido las Directivas de Contratación Pública, también impactan directamente de lleno en la contratación administrativa local fundamental para la realización de una de las actividades primarias de los entes locales como es la prestación de servicios al ciudadano, en este caso de forma indirecta. Prueba de que este impacto afecta a todas las áreas de las Administraciones Públicas es la normativa europea en materia de residuos y de autorizaciones ambientales, cuyo impacto a través de la transposición que se ha hecho en el derecho español se trasluce a través de las recientes tasas de basura, aplicadas por la mayoría de los entes locales, muchas de ellas cuestionadas en la jurisdicción contencioso-administrativa. No menos importante son las Directivas europeas en materia de emisiones a la atmósfera, cuya transposición supone una auténtica restricción de los valores límites de emisión de las actividades industriales y urbanas que pueden producir contaminación, y por ende, el control a través de las licencias de operación o funcionamiento, concedidas por los municipios y restantes entes locales.

Pero no sólo la normativa europea impacta en la normativa administrativa, sino que también la doctrina resultante del TJUE, en la interpretación de esta en la resolución de los litigios y cuestiones prejudiciales planteadas por los Tribunales nacionales, ante las dudas que suscita el problema de la temporalidad del personal al servicio de aquellas.

2. INCIDENCIA DEL DERECHO DE LA UE EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Es principio fundamental del Derecho de la Unión la Libre Prestación de Servicios tal y como se establece en el Tratado Fundacional de la Unión Europea, ello ha impactado en la necesidad de que en la prestación de sus servicios tanto propios como impropios, las Entidades locales aplican el principio de no discriminación por razón del territorio, para evitar que una empresa se pueda ver perjudicada por razones de discriminación por razón del territorio evitando, y removiendo todo obstáculo que incida en la libre competencia. Ello guarda relación directa con el principio de transparencia importado a toda la actividad

¹ Directiva 123/2006/CE aprobada en noviembre de 2006, entrando en vigor el 28 de diciembre de 2009. Pretende liberalizar la circulación de servicios dentro de la Unión Europea, configurándose como una Directiva “marco”, de manera que dejó un amplio margen de maniobra a los Estados sobre la forma de adaptarla al derecho interno.

administrativa (de la que no puede excluirse la Administración Local) adaptado en España, mediante la Ley de Transparencia 19/2013. En este sentido, la Ley de Economía Sostenible 2/2011, en aplicación de la doctrina establecida en la Directiva Bolkestein estableció la siguiente modificación de la Ley de Bases de Régimen Local en su artículo 41, proponiendo la liberalización del régimen de autorizaciones administrativas modificando la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, añadiendo los artículos 84 bis y 84 ter introduciendo los conceptos de comunicación previa y declaración responsable, para el ejercicio de actividades administrativas.²

En definitiva, se establecieron los procedimientos de comunicación previa, y declaración responsable para la obtención de licencias urbanísticas, con excepción de las que exigen *“la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público”*. Dicha modificación ha implicado también una alteración del régimen de financiación del municipio y resto de entidades locales, que conforme dispuso la misma Ley resultó modificado por su artículo 42, el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales 2/2004, de 5 de marzo, de manera que se posibilitó el establecimiento de tasas por las entidades locales, modificando su artículo 20.4, de manera que a partir de su entrada en vigor éstas podrían establecer tasas por el otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos, así como por la realización de la actividad de verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación sectorial cuando se trate de actividades no sujetas a autorización o control previo.³ En una reforma

² **Artículo 41. Modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.**

Uno. Se añade un nuevo artículo 84. bis con la siguiente redacción:

«**Artículo 84 bis.**

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo. No obstante, podrán someterse a licencia o control preventivo aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada. En caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y alguna otra Administración, la entidad local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente.»

Dos. Se añade **un artículo 84 ter** con la siguiente redacción:

«Cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, las Entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial”.

³ Art.20.4 i) del TRLHL 2/2004.

posterior y aplicando la normativa que resultó de la Directiva Bolkestein, también resultó modificado el apartado 20. 4. h) del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales 2/2004, habilitándose desde entonces a las entidades locales a someter a una tasa la realización de actividades administrativas de control de las declaraciones responsables o comunicaciones previas con ocasión del otorgamiento de licencias urbanísticas, conforme la legislación del suelo.

En tal sentido, la mayoría de los municipios españoles adaptaron sus Ordenanzas Fiscales para poder imponer nuevas tasas que atendieran a los procedimientos de comunicación previa o declaración responsable.⁴

3. INFLUENCIA DE LA JURISPRUDENCIA EUROPEA EN EL EMPLEO LOCAL

La evolución del empleo público en España atraviesa una fase de profunda transformación, marcada por la creciente influencia del Derecho de la Unión Europea en materia de contratación temporal. Aunque el legislador español ha mantenido tradicionalmente un régimen jurídico diferenciado entre empleados públicos y trabajadores del sector privado, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha forzado una revisión sustancial de estos parámetros, especialmente en lo relativo a la equiparación de derechos entre personal fijo y temporal.

Este fenómeno ha coincidido con un largo periodo de restricciones presupuestarias —particularmente desde 2010, con la “tasa de reposición 0” — que provocó el envejecimiento y reducción de las plantillas. Para continuar prestando servicios, las Administraciones, incluidas las locales, recurrieron masivamente a fórmulas temporales, generando un escenario de precariedad generalizada que hoy condiciona el debate jurídico sobre el empleo público.

⁴ Ordenanza Fiscal 103, Tasa por Licencia Urbanística y otros procedimientos de intervención: “1.- Constituye el hecho imponible de esta tasa, la actividad municipal técnica y administrativa, tendente a verificar si los actos de edificación y uso del suelo a que se refiere el artículo 228 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril (...) así como aquellos otros actos sujetos a procedimientos de intervención distintos de la licencia de conformidad con el art. 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que hayan de realizarse dentro del término municipal se ajustan a las normas urbanísticas. 3.- Entre los procedimientos de intervención se incluyen los procedimientos establecidos con carácter general en la legislación para la declaración responsable y la comunicación previa (...)”.

3.1 Polémica en torno al “empleo público” y el abuso de la temporalidad

3.1.1 Desajuste entre el modelo constitucional y la práctica administrativa

El artículo 103 de la Constitución española asegura los principios de legalidad, igualdad, mérito y capacidad, así como la interdicción de la arbitrariedad. Estos principios se desarrollan a través del Estatuto Básico del Empleado Público. Sin embargo, la práctica de las últimas décadas ha deteriorado dicho marco: miles de puestos estructurales se mantienen ocupados por empleados temporales durante años, sin convocatorias públicas que regularicen su situación. En este marco cabe debatir si las soluciones propuestas por el legislador en los últimos tiempos han contribuido a resolver la cuestión.

Para entender cómo se ha llegado a este punto es necesario analizar la doctrina europea sobre empleo público y sus efectos en las Administraciones Públicas y concretamente en las Entidades Locales.

3.1.2 La doctrina del TJUE y sus efectos en el empleo público local. La Directiva 1999/70/CE como eje vertebrador

La Directiva 1999/70 y el Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada constituyen la base jurídica desde la cual el TJUE examina el uso abusivo de la temporalidad en el sector público. La jurisprudencia europea afirma de forma inequívoca que la Directiva es aplicable a **todo el personal del sector público**, con independencia del régimen jurídico interno (funcionario, estatutario o laboral).

3.1.3 El giro jurisprudencial: de “De Diego Porras” a “Montero Mateos”

La sentencia **De Diego Porras (2016)** generó un profundo impacto al reconocer indemnización a una trabajadora interina por cese, equiparándola a un despido improcedente. Esta interpretación extendió criterios laborales al ámbito administrativo, generando una notable confusión jurídica ().

Posteriormente, el TJUE rectificó su posición en **Montero Mateos (2018)**, admitiendo que el derecho español no vulnera la Directiva al no prever indemnización para la extinción de contratos de interinidad por cobertura de la plaza. No obstante, insistió en que los tribunales nacionales deben controlar caso por caso la existencia de abuso en la duración de la relación.

3.1.4. El caso Cátia Moreira (2019)

El TJUE declaró contrario al Derecho de la Unión que trabajadores afectados por una cesión ilegal deban superar un proceso selectivo para integrarse en una administración local. La sentencia sostiene que no puede exigirse un nuevo vínculo jurídico cuando existe sucesión empresarial bajo la Directiva 2001/23/CE se trata en definitiva de **prevenir la temporalidad, y en este sentido, dicta estas dos Sentencias:**

3.1.5. STJUE de 22 de febrero, dictada en los asuntos acumulados C59/22, C110/22 y C159/22

- Analiza la situación de los *indefinidos no fijos* y otros empleados públicos temporales.
- Afirma que **España incurre en abuso** cuando encadena contratos o nombramientos temporales para cubrir necesidades estructurales. Considera que las medidas españolas (procesos de estabilización, indemnizaciones, cese tras OPE) **no son suficientemente efectivas ni disuasorias**. -- “*la falta de medidas adecuadas (...) la conversión de esos contratos temporales en contratos fijos puede constituir tal medida*”.

3.1.6. STJUE de 13 de junio de 2024 STJUE dictada en los asuntos acumulados C331/22 y C332/22, sobre abuso de la temporalidad en el empleo público en España.

- Reitera que **España no sanciona adecuadamente el abuso**.
- Declara que la **conversión del interino en fijo puede ser una sanción válida** cuando no exista otra medida eficaz.
- Critica que mantener al empleado hasta la resolución de una OPE o pagar una compensación económica **no basta** para cumplir la Directiva 1999/70/CE.

En el caso de estas dos sentencias **el TSJ de Madrid, que fue el que planteó la cuestión prejudicial ante la Alto Tribunal Europeo, resolvió por Sentencia de la Sala de lo Social el 27 de diciembre de 2024, a una trabajadora indefinida no fija cesada tras un proceso de estabilización, una indemnización equivalente al despido improcedente** Esta resolución es muy importante porque hace suyas las conclusiones del TJUE sobre la

insuficiencia de las sanciones previstas en España frente al abuso de temporalidad.

3.1.7. La **STJUE de 14 de abril de 2026, dictada en el asunto C-418-24 Obadal-1**, responde a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo (Sala de lo Social) que, en esencia, se resume en si la cláusula 5 del Acuerdo Marco debe interpretarse en el sentido de que, por una parte, se opone a una normativa nacional, en la forma en que es interpretada por la jurisprudencia nacional, que establece como medida para sancionar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos de duración determinada **la transformación de esos contratos en una relación laboral indefinida no fija** y, por otra parte, constituyen medidas adecuadas para prevenir y sancionar tales abusos un conjunto de medidas consistente **en el pago de indemnizaciones tasadas**, con un doble límite máximo, en el momento de la extinción de esa relación laboral, **un régimen de responsabilidad de las Administraciones Públicas y la convocatoria de procesos selectivos**.

Como el Tribunal de Justicia ha precisado, el Acuerdo Marco no impone a los Estados miembros una obligación general de transformar en contratos por tiempo indefinido los contratos de trabajo de duración determinada (...) La cláusula 5 del Acuerdo Marco tampoco establece sanciones específicas para el caso de que se compruebe la existencia de abusos. En tal supuesto, **corresponde a las autoridades nacionales adoptar medidas que no solo deben ser proporcionadas (...) efectivas y disuasorias**, para que pueda considerarse conforme con el Acuerdo Marco una normativa nacional —en su caso en la forma en que es interpretada por la jurisprudencia nacional— que, en el sector público, prohíbe transformar en contrato de trabajo por tiempo indefinido una sucesión de contratos de duración determinada, el ordenamiento jurídico interno del Estado miembro de que se trate debe prever, en dicho sector, otra medida efectiva para evitar y, en su caso, sancionar la utilización abusiva de sucesivos contratos de duración determinada [sentencias de 7 de septiembre de 2006, Marrosu y Sardino, C-53/04, EU:C:2006:517, apartado 49, y de 7 de abril de 2022, Ministero della Giustizia y otros.

Del auto de remisión resulta que, con arreglo al Derecho español, el trabajador indefinido no fijo tiene derecho a una indemnización tasada de veinte días de salario por año de servicio, con un límite de doce mensualidades, cuando su relación laboral se extingue, no obstante, que la indemnización de veinte días de salario por año de servicio, con un límite de doce mensualidades, se corresponde en el Derecho español con la prevista para la extinción de los contratos de trabajo por causas objetivas, por lo que cabría considerar que no es una medida adecuada para prevenir y sancionar los abusos derivados de tal utiliza-

ción. En tal caso, se **pregunta si el pago de la máxima indemnización legal prevista en el Derecho español, correspondiente al despido improcedente (treinta y tres días de salario por año de servicio, con un límite de veinticuatro mensualidades), podría constituir una medida adecuada.**

Concluye el TJUE (reiterándose en su doctrina anterior) que se opone a la normativa nacional y **no constituye una sanción efectiva, la transformación de esos contratos en una relación laboral “indefinida no fija”**, habida cuenta de que esa medida, implica la naturaleza temporal de la relación, y por tanto el mantenimiento de la situación de precariedad del trabajador afectado. En segundo lugar, considera que **“no suponen tampoco medidas adecuadas el pago de indemnizaciones tasadas” en el momento de extinción de la relación laboral** o el sometimiento al **“régimen de responsabilidad patrimonial”** que se califica como “ambiguo, abstracto o imprevisible”, **ni considera oportunos “tampoco los procesos de estabilización”** por el motivo de que *“esta valoración no se limita a aquellos candidatos que haya sido víctimas de tal abuso”*, por lo tanto se concluye que esas medidas no permiten sancionar debidamente tal utilización abusiva ni eliminar las consecuencias del incumplimiento del Derecho de la Unión.

3.2. *La respuesta del Tribunal Supremo español respecto de la doctrina de los últimos años del Tribunal Europeo*

3.2.1. Rechazo a la conversión automática del vínculo

Por otro lado, los tribunales españoles —Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia— han fijado como referencia el plazo máximo de tres años del artículo 70 EBEP para ejecutar ofertas públicas de empleo. Cuando una plaza permanece cubierta temporalmente más allá de ese límite, existe indicio suficiente de abuso o fraude de ley en la relación de empleo público. No obstante, y pese a lo anteriormente mencionado, las sentencias del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2018, corrigieron la aplicación excesivamente laboralista realizada por algunos tribunales. Establecieron que el abuso en la contratación de personal interino **no puede derivar en la conversión automática en trabajador indefinido no fijo**, tratándose de personal sometido al Derecho Administrativo.

En su lugar, la consecuencia jurídica establecida mayoritariamente por los Tribunales es la siguiente:

- La continuidad del vínculo hasta que se convoque la plaza,

- La obligación de la Administración de decidir sobre la creación de plaza estructural,
- La convocatoria obligatoria dentro de los plazos legales

3.2.2. La indemnización por abuso: responsabilidad patrimonial

El Alto Tribunal sostuvo que la vía adecuada para indemnizar a interinos afectados por contratación abusiva es la **responsabilidad patrimonial de la Administración**, no la indemnización laboral prevista en el Estatuto de los Trabajadores. Esta interpretación ha sido reforzada doctrinalmente, pero resulta que la obtención de la citada indemnización vía responsabilidad patrimonial por parte de los trabajadores de las Administraciones Públicas no ha obtenido éxito en las demandas planteadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Recientemente, **la STS de 18 de diciembre de 2025** (Sala de lo Contencioso-Administrativo (STS 5989/2025) reitera la doctrina sobre cómo apreciar el **abuso en nombramientos sucesivos de funcionarios interinos**. Niega que baste un criterio meramente temporal y exige valorar si la plaza es **estructural**, si se cubrían cursos completos, si se convocaron plazas, etc, es decir, la tendencia de nuestro Alto Tribunal es a no aplicar respuestas generalistas, sino estudiar en cada caso concreto planteado, para valorar si el abuso en la situación del trabajador demandante se ha producido realmente.

3.3. Impacto específico en las Administraciones Locales

3.3.1. La temporalidad laboral como problema estructural

Por otro lado, de ese abuso de la temporalidad en el ámbito del personal laboral no se libran las Administraciones Locales, las cuales utilizaron ampliamente contratos laborales temporales vinculados a:

- Planes de empleo
- Programas con fondos de los gobiernos autonómicos (Pej. escuelas infantiles).
- Programas de colaboración social
- Programas financiados con fondos europeos

En muchos Ayuntamientos, estos trabajadores acabaron desempeñando funciones permanentes, vulnerando la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, que reserva ciertas funciones a funcionarios de carrera por implicar el ejercicio

de funciones que implican autoridad o el manejo de fondos públicos tal como establece el artículo 92.3 de la misma⁵.

Las consecuencias han sido masivas de tal manera en múltiples situaciones los Tribunales de Justicia del orden sociales han declarado que los contratos formalizados entre los Ayuntamientos con los trabajadores en los que concurrían tales circunstancias incurrían en **fraude de ley**, deviniendo en consecuencia, el reconocimiento de la condición de trabajadores **indefinidos no fijos de la Administración**, consecuencia de lo cual, y dado el vínculo temporal que implica con el ente público que ha incurrido en la situación fraudulenta, se incrementó enormemente la bolsa de trabajadores laborales temporales de muchos Entes Públicos.

3.3.2. Categorías más afectadas

Esta situación afectó a todo tipo de trabajadores, pero especialmente se vieron comprometidos las siguientes plazas en las que se incrementó sustancialmente la temporalidad existente.

- Auxiliares administrativos.
- Administrativos
- Técnicos de Administración
- Personal de escuelas infantiles

Dichos puestos representan en la mayoría de los casos funciones estructurales que exigen personal permanente o de plantilla, por lo que, al incrementarse la contratación de interinos con vinculación temporal laboral para los mismos, se han multiplicado las sentencias contra ayuntamientos por contratación irregular.⁶

3.4. Cesión ilegal y sucesión de empresas como vías de acceso irregular al empleo público

Además del abuso de contratos temporales, se ha detectado un incremento significativo del personal indefinido no fijo proveniente de:

⁵ Corresponde exclusivamente a funcionarios de carrera al servicio de Administración Local el ejercicio de funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguarda de intereses generales.

⁶ **Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Santander (31/10/2024)** El Ayuntamiento fue condenado por **nombrar a un funcionario interino en fraude de ley** y cesarlo posteriormente sin ajustarse a la normativa.

3.4.1. Sucesión de empresas

Al revertir servicios privatizados, como limpieza, mantenimiento o gestión de instalaciones, la Administración se convierte en empleador si existe continuidad de la actividad económica, según el artículo 44 del TR del Estatuto de los Trabajadores y la Directiva 2001/23/CE ().

3.4.2. Cesión ilegal de trabajadores

Ocurre cuando trabajadores de una empresa contratista pasan a integrarse de facto en la estructura de la Administración. La consecuencia, según la jurisdicción social, es el reconocimiento como trabajadores indefinidos no fijos (art. 43 del TRET 1/2015)

3.4.3. Ineficacia de las cláusulas contractuales para evitar subrogaciones

El problema que se plantea ante la Jurisdicción Social es que sistemática se niega validez a los pliegos de contratación administrativa que prohíben la subrogación del personal de contrata carecen de valor jurídico, o al menos se niega su validez en la jurisdicción social siempre que, efectivamente, concurren los requisitos legales de cesión ilegal o sucesión empresarial.

3.5. *Medidas preventivas recomendadas*

Para evitar situaciones de cesión ilegal, se recomiendan actuaciones como:

- Separación funcional clara entre trabajadores de la contrata y empleados públicos.
- Uso de dependencias, uniformes y medios propios de la empresa privada.
- Dependencia organizativa exclusiva de la contratista.
- Ausencia de acceso a sistemas internos de la Administración (correo, intranet, etc.).

Estas directrices, reiteradas en instrucciones internas, fueron ampliamente ignoradas, originando la situación actual.

La declaración de indefinido no fijo, conllevó de pleno la aplicación de la doctrina europea sobre la igualdad de derechos entre personal laboral temporal con respecto al personal fijo, de esta manera, se reconoce a este personal

temporal, el derecho a trienios en la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 2006, así como el derecho al grado y, en consecuencia, el derecho a la carrera profesional del personal indefinido no fijo, admitido mediante la Sentencia del TS de 21 de febrero de 2019. Además les son de aplicación otras recientes conquistas de los trabajadores temporales es el reconocimiento al derecho a la promoción administrativa de los trabajadores indefinidos no fijos (Sentencia del TS de 2 de abril de 2018), así como el derecho a la permuta de puestos del personal laboral temporal, reconocido por doctrina del Tribunal Constitucional en su Sentencia 149/2017, de 18 de diciembre.

3.6. Medidas para combatir la tasa de temporalidad en los últimos años y el riesgo de efecto contrario.

Para combatir las altísimas tasas de temporalidad resultó aprobada la Ley 20/2021, cuyo objetivo fue la estabilización de miles de plazas de trabajo ocupadas por personal temporal (funcionario y laboral) en las distintas administraciones. Dichos procesos finalizaron en 2024, y **si bien han contribuido a una efectiva reducción de la temporalidad, no obstante, ello no se ha conseguido sin ausencia de polémica, pues muchas de las bases de empleo público de estabilización** aprobadas en diferentes municipios e instituciones **más parecían tener un objetivo encaminado a lograr la consolidación de determinadas personas con nombre y apellidos en sus puestos, que a lograr la estabilización de las plazas** temporalmente ocupadas.

Pese a ello, el objetivo se ha cumplido ciertamente, no sin obviar que en ciertos casos a costa de los principios de igualdad, mérito y capacidad, y si bien, se ha reducido “provisionalmente” la temporalidad, ésta sigue siendo un problema, puesto que, finalizados los procesos de estabilización muchas Administraciones vuelven en muchos casos a caer en antiguas prácticas irregulares, utilizando contratos temporales, “interinos por vacantes”, con vínculo administrativo y laboral, y abusando de la temporalidad pese al límite establecido de tres años en el EBEP, lo que pronostica que de no remediarse la situación **en unos años, en un pernicioso “efecto rebote” nos veremos abocados a nuevos procesos de estabilización similares al acontecido recientemente.**

En este sentido, la reciente sentencia del TJUE de 14 de abril de 2026, dictada en el asunto C-418-24 Obadal-1 **no considera oportunos “tampoco los procesos de estabilización” realizados para estabilizar el personal temporal de la Administración, como una medida efectiva para sancionar el abuso**, por el motivo de que **“esta valoración (que se realiza con los citados procesos) no se limita a aquellos candidatos que haya sido víctimas de tal abuso”**, es decir, se benefician tanto los que han sido objeto de abuso como los que no.

En los últimos tiempos, vemos que recientes sentencias como las dictadas por el TSJ de Canarias (Santa Cruz de Tenerife) de fecha 19 noviembre 2024, llegan más lejos del límite establecido por nuestro Tribunal Supremo, en este caso, el tribunal hace **fija a una médica interina tras 18 años encadenando contratos temporales**, utilizando como argumentos fundamentales y en aplicación de la última STJUE de 13 de junio de 2024 la “**situación real de abuso y fraude de ley**” en los nombramientos, en aplicación directa de la **jurisprudencia del TJUE**, afirmando que, ante la falta de sanción efectiva en España, procede reconocer la **condición de personal estatutario fijo**.

La sentencia del Tribunal Supremo dictada en aplicación directa de la STJUE de 14 de abril de 2026 (asunto C-418/24, Obadal) ya existe y es la STS de 11 de mayo de 2026, dictada por el Pleno de la Sala de lo Social. Es la primera respuesta oficial del TS a la doctrina europea, y fija criterio vinculante para todos los órganos judiciales españoles. El Tribunal Supremo NO reconoce la fijeza automática como sanción general al abuso de temporalidad tras la STJUE Obadal. En su lugar, fija un nuevo sistema dual de sanciones, que depende de si el trabajador ha superado o no un proceso selectivo válido.

3.7. Conclusiones

1. El empleo público español, en especial el local, atraviesa una crisis estructural derivada de años de restricciones presupuestarias y abuso de la temporalidad.
2. La jurisprudencia del TJUE ha actuado como un catalizador, imponiendo la equiparación de derechos entre temporales y fijos.
3. El Tribunal Supremo ha intentado armonizar esta doctrina con el marco administrativista español, rechazando soluciones puramente laboristas.
4. La temporalidad abusiva, la cesión ilegal y la sucesión de empresas han incrementado notablemente el número de trabajadores indefinidos no fijos.
5. El futuro del empleo público exige abordar reformas estructurales, garantizar convocatorias periódicas y cumplir estrictamente con la Directiva 1999/70/CE, evitando incurrir nuevamente en prácticas perniciosas que incentiven la temporalidad y nos aboquen en el futuro a realizar un nuevo proceso de estabilización general para paliar las consecuencias de esta.

4. INCIDENCIA DE LAS DIRECTIVAS EUROPEAS EN LA CONTRATACIÓN LOCAL

Si hablamos de incidencia de la doctrina del TJUE en el empleo público local, no menor es la incidencia de las Directivas Europeas **2014/23/UE** (concesiones) y la **2014/24/UE** en materia de contratación pública de los entes locales, Directivas transpuestas a través de la Ley 9/2017 de contratos del Sector Público cuyo objetivo, reproduciendo lo dispuesto en la Directiva es proporcionar mayor control de la actividad de contratación de las AAPP mediante **más regulación, rigor y uniformidad del proceso contractual, intentando evitar los riesgos de la corrupción administrativa**, estableciendo como principios generales:

- a) Obligación de publicidad y concurrencia.
- b) Límites a la adjudicación directa salvo excepciones.
- c) Regulación de los contratos menores (hasta entonces la “carta blanca”) para poder contratar libremente hasta cierto importe.
- d) Acatamiento de los principios generales de la contratación administrativa, respetando el principio de no discriminación como pilar fundamental del derecho europeo en la materia.
- e) Los principios como la transparencia en la contratación pública para la lucha contra la corrupción, han constituido un objetivo al que han pretendido contribuir las Directivas comunitarias como el legislador interno: principalmente, mediante la objetivación máxima de los criterios de adjudicación y el refuerzo de los sistemas procedimentales de garantía y objetividad⁷ y el principio de “buena administración” mantenidos por todas las instancias jurisdiccionales nacionales y europeas (SSTJUE de 12 de mayo de 2010 [caso T-432/05] o de 12 de junio de 2014 [caso T286/09]) (Ponce Solé, 2016).

No obstante, lo cierto es que el objetivo que se perseguía con la Directiva de **2014/24/UE**, transpuesta a través de la Ley 9/2017, no se ha conseguido plenamente, y por dicho motivo, **la Comisión Europea ha concluido que las Directivas de 2014 solo han cumplido parcialmente sus objetivos**, como la misma publicó recientemente:

⁷ (Santamaría Pastor, 2016, p. 98)

- “No han mejorado suficientemente la **claridad jurídica ni la flexibilidad**.”
- **La transparencia sí mejoró, pero persisten riesgos de corrupción.**
- *El número medio de ofertas por licitación sigue bajando.*
- *La participación transfronteriza sigue siendo muy baja.*
- La contratación pública verde, social e innovadora avanza de forma desigual entre Estados.

Esta evaluación constituye el **primer paso hacia una reforma completa prevista para 2026⁸**”.

Evidentemente, dicha modificación dará lugar a una nueva necesidad de transposición en otra normativa de contratación pública, que afectará plenamente a los entes locales, obligando a implementar nuevos procedimientos para adaptarse a la misma e incrementado las garantías y respeto a los principios de contratación pública, para alejarse cada vez más de practicas perniciosas que puedan contribuir a incentivar la corrupción en marco de los contratos celebrados por las Administraciones y Entes Públicos.

5. LA DIRECTIVA WHISTLEBLOWING Y LA PROTECCIÓN DEL INFORMANTE EN LAS ENTIDADES LOCALES

Dentro de este influjo del Derecho Europeo, La **Directiva “Whistleblowing”**, y su **Ley de Transposición 2/2023 de protección a los denunciantes que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción**, han supuesto una auténtica revolución en la doctrina, y en ámbito de la Administración Local, no obstante, mientras la Directiva, otorga preponderancia a las infracciones del Derecho de la Unión que necesitan ser denunciadas por suponer un *“grave daño al interés público”* la normativa española de transposición se centra en las infracciones del Derecho interno.

En este sentido no puede sino criticarse el proceso de transposición, tardíamente realizado mediante la Ley 2/2023, en su propio ámbito de aplicación, puesto que el objetivo preferente de la Directiva Wistleblowing no es la denuncia de las infracciones de derecho interno, conclusión deducible de su propio nombre, descriptivo del ámbito prioritario de aplicación de la Directiva 2019/1937, *“relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión”*. Por ello, y a pesar de que se dejó en

⁸ https://ec.europa.eu/newsroom/comm_rep_es/items/903896/.

manos de los Estados miembros el decidir a la hora de la transposición si el ámbito de aplicación de la normativa de transposición se va a extender, a las infracciones de derecho interno, no parece que la intención del legislador comunitario fuera que aquella se centrara “preferentemente” en las infracciones de la normativa interior, resultando de contrario que, eso es lo que prioritariamente se persigue en la Ley 2/2023 “*de protección a los denunciantes que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*” cuya denominación ya es suficientemente explicativa de su objeto.

Se parte en la Ley 2/2023 de la premisa de la protección al informante anónimo que denuncie no sólo infracciones de la normativa UE⁹, sino también, y parece que, preferentemente, a aquel que informe sobre las infracciones de la normativa interna, entendiendo por tales “*todas aquellas infracciones penales o administrativas graves o muy graves que impliquen quebranto económico para la Hacienda Pública y para la Seguridad Social*”. Así la transposición de la Directiva realizada a medio de la Ley 2/2023, se ha reenfocado desde su objetivo principal configurado por la denuncia de las infracciones del Derecho europeo, referidas en el artículo 2, de la Directiva Whistleblowing, antes referidas a, preferentemente, canalizar un ámbito de denuncias en el seno de las organizaciones públicas y privadas de las infracciones penales y administrativas graves o muy graves del ordenamiento jurídico. Resulta destacable además que la norma excluye de su ámbito de aplicación material los supuestos que se rigen por su normativa específica, es decir aquella que regula los mecanismos para informar de infracciones y proteger a los informantes, recogida en la normativa sectorial o de la UE.

5.1 Canales internos y externos de información en las Entidades Locales

La incidencia de la Directiva Whistleblowing (**Directiva (UE) 2019/193**), en el ámbito local ha supuesto una auténtica revolución al establecer la obligación de contar con **canales de información internos y externos en las Entidades Locales y resto de Administraciones y entidades del sector público, así como partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales**, así como en las empresas a partir de un determinado número de empleados, la única excepción que se realiza en la ley y contando con los medios que disponen, es que los municipios **de menos de 10.000 habitantes puedan compartir un canal interno**.

⁹ Recogidas en el art. 2.1.a) de manera más restrictiva que las enumeradas en correlativo de la Directiva).

Por eso la Ley en lo que se refiere a las entidades locales mayores de 10.000 habitantes obliga a mantener dos sistemas de gestión de los canales de información:

- a) **Canales internos de información:** Lo más habitual es que la gestión de dichos canales pueda ser realizada por la propia Administración Local controlando la confidencialidad de la información empleados públicos internos de la Administración o **externa** (por terceros mediante contrato de servicios formalizado al efecto, el cual debe garantizar idéntica confidencialidad), no obstante, es necesario puntualizar que la gestión externa **solo es posible si se acredita insuficiencia de medios propios**, debiendo advertirse, en este caso, el riesgo de externalizar indebidamente funciones que afectan a la confidencialidad o que implican autoridad, que deben ser ejercidas por funcionarios.
- b) **Canales externos de información:** Esta es la vía secundaria reconocida en la Ley 2/2023, son independientes y autónomos, debiendo garantizar, en todo caso, mecanismos que aseguren: la confidencialidad del denunciante y terceros mencionados.

5.2. La denuncia y la protección al informante

A diferencia de lo dispuesto en la Ley 2/2023, la Directiva **no exige** que las denuncias sean anónimas; solo ordena preservar la **identidad si así se decide a nivel nacional**, no obstante, lo cual, a **Ley 2/2023 sí apuesta decididamente por el anonimato**, tanto preventivo como posterior.

La Directiva Whistleblowing preceptúa el deber general de mantener al informante en el anonimato, pero no requiere que la denuncia sea anónima, esa es una decisión que deja en manos de los Estados miembros, puntualizando aquella que, en cualquier caso, de admitirse denuncias anónimas, las mismas deben exceptuarse cuando *“una norma nacional prevé revelarlo, o bien se solicita en el marco de un proceso judicial”* lo cual acaece en multitud de situaciones en las que el tribunal precisa conocer la identidad de quien denunció, como mayor garantía del derecho de defensa del denunciado.

No obstante lo cual, en España la Ley 2/2023, de transposición de la Directiva, apuesta decididamente por el anonimato, en todas sus vertientes, (*“ex ante”* y *“ex post”*) sustentando su posición en la evitación de riesgos de filtraciones y represalias en la figura del informante, llegando al extremo de señalar que el denunciado afectado por la denuncia, tendrá garantizado el

derecho a la defensa y acceder a su expediente pero nunca podrá conocer la identidad del informante, obviando que ello puede ir en detrimento de los derechos del denunciado como bien refieren los profesores Torrent Santamaría, M.J. y Gil de Gómez L.¹⁰ que, textualmente refieren: “*Se evita así cualquier riesgo de filtración por medio de la eliminación de esta posibilidad, pero con ello se compromete también el derecho de defensa de la persona afectada por la denuncia y el conocimiento sobre el origen de la misma, que constituye un elemento de fiabilidad especialmente cuando no viene acompañado de acervo probatorio*”.

Indudablemente esto puede implicar un perjuicio para la salvaguarda de los derechos de los derechos del denunciado. Como bien refiere el profesor Caro Catalán, J.¹¹ “(...) *el anonimato puede fomentar las denuncias falsas con fines espurios y difamatorios. Al mismo tiempo, puede tener efectos contraproducentes desde una perspectiva procesal. Por un lado, en fase de instrucción, la imposibilidad de tomarle declaración al alertador como testigo podría favorecer el sobreseimiento de la causa, especialmente en aquellos supuestos en los que el acervo probatorio sea escaso. Y, por otro lado, en fase de juicio oral, la información vertida por el alertador no se podría hacer valer a través de ningún medio de prueba*”.

5.3. Gestión de los canales de información

Tal y como prevé la Directiva los canales internos **pueden ser gestionados internamente, por una persona o departamento designados al efecto, o podrán ser proporcionados externamente por un tercero** conforme dispone el (art.15), dicha posibilidad de gestión externa, “*sólo podrá acordarse en aquellos casos en que se acredite insuficiencia de medios propios, conforme a lo dispuesto en el artículo 116 apartado 4 letra f) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (...) únicamente el procedimiento para la recepción de las informaciones sobre infracciones y, en todo caso, tendrá carácter exclusivamente instrumental*. Existe el riesgo, de que en algunas administraciones locales se realice una utilización incorrecta de la gestión externalizada de los canales internos de información, lo cual tendría

¹⁰ Torrent y Santamaría Josep/Pérez Gil de Gómez, Laura “Análisis de la Directiva Europea de Whistleblowing y principales retos de la nueva regulación. El caso de España. Derecho PUCP, N° 85, 2020.

¹¹ Caro Catalán, J.: La Directiva “Whistleblowing”: Aspectos clave de su transposición al ordenamiento jurídico español, Rev. Bras. de Direito Processual Penal, Porto Alegre, v. 7, n. 3, p. 2155-2200, set.-dez. 2021.

difícil encaje en la confidencialidad necesaria y exigida, así como incluso con la utilización de potestades que llevan implícitas con el ejercicio de autoridad, que, en ningún caso podrían ejercerse por personal que no sea funcionario de la corporación por mandato del art. 92.2 de la Ley de Bases de Régimen Local 7/85, pues, con independencia de que la Ley 3/2022 haya asegurado de que la gestión externalizada comprendería “*únicamente el procedimiento para la recepción de las informaciones sobre infracciones y, en todo caso, tendrá carácter exclusivamente instrumental*”, tal encomienda de gestión debería ser objeto de justificación en el expediente, tal y como se muestra en reiterada doctrina judicial, valga por todas la sentencia del TSJ de Galicia Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 14 de enero de 2022¹².

5.3.1. Canales internos de información

Tanto la Directiva en su art. 9 como la Ley 2-2023, preceptúan la obligatoriedad de que los canales puedan garantizar la confidencialidad de la identidad del denunciante, y de cualquier tercero mencionado en la denuncia, impidiendo el acceso de persona no autorizado. Dicha obligación se concreta en el art. 26 de la Ley cuando se refiere la obligación de los sujetos internos de disponer de los canales internos “*garantizando, en todo caso, los requisitos de confidencialidad previstos en esta ley*”.

En lo relativo a la forma también lo cierto es que se admite en línea con la Directiva que refiere en su art. 9.2 “*Los canales previstos en el apartado 1, letra a), permitirán denunciar por escrito o verbalmente, o de ambos modos. La denuncia verbal será posible por vía telefónica o a través de otros sistemas de mensajería de voz y, previa solicitud del denunciante, por medio de una reunión presencial dentro de un plazo razonable*”. Es decir, en la Ley se incluye la posibilidad de que la información se remita por correo postal y la reunión se realizará en caso de denuncias verbales, con el informante en el plazo de 7 días.

¹² Sentencia núm. 14/2022 del TSJ de Galicia Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 14 de enero de 2022 que, dispone: “*Ahora bien, el planteamiento de la Administración demandada es precisamente el de justificar la encomienda de gestión por una supuesta insuficiencia de medios propios, y no por razones de eficacia. Y de la prueba documental, tanto la obrante en el expediente como la practicada en este procedimiento, no se desprende tal insuficiencia de medios*”.

5.3.2. Canales externos de información

Este el segundo medio para canalizar una denuncia escogido por la Directiva, que obviamente afecta también a las EELL, a través de la transposición que realiza la Ley 2/2023, que no obstante apuesta con decisión por la prioridad de los canales internos de información. En cualquier caso, aquella preceptúa la obligación de establecer canales de denuncia externos independientes, y autónomos para la recepción y el tratamiento de la información en una adaptación íntegra del contenido de la Directiva, en su art. 21, el cual, textualmente refiere “(...) *no se considerará que las personas que comuniquen información sobre infracciones o que hagan una revelación pública de conformidad con la presente Directiva hayan infringido ninguna restricción de revelación de información, y estas no incurrirán en responsabilidad de ningún tipo en relación con dicha denuncia o revelación pública, siempre que tuvieran motivos razonables para pensar que la comunicación o revelación pública de dicha información era necesaria para revelar una infracción en virtud de la presente*”. Ello sin duda plantea una problemática como es la compatibilidad de dicha revelación pública con las garantías que otorga la Ley de Protección de Datos, respecto de los datos especialmente protegidos (que parece ahora podrán revelarse bajo la premisa de que el informante “razonadamente” piensa que son ciertos).

Respecto de la protección de los datos anónimos, el art. 33 de la Ley prevé que La identidad del informante solo podrá ser comunicada a la Autoridad judicial, al Ministerio Fiscal o a la autoridad administrativa competente en el marco de una investigación penal, disciplinaria o sancionadora.

En este sentido el art. 23 de la Directiva refiere: “*Los Estados miembros establecerán sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias aplicables a las personas físicas o jurídicas que impidan o intenten impedir las denuncias, dicho régimen sancionador ha sido asumido por la Ley 3/2023, que prevé sanciones de alta cuantía económica por vulnerar el carácter anónimo de los datos, o cualquier otra infracción de normativa vigente*”.

5.4. Conclusión

A raíz de lo expuesto podemos constatar cómo el Derecho Europeo sigue incidiendo en el devenir y día de las entidades locales, como Administración proveedora de servicio y más cercana al ciudadano, obligando a establecer protocolos internos y nuevos procedimientos en adaptación de lo dispuesto en la misma, en este caso en aras a la protección al denunciante.

6. INCIDENCIA DE LAS DIRECTIVAS EUROPEAS EN EL ESTABLECIMIENTO DE “TASAS DE RESIDUOS”

En los últimos tiempos es de rigurosa actualidad la problemática en torno a la llamada “tasa de residuos” consecuencia de la aprobación de Ordenanzas en las Entidades Locales en aplicación de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, que a su **vez transpone las obligaciones en la materia derivadas de la Directiva 2008/98/CE, (Directiva Marco de residuos) desarrolladas más tarde por la Directiva europea de residuos (2018/851).**

Derivado la Directiva, la Ley abarca, por un lado, las obligaciones de recogida separada de residuos (reciclaje) y, por otro, la obligación de revisar las ordenanzas municipales o aprobar otras nuevas para establecer una nueva tasa de residuos (TASA/PPPNT) específica, en el plazo de tres años (plazo que venció el 10 de abril de 2025) en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición final octava acatando las recomendaciones de la Comisión Europea.

Por ello, la nueva tasa de residuos en España, derivada de la Directiva europea de residuos (2018/851), **obliga a los municipios a implantar, antes de abril de 2025, una tasa específica y no deficitaria que cubra el “coste real” de recogida y tratamiento.** Se basa en el principio «quien contamina, paga».

Esta obligación de las Entidades Locales de establecer la misma se deriva del ámbito subjetivo de la Ley definido en el artículo 11.3 de la misma, que incluye en su ámbito de aplicación a todos los municipios, incluyendo aquellos con una población de hasta 5.000 habitantes.

Ello es consecuencia de la ampliación que hace a dichos municipios la citada ley en su artículo 12.5 sobre la obligatoriedad de la “prestación del servicio de tratamiento de residuos” establecida en el artículo 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Pese a **la divergencia en cuanto a la justificación de la memoria económica del coste calculado de forma muy distinta** en unos y otros municipios, lo cierto es el objetivo de la Ley en aplicación de la Directiva Europea es cumplir con lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLRHL), cual, establece en su **artículo 24** que *“el importe de las tasas por la prestación de servicios no puede superar, en su conjunto, el coste real o previsible del servicio (principio de equivalencia).*

Precisamente, esa previsión que se refleja en las memorias económicas de las distintas Ordenanzas aprobadas en la materia de muy diversa manera y con distintos métodos de cálculo, ha dado lugar a una enorme litigiosidad sobre

la cuestión, pues en no pocas ocasiones los demandantes ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, consideran e intentan acreditar que la tasa va encaminada no sólo a cubrir el coste real del servicio como ordena también la normativa europea, sino que excede con mucho el mismo.

Efectivamente, en la realidad, muchos Entes Locales, al aprobar sus Ordenanzas, se han alejado del objetivo requerido en la Directiva de cubrir únicamente el coste del servicio y tratan, a través de las memorias económicas, de justificar la teoría de que los importes a cobrar a medio de las tasas aprobadas, deben de cubrir no sólo el coste del servicio, sino además (amparándose en la Ley 7/2022) intentar conseguir que la Tasa/PPPNT por la prestación del servicio de recogida, transporte y tratamiento de residuos no sea deficitaria.

Así, corresponderá a los Tribunales de Justicia, ante la avalancha de impugnaciones, interpretar si la Ordenanza impugnada cumple en cada caso con lo dispuesto en la Ley y con la finalidad de la Directiva. En este sentido, la reciente, Sentencia del **Tribunal de Justicia de Madrid de 23 de marzo de 2026 dispone al respecto “(...) Ahora bien, la previsión contenida en la Ley 7/2022 debe ser interpretada como el necesario cumplimiento de un principio y no como la imposición a los ayuntamientos de una absoluta precisión en la cobertura de los costes del servicio, es decir, que dicha cobertura se aproxime lo máximo posible al coste real del servicio, es precisamente esa divergencia en cuanto al cálculo lo que motiva que muchas de ellas hayan sido impugnadas ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por entender que la memoria económica no justifica claramente cuales son los criterios de cálculo del coste del servicio”**.¹³

En otro sentido la STS 818/2024 del TS (recurso 7766/2022) discutió la validez de la Tasa de residuos del Ayuntamiento de Barcelona (Ordenanza Fiscal 3.18 tasa por recogida de residuos municipales). El TS **estimó el recurso del Ayuntamiento de Barcelona y revocó** la sentencia del TSJ, avalando la **validez de la citada Ordenanza**, considerando, sin embargo, suficiente el estudio económico financiero de la Tasa, al concluir que existe una correlación positiva entre el consumo de agua y la generación de residuos. Considera además que

¹³ STJM de 23 de marzo de 2026 La Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha estimado los recursos interpuestos por varias instituciones y organizaciones contra la Ordenanza Fiscal 8/2024 del Ayuntamiento de Madrid declarando la nulidad de pleno derecho de la tasa por la prestación del servicio de gestión de residuos. La sentencia concluye que se produjo una infracción sustancial de las normas que lo rigen, al haberse omitido durante el trámite de información pública parte esencial del informe técnico-económico que servía de base para la determinación de la tasa. (Recurrible en Casación ante el T.S.)

el caudal nominal aplicado para el cálculo de la tasa también es un indicador válido, pues refleja el número de habitantes y la capacidad económica del hogar.

7. INCIDENCIA DE LA NORMATIVA EUROPEA EN LAS LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO DE ACTIVIDADES QUE AFECTAN AL MEDIO AMBIENTE (ACTIVIDADES CONTAMINANTES)

Las Directivas 2004/107/CE (4) y 2008/50/CE (5) del Parlamento Europeo y del Consejo, transpuestas a través de diferentes normativas entre ellas, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera, también afectan a las entidades locales, en cuanto al otorgamiento de licencias fundamentalmente, a las tradicionalmente referidas como actividades “clasificadas” y más concretamente aquellas actividades que realizan emisiones a la atmósfera.

Importante es así mismo reseñar la influencia de **la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales, prevención y control integrados de la contaminación. transpuesta mediante el Real Decreto 1042/2017, de 22 de diciembre, sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas.**

En concreto la exposición de motivos de la Ley la Ley 34/2007 expone claramente cual ha de ser la finalidad a obtener en las medidas de prevención de la contaminación atmosférica:

“El objetivo que se persigue, es, en definitiva, promover que las Administraciones públicas incorporen las consideraciones relativas a la calidad del aire y la protección de la atmósfera en la planificación, definición, ejecución y desarrollo de las distintas políticas (...) evitando, en la medida de lo posible, actuaciones contrarias a dicho objetivo. Junto a los principios que rigen la política ambiental de la Unión Europea se subraya además la necesaria corresponsabilidad tanto de las Administraciones públicas como de las entidades de derecho público o privado y de los particulares.”

Cabe destacar que la ley establece determinadas obligaciones para los municipios con población superior a 100.000 habitantes y las aglomeraciones, como la de

- a) Disponer de instalaciones y redes de evaluación.
- b) Informar a la población sobre los niveles de contaminación y calidad del aire.
- c) Elaborar planes y programas para el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire.
- d) Las comunidades autónomas y las entidades locales, de acuerdo con sus competencias, deben efectuar evaluaciones de la calidad del aire en relación con los contaminantes a los que se refieren los objetivos de calidad del aire y establece que las comunidades autónomas zonificarán su territorio según los niveles de contaminación identificados en las evaluaciones antedichas, lo que indudablemente repercute en las autorizaciones y licencias concedidas por los municipios a dichas instalaciones de combustión mediante entre las que se encuentran desde establecimientos fabriles hasta crematorios humanos o de animales.

En todo caso lo que se pretende es alcanzar los objetivos fijados en la Directiva (UE) 2024/2881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2024, sobre la calidad del aire ambiente y una atmósfera más limpia en Europa, (versión refundida) establece disposiciones sobre la calidad del aire **con el fin de alcanzar un objetivo de ausencia de contaminación**, de modo que la calidad del aire en la Unión mejore progresivamente hasta alcanzar niveles que ya no se consideren nocivos para la salud humana.

A tal fin Directiva dispone valores límite, valores objetivos estableciendo que la obligada transposición de la misma debe realizarse por los Estados miembros pondrán en vigor a más tardar el 11 de diciembre de 2026 las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la mayoría de su articulado sobre todo en lo referente a los valores límites de emisión a la atmósfera, que se reducen sustancialmente acorde a la Directiva en el **Proyecto de Real Decreto de Protección de la Atmósfera y de Actualización de Actividades Potencialmente Contaminadoras, publicado**. En dicho Proyecto de RD se actualizan las actividades potencialmente contaminantes, estableciendo unos plazos o moratoria para adaptar las instalaciones industriales así como las de cremación existentes bien de personas o de animales.