ADMINISTRACION DE JUSTICIA

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA (SEDE DE SEVILLA)

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA.

Recurso n.° 333/2025

SENTENCIA N° 739/26

Iltma Sra. Presidenta

Doña [XXXXX]

Iltmos. Sres. Magistrados

Don [XXXXX]

Don [XXXXX]

En la Ciudad de Sevilla a Seis de Octubre de 2026. La Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, ha visto el recurso referido al encabezamiento, interpuesto por el Sindicato Andaluz de Funcionarios representado por el Procurador Sr. [XXXXX] [XXXXX] contra Resolución, de 19 de marzo de 2025, de la Viceconsejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Consejería de de la Junta de Andalucía representada y defendida por Letrado de su Gabinete Jurídico.

Ha sido parte codemandada TECNOLOGÍAS Y SERVICIOS AGRARIOS, S.A., S.M.E.,M.P. (TRAGSATEC representada por la Procuradora Sra. [XXXXX]

[XXXXX] La cuantía del recurso es indeterminada. Es ponente el Iltmo. Sr. D. [XXXXX]

VERSIÓN ANONIMIZADA PARA DIFUSIÓN PÚBLICA
Sentencia n.º 739/2026, de 6 de octubre, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Se han suprimido exclusivamente datos identificativos y elementos de verificación electrónica. El contenido jurídico y el fallo permanecen inalterados. Esta versión no constituye una copia auténtica verificable electrónicamente.

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El recurso se interpuso contra la resolución que se cita en el fundamento de derecho primero.

SEGUNDO.- En su escrito de demanda la parte actora interesó de la Sala el dictado de Sentencia que anule la resolución impugnada.

TERCERO.- En su contestación a la demanda la Administración y la codemandada solicitaron de la Sala el dictado de Sentencia que desestime íntegramente el recurso.

CUARTO.- No se ha practicado prueba. Las partes han formulado sus respectivos escritos de conclusiones.

QUINTO.- Señalada fecha para votación y fallo, ha tenido lugar el día Seis de Octubre de 2026.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna la Resolución, de 19 de marzo de 2025, de la Viceconsejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda por la que se encarga a la empresa pública Tecnologías y Servicios Agrarios S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC) la ejecución de actuaciones y tareas de apoyo administrativo en la gestión de los expedientes de concesión de las ayudas con cargo a distintos programas que se citan.

Destaca desde su inicio la demanda que "se cuentan por decenas los encargos, encomienda de gestión a esta entidad, convertida con el paso del tiempo en una Administración paralela, dentro de la propia Administración. El peligro que ello conlleva, es que los citados encargos, con idénticas

excusas, falta de personal técnico cualificado, sobrecarga de trabajo y agilización de los trámites administrativos, se perpetúan a lo largo del tiempo, convirtiendo al personal de TRAGSA y de su filial, en un cuasi empleado público".

Todo ello comporta el riesgo, entre otros, de que el tratamiento de datos quede en manos de personal ajeno a la administración; o que no ostenta la condición de funcionario público. E invoca la doctrina jurisprudencial que apoya su tesis.

SEGUNDO.- La demandada opone en primer lugar que está acreditada la insuficiencia de medios propios de la administración para llevar a cabo los distintos programas a los que se refiere la resolución impugnada.

Y sobre la necesidad de encargo a medio propio dice que una vez iniciada la ejecución de los encargos descritos en los apartados precedentes a TRAGSATEC, (Ecovivienda y Bono Alquiler Joven) se comprueba que los efectivos originalmente previstos, unidos al personal adscrito a los Servicios de Vivienda y Servicios de Rehabilitación y Arquitectura de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, son insuficientes para el elevado número de solicitudes, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo. Con los datos recogidos en los apartados precedentes para cada una de las ayudas, los efectivos actualmente disponibles, y una estimación de 4 expedientes por persona y día, se realiza una proyección de 3,60 meses para la resolución de las ayudas. Téngase en cuenta que, para realizar los cálculos, se han incluido 60 días hábiles en concepto de subsanación, aportación de documentación, alegaciones y fiscalización previa de los expedientes.

En consecuencia, sin cambios de plantilla, resulta imposible dar cumplimiento en plazo a los hitos y objetivos exigidos. Y en todo caso, tal incumplimiento es incompatible con la naturaleza del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, pues su ejecución se rige bajo el principio del compromiso con el resultado.

Asimismo, desde una perspectiva cualitativa, el cumplimiento de los plazos requiere personal destinado a tareas de carácter administrativo. La presencia de dicho personal redundaría en una mayor eficacia en el desempeño de las funciones de asistencia técnica. Como consecuencia, se conseguiría una mayor eficiencia en el uso de los recursos financieros destinados al logro de las metas referidas anteriormente.

Y es que, en conclusión, la Administración debe continuar con la incorporación de efectivos para el apoyo en la gestión de estas ayudas, dado que las alternativas puestas de manifiesto anteriormente no se han podido materializar, y siendo además los procesos de selección para cubrir por personal funcionario interino largos y poco eficientes.

TERCERO.- Sostiene la demandada, además, que no se delegan funciones públicas puesto que el objeto del encargo es el "servicio de apoyo y asistencia técnica a la Consejería de Fomento Articulación del Territorio y Vivienda, en "actuaciones y tareas de apoyo administrativo en la gestión de los expedientes para la concesión de las siguientes ayudas" tareas que nunca son de valoración y organización a cargo de la empresa que recibe la encomienda.

En fin, estima la demandada que no toda intervención en un procedimiento administrativo necesita o precisa de la intervención de funcionarios de carrera.

Y concluye que las tareas encomendadas al personal de la empresa son de las que la jurisprudencia permite ejecutar a personal no funcionario.

No compartimos la tesis de la administración.

Sin animo exhaustivo, algunas de las tareas encomendadas son las siguientes: *a) Apoyo y soporte técnico en la ejecución:*
-Apoyo en la planificación y programación de actuaciones para el cumplimiento de los hitos
-Apoyo en la gestión documental y actualización de información para atender requerimientos internos de reporte: elaboración de informes de seguimiento de los proyectos, análisis de indicadores, gestión de riesgos, etc
-Apoyo en la gestión de los procedimientos administrativos necesarios para la implementación de las diferentes medidas definidas en el programas
-Apoyo en la gestión documental y actualización de información para atender requerimientos internos de reporte: elaboración de informes de seguimiento de los proyectos, análisis de indicadores, gestión de riesgos, etc.
c) Apoyo en la redacción de documentos necesarios para la tramitación y gestión de estos procedimientos.
-Apoyo administrativo en la revisión de que las subsanaciones presentadas son correctas.
- Apoyo administrativo en la revisión de las alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia,

para poder evaluar por el órgano instructor si las personas beneficiarias acreditan los requisitos y han presentado correctamente la documentación.

CUARTO.- El fondo de la cuestión aquí planteada es si la tareas encomendadas son, en efecto, de las reservadas al personal funcionario, o permiten la incorporación de personal ajeno a la función pública.

No obstante, es de destacar también que esta es una práctica generalizada, según se desprende de los términos de la contestación a la demanda, porque, al parecer, existen impedimentos estructurales para que toda la tarea de los programas encomendados puedan ser llevadas a cabo por el personal funcionario. Esta cuestión, sin embargo, que puede reflejar una práctica mejorable, no es la cuestión central del recurso.

QUINTO.- El Tribunal Supremo en sentencia de 24/6/26 ha declarado que:

"Esta Sala... establecía, todo ello con base en la doctrina de las STC 99/1987, de 11 de junio, y 37/2002, de 14 de febrero, la siguiente doctrina en orden a la distribución y provisión de los puestos de trabajo por personal funcionario y/o laboral y los criterios jurídicos de interpretación del artículo 92.2 de la LBRL. Señala esta sentencia:

«Los patrones interpretativos que para ese segundo inciso del artículo 92.2 de la LRBRL se derivan de la jurisprudencia constitucional que acaba de sintetizarse son, a juicio de esta Sala, estos que continúan:

1) Aquellos puestos de trabajo cuyas funciones o cometidos exterioricen una actividad de la Administración que tenga una

directa trascendencia para la situación jurídica de otros sujetos de derecho (ajenos o no a su organización), y en la por ello sean relevantes esas notas de objetividad, imparcialidad e independencia, habrán de ser necesariamente encomendados a personal funcionarial.

2) Corresponde a la Administración la carga de demostrar que en las funciones de un determinado puesto resultan indiferentes esas notas que han sido enunciadas.

3) Consiguientemente, la validez de los puestos de trabajo laborales estará condicionada inexcusablemente que, en el acto que los haya creado con ese expreso carácter contractual y no estatutario, esté bien visible y justificado que los cometidos y funciones profesionales asignados a los titulares de tales puestos, por sus específicas características, hacen indiferente esas notas de que se viene hablando….

d) Asimismo, esta Sala a la hora de valorar y precisar el contenido del «[...] ejercicio de las funciones que impliquen ***la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas»*** a los efectos de su ejercicio por funcionarios de carrera (en la interpretación del artículo 9.2 de EBEP), ha acudido al **criterio de la intensidad de la intervención del personal puesto en relación con la propia naturaleza de la intervención** y en íntima conexión con la naturaleza del procedimiento en que se desarrolla esa actuación.

Así, nuestra STS 7 de octubre 2020 (Rcas 5429/2019) o nuestra sentencia de 19 de diciembre de 2014 (Rcas n.º 4980/2022) se refieren a este criterio de la intensidad haciendo referencia a otras sentencias de la Sala que recogen este

criterio al señalar: «[...] Por lo demás, sobre el fondo del problema no hay duda posible. El artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público deja claro que en las actuaciones administrativas que supongan el ***ejercicio de potestades públicas*** *han de ser los funcionarios los que intervengan. Y el artículo 17 de la Ley 9/2017 es igualmente explícito al respecto al prohibir que sean objeto de contrato de servicios los que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos. También lo es el artículo 9.2 del Estatuto Básico del Empleado Público que reserva a los funcionarios públicos las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas.*

La Sala ha hecho valer estas exigencias, no sólo en las sentencias a las que alude el auto de admisión, sino también en otras. Así las primeras concluyeron que era ***contraria a Derecho una encomienda de gestión por parte de una Confederación Hidrográfica a una sociedad pública estatal para que le auxiliara en la tramitación de expedientes sancionadores*** *…..*Y en el caso *"... la intervención de la empresa contratada al efecto ha superado la intensidad que admite la jurisprudencia expresada en las sentencias n.º 1160/2020, de 14 de septiembre (casación n.º 5442/2019) y n.º 1265/2020, de 7 de octubre (casación n.º 5429/2019)».*

SEXTO.- En el caso aquí enjuiciado sucede que, en efecto se encomienda, como hemos visto más arriba, el "Apoyo en la gestión de los procedimientos administrativos". Y aunque no sea en en procedimientos sancionadores, estimamos de aplicación la misma doctrina jurisprudencial en los procedimientos de fomento, pues en estos se ejercen potestades públicas en la medida en que se

otorgan fondos públicos para actividades ajenas a la administración pero que el poder público considera merecedores de apoyo financiero. Es decir, estamos ante procedimientos de otorgamiento de ayudas económicas.

Continúa el Tribunal Supremo en la sentencia referida: "*debe señalarse que nuestra jurisprudencia ha aplicado el criterio de la intensidad a la hora de determinar su ejercicio por funcionario de carrera con* ***resultado anulatorio no solo en procedimientos sancionadores...***

g) Y nos referimos a la intensidad de la intervención (ver ut supra la naturaleza determinante de los informes debatidos) por ser muy relevante, saliendo así al paso de las alegaciones del recurrido cuando señala que en realidad el informe técnico urbanístico no era vinculante y se limita (igual que el informe jurídico, señala el recurrido) «[...] a comparar datos sin precisar valoraciones subjetivas de los informantes por lo que no cabe hablar de ejercicio de autoridad».

Pues bien, en nuestro caso entendemos que la intervención del personal no funcionario es de suficiente intensidad como para entender comprometido el ejercicio de autoridad.

Y es que el "*Apoyo administrativo en la revisión de que las subsanaciones presentadas son correctas*", o el "*Apoyo administrativo en la revisión de las alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia, para poder evaluar por el órgano instructor si las personas beneficiarias acreditan los requisitos y han presentado correctamente la documentación*" comprometen, o pueden comprometer, como decimos el ejercicio de las potestades públicas.

Entendemos que esa revisión de las alegaciones puede ser, en palabras del T.S. " sustantivamente determinantes en el contenido final de la resolución administrativa y, por ende, tienen una especial y directa intensidad y trascendencia para la situación jurídica del administrado suponiendo ejercicio de potestad pública. ….

SÉPTIMO.- Y continúa el TS *"No basta con que la iniciación, tramitación y resolución final del procedimiento se realizase por los órganos competentes del Ayuntamiento, sino que* ***lo relevante es que las actuaciones administrativas desarrolladas en su seno que por su intensidad supongan ejercicio directo o indirecto de potestades públicas o ejercicio de autoridad en los términos expuestos, sean ejercidas por personal funcionario.***

Pues bien entendemos que la propia redacción de las funciones de la empresa en los expedientes -y que sin ánimo exhaustivo hemos reflejado-, y, por otro lado, la generalidad con la que se presenta esta participación dada la escasez del personal funcionario -según afirma la demandada- llevan a concluir que en efecto, se encomiendan a personal laboral tareas que, por comportar ejercicio -de forma directa o indirecta- de potestades públicas, le están proscritas; y todo ello es contrario a derecho.

Esta es la doctrina que se deduce también de otros pronunciamientos de este Tribunal entre los que cabe destacar la sentencia de esta Sala (Sección tercera) de 15 de Julio de 2024 que afirma: *Como decimos, partiendo del "respeto absoluto a la normativa básica vigente en materia de potestades administrativas de los funcionarios públicos", como no podía ser de otro modo, el propio artículo 16.3 del Decreto-Ley*

3/2021 señala consecuentemente que "cuando sean las Consejerías las que tramiten los procedimientos administrativos vinculados a la gestión de los proyectos financiables con fondos europeos, las autorizaciones administrativas e informes técnicos derivados de su ejecución, y cualquier actividad de la Administración de la Junta de Andalucía relacionada con los mismos, las funciones serán desempeñadas con carácter general por personal funcionario", admitiéndose así la verdadera naturaleza de dichas funciones, las cuales no son funciones "preparatorias, de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo" que puedan ser realizadas por personal laboral. Por tanto, igual exigencia se habrá de respetar necesariamente "cuando los mencionados procedimientos se tramiten por las entidades instrumentales", toda vez que igualmente se realizan funciones que siguen implicando "participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales". La reserva legal de funciones como "el asesoramiento legal preceptivo, la función de persona responsable o instructora y la elevación de propuesta de resolución en los procedimientos de gravamen o que supongan el ejercicio de prerrogativas o poderes exorbitantes, y los procedimientos de mediación y arbitraje", a favor de los funcionarios, como bien dice el sindicato recurrente, no puede constituir un "numerus clausus" -como se sostiene de adverso- si no es soslayando la normativa vigente antes expresada.

Todo cuanto llevamos expuesto lleva derechamente a la estimación del recurso.

Y ÚLTIMO.- Al estimarse el recurso, se condena en las costas a la parte vencida con el límite de Mil Quinientos euros, teniendo en cuenta la naturaleza y complejidad del asunto y

ADMINISTRACION DE JUSTICIA

conforme al criterio fijado en el Pleno de 21 de Septiembre de 2023 de este Tribunal. (artículo 139 L.J.C.A.)

Vistos los artículos de aplicación al caso y por la autoridad que nos confiere la Constitución:

FALLAMOS: Que debemos estimar el recurso interpuesto por el Sindicato Andaluz de Funcionarios representado por el Procurador Sr. [XXXXX] y defendido por el Letrado Sr. [XXXXX] contra Resolución, de 19 de marzo de 2025, de la Viceconsejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Consejería de de la Junta de Andalucía por ser contraria al Ordenamiento Jurídico y por ello se anula. Se condena en costas a la parte vencida con el límite máximo de mil quinientos euros más IVA si procede.

Notifíquese a las partes la presente resolución indicándoles que será susceptible de recurso de casación cuando concurran las exigencia contenidas en el artículo 86 y siguientes de la LJCA, que se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Intégrese esta resolución en el Libro correspondiente. Una vez firme la sentencia, remítase testimonio de la misma, junto con el expediente administrativo, al lugar de origen de este.