

**REVISTA JURÍDICA
DE LA
COMUNIDAD DE MADRID**

FEBRERO DE 2024



Revista Jurídica
de la Comunidad de Madrid



**Comunidad
de Madrid**

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

Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional,
Asuntos Constitucionales y Estudios



Las opiniones expresadas por cada uno de los autores constituyen una manifestación de su derecho de libertad de expresión, sin pretender representar la posición institucional de la Comunidad de Madrid.

@ Comunidad de Madrid

Edita: Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid
Puerta del Sol, 7, 3ª planta – 28013 Madrid
Tel.: 91 580 42 86 – Fax: 91 580 42 69
E-mail: revjuridica@madrid.org

Febrero de 2024

REVISTA JURÍDICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- FEBRERO DE 2024 -

Contenido

1. DISPOSICIONES COMUNITARIAS	4
2. DISPOSICIONES ESTATALES.....	4
3. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS.....	6
4. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	8
5. RESOLUCIONES JUDICIALES	10
5.1. Jurisdicción contencioso-administrativa	10
5.2. Jurisdicción social	12
6. OTRAS RESOLUCIONES	13
7. COMENTARIOS DOCTRINALES	14
7.1. La obligatoriedad de los acuerdos de las conferencias sectoriales: una lectura marcada por el principio de cooperación. Referencia especial a los acuerdos del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y a su incidencia sobre el título competencial en materia de asistencia social – Tomás Navalpotro Ballesteros (Letrado de la Comunidad de Madrid).....	14
7.2. Posibilidad de ampararse en la disposición adicional centésima trigésima octava de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, a fin de fijar, para los convenios reguladores de las relaciones jurídicas entre el Consorcio Regional de Transportes de Madrid y las empresas concesionarias, un plazo de duración superior al previsto en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público – Cristina Recarte Llorens (Letrada de la Comunidad de Madrid).....	38
7.3. Alcance de la obligación de desglose del presupuesto base de licitación en los contratos cuyo importe se determina a través del sistema de precios unitarios – Francisco A. Bravo Virumbrales (Letrado de la Comunidad de Madrid).....	42

1. DISPOSICIONES COMUNITARIAS

- ***Reglamento (UE) 2024/573 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de febrero de 2024, sobre los gases fluorados de efecto invernadero, por el que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937, y se deroga el Reglamento (UE) n.o 517/2014:*** establece normas sobre la contención, el uso, la recuperación, el reciclado, la regeneración y la destrucción de los gases fluorados de efecto invernadero y sobre las medidas de acompañamiento conexas, como la certificación y la formación; impone condiciones a la producción, la importación, la exportación, la introducción en el mercado, el suministro y el uso posteriores de los gases fluorados de efecto invernadero y de determinados productos y aparatos que contienen gases fluorados de efecto invernadero o cuyo funcionamiento depende de dichos gases; establece condiciones a determinados usos de gases fluorados de efecto invernadero; establece límites cuantitativos para la introducción en el mercado de hidrofluorocarburos, y contempla normas sobre notificación (**DOUE de 20 de febrero de 2024**).

- ***Reglamento (UE) 2024/590 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de febrero de 2024, sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.o 1005/2009:*** establece normas sobre la producción, importación, exportación, introducción en el mercado, almacenamiento y posterior suministro de sustancias que agotan la capa de ozono, así como sobre su uso, recuperación, reciclado, regeneración y destrucción, y sobre la notificación de información acerca de dichas sustancias y sobre la importación, exportación, introducción en el mercado, posterior suministro y uso de los productos y aparatos que contienen sustancias que agotan la capa de ozono o cuyo funcionamiento depende de ellas (**DOUE de 20 de febrero de 2024**).

2. DISPOSICIONES ESTATALES

- ***Artículo 49 de la Constitución Española:*** atendiendo al preámbulo de la reforma, “*resulta patente que la redacción original del artículo 49 de la Constitución Española de 1978, que plasmó el compromiso del constituyente con los derechos y libertades de las personas con discapacidad, precisa de una actualización en cuanto a su lenguaje y contenido para reflejar los valores que inspiran la protección de este colectivo, tanto en el ámbito nacional como internacional*”. Atendiendo a lo anterior, el referido art. 49 pasa a tener el contenido siguiente: “*1. Las personas con discapacidad ejercen los derechos previstos en este Título en condiciones de libertad e igualdad reales y efectivas. Se regulará por ley la protección especial que sea necesaria para dicho ejercicio. 2. Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad*” (**BOE nº 43, de 17 de febrero de 2024**).

- ***Real Decreto 141/2024, de 6 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio:*** el principal objetivo perseguido es mejorar la

comunicación de las variaciones en los datos de los padrones municipales entre los ayuntamientos y el Instituto Nacional de Estadística para que se produzca en tiempo real, frente a la comunicación mensual de datos existente hasta la fecha, para lo cual se prevé la interconexión entre los padrones y el INE, con un periodo transitorio que se extiende hasta el 31 de agosto de 2026. También se adapta el reglamento a las últimas modificaciones legislativas que se han venido produciendo, como la sustitución del término «residencia permanente» por el de «residencia de larga duración»; la diferenciación en el tratamiento de las personas menores de edad y de las personas con discapacidad que precisen de medidas de apoyo con funciones representativas para el ejercicio de su capacidad jurídica; la supresión de la exigencia de que la persona con discapacidad haya de tener la misma vecindad civil que la de la persona que ejerza las medidas de apoyo con funciones representativas; la actualización de los datos tanto obligatorios como voluntarios que debe recoger el padrón, incluyendo el teléfono móvil, el correo electrónico o el número de identidad de extranjero; la modificación de los documentos de identificación de las personas extranjeras, que pasan de ser las antiguas tarjetas de residencia a las actuales tarjetas de identidad de extranjero; la posibilidad de cambio de domicilio de oficio y la previsión de operaciones conjuntas entre el INE y los ayuntamientos para la comprobación periódica de la residencia de los extranjeros que no tienen la obligación de renovar su inscripción padronal cada dos años (**BOE nº 33, de 7 de febrero de 2024**).

- ***Real Decreto 142/2024, de 6 de febrero, por el que se modifica el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, en materia de retenciones e ingresos a cuenta:*** como consecuencia de la elevación del SMI, se revisa el reglamento del impuesto con la finalidad de evitar que los trabajadores que perciban dicho salario soporten retenciones e ingresos a cuenta. Asimismo, para evitar el correspondiente error de salto, la medida se extiende a contribuyentes con rendimientos netos del trabajo de hasta 19.747,5 euros anuales, los cuales verán reducidas sus retenciones o ingresos a cuenta (**BOE nº 33, de 7 de febrero de 2024**).

- ***Real Decreto 145/2024, de 6 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2024:*** el SMI para cualesquiera actividades en la agricultura, en la industria y en los servicios, sin distinción de sexo ni edad de los trabajadores, queda fijado en 37,8 euros/día o 1.134 euros/mes, según el salario esté señalado por días o por meses. En el salario mínimo se computa únicamente la retribución en dinero, sin que el salario en especie pueda dar lugar a la minoración de aquel. Este salario se entiende referido a la jornada legal de trabajo en cada actividad, sin incluir en el caso del salario diario la parte proporcional de los domingos y festivos. Si se realizase jornada inferior se percibirá a prorrata (**BOE nº 33, de 7 de febrero de 2024**).

- ***Real Decreto 201/2024, de 27 de febrero, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2024-2025*** (**BOE nº 52, de 28 de febrero de 2024**).

- ***Real Decreto 203/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación gratuita de derechos de emisión para los años 2026-2030 y otros aspectos relacionados con el régimen de exclusión de instalaciones a partir de 2026:*** tiene

por objeto regular determinados aspectos relativos a la aplicación en España del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo de asignación 2026-2030 de acuerdo con la normativa de la Unión Europea, en lo que respecta a la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de dicho periodo. Se regula asimismo el régimen de exclusión para el periodo de asignación 2026-2030 aplicable a los hospitales y de las instalaciones de pequeño tamaño, entendiéndose por tales aquellas que emiten menos de 25.000 toneladas equivalentes de dióxido de carbono anuales, así como el régimen particular de exclusión de las instalaciones que emiten menos de 2.500 toneladas equivalentes de dióxido de carbono anuales (**BOE nº 52, de 28 de febrero de 2024**).

3. DISPOSICIONES AUTONÓMICAS

- *Decreto 8/2024, de 31 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la provisión de puestos reservados a funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, por funcionarios interinos, en las entidades locales de la Comunidad de Madrid:* se dicta en desarrollo de los arts. 92 bis, apartado 7, de la LBRL y 53 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, que atribuyen a las CCAA el nombramiento de funcionarios interinos en los casos en que no hubiese sido posible la provisión de los puestos reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. En tales casos, se prevén dos sistemas de provisión posible en el art. 3.2: (i) la selección por las entidades locales, mediante convocatoria pública respetando los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, para su posterior propuesta de nombramiento por la Dirección General competente en materia de Administración Local, o (ii) la relación de candidatos constituida por la CCAA para el nombramiento de funcionario interino a petición de las entidades locales, por la Dirección General competente en materia de Administración Local. El capítulo II contempla disposiciones comunes a ambos sistemas de provisión, el capítulo III regula la selección de funcionarios interinos por las entidades locales y el capítulo IV se ocupa del procedimiento de constitución y gestión de la lista de candidatos por la Comunidad de Madrid (**BOCM nº 30, de 5 de febrero de 2024**).

- *Decreto 9/2024, de 31 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea y regula el funcionamiento del registro de la Red de Laboratorios e Infraestructuras Científico-Técnicas de la Comunidad de Madrid:* regula el Registro REDLAB, como registro público de carácter voluntario, adscrito a la Consejería con competencias en materia de investigación, que tiene por objeto establecer una red para aquellos laboratorios científico-técnicos que estén interesados en promover la transferencia del conocimiento mediante la puesta a disposición de la comunidad científica, tecnológica e industrial de tecnologías y servicios especializados. Se abrirá un expediente para cada laboratorio –que debe prestar servicios científico-técnicos a usuarios externos-, al que se le asignará un número de registro, un nombre, un perfil científico o tecnológico y una descripción de sus capacidades, previo expediente tramitado de acuerdo con el procedimiento previsto al efecto. Los laboratorios que forman parte del actual catálogo REDLAB no pasan a formar parte del registro automáticamente, debiendo solicitar su inscripción a través del procedimiento establecido en este decreto (**BOCM nº 28, de 2 de febrero de 2024**).

- ***Decreto 15/2024, de 7 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la provisión del profesorado del Programa de Excelencia en Bachillerato de la Comunidad de Madrid:*** regula la provisión de puestos docentes para el Programa de Excelencia en Bachillerato de la Comunidad de Madrid, en sus dos opciones de centros de excelencia y aulas de excelencia. El profesorado deberá reunir los requisitos generales previstos en el art. 2 y los específicos de cada opción contemplados en los arts. 3 y 4. Su designación será por un período de tres cursos académicos, prorrogable por otros tres más, de modo que el período continuado máximo de permanencia será de seis cursos académicos. No obstante, en el caso del profesorado de aulas de excelencia con destino definitivo en el centro, no será de aplicación dicho límite, aunque la renovación de su docencia en dichas aulas de excelencia requerirá la evaluación positiva, cada tres cursos, por parte del Servicio de Inspección Educativa (**BOCM nº 34, de 9 de febrero de 2024**).

- ***Decreto 16/2024, de 14 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 83/2020, de 30 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Centro de Innovación Digital de la Comunidad de Madrid, Digitaliza Madrid, y su Consejo Asesor de Transformación Digital:*** pasa a adscribir el Centro a la Consejería de Digitalización y a añadir, como funciones del mismo, todas aquellas que se le puedan encomendar por dicha Consejería, además de modificar la dirección y coordinación de aquél, encomendando esta última a la dirección general competente en materia de estrategia digital, y manteniendo en el papel de asistencia a la dirección del Centro, exclusivamente, a la Agencia para la Administración Digital de Madrid. Por último, se modifica la composición del Consejo Asesor de Transformación Digital (**BOCM nº 39, de 15 de febrero de 2024**).

- ***Decreto 19/2024, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se autoriza la constitución por la Comunidad de Madrid de la Fundación Ballet Español de la Comunidad de Madrid:*** autoriza la constitución de la Fundación Ballet Español de la Comunidad de Madrid, como entidad sin ánimo de lucro, constituida por la Comunidad de Madrid como fundadora, que tiene afecto de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general que se detallan en sus estatutos, que se anexan. La dotación inicial aportada es de 30.000 euros y su duración es por tiempo indefinido (**BOCM nº 51, de 29 de febrero de 2024**).

- ***Orden 163/2024, de 22 de enero, de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, por la que se modifica la Orden 9344/2003, de 1 de octubre, de la Consejería de Economía e Innovación Tecnológica, por la que se establece el procedimiento para la tramitación, puesta en servicio e inspección de las instalaciones eléctricas no industriales conectadas a una alimentación en baja tensión:*** se modifica el título y ámbito de aplicación de la referida orden, anteriormente constreñido a las instalaciones eléctricas no industriales, y que tras la reforma pasa a extenderse asimismo a las instalaciones industriales sin normativa sectorial específica de tramitación en materia eléctrica (**BOCM nº 37, de 13 de febrero de 2024**).

- ***Orden 5/2024, de 14 de febrero, de la Consejería de Digitalización, por la que se crea y regula el Observatorio de Competencias Digitales de la Comunidad de***

Madrid: adscrito a la consejería competente en materia de digitalización, se configura como el grupo de trabajo de la Comunidad de Madrid para la evaluación, el seguimiento y la propuesta de las acciones a realizar en el marco del Plan de Capacitación Digital para los Ciudadanos de la Comunidad de Madrid 2022-2025. Sus miembros y personas que asistan a sus sesiones no percibirán retribución económica ni indemnización alguna por ello (**BOCM nº 49, de 27 de febrero de 2024**).

- ***Orden de 15 de febrero de 2024, de la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras, por la que se establecen los precios de las viviendas con protección pública en la Comunidad de Madrid***: sustituye a la Orden 116/2008, de 1 de abril, cuyos precios máximos de venta habían quedado desfasados tras más de quince años de vigencia y los efectos de la inflación. El precio máximo del metro cuadrado, tanto para venta como para arrendamiento, de conformidad con el art. 3, pasa a ser, (i) en precio básico –al que se asimilan también las viviendas de protección oficial de promoción privada de régimen especial (DA 1ª)-, de 2.450 euros para los municipios de la zona A, 2.110 euros para la zona B y 1.900 euros para la zona C, y (ii) en precio limitado, de 2.820 euros para la zona A, 2.430 euros para la zona B y 2.180 euros para la zona C. Tales importes se actualizarán automáticamente el primero de enero de cada año, de acuerdo con la variación porcentual experimentada por el IPC, publicándose durante el primer trimestre de cada anualidad los precios actualizados. La DT única establece las condiciones para la aplicación de los nuevos precios a los procedimientos de calificación provisional iniciados con anterioridad a su entrada en vigor que se encuentren pendientes de obtener dicha calificación a esa fecha (**BOCM nº 45, de 22 de febrero de 2024**).

- ***Acuerdo de 7 de febrero de 2024, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Comisión de Coordinación Sociosanitaria***: adscrita a la consejería competente en materia de asuntos sociales, tiene por finalidad la de coordinar las políticas de atención sociosanitaria de la Comunidad de Madrid en el ámbito de los centros y servicios de atención social. Funciona en pleno, comisión ejecutiva y grupos de trabajo. La condición de miembro de cualquiera de los anteriores o la asistencia a sus reuniones no dará derecho a percibir retribución alguna (**BOCM nº 38, de 14 de febrero de 2024**).

4. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- ***Consejo General del Poder Judicial***: la **sentencia nº 15/2024, de 30 de enero, del Pleno del Tribunal Constitucional**, ha desestimado el **recurso de inconstitucionalidad 3101-2021**, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso respecto de la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones. El recurso corre la misma suerte desestimatoria que el nº 2379-2021, formulado por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso y resuelto por la STC 128/2023, que fue analizada en el número de noviembre de 2023 de esta Revista. Al igual que en aquella ocasión, cuenta con el voto particular de cuatro magistrados (**BOE nº 53, de 29 de febrero de 2024**).

- Ingreso mínimo vital: la **sentencia nº 19/2024, de 31 de enero, del Pleno del Tribunal Constitucional**, ha desestimado el **recurso de inconstitucionalidad 1937-2022**, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso respecto de la DA 5ª de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, y la DF 30ª de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2022, que da una nueva redacción al primer párrafo de la citada disposición. Los recurrentes consideraban que las normas impugnadas, al otorgar a la Comunidad Autónoma del País Vasco y a la Comunidad Foral de Navarra competencias en relación con el ingreso mínimo vital (IMV), que es una prestación pública no contributiva con cargo a la Seguridad Social, vulneraban las competencias exclusivas que corresponden al Estado conforme al art. 149.1.17ª CE. Sin embargo, la sentencia recuerda que ambas CCAA tienen asumidas estatutariamente competencias de «gestión del régimen económico de la Seguridad Social», teniendo en cuenta que la normativa que habrán de aplicar –Ley 19/2021 y normas que la desarrollen- es íntegramente estatal. Se trae asimismo a colación la doctrina sentada en la STC 158/2021 y se advierte que el modelo de gestión del IMV definido por el Estado en la disposición impugnada reproduce el que se viene aplicando para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. En lo que respecta al pago de la prestación del IMV, se concluye que la singularidad del sistema de financiación foral les permite asumir el pago del IMV y descontar del cupo y de la aportación la cantidad que corresponde conforme a las reglas del concierto y del convenio, sin que ello suponga menoscabo de la caja única ni del régimen unitario de la Seguridad Social (**BOE nº 53, de 29 de febrero de 2024**).

- Medidas de ahorro energético: la **sentencia nº 20/2024, de 31 de enero, del Pleno del Tribunal Constitucional**, ha resuelto el **recurso de inconstitucionalidad 6309-2022**, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con el art. 29 del Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural, por el que se estableció un «Plan de choque de ahorro y gestión energética en climatización». Dicha sentencia declara la pérdida sobrevenida de objeto del fondo del asunto, relativo al enjuiciamiento de la constitucionalidad de las distintas medidas adoptadas en virtud del precepto impugnado, que preveían una serie de obligaciones en materia energética (limitación de temperaturas máximas y mínimas de calefacción y refrigeración, implantación de sistemas de cierre de puertas, apagado obligatorio del alumbrado de escaparates y edificios públicos, y realización de inspecciones adicionales de eficiencia energética) que se consideraba que podían exceder de las bases estatales y/o invadir competencias autonómicas, y ello al haber transcurrido el periodo de vigencia para el cual fueron establecidas todas ellas. Como excepción, únicamente se aborda la medida permanente establecida en el apartado Tres del citado artículo 29, relativa a la necesidad de los locales disponer de un sistema automático de cierre de puertas, considerando que dicha obligación resulta compatible con la normativa sanitaria adoptada durante la pandemia, que exigía la ventilación de los interiores. Por lo demás, la sentencia únicamente aborda, y desestima, el vicio formal consistente en el instrumento normativo empleado para aprobar la regulación impugnada, que es la figura del real decreto-ley, al entender, de acuerdo con la doctrina constitucional vigente, que el Gobierno había justificado formalmente la urgente y extraordinaria necesidad que motivaba su uso, de firma explícita

y razonada, sin que el Tribunal Constitucional pueda sustituir el juicio político o de oportunidad formulado por aquel. Cuenta con un voto particular de dos magistrados, que defienden adoptar un control riguroso del presupuesto habilitante para aprobar decretos-leyes, sin que deba admitirse la interpretación laxa actualmente aplicable, perniciosa para la división de poderes. Igualmente, defienden la necesidad de cambiar la doctrina constitucional vigente, de modo que no quepa regular mediante real decreto-ley materias que puedan serlo por reglamento (**BOE nº 53, de 29 de febrero de 2024**).

Adicionalmente, durante este periodo se han admitido a trámite, entre otros, los siguientes procedimientos de inconstitucionalidad y/o conflictos de competencia:

- Recurso de inconstitucionalidad 8042-2023, promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos del Decreto-ley 1/2023, de 20 marzo, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes para el impulso de la transición energética y el consumo de cercanía en Aragón.
- Conflicto positivo de competencia 497-2024, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con el contrato denominado «Servicio de asistencia técnica para el diseño de un servicio estable de captación, sensibilización, fidelización y formación de familias interesadas en el acogimiento de niños, niñas y adolescentes cuya tutela la tienen las Administraciones Públicas» (expediente: 232904PAS002), licitado por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

5. RESOLUCIONES JUDICIALES

5.1. Jurisdicción contencioso-administrativa

- *Anulación del Reglamento General de Costas por omisión del trámite de consulta previa*: la **sentencia nº 150/2024, de 31 de enero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **procedimiento ordinario 911/2022**, ha anulado el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por omisión del trámite de consulta previa previsto en los arts. 133 de la LPACAP y 26 de la Ley del Gobierno, en estimación del recurso presentado por la Plataforma de Afectados por el Deslinde de Costa Formentera. La omisión de dicho trámite no se discutió en el procedimiento, centrándose el debate en si el mismo resultaba preceptivo o su omisión podía subsumirse en las exclusiones previstas en los preceptos referidos, teniendo en cuenta que se trataba de una modificación parcial del reglamento vigente. La sentencia retoma su jurisprudencia sobre la materia –en particular, la SRS 1182/2022, de 22 de septiembre- y reitera, en cuanto a la interpretación e integración de los artículos citados, que “*para el supuesto de normas reglamentarias de la Administración General del Estado, las excepciones para poder prescindir del trámite de consulta pública, han de concurrir las circunstancias acumuladas [resultantes del apartado 4 del art. 133 de la LPACAP] de que se trate de normas presupuestarias u organizativas y, además de esas específicas normas reglamentarias, que concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios o regulen aspectos*

esenciales de una materia”. Lo que, aplicado al caso de autos, determina la estimación del recurso, ya que el real decreto impugnado en modo alguno tenía naturaleza organizativa o presupuestaria y, además, los efectos de la reforma no podían ser infravalorados. Cuenta con dos votos particulares, que entienden que la relación de circunstancias que se reflejan en los arts. 133 de la LPACAP y 26 de la Ley del Gobierno, y que permiten prescindir del trámite de consulta pública previa en la elaboración de reglamentos, son alternativas y no cumulativas. Del mismo modo y en todo caso, consideran que la omisión del trámite, desde una perspectiva funcional, tampoco debería haber conllevado la declaración de nulidad del reglamento impugnado, al haber existido una *“intensa participación ciudadana y de las organizaciones representativas de los intereses afectados, aun ciertamente producida en un momento posterior a la elaboración del proyecto, [por lo que] se nos antoja desproporcionado otorgar a la omisión del trámite de consulta previa la consecuencia de nulidad absoluta del reglamento”*.

- *Anulación de decreto autonómico por vicio procedimental*: la **sentencia nº 222/2024, de 8 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso de casación 3392/2022**, ha confirmado la anulación del Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre, al no haber comunicado al órgano consultivo que había de emitir informe preceptivo en la elaboración de una disposición general toda la documentación del expediente administrativo seguido para su elaboración. La Sala considera que, de conformidad con el art. 133.3 de la LPACAP, el órgano consultivo ha de disponer de toda la documentación relevante para poder emitir una opinión fundada sobre la corrección o incorrección de la norma que se está elaborando, sin que sirva de justificación para hurtar a los miembros del Consejo la disponibilidad de esa documentación su naturaleza técnica o su extensión, de modo que la omisión de dicha información relevante determina la existencia de un vicio invalidante que conduce a la nulidad del procedimiento el cumplimiento defectuoso. Por el contrario, y frente al criterio de instancia, rechaza que la nulidad del decreto en cuestión pudiera producirse por la previa anulación de otra disposición general en la que se fundó aquella, ya que razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) imponen la conservación de los actos y disposiciones dictados al amparo de una norma declarada nula con anterioridad a la firmeza de esta, y así resulta de los arts. 106 de la LPACAP y 73 de la LJCA.

- *Anulación del traspaso de competencias en materia de tráfico en Navarra por improcedencia del cauce empleado (real decreto)*: la **sentencia nº 258/2024, de 15 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **procedimiento ordinario 535/2023**, ha anulado el Real Decreto 252/2023, de 4 de abril, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor y su acuerdo complementario, en estimación del recurso interpuesto por la asociación Justicia Guardia Civil (JUCIL), al considerar que no puede emplearse un real decreto de traspaso para atribuir a la Comunidad Foral una competencia no prevista en la LORAFNA. Tampoco cabe acudir al derecho histórico, pues no se aprecia que tales funciones hubiesen sido desempeñadas con anterioridad a la LORAFNA por otro cuerpo que no hubiese sido la Guardia Civil, cumpliendo la Policía Foral una función subordinada. De este modo, al no

incluirse en la LORAFNA un título competencial en el que puedan identificarse las funciones en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor que ha venido desempeñando la Guardia Civil, los mecanismos para que la CCAA pudiese asumir la competencia pasarían por la reforma de la referida LORAFNA –equivalente a su estatuto de autonomía- o por la vía del art. 150.2 CE.

- *Derecho a decidir el destino de las células madre*: la **sentencia nº 192/2024, de 5 de febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo**, dictada en el **recurso de casación 4628/2021**, ha declarado que el art. 7.2 del RDL 9/2014, de 4 de julio, consagra el derecho de los pacientes a que la sangre del cordón umbilical y de las células madre que contiene puedan conservarse en un banco para ser utilizadas por la misma persona ante una eventual enfermedad futura. En este sentido, las células o tejidos extraídos de una persona pueden destinarse a su aplicación a otra persona (uso alogénico), a la misma persona (uso autólogo) o a su preservación para su aplicación hipotética futura a la misma persona (uso autólogo eventual). Y las CCAA, en el ejercicio legítimo de sus competencias en materia sanitaria y respetando la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional, pueden optar bien porque el servicio público incluya la prestación del servicio consistente en poner a disposición de los pacientes la posibilidad de conservar las células o tejidos para su uso autólogo eventual o bien por no prestar este servicio, restringiendo la conservación y almacenamiento de la sangre del cordón umbilical a los supuestos de donaciones a terceros (uso alogénico). Pero, en este último caso, la CCAA en cuestión debe hacer posible el derecho de las usuarias del servicio público de salud a decidir sobre el destino del cordón umbilical, arbitrando los mecanismos para que esta opción pueda ejercerse, mediante la firma de un acuerdo o protocolo con un centro autorizado, permitiendo así la viabilidad de la legítima opción que la ley confiere a la paciente consistente en obtener y conservar las células madre existentes en la sangre del cordón umbilical para uso autólogo eventual.

- *Caducidad de la concesión de la estación de esquí de Navacerrada*: la **sentencia nº 87/2024, de 31 de enero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León**, sede de Valladolid, dictada en el **procedimiento ordinario 1336/2021**, ha estimado parcialmente el recurso de la Abogacía del Estado, condenando a la Junta de Castilla y León a declarar la caducidad del título concesional de la estación de esquí de Navacerrada –en la parte de dicha estación que se encuentra en el territorio de la provincia de Segovia- y a resolver sobre la liquidación del estado posesorio, la retirada de las instalaciones, la restauración de la realidad física alterada así como la liquidación de la indemnización que, en su caso, sea procedente. La Sala declara contrario a derecho el acuerdo de la Junta de Castilla y León por el que se declaraba incompetente al efecto pues, aunque la ocupación fue autorizada en 1996 por la AGE, posteriormente se produjo la transferencia de la competencia a la CCAA, llegándose a la misma conclusión a través de la legislación de montes tanto estatal como autonómica -Ley estatal de Montes 43/2003, de 21 de noviembre (arts. 7 a 9 y 15) y la Ley autonómica de Montes 3/2009, de 6 de abril (arts. 5, 7.2, 23.1 y 28.2, entre otros)-.

5.2. *Jurisdicción social*

- Calificación como accidente «in itinere» del padecido en un desplazamiento para acudir a una cita médica: la **sentencia de 6 de febrero de 2024, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco**, sede de Bilbao, dictada en el **recurso de suplicación 2224/2023**, ha calificado de accidente «in itinere» el accidente de tráfico sufrido por una trabajadora al salir del trabajo para acudir al médico, atendiendo al elemento teleológico, que requiere que la finalidad principal y directa del viaje esté determinada por la prestación laboral. Partiendo de dicha premisa, el fallo revoca la sentencia de instancia y considera “*que existe una conexión entre la atención médica y la salud laboral*”, y que el hecho de acudir al hospital antes de ir al domicilio por tener programada una cita médica “*no rompe el nexo causal, y es que la salud guarda una relación directa con el ámbito del desarrollo laboral, y por ello, no podemos entender que sea considerada como una actividad privada desnuda de protección laboral, pues la salud de la trabajadora tiene trascendencia laboral y por ello entendemos que nos encontramos ante un accidente ‘in itinere’*”. Cuenta con el voto particular de uno de los tres magistrados, que recuerda que el Tribunal Supremo, en sus sentencias de 29 de marzo de 2007 (rec. 210/2006) y de 10 de diciembre de 2009 (rec. 3816/2008), rechazó que tales supuestos pudieran constituir accidentes de trabajo.

6. OTRAS RESOLUCIONES

- Instrucción 1/2024, de 1 de febrero, de la Junta Electoral Central, de interpretación del artículo 69.8 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, sobre la realización de encuestas de intención del voto por organismos dependientes de las Administraciones Públicas durante los periodos electorales: durante los periodos electorales, cuando un órgano u organismo dependiente de cualquiera de las Administraciones Públicas decida realizar una encuesta que contenga preguntas sobre intención de voto, ha de comunicarlo previamente a la Junta Electoral Central para que por esta se dé traslado a los representantes de las entidades políticas concurrentes a las elecciones en el ámbito territorial de la encuesta. La comunicación a la JEC deberá hacerse con anterioridad al comienzo del trabajo de campo, y en todo caso al menos cuarenta y ocho horas antes del inicio de su realización. Esta comunicación se efectuará también respecto de encuestas iniciadas antes de la convocatoria del periodo electoral pero que no hayan concluido en ese momento. Si a la luz de la información remitida, la JEC considera que el estudio puede implicar riesgos para la garantía de los principios de objetividad, transparencia o igualdad del proceso electoral, adoptará las medidas que considere necesarias. En todo caso, la JEC dará traslado de forma inmediata de la comunicación relativa a la realización de la encuesta a los representantes de las entidades políticas concurrentes a las elecciones en el ámbito territorial de la encuesta (**BOE nº 29, de 2 de febrero de 2024**).

- Resolución de 21 de febrero de 2024, de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se aprueban las directrices generales del Plan Anual de Control Tributario y Aduanero de 2024 (**BOE nº 53, de 29 de febrero de 2024**).

7. COMENTARIOS DOCTRINALES

7.1. La obligatoriedad de los acuerdos de las conferencias sectoriales: una lectura marcada por el principio de cooperación. Referencia especial a los acuerdos del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y a su incidencia sobre el título competencial en materia de asistencia social – Tomás Navalpotro Ballesteros (Letrado de la Comunidad de Madrid)¹

1.- Los principios de coordinación y cooperación como elementos de interrelación entre las Administraciones que ostentan competencias sobre un mismo ámbito material.

1.1. En palabras de la STS² de 20 de octubre de 2008, RC 6585/2005, que recoge doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, constituye un imperativo articular las competencias del Estado y de las comunidades autónomas asumidas, respectivamente, conforme a la Constitución Española y sus estatutos de autonomía, cuando se proyecten sobre una misma realidad. Al respecto, el tribunal de garantías constitucionales (así, en la STC 76/1983, de 5 de agosto) ha señalado que la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía, en que se apoya la organización territorial constitucionalmente establecida, implica la creación de instrumentos que permitan estructurar la actuación de las diversas Administraciones Públicas. En dicho contexto surgen, principalmente, los conceptos de colaboración, coordinación y cooperación.

Se ha significado que la colaboración reside en el deber de actuar con el resto de las Administraciones públicas para el logro de fines comunes; que la cooperación se da cuando dos o más Administraciones públicas, de manera voluntaria y en el ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos para una actuación común, y, que, finalmente, la coordinación (asignada a la Administración General del Estado) implica la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones públicas vinculadas a una misma materia para la consecución de un resultado común, cuando así lo prevea la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico³.

¹ En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales. Asimismo, es profesor asociado de Derecho Administrativo en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

² En el artículo, utilizaremos las abreviaturas STC para referirnos a las sentencias del Tribunal Constitucional y STS para aludir a las del Tribunal Supremo, debiendo entenderse en este último caso, sin necesidad de especificación, que se trata de resoluciones de su Sala de lo Contencioso-Administrativo. Por otra parte, en las citas de sentencias de dicha Sala, RC equivale a recurso de casación y Rec. a recurso contencioso-administrativo.

³ RIVERO ORTEGA, R., 2017, pág. 1.511.

1.2. Para establecer una diferenciación que proyecte cierta nitidez, se hace preciso caracterizar la cooperación por contraste con las competencias de coordinación del Estado.

El Tribunal Constitucional, en la STC 194/2004, de 10 de noviembre (FJ 8), en relación con la gestión de los parques nacionales, recordó los cánones constitucionales a que responde el principio de coordinación entre las diversas Administraciones públicas. Con cita de la STC 32/1983, de 28 de abril, matizó que aquella *«persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían la realidad misma del sistema»*, destacando también que *«la competencia estatal de coordinación general significa no sólo que hay que coordinar las partes o subsistemas... sino que esa coordinación general le corresponde hacerla al Estado»*. Esta misma línea ha sido seguida, con apoyo en la jurisprudencia constitucional anteriormente citada, en la STS de 27 de diciembre de 2017, Rec. 5058/2016.

Más en detalle, la STC 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 20), sistematizó las consecuencias que implica dicha concepción de la coordinación: la coordinación es una facultad que guarda estrecha conexión con las competencias normativas, de modo que el titular de estas últimas ostenta aquella facultad como complemento inherente; la coordinación *«conlleva un cierto poder de dirección a consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado»* (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20), y no otorga a su titular competencias que no ostente ni facultades de gestión complementarias.

1.3. En cambio, tal y como ha significado el Dictamen del Consejo de Estado (DCE) 274/2015, de 29 de abril, apelando a significativa doctrina del Tribunal Constitucional, el principio de cooperación, *«que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución»* (STC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14), dado que *«la colaboración entre la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas resulta imprescindible para el buen funcionamiento de un Estado de las Autonomías»* (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 14). Se asume así por el alto órgano consultivo que la competencia del Estado para la creación y regulación de los órganos de cooperación entronca con *«la necesidad de hacer compatibles los principios de unidad y autonomía»* (STC 214/1989, FJ 20). Aportando notas adicionales sobre su configuración normativa con igual sustento en la jurisprudencia constitucional, añade el DCE 30/2014, de 30 de marzo, *«que su celebración acontece en pie de igualdad, sin que de ello resulten ampliadas las competencias del Estado ni limitado o condicionado el ejercicio de las competencias autonómicas -SSTC 96/1986, de 10 de julio (FJ 3) y 104/1989, de 8 de junio (FJ 4) entre otras-»*.

Se deduce de lo anterior que la instrumentación de la cooperación no permite alterar las competencias de los sujetos llamados a cooperar. Así, a decir de la STC 118/1998, de 4 de junio (FJ 12), la doctrina del Alto Tribunal ha *«insistido con reiteración en la necesidad de fomentar la cooperación entre las Administraciones públicas implicadas mediante la búsqueda o creación de instrumentos que permitan articular su actuación, aunque sin alterar la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en*

relación (SSTC 77/1984, FJ 3; 76/1983, FJ 13; 227/1988, FJ 20, y 214/1989, FJ 20)». En este sentido, sus pronunciamientos con respecto de los convenios de cooperación (STC 13/1992, de 6 de febrero), las conferencias sectoriales (STC 76/1983, de 5 de agosto) o los reales decretos de traspasos (STC 11/1986, de 28 de enero).

En cuanto a ejecución del principio de cooperación en cada materia, añade la misma STC 118/1998 que, por lo general, no está predeterminada la técnica a través de la cual deba articularse. De ahí que el Alto Tribunal haya venido reconociendo cierto *«margen de discrecionalidad en la determinación de los específicos mecanismos cooperativos»*, que *«puede eventualmente comprimirse en función de la relevancia del ámbito de la política autonómica concernido en cada caso»*.

La definición legal del principio de cooperación, en cuanto principio rector de las relaciones entre Administraciones Públicas, destaca igualmente la nota de voluntariedad que lo circunda; así, el artículo 140.1.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) lo caracteriza como aquel que se produce *«cuando dos o más Administraciones Públicas, de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias, asumen compromisos específicos en aras de una acción común»*.

La idea de voluntariedad ínsita en el concepto de cooperación también ha sido subrayada por la doctrina más autorizada. De hecho, un extenso estudio doctrinal no permite detectar opiniones en sentido contrario. Destacadamente, SANZ RUBIALES⁴ explica que el ejercicio de este deber se puede plasmar en el establecimiento voluntario de relaciones entre Administraciones públicas, de tal forma que garantice que el ejercicio de las respectivas competencias por cada una de las Administraciones cooperantes sirva, de la mejor manera posible, a la consecución del interés general; que la formalización de las relaciones de cooperación interadministrativa requiere siempre la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios, y que del deber genérico de cooperar no surge ninguna obligación concreta, pero que se plasma en la adopción voluntaria de acuerdos con otras Administraciones públicas (*«En todo caso – remacha este autor-, el elemento definitorio de la cooperación es la voluntariedad de las Administraciones que cooperan»*).

De entre las posibles técnicas de cooperación que relaciona, sin carácter exhaustivo, el art. 144 de la LRJSP, nos centraremos en las conferencias sectoriales, que constituyen un instrumento orgánico de cooperación entre Administraciones Públicas.

1.5. Asimismo, se ha remarcado la posibilidad de que, sobre una determinada materia, las relaciones interadministrativas hayan de estar presididas, bien por el principio de cooperación, bien por el de coordinación. Lo que no parece posible es que ambas redunden a la vez sobre aquella, habida cuenta de la incompatibilidad entre sus diferentes conceptos, ya que *«... los denominados principios de cooperación y de coordinación responden, más que a criterios de obligada aplicación en las relaciones recíprocas de las Administraciones públicas, a formas de relacionarse, por demás alternativas e*

⁴ SANZ RUBIALES, I., 2017, pág. 2.789.

incompatibles entre sí, diferenciadas en función de la obligatoriedad o no de llevarlas a término»⁵.

2. Las conferencias sectoriales constituyen un instrumento al servicio del principio de cooperación.

2.1. Las conferencias sectoriales deben su razón de ser a la especial configuración de nuestra nación como un Estado compuesto, en que las variadas competencias del poder público se distribuyen entre diversas entidades territoriales. Su primera manifestación surgió en el ámbito de la coordinación de las haciendas públicas del Estado y las comunidades autónomas mediante la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico (LPA), en su artículo cuatro.

El Tribunal Constitucional, en la STC 76/1983, de 5 de agosto (FJ 13), de resolución del recurso previo de inconstitucionalidad planteado contra el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), las definió como órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de posibles líneas de actuación, no destinados ni a sustituir a los órganos de las comunidades autónomas ni a anular sus facultades decisorias⁶. El Consejo de Estado, en el Dictamen 1076/91, de 31 de octubre, al informar el anteproyecto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), se adhirió, haciéndola propia, a esta doctrina del Tribunal Constitucional.

2.2. Tras la introducción de la figura en nuestro derecho por la LPA, en un segundo estadio sería objeto de una regulación más extensa por la LRJ-PAC, alterada en este punto por la Ley 4/1999, de 13 de enero⁷, que, como sabemos, procedió a su modificación.

Ya en la reforma administrativa de 2015, su regulación desaparece de la legislación básica del procedimiento administrativo, actualmente constituida por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y, en cuanto materia atinente al régimen jurídico de las Administraciones Públicas (DCE 275/2015, de 29 de abril, al anteproyecto de LPAC) pasa a incorporarse, junto a materias conexas como los convenios de colaboración o los principios que rigen las relaciones interadministrativas, a la LRJSP, cuya regulación en este punto tiene carácter básico (disposición final decimocuarta).

No cabe duda de que dicha ley les ha asignado claramente el rol de instrumentos de cooperación. Esto se pone de manifiesto ya desde una apreciación simplemente

⁵ SANZ RUBIALES, I., 2017, pág. 2775.

⁶ A decir de la referida STC 76/1983, «*El legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas. De aquí que dichas Conferencias no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las Conferencias Sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción*».

⁷ Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

sistemática. En este sentido, como destacó el DCE 274/2015, de 29 de abril, sobre el anteproyecto de la LRJSP, el capítulo III del título III de esta ley se dedica a las «relaciones de cooperación», regulando con detalle diversas técnicas orgánicas como la Conferencia de Presidentes, las conferencias sectoriales y las comisiones bilaterales y territoriales de cooperación (artículos 118 a 129).

Esta particularidad de constituir un instrumento orgánico al servicio del principio de cooperación es destacada igualmente por la Exposición de Motivos de la LRJSP (VI), que cataloga a las conferencias sectoriales como técnicas de cooperación de naturaleza orgánica, al igual que la Conferencia de Presidentes y las comisiones bilaterales de cooperación.

La parte dispositiva de la de la LRJSP responde a los mismos cánones. La definición de la figura incide en la dirección apuntada al señalar el artículo 147.1 en su primer inciso que «[l]a Conferencia Sectorial es un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado».

Asimismo, la disposición final vigésima segunda del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, tanto en la modificación del artículo 142 de la LRJSP como en el añadido de su disposición adicional trigésima, reitera expresamente la caracterización de las conferencias sectoriales como órganos de cooperación.

Esta es la caracterización que tienen en el Derecho estatal, sin perjuicio de que algunas legislaciones autonómicas, utilizando la misma denominación de «conferencias sectoriales», atribuyan a los órganos así designados una función específica de coordinación (así, la balear Ley 4/2022, de 28 de junio, de consejos insulares, en sus artículos 124 y 125).

2.3. La doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo se han manifestado de forma meridiana en favor de la consideración de las conferencias sectoriales como órganos instrumentales al servicio de la cooperación interadministrativa.

En la dirección apuntada, la STC 123/2014, de 21 de julio, en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, precisó que su artículo 32.3, en línea con el artículo 7.1 a) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, se limitaba a establecer un mecanismo de colaboración, coordinación y cooperación en materia de formación profesional para el empleo a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales (actualmente Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales)⁸. Por tanto, se trataba de órganos cuya instauración, a decir del Alto Tribunal, pretendía conjugar «el ejercicio de las

⁸ Dicha conferencia sectorial aparecía preconcebida por el art. 7.1 a) de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, como el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración del Estado y las de las comunidades autónomas en materia de política de empleo, y de las comisiones de coordinación y seguimiento reguladas en los respectivos reales decretos de traspaso de funciones y servicios en materia de gestión de la formación.

competencias de las Comunidades Autónomas y de las estatales, sin que se aprecie una afección o menoscabo de aquéllas».

Por su parte, la STC 53/2016, de 17 de marzo, en relación con la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (art. 24.4 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire), la caracterizó como un órgano multilateral integrado por miembros del Gobierno de la nación y de las comunidades autónomas cuya finalidad es hacer efectivo el principio de cooperación y encauzar el ejercicio de las facultades de coordinación del Estado. Asimismo, en cuando a sus acuerdos, remarcó que vinculaban a aquellos miembros que hubieran expresado un voto favorable a su adopción, pudiendo adherirse posteriormente el resto de comunidades autónomas: *«El funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente se basa, pues, sin lugar a dudas, en los principios de colaboración, voluntariedad y consenso».*

Hay que añadir a todo ello que la STC 18/2016, de 4 de febrero, en relación con un órgano que acaparará específicamente nuestra atención, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (CTSSAAD), lo califica expresamente como órgano de cooperación.

De igual forma, el Tribunal Supremo, en la STS de 8 de octubre de 2003, RC 4869/2000 (FJ 3), basa sus pronunciamientos en el carácter no vinculante del acuerdo de la conferencia sectorial correspondiente. En la misma línea se sitúa la STS de 2 de diciembre de 2013, RC 4479/2010. Con respecto a este último precedente, la sentencia confirmada en sede casacional, de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 24 de mayo de 2010, Rec. 498/2008 (FJ 4), asumida por la Sala de casación, resulta especialmente elocuente en su motivación en el sentido de que el acuerdo de una conferencia sectorial no sustituye la capacidad decisoria de los órganos en ella representados y no se le debe reconocer eficacia normativa⁹, sino un simple carácter orientativo de la actuación de las Administraciones a las que incumbe el ejercicio de sus propias competencias en la materia¹⁰.

El Consejo de Estado también ha apostado decididamente por la caracterización de las conferencias sectoriales como órganos de cooperación. Al disertar sobre su naturaleza al hilo de lo dispuesto en el artículo 147.1 de la LRJSP (DCE 791/2017, de 28 de septiembre) recordó que *«es un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón*

⁹ Refería al respecto dicha sentencia de instancia: *«Así pues, no estamos ante una disposición de carácter general, sino ante un acuerdo que vincula exclusivamente a las partes que lo suscriben y dentro de los límites expuestos, que vienen a referirse a la adopción de un procedimiento para abordar y acordar interpretaciones comunes de la normativa estatal en la materia, dejando a salvo sus competencias -incluido el irrenunciable ejercicio de interpretación normativa por parte de cada comunidad autónoma-».*

¹⁰ Acotaba la sentencia de la Audiencia Nacional en cuanto a la configuración legal de estos órganos (art. 5.3 LRJ-PAC y art. 4 LPA), que su objeto reside en *«intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolver, con el fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación entre las distintas Comunidades Autónomas y la Administración del Estado».*

de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla». Para destacar después que «[s]us funciones se describen en el artículo siguiente, el 148, que no les otorga poder reglamentario alguno, con la sola excepción de su propio reglamento de organización y funcionamiento interno (artículo 147.3)».

Asimismo, en el DCE 1076/1991, de 31 de octubre, sobre la futura LRJ-PAC (observaciones a su artículo 5), recordó que las conferencias sectoriales no pueden sustituir a los órganos competentes de las Comunidades, ni sus decisiones pueden anular las facultades decisorias de los mismos; por el contrario, han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la deliberación sobre las oportunas líneas de acción.

Sin abandonar la doctrina consultiva, es muy significativa también la posición del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalidad de Cataluña (CGEGC) en el Dictamen 24/2015, de 17 de diciembre, sobre la LRJSP, cuya regulación en este punto consideró conforme a la interpretación sostenida hasta el momento por el Tribunal Constitucional: «*El carácter voluntario de la cooperación, desde la titularidad de las respectivas competencias, es respetado por el contenido de la letra d del artículo 140 (“de manera voluntaria y en ejercicio de sus competencias”)*».

2.4. La doctrina científica que ha dedicado particular atención a la figura ha resaltado igualmente de una forma unánime el carácter de órgano de cooperación de las conferencias sectoriales. Interesa reproducir, por su claridad, lo expuesto por DUQUE VILLANUEVA¹¹ con respecto a su regulación en la LRJ-PAC, reproducida en sus líneas esenciales por la LRJSP:

«... ya que no pueden sustituir a los órganos propios del Estado ni de cada una de las Comunidades Autónomas, ni anular las facultades decisorias, de modo que cada uno de sus miembros conserva íntegramente el ejercicio separado e independiente de sus competencias, encontrándose todos ellos en una situación de igualdad y vinculándose solo de forma voluntaria a los acuerdos o decisiones que, en su caso, adopten las conferencias sectoriales; aunque también pueden llevar a cabo funciones de coordinación en los términos ya indicados, esto es, cuando el Estado en los supuestos en los que constitucionalmente le corresponda decida ejercer en el marco de una conferencia sectorial la competencia de coordinación, que opera con carácter subsidiario a la cooperación e implica un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el ente que coordina respecto a los coordinados, pero que en ningún caso supone, sin embargo, sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sujetas a coordinación».

En una línea asimilable, PAREJO ALFONSO¹² califica a las conferencias sectoriales como técnicas orgánicas de cooperación y, en cuanto a los acuerdos adoptados

¹¹ DUQUE VILLANUEVA, J. C., 2007, pág. 116 y 117.

¹² PAREJO ALFONSO, L., 2021, págs. 417 a 419.

en su seno, destaca que suponen un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias, siendo de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), para quienes no hayan votado en contra de su adopción mientras no decidan suscribirlos con posterioridad, y, por excepción, con independencia del sentido del voto emitido, en los asuntos en los que la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación.

2.5. En ningún caso cabe considerar que las conferencias sectoriales se hayan instituido para producir una alteración del régimen competencial existente en la materia a la que afecte su ámbito de actuación. No son pocas las advertencias del Tribunal Constitucional al respecto, a las que se ha adherido el Tribunal Supremo en las ocasiones en las que ha tenido ocasión de pronunciarse sobre aspectos relativos a su actuación o régimen de funcionamiento.

Cabe destacar, por su significación, el periplo parlamentario de la LRJ-PAC, cuya configuración de la figura prevalece todavía en su legislación actual. Ha significado la doctrina que, ante la presentación de dos enmiendas en sede legislativa para incluir un inciso en la ley que salvara de forma expresa las competencias autonómicas evitando la posible imposición a las comunidades autónomas de los acuerdos de las conferencias sectoriales, se procedió a su rechazo, pero no por ser desacertadas en su fundamentación material, sino por innecesarias, al haberse excluido con rotundidad en el debate parlamentario la posibilidad de que a las comunidades autónomas se les pudieran imponer, sin más, sus acuerdos¹³.

En la referida línea, ha de advertirse que, aun en los casos en que el Estado tenga atribuidas constitucionalmente competencias de coordinación sobre el ámbito material abordado en determinada conferencia sectorial, el ejercicio de las funciones que dicho órgano tenga encomendadas no puede servir de fundamento para la transmutación del orden previo de reparto de competencias entre las Administraciones de que se trate. Así, ha recordado la STC 36/2021, de 18 de febrero, que *«La coordinación estatal no sustituye o sustrae la competencia autonómica; antes bien, “presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada (STC 27/1987), por lo que no puede servir de instrumento para asumir competencias autonómicas, ni siquiera respecto de una parte del objeto material sobre el que recaen [STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e)]” (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 8)»*. En la misma dirección abunda la STC 36/2021, de 18 de febrero, oponiéndose a que, ante la necesidad de solucionar los problemas que se hayan suscitado en cualquier sistema que requiera una gestión que favorezca la integración de actos parciales, el Estado pueda optar entre ejercer su competencia de coordinación o asumir directamente el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas, *«lo que es rotundamente contrario a la lógica constitucional que rige el funcionamiento de un Estado compuesto»*¹⁴.

¹³ DUQUE VILLANUEVA, J.C., 2017, pág. 115.

¹⁴ Sigue apuntando con tino el Alto Tribunal en la STC 36/2021, invocando la STC 106/1987, de 25 de junio (FJ 4) que *«las dificultades que pudieran existir, en primer lugar no pueden ser alegadas para eludir*

2.6. Significativamente, el propio Estado ha resaltado, por medio de su prestigiosa representación y defensa procesal, la falta de carácter vinculante para él de los acuerdos de las conferencias sectoriales, fuera de los casos en los que se ejerzan competencias de coordinación. Podemos encontrar algunas manifestaciones de ello en la práctica judicial.

Un primer ejemplo lo tenemos en la STC 179/2016, de 20 de octubre, que resume las alegaciones del Estado como parte procesal expresadas a través de su Abogacía señalando que esta *«remarca la diferencia establecida por el Tribunal Constitucional entre el concepto de coordinación -que conecta con la idea de imposición- y el concepto de cooperación -que se caracteriza por la voluntariedad-»*.

Ya en sede jurisdiccional ordinaria, cabe hacer mención de la ya citada STS de 8 de octubre de 2003, RC 4869/2000, en relación con un recurso formulado por la Junta de Extremadura contra la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sobre el Plan de Regionalización Productiva de España para la aplicación en la campaña 1997/1998 del sistema de pagos compensatorios. Según recoge la resolución judicial de referencia, la competencia en la materia era del Estado por incidir en la actividad económica general. Las alegaciones de su representación y defensa en autos (en este caso, para defender el apartamiento del Estado de lo acordado en conferencia sectorial al dictar una orden ministerial), son resumidas al FJ 2: *«(...) como alega el Abogado del Estado los acuerdos de las Conferencias Sectoriales no son vinculantes al menos si no se formalizan en convenios»*.

En parecido sentido, la posición de dicha representación y defensa procesal en el procedimiento que dio lugar a la antes examinada Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Octava, de 24 de mayo de 2010, Rec. 498/2008: *«(...) las competencias que correspondan a cada comunidad autónoma, es decir, el acuerdo de la Conferencia sectorial no sustituye la capacidad decisoria de los órganos propios, de manera que no se le puede reconocer eficacia normativa, tal como señala el Abogado del Estado, sino unos meros criterios orientativos de la actuación de las Administraciones a las que incumbe el ejercicio de sus propias competencias en la materia»*.

3- Funciones de las conferencias sectoriales. Influencia de su naturaleza sobre la fuerza de obligar de sus acuerdos.

3.1. En absoluto se podría afirmar que la regulación de la LRJSP se haya apartado un ápice de la caracterización que han conferido al principio de cooperación la jurisprudencia y doctrina anteriormente glosadas. Resulta altamente ilustrativo de ello su artículo 143 que, al establecer las líneas esenciales de la «Cooperación entre Administraciones Públicas» destaca su carácter voluntario y la necesidad de aceptación

competencias que constitucionalmente correspondan a una comunidad autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica, para justificar la negación o supresión de esa competencia. Al contrario, la existencia de competencias de ejecución autonómica supone la necesidad de establecer los instrumentos de coordinación y colaboración de las administraciones públicas implicadas».

expresa de las partes que la implementen¹⁵. El artículo 144 incide en la misma línea de resaltar la voluntariedad ínsita en el principio de cooperación, pues, al enumerar las técnicas de cooperación y referirse en concreto a la participación en los órganos de cooperación (apdo. 1.a) precisa que su cometido consiste en deliberar y, en su caso, acordar (es decir, no en imponer) medidas en las materias sobre las que tengan competencias diversas Administraciones Públicas. La importancia del consenso vuelve a ser destacada, esta vez en lo referente al funcionamiento de los órganos de cooperación, en el artículo 145.1 al indicar que tienen por objeto *«acordar voluntariamente actuaciones que mejoren el ejercicio de las competencias que cada Administración Pública tiene»*.

3.2. Dejando a un lado los aspectos organizativos, a los efectos que nos planteamos interesa igualmente fijarse en las alusiones de la LRJSP a las funciones y tipos de decisiones que pueden adoptar las conferencias sectoriales. Ambos aspectos, como enseguida se verá, aparecen entrelazados.

En cuanto a sus funciones, el artículo 148.1 distingue entre las consultivas, decisorias o de coordinación, destacando que estarán orientadas en todo caso a alcanzar acuerdos sobre materias comunes.

Por lo que se refiere a los tipos de decisiones que pueden adoptar, esta cuestión aparece regulada en el artículo 151, que las agrupa en dos categorías: los acuerdos y las recomendaciones. Las recomendaciones sirven para expresar la opinión de la conferencia sectorial sobre un asunto determinado. Sus miembros se comprometen a orientar su actuación conforme a ellas, salvo los que hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlas con posterioridad -art. 151.2 b) LRJSP-. Su falta de carácter estrictamente vinculante queda de manifiesto en el inciso final de este último apartado: *«Si algún miembro se aparta de la Recomendación, deberá motivarlo e incorporar dicha justificación en el correspondiente expediente»*.

En cambio, la regulación legal es algo más compleja en lo que se refiere a los acuerdos de las conferencias sectoriales -art. 151.2 a), primer párrafo-. Estos suponen un compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias, siendo de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con lo previsto en la LJCA, *«salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad»*. De esta forma, votar en contra es el presupuesto necesario para no estar vinculada (la comunidad autónoma de que se trate) por un acuerdo de la conferencia sectorial.

3.3. No obstante, y según ha sido apuntado anteriormente, en coherencia con su diferente caracterización, esta falta de obligatoriedad se refiere, en línea de principio y sin perjuicio de las matizaciones que se harán más adelante, al ejercicio por las conferencias sectoriales de funciones de cooperación. La disimilitud entre los principios de coordinación y cooperación es tenida en cuenta por el legislador. Así, la misma exposición

¹⁵ *«1. Las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio. 2. La formalización de relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios»*.

de motivos de la LRSJP (VI) destaca la diferente funcionalidad de ambas formas de relacionarse las Administraciones Públicas: *«la cooperación (...) es voluntaria y la coordinación (...) obligatoria»*¹⁶.

En este sentido, el artículo 151.2 a) de la LRJSP prevé también la posibilidad de que las conferencias sectoriales sirvan de cauce a funciones de coordinación ejercidas por la Administración del Estado *«de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito respectivo»*. En tal hipótesis, señala el precepto en su párrafo segundo, los acuerdos serán obligatorios para todas las Administraciones Públicas integradas en la conferencia sectorial con independencia del sentido de su voto. Este carácter vinculante queda reforzado mediante la posibilidad, igualmente prevista de forma expresa en la ley, de forzar a la Administración díscola a su ejecución ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Así, en el conflicto de competencia planteado por la Generalidad de Cataluña frente al Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción internacional, partiendo precisamente de la regulación contenida en dicho reglamento interno, la STC 36/2021, de 18 de febrero, admitió dicha posibilidad en relación con uno de los órganos del CTSSSADD, la Comisión delegada de servicios sociales¹⁷.

Igualmente, viene al caso la doctrina seguida por el CGEGC en el anteriormente citado Dictamen 24/2015, en el que se manifestó en favor de la constitucionalidad del régimen jurídico de las conferencias sectoriales en la LRJSP. En él se puso de manifiesto que, *«aun siendo órganos eminentemente de cooperación, de carácter multilateral y ámbito sectorial determinado, no existe en el orden constitucional un impedimento para que actúen también como instrumento de coordinación»*. Al respecto, el órgano consultivo recordaba lo señalado en la también citada STC 76/1983, de 5 de agosto, que, sin perjuicio de caracterizar a dichos órganos como de cooperación, admitía que *«entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos, y, en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos*

¹⁶ Señala dicha parte expositiva: *«Se aclara que las Conferencias Sectoriales podrán adoptar recomendaciones, que implican el compromiso de quienes hayan votado a favor a orientar sus actuaciones en esa materia en el sentido acordado, con la obligación de motivar su no seguimiento; y acuerdos, que podrán adoptar la forma de planes conjuntos, que serán de obligado cumplimiento para todos los miembros no discrepantes, y que serán exigibles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el acuerdo será obligatorio para todas las Administraciones de la conferencia sectorial»*.

¹⁷ Lo hizo en estos términos: *«En la composición de participan con voz y voto, junto a cuatro representantes estatales, los designados por las diecisiete comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla (art. 13.1). Adopta sus decisiones por consenso de sus miembros y, en su defecto, por el voto favorable de la administración general del Estado y de la mayoría de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla (art. 17.1). Esta configuración permite entender que se trata de un órgano y un procedimiento idóneos para articular la adopción de esta medida de coordinación, al hacer posible una acción conjunta e integrada que requiere del consenso o, en su defecto, de la decisión mayoritaria de las comunidades autónomas competentes para la tramitación de los expedientes de adopción internacional»*.

coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia» (FJ 13).

No obstante, por su trascendencia práctica, es importante traer a colación las observaciones del Consejo de Estado, apuntando en una línea crítica, en su dictamen sobre la futura LRJSP. El alto órgano consultivo, rescatando la doctrina constitucional que engarza, respectivamente, la cooperación con la voluntariedad y la coordinación con la imposición (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 8º), objetó que los acuerdos de las conferencias sectoriales, en cuanto órganos llamados a hacer efectiva la cooperación entre Estado y comunidades autónomas, no resultan idóneos para la imposición de sus decisiones: *«el carácter vinculante de los acuerdos adoptados por las Conferencias Sectoriales sólo podrá alcanzarse, en términos constitucionalmente válidos, cuando los mismos sean instrumentados a través del oportuno acto o norma del Estado»*. Queda de manifiesto que, para el supremo órgano consultivo del Gobierno de la nación, incluso cuando se trate del ejercicio de competencias de coordinación, los acuerdos de las conferencias sectoriales no constituyen un instrumento jurídicamente apto para que el Estado, o bien el común de las Administraciones que suscriban un determinado acuerdo, impongan su voluntad a las comunidades autónomas discrepantes.

3.4. Se hace necesario profundizar sobre la interpretación del presupuesto al que el artículo 151.2 a) de la LRJSP, en su párrafo segundo anteriormente referido, condiciona la obligatoriedad de los acuerdos de las conferencias sectoriales incluso para las comunidades autónomas que no hayan votado favorablemente a su adopción.

Al respecto, conviene tener en cuenta que la referida regla, que constituyó un añadido de la LRJ-PAC con respecto al primigenio régimen jurídico de las conferencias sectoriales en la LPA, encuentra su origen en la STC 76/1983, de 5 de agosto (recurso previo de inconstitucionalidad frente a la LOAPA), en que el Alto Tribunal descartó precisamente la inconstitucionalidad del régimen jurídico previsto en el proyecto de dicho texto al no incidir negativamente en las competencias autonómicas. No obstante, aun no estando planteada dicha posibilidad en el proyecto de ley, el órgano de garantías constitucionales apuntó a una posible ampliación del ámbito funcional de las conferencias sectoriales en relación con las competencias de coordinación del Estado, en cuyo caso, el alcance del acuerdo de la conferencia sectorial sería el correspondiente a la naturaleza de la competencia ejercitada (FJ 13).

La doctrina, aun no llegando al punto de adherirse expresamente al criterio expuesto por el Consejo de Estado en su dictamen sobre la futura LRJSP, ha puesto de manifiesto la importancia de la diferenciación entre los distintos tipos de competencias ejercidas ante las conferencias sectoriales.

A decir de TORNOS MAS¹⁸, la funcionalidad misma de las conferencias sectoriales se relaciona con el carácter de las competencias que invoque el Estado, de coordinación o de cooperación, ya que esto último incide en el régimen de adopción de acuerdos y en la fuerza no vinculante para las partes de dichos acuerdos: *«Así, cuando la*

¹⁸ TORNOS MAS, J., 2013, pág. 55.

Conferencia tiene como objeto una materia sobre la que el Estado posee la competencia de coordinación, este órgano puede adoptar los acuerdos por mayoría e imponerlos a las Comunidades Autónomas». En una línea similar se ha pronunciado CAMPOS ACUÑA.¹⁹

De esta forma, el carácter vinculante del acuerdo de la conferencia sectorial, con independencia del sentido del voto de la comunidad autónoma correspondiente, se contraería a las materias en las que la Constitución Española asigne competencias de coordinación al Estado, bien de forma expresa en el propio texto constitucional, bien en la interpretación que de la referida competencia haya hecho el Tribunal Constitucional. Todo ello, sin perjuicio de precisar que, en ocasiones, el Estado podrá llevar a las conferencias sectoriales asuntos sobre los que ostente competencias de coordinación con simple ánimo de asesoramiento, consulta, fomento de su participación o incluso de procurar anticipadamente su adhesión, o porque una norma lo exija así²⁰.

Puede resumirse así que, conforme a la interpretación más extendida, el Estado puede, en ejercicio de sus facultades de coordinación constitucionalmente reconocidas en determinadas materias, imponer sus decisiones a las comunidades autónomas. No obstante, como quiera que las conferencias sectoriales son -según tiene declarado el propio Tribunal Constitucional- órganos de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas, sus acuerdos no resultan el instrumento idóneo para la imposición de sus decisiones. Significadamente, a juicio del Consejo de Estado, el carácter vinculante de los acuerdos adoptados por las conferencias sectoriales sólo podría alcanzarse en términos constitucionalmente válidos cuando aquellos sean instrumentados a través del oportuno acto o norma del Estado.

En cualquier caso, no debe confundirse cierta preeminencia normalmente atribuida al Estado con respecto al régimen de funcionamiento de las conferencias sectoriales con el carácter pretendidamente vinculante de sus decisiones. En este contexto deben interpretarse, por ejemplo, la competencia de los ministros del ramo para convocarlas (arts. 61 h y 149.1 de la LRJSP), la necesaria designación como presidente de un miembro del Gobierno de la nación (art. 147.1), la facultad otorgada a quien ostente la presidencia para designar al secretario (art. 150.1) o el carácter constitutivo de su inscripción en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación (art. 147.2). Ninguno de estos aspectos lleva consigo una connotación de obligatoriedad en relación con los acuerdos que en su seno se adopten.

4-. La peculiaridad de las competencias en materia de servicios sociales.

4.1. Al hilo de lo que se acaba de exponer, conviene observar que la doctrina más autorizada no incluye las competencias relativas a los servicios o políticas sociales entre aquellas con respecto a las cuales el Estado ejerce funciones de coordinación. Así, precisamente en relación con la regulación de las conferencias sectoriales se ha dicho que el texto constitucional atribuye competencias de coordinación al Estado en los supuestos

¹⁹ CAMPOS ACUÑA, C., 2021, pág. 65.

²⁰ SANZ RUBIALES, I., 2017, pág. 2791.

previstos en los artículos 149.1.13^a, 15^a y 16^a y 156.1 CE²¹. Igualmente, el DEC 274/2015, de 29 de abril de 2015, sobre el anteproyecto de la futura LRJSP, aludiendo a la jurisprudencia constitucional previa, matiza que «*la capacidad estatal de coordinación conecta con la función legislativa que le corresponde en las diferentes materias y títulos contenidos en el artículo 149.1 CE, de tal forma que en algunas reglas está prevista explícitamente como complementaria de las bases (art. 149.1.13, y .16, por ejemplo) o como función específica (art. 149.1.15 CE) y, en otros casos, se considera inherente a la potestad normativa plena (art. 149.1.7 CE) o bien se deriva de la propia naturaleza del ámbito material o sectorial en cuestión (arts. 149.1.22 y 149.2 CE)*».

Esta interpretación rígida se deriva, además, de la cautela con la que, trayendo de nuevo a colación la doctrina del Consejo de Estado, debe ser acogida la posibilidad de que, en el seno de las conferencias sectoriales, en cuanto que órganos destinados a instrumentar la cooperación entre las diversas entidades territoriales con competencias en determinada materia, se puedan adoptar decisiones que vinculen incluso a quienes se manifiesten en contra de su adopción. La voluntariedad que se asocia a la figura de la cooperación conlleva a reconocer dicha posibilidad como una *contradictio in terminis* e interpretarla en un sentido restrictivo, limitándola a materias tasadas.

4.2. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, la claridad de la regla que establece la ausencia de obligatoriedad de los acuerdos de las conferencias sectoriales que no se correspondan con el ejercicio de competencias de coordinación por parte del Estado resulta enturbiada por el carácter impreciso de ciertos títulos competenciales contemplados en la Constitución Española, que convierte su interpretación en un camino de arduo tránsito que exige sucesivos pronunciamientos del Tribunal Constitucional. La dificultad se acentúa cuando se trata de interpretar normas legales, puesto que, como señaló la STC 111/2016, de 9 de junio (FJ 12), «*[n]o es del todo infrecuente el empleo por el legislador de términos como “coordinación”, “colaboración” o “cooperación” en un sentido que no coincide exactamente con el que se desprende de la doctrina constitucional*», sin perjuicio de que, como se encarga de precisar el Alto Tribunal, las discrepancias terminológicas no alteren el sentido último de la competencia ejercida.

En particular, nuestro estudio hace necesario verter unas someras consideraciones sobre el título competencial denominado «políticas sociales», «servicios sociales» o «asistencia social». Esta última es la denominación que utiliza la Constitución al permitir a las comunidades autónomas asumir dicha materia en su artículo 148.1.20^a.

Conviene observar que, tal y como ya hemos expuesto, nominalmente, la Constitución no hace referencia a una potestad de coordinación del Estado en este ámbito, a diferencia de lo que ocurre, verbigracia, en relación con la sanidad, materia con respecto a la cual se asigna al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación general (art. 149.1.16^a CE). El examen de las diversas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en relación con la asistencia social tampoco permite afirmar que dicho órgano haya reconocido ese tipo de título competencial en el Estado. Para llegar a esta

²¹ TORNOS MAS, J., 2013, pág. 54.

conclusión basta analizar, entre otras de posible consulta, las SSTC 21/2013, de 31 de enero; 9/2017, de 19 de enero, y 134/2020, de 23 de septiembre.

5-. El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Especial referencia a su reglamentación interna.

5.1. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LPAPAPD), a primera vista parece abordar con cierta confusión los conceptos de coordinación y de cooperación, cosa que, como ya ha sido dicho, es bastante frecuente en nuestra legislación.

Un concepto amplio de coordinación parece estar recogido en la primera utilización de dicho vocablo en la Exposición de Motivos del texto legal: *«La propia naturaleza del objeto de esta Ley requiere un compromiso y una actuación conjunta de todos los poderes e instituciones públicas, por lo que la coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas es un elemento fundamental».*

No obstante, esa misma parte expositiva utiliza posteriormente, por dos veces, el concepto de cooperación de una forma coherente con su conceptualización en el resto de la legislación, jurisprudencia y doctrina españolas. Así, cuando alude a que la ley establece una serie de mecanismos de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas y destaca la figura del CTSSAAD, *«en cuyo seno deben desarrollarse, a través del acuerdo entre las administraciones, las funciones de acordar un marco de cooperación interadministrativa, la intensidad de los servicios del catálogo, las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia, aspectos que deben permitir el posterior despliegue del Sistema a través de los correspondientes convenios con las Comunidades Autónomas»* y enfatiza que *«[s]e trata, pues, de desarrollar, a partir del marco competencial, un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias».* La segunda ocasión se produce al explicar el contenido del título I del texto legal: *«El título I configura el Sistema de Atención a la Dependencia, la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias (...). La necesaria cooperación entre Administraciones se concreta en la creación de un Consejo Territorial del Sistema, en el que podrán participar las Corporaciones Locales y la aprobación de un marco de cooperación interadministrativa a desarrollar mediante Convenios con cada una de las Comunidades Autónomas».*

Esa misma idea aparece trasladada a su artículo 8, dedicado específicamente a regular la composición y funciones del Consejo de constante referencia. Al respecto, señala su apartado 1, párrafo primero, que el CTSSAAD se crea *«como instrumento de cooperación para la articulación de los servicios sociales y la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia».* Igualmente se refleja en el artículo 10.1 al establecer que la Administración General del Estado y las comunidades autónomas acordarán en el seno del CTSSAAD *«el marco de cooperación interadministrativa que se desarrollará mediante los correspondientes Convenios entre la Administración General*

del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas». En cuanto a sus funciones, relacionadas en los apartados 1 y 2 del artículo 8 de referencia, se llevarán a efecto, según destaca el párrafo primero de ese último apartado, «[s]in perjuicio de las competencias de cada una de las Administraciones Públicas integrantes...».

Junto a ello, puede observarse a lo largo de la ley cómo, aparte del reconocimiento de funciones de cooperación propiamente dichas, se ha querido dotar de obligatoriedad a algunas decisiones del Consejo Interterritorial. Es el caso de la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas (art. 20) o de la fijación de los grados de dependencia (art. 27.2), cuyo carácter vinculante se consolida a través de su incorporación a un real decreto. También de la fijación de los criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las comunidades autónomas (art. 27.1) o de la determinación de los criterios básicos de procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y las características comunes del órgano y profesionales que procedan al reconocimiento (art. 28.5).

5.2. Por otra parte, las conferencias sectoriales deben estar dotadas de un reglamento de organización y funcionamiento interno aprobado por sus miembros. Así lo exige el artículo 147.3 de la LRJSP. En concreto, el CTSSSAAD rige su actuación por el Acuerdo de 1 de marzo de 2018, por el que dicho órgano aprobó su reglamento interno²².

Se ha puesto de manifiesto que la variedad que preside la casuística en materia de constitución de las conferencias sectoriales (creadas por la ley, institucionalizadas por acuerdo de las partes que las componen...), así como en lo concerniente a su funcionamiento (las hay que no se han reunido, otras lo han hecho exigüamente, mientras que otras, como el CTSSSAAD, tienen una operatividad innegable) se extiende al capítulo de su reglamentación, puesto que no todas disponen de una normativa interna y, entre las que la han aprobado, se pueden encontrar algunas diferencias sustanciales²³. Sin embargo, está fuera de toda duda que el reglamento interno, cuando ha sido aprobado, constituye la norma rectora de su funcionamiento, organización y régimen de adopción de acuerdos.

Todavía más, el Consejo de Estado ha venido a señalar que, no solo es que el reglamento interno pueda regular el funcionamiento interno y el sistema de adopción de acuerdos de la conferencia sectorial de que se trate, sino que el establecimiento de dicho régimen jurídico ha de realizarse precisamente a través de esa disposición. En dicha dirección apuntó el DCE 2276/2007, de 13 de diciembre, sobre el proyecto de real decreto por el que se desarrolla la Ley 56/2003, de 16 diciembre, de empleo, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del Sistema Nacional de Empleo . En concreto, en cuanto a la regulación proyectada de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, se opuso a que el reglamento estatal pudiese crear directamente la Comisión Técnica de Trabajo de Directores Generales de los Servicios Públicos de Empleo (art. 7 del proyecto sometido a dictamen) contrariamente *«al margen de autonomía que el citado artículo 5.6 de la Ley 30/1992 permite a la Conferencia Sectorial para crear sus propios*

²² Publicado por Resolución de 25 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, en el BOE de 8 de marzo de 2019.

²³ DUQUE VILLANUEVA, J. C., 2007, pág. 144.

órganos» y aconsejó que, a lo sumo, se limitara a reflejar la existencia de tal conferencia sectorial como órgano del Sistema Nacional de Empleo e instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado y la de las comunidades autónomas, y se remitiera en lo demás a la regulación que en su momento fuera establecida a través de su reglamento interno.

En la misma línea de resaltar la importancia del reglamento interno como norma que disciplina el funcionamiento de las conferencias sectoriales pueden citarse también los dictámenes del Consejo de Estado 5356/1997, de 22 de enero de 1998 (sobre la futura Ley 4/1999, de modificación de la LRJ-PAC) y 3825/1999, de 20 de enero. Igualmente, en la doctrina, la voz autorizada de TORNOS MAS incide en que su régimen de organización y funcionamiento está presidido por lo dispuesto en su ley de creación o en su reglamento interno²⁴.

En fechas cercanas, el legislador ha recordado la importancia de atenerse al régimen interno de cada conferencia sectorial en lo relativo a su funcionamiento al señalar en el artículo 6 la Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas, que modifica el 12.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que «[l]a cooperación en el marco de las conferencias sectoriales se llevará a cabo de conformidad con lo establecido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y según lo dispuesto en el reglamento interno de cada conferencia sectorial».

De todo ello se deriva la importancia de respetar esa autorregulación en lo concerniente al funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos del órgano sectorial de cooperación de que se trate.

5.3. En el caso del Reglamento interno del CTSSAAD, resulta evidente que este no permite que sus acuerdos se impongan a los miembros que hayan votado en contra de su adopción. Así, tras resaltar su artículo 2.1 que el CTSSAAD, «en su condición de Conferencia Sectorial», ajustará sus actuaciones, composición y funcionamiento «a lo establecido en el presente Reglamento», en su título III, relativo al «Régimen de funcionamiento», el artículo 17 («Votación y adopción de acuerdos del Pleno y de las Comisiones Delegadas») preceptúa, en primer lugar, que las decisiones que adopte el Consejo Territorial y sus comisiones delegadas revistan la forma de acuerdos y propuestas, dictámenes o recomendaciones, por consenso de los miembros del Consejo Territorial y, en su defecto, por el voto favorable de la Administración General del Estado y de la mayoría de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y de Melilla (apdo. 1). Muy en particular, su apartado 3 contempla que «[l]os acuerdos son de obligado cumplimiento y directamente exigibles, salvo para aquellos que hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad». Como se puede apreciar, se trata de una regla estrictamente respetuosa con lo recogido en la LRJSP, en coherencia con la caracterización de las conferencias sectoriales como órganos de cooperación.

²⁴ TORNOS MAS, J., 2013, pág. 57.

Muy significativamente, debe tenerse en cuenta que dicha conferencia sectorial fue creada por la misma LPAPAPD y que su reglamento se aprobó una vez que había sido promulgada dicha norma. Luego, si las partes, en especial la Administración del Estado, hubieran considerado que la singularidad de la materia de la atención a la dependencia requería de la posible imposición de sus acuerdos a las comunidades autónomas implicadas, incluso a las disconformes con su contenido, habrían proyectado dicha inquietud sobre la normativa interna del órgano de cooperación.

5.4. En efecto, y al hilo de lo expuesto anteriormente, cabe afirmar que, el hecho de que determinadas cuestiones que se correspondan con las funciones atribuidas al CTSSSAAD por el artículo 8 de la LPAPAPD hayan de ser tratadas en este, no significa que dicho órgano tenga la facultad de imponer la decisión mayoritaria al resto de comunidades autónomas al margen de lo previsto en el artículo 147 de la LRJSP y de su propio reglamento orgánico (art. 17).

Al respecto, debe destacarse que, cuando se trata del sistema de autonomía y atención a la dependencia, emerge un título constitucional específico, relacionado con la garantía del disfrute de los derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español (por todas, la STC 36/2016, de 3 de marzo). Sin embargo, en el caso concreto del CTSSSAAD, aunque se admita que el título competencial del artículo 149.1.1ª permite al Estado imponer cierta regulación tendente exclusivamente a la fijación 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, en ningún caso esa imposición podría devenir de un acuerdo adoptado en su seno e impuesto a las comunidades autónomas que hubieran votado en contra de su adopción y no hubieran mostrado posteriormente una voluntad específica de adherirse al mismo.

Adicionalmente, y en relación con lo que se acaba de señalar, no se debe confundir la atribución de determinadas facultades al CTSSSAAD con su asignación al Estado. Muestra de ello es lo señalado al FJ 8 de la STC 18/2016, de 4 de febrero, en relación con la encomienda a la mencionada conferencia sectorial del establecimiento, mediante el acuerdo correspondiente, de unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las comunidades autónomas. A decir de la sentencia, sin perjuicio de que pudiera considerarse que la fijación de los criterios mínimos que deben regir el reconocimiento del derecho y la valoración de la dependencia encajan en el concepto condiciones básicas al que se refiere el art. 149.1.1º de la CE en orden a garantizar una cierta homogeneidad en la composición y actuación de estos órganos en el conjunto de las comunidades autónomas, que, a su vez, deberán regular esta cuestión conforme a dichos criterios, la determinación de tales criterios de composición y actuación no corresponde al Estado, sino al CTSSSAAD: *«Es evidente, por tanto, que no concurre aquí la supuesta determinación unilateral por el Estado de los criterios relativos a la composición y a la actividad de los órganos de valoración...»*.

6. Características específicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Cuestiones sometidas a su Consejo Territorial.

6.1. Como ya se ha anticipado, en el sistema de autonomía y atención a la dependencia emerge un título constitucional específico que lo individualiza frente a otras materias relativas a los servicios sociales, consistente en la garantía del disfrute de los derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español.

La LPAPAPD se orienta a la creación de un sistema de atención a las personas dependientes, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), en que se involucran todas las Administraciones implicadas, respondiendo desde el punto de vista competencial su establecimiento y normación por parte del Estado a la asignación a este último de 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 (art. 149.1.1^a CE). Esta idea figura expresamente recogida en la LPAPAPD, al incluir su artículo 1.1 en el objeto de dicha ley, la garantía de «*un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio español*».

La STC 18/2016, de 4 de febrero, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad formalizado por la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que modificó algunos preceptos y disposiciones de la LPAPAPD, señaló que esta,

«... configura un derecho subjetivo de los beneficiarios al que se accede mediante la aplicación de un baremo o escala de valoración de la persona dependiente y que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano, a través del sistema de atención a la dependencia, que administrativamente se organiza en tres niveles y que universaliza el acceso a una red pública de servicios descentralizada en su gestión, pero que responderá a una acción coordinada y cooperativa de la Administración general del Estado y las Comunidades Autónomas, con la participación, en su caso, de las entidades locales» (FJ 7).

Algunos pronunciamientos de la comentada STC 18/2016, dentro del marco predefinido por la impugnación formulada por la Generalidad de Cataluña, pusieron de manifiesto el asidero de algunas previsiones del texto legal en el artículo 149.1.1^a de la CE. Así, se predicó tal cualidad, en primer lugar, del establecimiento de los criterios en virtud de los cuales se distribuye la financiación para atender el denominado nivel mínimo que le corresponde garantizar, en tanto que núcleo prestacional uniforme en todo el Estado. Igualmente, de la decisión de considerar como criterio de reparto, además del grado de dependencia y del número de beneficiarios, el relativo al número y tipo de prestaciones que efectivamente reciben los beneficiarios (ambas declaraciones en relación con lo dispuesto en el artículo 22.3 de la ley). En segundo lugar, y en relación con la modificación del artículo 27 de la LPAPAPD, se estableció que el último inciso del artículo 27.1 que habilitaba al CTSSSAAD para acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las comunidades autónomas, constituye «*una delimitación del marco organizativo que posibilita el ejercicio mismo del derecho*».

De la misma manera, en relación con las modificaciones principales de la LPAPAPD, señaló, respectivamente, la habilitación del Estado en orden a que una determinada prestación económica, la de asistencia personal, pueda ser reconocida a todas las personas en situación de dependencia con independencia de su grado; para contemplar la existencia de las mismas modalidades de protección a las personas en situación de dependencia regulando la doble dimensión del servicio de ayuda a domicilio y expresando un criterio de preferencia de unos servicios, los relacionados con la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria, frente a los relativos a la atención de las necesidades domésticas o del hogar de manera que no puedan prestarse los unos sin los otros, o para determinar el régimen de incompatibilidad de prestaciones en el artículo 25 bis.

Más recientemente, la STC 36/2022, de 10 de marzo, esta vez en relación con la impugnación por el Estado de la Ley del Parlamento de Cataluña 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social, ha incidido en la inclusión de la materia «asistencia a la dependencia» en la más amplia de la «asistencia social», esta vez en lo concerniente a la creación y regulación de las tasas por prestación de los servicios de atención asistencial del catálogo del SAAD (FJ 4).

6.2. No obstante, la regulación de la materia, aun basada en dicha competencia exclusiva estatal, ha de hacerse de forma compatible con las competencias autonómicas en materia de asistencia social, idea esta última reiterada en la exposición de motivos de aquel texto legal.

Así, debe tenerse en cuenta que el título competencial de referencia habilita al Estado para regular las condiciones básicas, en este caso para que todos los españoles disfruten del derecho subjetivo instituido por la LPAPAPD a la promoción de la autonomía personal y la atención a la dependencia a través del SAAD. Según doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, la capacidad para el establecimiento de las condiciones básicas no faculta a su titular para aprobar una regulación de detalle.

Se ha significado en la doctrina²⁵ que el concepto de «condiciones básicas» fue definido por el Tribunal Constitucional a raíz de la STC 61/1997, de 20 de marzo (sobre el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio). En ella quedaron sentados algunos aspectos fundamentales que condicionan el ejercicio del expresado título competencial: a) Faculta al Estado para actuar en el ámbito normativo. b) Se refiere estrictamente a las condiciones que guarden una relación estrecha, directa e inmediata con los derechos que la Constitución reconoce. c) Su ejercicio queda contraído al «contenido primario del derecho» (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas), así como a los elementos que guarden una relación necesaria e inmediata con dicho contenido (determinación del ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho, marco organizativo que posibilite su ejercicio, etc.). d) La fijación de

²⁵ PEMÁN GAVÍN, J., 2008, pág. 2269.

esas condiciones no implica una «igualdad formal absoluta». e) No se confunde con el concepto de legislación básica.

6.3. De esta forma, debe resaltarse que el ejercicio de esta cláusula habilitante de la intervención normativa estatal no impide el establecimiento de una regulación autonómica sobre la materia de que se trate, antes bien encuentra fundamento en la distribución de determinados títulos competenciales entre las diversas entidades territoriales autonómicas que componen el Estado compuesto español. Baste con traer a este trabajo algunos pasajes de la jurisprudencia constitucional²⁶:

- *«El art. 149.1.1ª CE no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7).*
- *«El propio tenor literal del precepto deja claro que la igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (lo que por otra parte sería incompatible con la opción por un Estado organizado en la forma establecida en el título VIII de la Constitución), sino la que queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas, que, por tanto, establecen un mínimo común denominador y cuya regulación, ésta sí, es competencia del Estado» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3).*
- *«... no reserva al Estado un ámbito material sino que lo habilita a condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas con el fin de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales» (STC 5/2020, de 18 de junio, FJ 7).*
- *«... no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica» (ídem).*
- *«... se limita al establecimiento de las condiciones básicas imprescindibles o necesarias para garantizar la igualdad, por lo que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho o deber de que se trate» (ibidem).*
- *«... no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 9).*
- *«... su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán*

²⁶ Significativamente, estos aspectos son destacados por el Tribunal Constitucional. Vid., al respecto, el documento denominado «JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL ARTÍCULO 149.1 Y 2 CE (PRONTUARIO)», Secretaría General del Tribunal Constitucional, edición de mayo de 2022, publicado en su propia página web.

siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7).

6.4. Sin perjuicio de lo anterior, y como también se ha reflejado en este trabajo, puede observarse a lo largo de la ley cómo, en algunas ocasiones, previo su paso por el CTSSAAD, determinados acuerdos anteceden a la correspondiente regulación del Estado mediante real decreto. Es el caso del establecimiento de los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo, y la compatibilidad e incompatibilidad entre ellos (art. 10.3); de la cuantía de las prestaciones económicas (art. 20) o del baremo para la aplicación de los grados de dependencia (art. 27.2). En estos casos, la fuerza vinculante de estas medidas para las comunidades autónomas discrepantes del acuerdo correspondiente vendría dada por su incorporación a la normativa estatal.

7.- A modo de epílogo.

La cuestión en la que hemos centrado nuestro estudio no responde a un mero ejercicio teórico o doctrinal. En la pasada legislatura se produjeron controversias en el seno del CTSSAAD a consecuencia de los intentos del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 de imponer, bien la voluntad del propio ministerio pretiriendo las competencias autonómicas en la materia, bien la mayoritaria manifestada en los acuerdos adoptados en dicha conferencia sectorial a las comunidades autónomas cuyas representaciones habían votado en contra de su adopción. En particular, se intentó imponer a dichas Administraciones un determinado modelo de residencias de mayores, lo cual, ciertamente, y aunque no haya sido objeto de nuestro estudio, parece ir más allá de las atribuciones de la Administración del Estado, orientadas a la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el disfrute de un determinado derecho de índole prestacional. Del mismo modo, en una decisión jurídicamente discutible, se ha llegado a condicionar la financiación de los servicios a recibir por los ciudadanos de determinada comunidad autónoma a la previa suscripción de los acuerdos del CTSSAAD, a los que mayoritariamente, aunque no de forma unánime, habían prestado su conformidad algunas comunidades autónomas. No conviene omitir, por ello, una reflexión sobre los títulos competenciales ejercidos por cada cual, que, en una práctica presidida por el principio de lealtad institucional -art. 3.1.e) y 140.1.a) de la LRJSP-, evitaría el surgimiento de situaciones conflictivas.

Frente a ese riesgo, lo expuesto hasta ahora permite concluir que el principio de cooperación, a cuyo servicio responde la creación del CTSSAAD en cuanto especie del género «conferencia sectorial», supone una respuesta constitucional y legislativa a la estructura político-administrativa de nuestra patria como un Estado compuesto y conlleva el deber de las Administraciones concernidas de ponerlo en práctica cuando se trata del ejercicio de competencias compartidas o concurrentes sobre un determinado ámbito de la realidad social. Tal y como ha sido caracterizada por el Tribunal Constitucional, la cooperación, frente a la coordinación, se basa en la voluntariedad y no en la imposición. En este contexto jurídico, las conferencias sectoriales se han configurado desde su creación por la LPA como técnicas orgánicas de cooperación interadministrativa. Esta característica

se mantuvo en su regulación general establecida en la LRJAPPAC y continúa en la vigente LRJSP.

La funcionalidad de los acuerdos que pueden adoptar las conferencias sectoriales está condicionada por el ámbito sectorial que constituya su objeto de actuación en la medida en que implique el ejercicio de competencias de coordinación del Estado. En la materia conocida como «políticas sociales», «servicios sociales» o «asistencia social», asumida por la generalidad de comunidades autónomas en sus estatutos de autonomía, no puede detectarse, en principio, una competencia de coordinación estatal. Ninguna de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional sobre ella permiten llegar a tal conclusión.

La aprobación de la LPAPAPD, así como la creación del SAAD que la misma efectúa, se basa en la competencia estatal para la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Ello le faculta para el establecimiento de unas pautas comunes que, según resalta de forma reiterada la ley, debe respetar las competencias asumidas por las comunidades autónomas en materia de asistencia social conforme al artículo 149.1.20 de la CE.

La fijación de esas condiciones básicas permite que, excepcionalmente, el Estado pueda imponer determinadas decisiones a las comunidades autónomas, en ocasiones previo acuerdo del CTSSSAAD. En tales casos, por lo general, la LPAPAPD hace una llamada a la aprobación de la regulación correspondiente mediante un real decreto. Sin embargo, tal previsión no autoriza al establecimiento de una regulación de detalle que condicionara el ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales por parte de las comunidades autónomas.

Finalmente, no hay que olvidar que el régimen de funcionamiento y adopción de acuerdos del CTSSSAAD está regulado por su Reglamento interno de 1 de marzo de 2018. En él no se prevé que sus acuerdos puedan ser impuestos a las comunidades autónomas que hayan votado en contra de su aprobación.

Bibliografía

CAMPOS ACUÑA, CONCEPCIÓN, «Comentarios a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público», El Consultor de los Ayuntamientos, 2ª ed., 2021, pág. 65.

DUQUE VILLANUEVA, JUAN CARLOS, «Las Conferencias Sectoriales», Revista de Derecho Constitucional nº 79, enero/abril de 2007, pág. 116 y 117.

GARCÍA GONZÁLEZ, ALBERTO, «Los convenios. Relaciones interadministrativas. Relaciones de cooperación: especial referencia a la Conferencia de Presidentes, Conferencias Sectoriales, Comisiones Sectoriales, Comisiones Bilaterales de Cooperación y Comisiones Territoriales de Coordinación, Relaciones electrónicas entre las Administraciones», en «Lecciones Fundamentales de Derecho Administrativo. Parte

General y Parte Especial», Thomson Reuters-Aranzadi (obra realizada por abogados del Estado), 2ª ed., Cizur-Menor (Navarra) agosto de 2018, págs. 505 a 507.

PARADA VÁZQUEZ, RAMÓN, «*Derecho Administrativo I. Introducción. Organización administrativa. Empleo público*», Open, 24ª edic., 2014.

PAREJO ALFONSO, LUCIANO, «*Lecciones de Derecho Administrativo*», Tirant lo Blanch, 11ª ed., 2021.

PEMÁN GAVÍN, JUAN, «*La cláusula de igualdad en las condiciones básicas*», en MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE Y MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Dirs., «*Comentarios a la CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. XXX ANIVERSARIO*», Fundación Wolters Kluwer, Las Rozas (Madrid), diciembre de 2008.

RIVERO ORTEGA, RICARDO, «*El sector público administrativo*», en GAMERO CASADO, EDUARDO, Dir., «*Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del Sector Público*», Tirant lo Blanch, 2017.

SANZ RUBIALES, ÍÑIGO, «*Marco general de las Relaciones interadministrativas*», en GAMERO CASADO, EDUARDO, Dir., «*Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del Sector Público*», Tirant lo Blanch, 2017.

TORNOS MAS, J., «*Las Administraciones públicas y sus relaciones*», en «*Comentarios a la Ley 30/92*», Dir. MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN y NICOLÁS MAURANDI GUILLÉN, Ed. Lex Nova-Thomson Reuters, 2013.

7.2. Posibilidad de ampararse en la disposición adicional centésima trigésima octava de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, a fin de fijar, para los convenios reguladores de las relaciones jurídicas entre el Consorcio Regional de Transportes de Madrid y las empresas concesionarias, un plazo de duración superior al previsto en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público – Cristina Recarte Llorens (Letrada de la Comunidad de Madrid)²⁷

Recientemente, se ha planteado la posibilidad de ampararse en la disposición adicional centésima trigésima octava de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, a fin de fijar, para los convenios reguladores de las relaciones jurídicas entre el Consorcio Regional de Transportes de Madrid y las empresas concesionarias, un plazo de duración superior al previsto en el artículo 49.h) de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, en adelante).

A tenor dicha disposición adicional, “*con vigencia indefinida y a los efectos del artículo 49. h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, los convenios cuyo objeto sea la ejecución de infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y marítimo tendrán la duración que corresponda al programa de ejecución o financiación de estas, que deberá incorporarse como anexo a la memoria justificativa del convenio, y cuyo plazo inicial no podrá superar los diez años. Las partes podrán acordar su prórroga, antes de la finalización del plazo final, por un período de hasta siete años adicionales*”.

En este punto, debemos recordar que el artículo 49.h) de la Ley 40/2015 exige, dentro del contenido mínimo de todo convenio, que se haga constar el “*plazo de vigencia del convenio teniendo en cuenta las siguientes reglas:*

1.º Los convenios deberán tener una duración determinada, que no podrá ser superior a cuatro años, salvo que normativamente se prevea un plazo superior.

2.º En cualquier momento antes de la finalización del plazo previsto en el apartado anterior, los firmantes del convenio podrán acordar unánimemente su prórroga por un periodo de hasta cuatro años adicionales o su extinción” (el subrayado es nuestro).

Con base en estos preceptos, se ha manifestado en varias ocasiones por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid la conveniencia de proceder al cambio normativo necesario para que los convenios administrativos en materia de infraestructuras de transporte puedan ostentar una duración superior, habida cuenta de la compleja naturaleza de este tipo de infraestructuras, que hace muy difícil encontrar amparo en convenios de duración tan corta.

²⁷ En la actualidad ocupa el puesto de Letrada Jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Vivienda, Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid.

En efecto, como se ha visto, el artículo 49.h) de la Ley 40/2015 impone una regla de duración que ostenta carácter básico, si bien habilita la posibilidad de que los órganos competentes sobre la materia puedan aprobar normativamente una duración superior.

Al respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2018, de 13 de diciembre, afirma que *“la nueva regulación no establece un régimen jurídico completo del convenio administrativo. Se contrae sustancialmente a la fijación de límites relacionados con la eficiencia del gasto público y la estabilidad presupuestaria, en consonancia con las recomendaciones de la moción del Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales sobre “la necesidad de establecer un marco legal para el empleo del convenio de colaboración por las Administraciones públicas”. (...) Esta previsión cristaliza una opción político-legislativa que imposibilita las prórrogas superiores. Sin embargo, hay que tener en cuenta, de una parte, que se trata de una previsión estrechamente vinculada al ciclo político y al acervo presupuestario español que racionaliza el gasto público y facilita el control económico-financiero, sin imposibilitar la regulación y la utilización del convenio como instrumento para atender necesidades duraderas o permanentes. Y de otro lado, no ha de olvidarse que, mediante una norma legal o reglamentaria, las Comunidades Autónomas pueden regular plazos de duración de los convenios tan largos como quieran [art. 49 h).1]”*.

De conformidad con lo expuesto, son los órganos titulares de la competencia de que se trate los que deben regular el incremento de la duración de los convenios de dicho ámbito competencial, pues, como afirma la citada STC 132/2018, *“(...) Las Comunidades Autónomas pueden establecer plazos superiores mediante normas legales o reglamentarias, adoptadas en ejercicio de sus competencias sectoriales o de desarrollo de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. También, los entes locales mediante ordenanzas locales en el ámbito de sus competencias. (...)”*.

En el ámbito madrileño, se puede citar como precedente del uso de esta habilitación el de los convenios singulares que se celebran por la Comunidad de Madrid para la vinculación de hospitales generales del sector privado al sistema público de salud, cuya duración máxima se reguló a través de los Decretos 5/2021, de 27 de enero, y 60/2023, de 24 de mayo, por los que se modifica el Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid, para regular el plazo de los convenios que celebren las universidades públicas de la Comunidad de Madrid con hospitales privados.

Sin embargo, en el ámbito de las infraestructuras ferroviarias madrileñas no existe, en la actualidad, normativa alguna que apruebe una duración específica para los convenios que se suscriban en este sector, ante lo cual, se ha planteado la posibilidad de ampararse en esa previsión consignada en la disposición adicional centésima trigésima octava de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, en la que –como se ha expuesto– se indica que *“los convenios cuyo objeto sea la ejecución de infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y marítimo tendrán la duración que corresponda al programa de ejecución o financiación de estas, que deberá incorporarse como anexo a la memoria justificativa del convenio, y cuyo plazo inicial no podrá superar*

los diez años”, añadiendo que “las partes podrán acordar su prórroga, antes de la finalización del plazo final, por un período de hasta siete años adicionales”.

Pues bien, esta posibilidad debe ser rechazada, a la luz de la naturaleza propia de las leyes anuales de presupuestos definida por el Tribunal Constitucional.

Así, debemos recordar, con base en la STC 61/1997, de 20 de marzo, que el Tribunal Constitucional, desde la temprana STC 27/1981 y a lo largo de numerosas sentencias posteriores, ha elaborado una doctrina sobre los límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos del Estado y a su utilización como instrumento de la legislación para introducir en el ordenamiento jurídico *“disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7º del art. 134 C.E.)”*, en los siguientes términos:

“La Ley de Presupuestos, que se configura como una verdadera Ley, no obstante sus peculiaridades, en el ejercicio de una función o competencia específica desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 C.E.), tiene un contenido mínimo, necesario e indisponible -esencial, porque no puede faltar y que cualifica a una Ley como de Presupuestos en el sentido constitucional del concepto: “aquella que, como núcleo fundamental, contiene la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, las previsiones de ingresos y las autorizaciones de gastos para un ejercicio económico determinado” (STC 126/1987, fundamento jurídico 5º)-constituido por “la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos” y un contenido posible, no necesario y eventual, integrado por materias distintas a ese núcleo esencial “que no siendo estrictamente presupuestarias inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan”.

Pero aun aceptando la posibilidad de que las Leyes anuales de Presupuestos puedan contener disposiciones o regulaciones materiales de esa naturaleza, este Tribunal ha declarado igualmente “que este contenido eventual sólo tiene cabida dentro de límites estrictos”, que la doctrina de la STC 76/1992, fundamento jurídico 4º apartado a) -que reiteramos ahora- ha resumido concluyendo que “para que la regulación por Ley de Presupuestos de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitaciones de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno”. “El cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del Poder Legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 C.E., esto es, la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 C.E.)”.

Así las cosas, cuando la disposición adicional centésima trigésima octava de la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 prevé una duración máxima de diez años para *“los convenios cuyo objeto sea la ejecución de infraestructuras de transporte terrestre, aéreo y marítimo”*, no está estableciendo una regulación básica aplicable a todas las administraciones públicas, sino que se está refiriendo a sus propias infraestructuras –sobre las que tiene competencia exclusiva-, con objeto de modular su política de gastos e inversiones de una forma indirecta, de conformidad con lo expuesto por el Alto Tribunal.

Cabría cuestionarse si, a la luz de la cláusula de supletoriedad del derecho estatal, consagrada en el artículo 149.3 CE (*“el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas”*), podría aplicarse la disposición adicional centésima trigésima octava en el ámbito autonómico madrileño con carácter supletorio.

Sin embargo, esta opción debe ser, igualmente, desechada, pues, como afirma la STC 90/2012, de 7 de mayo, *“la aplicación de Derecho supletorio ha de partir de la constatación de la existencia de una laguna, de un vacío de regulación”*, añadiendo la STC 157/2004, de 21 de septiembre, que *“es dentro de la regla de distribución de competencias donde la supletoriedad debe operar. Por tanto, no es posible la aplicación supletoria del Derecho estatal si resulta contrario al reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas efectuado por las normas del bloque constitucional. El Derecho estatal sólo podrá ser aplicable en segundo grado si es válido, esto es, si ha sido aprobado con el respaldo de un título que pertenezca directa o residualmente al Estado y permita su aplicación en primer grado en la totalidad o en parte del territorio nacional”*.

En el presente caso, sin embargo, no se aprecia la existencia de laguna, pues el artículo 49.h) de la Ley 40/2015 fija un plazo de duración para todo convenio con carácter general y de plena aplicabilidad para todas las administraciones públicas –al constituir legislación básica mínima- pudiendo la administración competente –en nuestro caso, la Comunidad de Madrid- aprobar normativamente una duración superior en aquellos sectores materiales en los que ostente competencia.

No habiéndose producido tal regulación normativa, procederá aplicar el artículo 49.h) a la duración del convenio de que se trate.

7.3. Alcance de la obligación de desglose del presupuesto base de licitación en los contratos cuyo importe se determina a través del sistema de precios unitarios – Francisco A. Bravo Virumbrales (Letrado de la Comunidad de Madrid)²⁸

El artículo 100 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), impone en su apartado 2 la obligación de desglosar el presupuesto base de licitación de los contratos del sector público, a fin de garantizar que el mismo sea adecuado a los precios de mercado. Dicho desglose, según el referido precepto, ha de tener el siguiente alcance:

“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

Idéntica obligación se establece, en el ámbito de los denominados «sectores excluidos», por el artículo 43.5 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

Sin embargo, el rigor del deber de desglose ha sido matizado por los tribunales de contratación administrativa, especialmente en lo que atañe a los costes salariales que figuran en la frase final de ambos preceptos. En este sentido, el Acuerdo 44/2020 de 19 de junio de 2020, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (recurso 31/2020), remitiéndose a la Resolución 633/2019, de 13 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (rec. 549/2019), ha puntualizado que *“que dicha determinación legal no se aplica a los contratos de suministro ni a los de obras, y tampoco a todos los de servicios, sino solo a algunos de estos, que serán aquellos en que concurre el requisito especificativo de que los costes salariales de los trabajadores empleados en la ejecución formen parte del precio total del contrato”.*

De este modo, para que resulte exigible el desglose de los costes salariales, no basta con que existan –por muy relevantes que sean– costes laborales de los trabajadores empleados para la ejecución del contrato, sino que, como explica la Resolución nº 360/2020, de 12 de marzo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales,

²⁸ En la actualidad ocupa el puesto de Letrado Jefe de la Subdirección General de Asistencia Jurídica Convencional, Asuntos Constitucionales y Estudios en la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

“implica no solo que sea un coste, sino que sea precio, es decir, que forme parte del precio como un elemento de él, esto es, integre el precio porque éste se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o mes o años o por horas o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborables o por días festivos”.

Otro supuesto en que se atenúa la exigencia de desglose es en el caso de los acuerdos marco y de los sistemas dinámicos de adquisición; en estos casos, por aplicación directa del apartado 3 del propio artículo 100 de la LCSP, que excepciona estos métodos de racionalización técnica de la contratación de la necesidad misma de aprobar un presupuesto base de licitación, sin perjuicio de determinar su valor estimado (art. 101.13 LCSP) y de fijar el presupuesto base de los contratos basados derivados de aquellos.

A diferencia de las dos atenuaciones anteriores, que vienen amparadas por el propio tenor del artículo 100 de la LCSP, existe un tercer caso no previsto en el mismo, pero de gran relevancia práctica, en que se ha modulado el deber de desglose, que es el relativo a aquellos contratos en que su cuantía viene determinada por el sistema de precios unitarios; posibilidad permitida por el artículo 102.4 de la LCSP, conforme al cual *“El precio del contrato podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato”.*

Como es sabido, los precios unitarios se emplean con relativa frecuencia para todos aquellos suministros y servicios en los que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato no puedan determinarse con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas a las necesidades del órgano de contratación – previéndose expresamente en los arts. 16.3.a) y 17 LCSP, respectivamente-, así como para la contratación de obras, pudiendo incluso acudir a un sistema mixto de precios determinados en parte a tanto alzado y en parte por precios unitarios (art. 241.3.a) LCSP).

Pues bien, como se ha anticipado, para los contratos por precios unitarios, el artículo 100 de la LCSP no contempla excepción alguna en cuanto a la obligación de desglose del presupuesto base de licitación, a pesar de lo cual dicha obligación ha sido matizada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, pudiendo citar su Resolución nº 633/2019, de 13 de junio (rec. 549/2019), que señala al respecto lo siguiente:

“Con carácter previo a pronunciarnos sobre la concreta alegación formulada por la recurrente, es preciso efectuar ciertas precisiones sobre el sentido del mandato contenido en el artículo 100.2, en particular el último inciso de su párrafo único, que determina lo siguiente: “2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del

contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”. Ese precepto viene a determinar que, en la elaboración del presupuesto del contrato, es decir, el importe máximo de gasto que podrá suponer para el OC el contrato, impone su ajuste a precios de mercado y el desglose del mismo con indicación de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. Obviamente, si el precio de mercado se determina ex artículo 102.4 en términos unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o de las distintas prestaciones parciales que integran el objeto del contrato o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, es evidente que el presupuesto podrá, e incluso deberá, formarse y desglosarse por unidades de precio de mercado que entreguen o ejecuten hasta el número máximo previsto en el PCAP, sin necesidad ni obligación de desglosar en todo caso los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos en que incurra el suministrador o el prestador del servicio, en cuanto son innecesarios si se demandan por el órgano de contratación en la licitación en la forma de unidades a precio unitario, y no de prestaciones según costes de prestación” (el subrayado es nuestro).

La doctrina precedente ha sido reiterada en posteriores resoluciones del mismo tribunal, entre las que pueden citarse las núms. 80/2022, de 20 de enero (recs. 1846 y 1851/2021), y 170/2023, de 17 de febrero (rec. 30/2023).

Más categórica aún se muestra la Resolución nº 177/2020, de 6 de febrero (rec. 1579/2019), que distingue entre el deber de desglose a realizar en los presupuestos determinados a tanto alzado o por precios unitarios del modo que sigue:

“En nuestro caso, el presupuesto se ha determinado sobre la base de precios unitarios por unidad de ejecución, que, a su vez, son exactamente los mismos que se vienen aplicando en el contrato actual con el mismo objeto en ejecución, por lo que es indudable, por tanto, que el presupuesto fijado en base a precios unitarios por unidad de ejecución o de prestación es correcto en cuanto calculado en una forma admitida por la norma, que atiende y protege el interés público perseguido mediante el contrato y respeta el principio de concurrencia.

[...] es evidente que basta con consultar y aplicar los demandados en el mercado para que se cumpla la exigencia legal de que el órgano de contratación cuide de que el presupuesto base de licitación del contrato se fije según precios de mercado, en concreto teniendo en cuenta las tarifas aplicadas por los prestadores de esos servicios, por lo que la prevención referida a que en la fijación del presupuesto se desglose el presupuesto en el PCAP o en el documento regulador del contrato indicando los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, se cumple en nuestro caso, porque al tratarse de precios unitarios por informe según precios unitarios de mercado, el órgano de contratación al elaborar el presupuesto no calcula nada porque no tiene que hacerlo, ni costes directos e indirectos ni gastos eventuales para determinar unos precios por informe cuyos importes le vienen dados y determinados por los de mercado; pero sí cumple

la exigencia legal pues el presupuesto se determina e integra por esos precios unitarios por unidad de ejecución y por el número de dichas unidades de ejecución.

Ampara la anterior afirmación el párrafo primero del artículo 309 de la LCSP, en cuanto prevé diversos sistemas de determinación del precio en los contratos de servicios, algunos de los cuales determinan el precio total a pagar en unidades de ejecución, a tanto alzado cuando no es posible o conveniente su descomposición, mediante tarifas o una combinación de varias de esas modalidades, lo que hace que se cumpla la norma de fijación de un presupuesto suficiente a precios de mercado y su descomposición, aunque no se efectúe siempre en términos de costes directos e indirectos, lo cual solo procede en aquellos casos en que el precio a pagar se estime en relación a los diversos componentes de la prestación (el subrayado es añadido)”.

Todo ello, sin perjuicio de cuidar que todos los costes y gastos que puedan derivarse de la ejecución del contrato se encuentren contemplados en el presupuesto base de licitación, sin que existan partidas que puedan quedar excluidas del mismo (*vid*, por todas, la Resolución nº 1374/2022, de 3 de noviembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (rec. 1284/2022)), y de que puedan incluirse los costes indirectos, gastos generales y beneficio industrial en aquellos supuestos en que se den las causas al efecto, pues como señala el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias en su Resolución nº 78/2022, de 24 de febrero, “*partiendo de la base de que el órgano de contratación ha fijado los precios unitarios de las partidas que integran el objeto del contrato hasta alcanzar el precio unitario máximo estimado, conforme a la doctrina expuesta, no hay necesidad ni obligación de desglosar en todo caso los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, si bien, conforme a los términos de la cláusula 5 del PCAP y a la memoria justificativa, sí se ha incorporado de forma desglosada de los costes directos, indirectos y otros gastos, dando la suma de todo ello que no se aprecie vulneración del contenido del artículo 100.2 de la LCSP*”.