

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2010



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2011

ESTUDIO INTRODUCTORIO

La planta local de España: criterios para la toma de decisiones	25
Francisco VELASCO CABALLERO	
<i>Director del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. El debate sobre la planta local en el contexto de crisis económica.....	26
II. Ordenación del debate sobre la planta local	28
1. Fragmentación del poder sobre la planta local	28
2. Perspectiva económica del debate.....	29
3. Pluralidad de razones existenciales	31
4. Utilidad de los modelos comparados.....	31
5. Propuesta metodológica para el debate: Administraciones locales en competencia.....	33
III. Medición de la legitimidad constitucional.....	34
IV. Centralidad constitucional del municipio	37
V. El principio democrático como criterio de legitimidad.....	39
VI. Eficacia y eficiencia en el servicio al interés general	44
VII. Resultado: legitimidad media de cada tipo de Administración local	50
VIII. Nota bibliográfica	52

ESTUDIOS

La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)	57
Eloísa CARBONELL PORRAS	
<i>Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén</i>	
I. La realización de servicios y actividades municipales, en general.....	59
1. A propósito de la idea de servicio local y sus formas de gestión	59
2. El mapa territorial: un problema desde hace tiempo que no se quiere corregir.	61
II. La cooperación territorial en la Ley andaluza de Autonomía Local de 2010	62
1. La cooperación territorial, en general, y la asistencia de las Diputaciones provinciales, en particular	62

	Pág.
2. Las entidades de cooperación territorial	64
3. Los instrumentos de cooperación territorial	66
III. Las sociedades mercantiles interlocales	67
1. Regulación en la legislación autonómica de régimen local de las sociedades interlocales.....	67
2. La condición de «medio propio» en la legislación sobre contratación pública y en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea	70
2.1. La potestad de organización y la libertad de elección de la forma de gestión, que incluye la atribución a Mancomunidades y Consorcios ...	70
2.2. Los límites generales a la utilización de los medios propios.....	73
3. ¿Es un medio propio de un municipio una sociedad mercantil interlocal?	77
IV. La cooperación intermunicipal transfronteriza	79
1. Planteamiento general.....	79
2. El Consejo de Europa y el consorcio transfronterizo intermunicipal.....	81
3. La Unión Europea y la Agrupación Europea de Cooperación Territorial	87
V. Otras manifestaciones de la cooperación intermunicipal	89
1. Las comunidades de municipios de la Ley catalana	89
2. Las redes de cooperación territorial de la Ley andaluza.....	91
VI. Nota bibliográfica	93
Nuevos instrumentos municipales de planeamiento urbanístico-territorial. El ejemplo de los planes de vivienda.....	97
Miguel BELTRÁN DE FELIPE	
<i>Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha</i>	
I Planteamiento.....	98
II. La situación en la legislación urbanística «tradicional»: la política municipal de vivienda dentro del planeamiento urbanístico	99
III. La política municipal de vivienda «fuera» del planeamiento urbanístico y tipificada por la legislación autonómica: los planes municipales de vivienda en la legislación catalana de 2007	106
IV. La política municipal de vivienda «fuera» del planeamiento urbanístico y tipificada por la legislación autonómica: los planes municipales de vivienda en la legislación andaluza de 2010	108
1. La versión inicial de los PMV: el Decreto 395/2008	108
2. Los PMV en la Ley de Vivienda 1/2010	110
3. Valoración de los cambios operados de 2008 a 2010.....	113
V. Algunos de los problemas que plantean los nuevos planes municipales de vivienda.....	114

	Pág.
1. Recapitulación de los posibles modelos de intervención municipal en la VPO.....	115
2. Contenidos del PMV en relación con los planes autonómicos de vivienda....	117
3. La problemática articulación competencial de los PMV en relación con los instrumentos de planeamiento urbanístico.....	121
4. Valoración de los PMV desde el punto de vista de la satisfacción del derecho a la vivienda.....	124
VI. Conclusiones críticas sobre la política municipal de vivienda «fuera» del planeamiento urbanístico y tipificada por la legislación autonómica mediante los planes municipales de vivienda.....	128
VII. Nota bibliográfica.....	131
La contratación local ante las sucesivas reformas de la Ley de Contratos del Sector Público.....	133
Isabel GALLEGO CÓRCOLES	
<i>Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha</i>	
I. La inacabada e inacabable reforma de la legislación sobre contratos del Sector Público.....	134
II. Novedades en torno al ámbito objetivo de la LCSP: en especial, algunas precisiones sobre la contratación directa con sociedades de economía mixta.....	138
III. El contratista: modificaciones puntuales.....	139
IV. Garantías exigibles en la contratación del Sector Público.....	140
V. Adjudicación y perfección de los contratos: la vuelta a la adjudicación única y el nuevo carácter formalista de la contratación pública.....	140
VI. Nuevo intento de trasposición de la «Directiva Recursos»: el renovado sistema de recursos administrativos en el ámbito contractual.....	142
1. Generalidades.....	142
2. Control de la contratación local y órgano de recurso competente.....	142
3. El renovado recurso especial en materia de contratación.....	144
3.1. Caracterización.....	144
3.2. Novedades en el régimen jurídico de las medidas provisionales.....	146
3.3. Especialidades procedimentales.....	147
4. El confuso diseño de la cuestión de nulidad como recurso contractual de carácter excepcional.....	149
4.1. Generalidades.....	149
4.2. Motivos de impugnación.....	151
4.2.1. La indebida adjudicación sin previa publicación de un anuncio de licitación y sus excepciones.....	151
4.2.2. Formalización del contrato con vulneración del plazo suspensivo o la suspensión automática del art. 311 LCSP.....	153

	Pág.
4.2.3. Adjudicación ilegal de contratos basados en acuerdos marco o sistemas dinámicos de contratación.....	154
4.3. Los efectos de la declaración de nulidad y la posible conservación de efectos del contrato nulo.....	154
4.4. Breve referencia a los aspectos procedimentales de la cuestión de nulidad.....	156
VII. La sustancial reforma de algunos aspectos de ejecución de los contratos del sector público.....	157
1. La nueva regulación del pago de los contratos administrativos.....	157
2. El nuevo régimen de modificación de los contratos del sector público.....	159
VIII. Novedades en la extinción de los contratos administrativos.....	163
IX. Novedades en la regulación del contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado.....	164
X. Nota bibliográfica.....	164
Sobre las dificultades (fáctico-normativas) de implantación de la dirección pública profesional en los gobiernos locales.....	167
Rafael JIMÉNEZ ASENSIO	
<i>Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra y Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local</i>	
I. Presentación.....	168
II. El estado de la cuestión: la dirección pública profesional en los gobiernos locales.....	169
III. Un marco normativo construido por capas y escasamente coherente. Déficit de un proceso.....	174
1. El marco normativo básico. Algunas interpretaciones jurisprudenciales.....	174
2. Legislación de desarrollo: líneas fundamentales de la configuración de la dirección pública profesional. Algunos anteproyectos de Ley.....	188
IV. Breves conclusiones.....	192
V. Nota bibliográfica.....	192
El endeudamiento local y sus límites.....	195
Fernando DE LA HUCHA CELADOR	
<i>Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Pública de Navarra</i>	
I. Introducción.....	196
II. La financiación local en la Constitución Española.....	198
III. El endeudamiento público en la normativa ordinaria local.....	203
IV. Crisis económica, endeudamiento público local y sus limitaciones; examen de su constitucionalidad.....	209
V. Nota bibliográfica.....	218

	Pág.
Cuestiones actuales del Derecho local alemán	219
Martin BURGI	
<i>Catedrático de Derecho Público. Titular de la Cátedra de Derecho Público Alemán y Europeo. Universidad del Ruhr en Bochum</i>	
Jörg HENKEL	
<i>Investigador. Cátedra de Derecho Público Alemán y Europeo. Universidad del Ruhr en Bochum</i>	
I. Introducción.....	220
II. Reconocimiento jurídico a nivel europeo y constitucional.....	221
1. Los entes locales en el Derecho europeo.....	221
2. Eficacia de la garantía constitucional de la autonomía local.....	222
III. Evolución y modernización de la organización local.....	223
1. Organización municipal.....	223
1.1. Descentralización: los distritos	223
1.2. La elección directa del alcalde: algunas experiencias	224
1.3. Iniciativas para la modernización administrativa	225
2. Cooperación intermunicipal	226
IV. Derecho económico local.....	227
1. Significado y alcance.....	227
2. Marco jurídico.....	228
2.1. Derecho de la Unión Europea y Derecho constitucional nacional	228
2.2. Leyes estatales de régimen local («Gemeindeordnungen»)	229
3. Nuevas tendencias políticas.....	230
3.1. El carácter oscilante de los requisitos del fin público	230
3.2. El fin público en el desarrollo de una actividad económica más allá del ámbito municipal	231
3.2.1. Reflexiones constitucionales.....	231
3.2.2. El suministro de energía más allá del término municipal.....	232
4. Tutela judicial de los competidores privados.....	234
4.1. Tutela frente a la vulneración de los tres criterios que autorizan el ejercicio de una actividad económica	234
4.2. Tutela en el marco del procedimiento de revisión de la adjudicación de contratos públicos	235
V. Recapitulación	236
VI. Nota bibliográfica	236

INFORMES SECTORIAES

Organización y régimen jurídico	239
Silvia Díez SASTRE <i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción.....	239
II. El régimen local, en general	240
III. Organización del Ayuntamiento	243
1. Órganos de gobierno	243
1.1. Alcalde.....	243
1.2. Concejales	246
1.3. Pleno Municipal	248
2. Administración municipal	249
3. Sistema electoral local	250
4. Participación ciudadana	253
IV. Entidades locales supramunicipales	253
V. Competencias municipales.....	257
VI. Relaciones interterritoriales.....	258
VII. Regímenes especiales.....	260
1. Régimen de los municipios de gran población	260
2. Otros regímenes.....	260
Normas, actos y procedimientos administrativos municipales	263
Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN <i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Normas municipales	263
1. Sistema de fuentes del Derecho local.....	263
2. Jurisprudencia sobre normas municipales.....	265
II. Acto administrativo	270
1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control	273
2. Requisitos del acto administrativo: motivación	273
3. Eficacia del acto administrativo: notificación	273
4. Ejecutividad del acto administrativo	274
5. Eliminación del acto administrativo.....	275
5.1. Revisión de oficio	275
5.2. Recursos administrativos.....	276

	Pág.
III. Procedimiento administrativo	277
1. Simplificación de los procedimientos administrativos.....	278
2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo.....	279
2.1. Iniciación del procedimiento	279
2.2. Tramitación del procedimiento	279
2.3. Finalización del procedimiento: silencio administrativo	280
Contratación local	283
Ana DE MARCOS FERNÁNDEZ	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid.</i>	
I. Consideración preliminar	284
II. Ámbito subjetivo	286
1. Posibilidad de considerar a las Juntas de Compensación Urbanística de Cataluña como poderes adjudicadores.....	286
III. Contratista.....	286
1. Obligación de que el contratista esté registrado en el Estado miembro del poder adjudicador.....	286
2. La valoración de la experiencia del contratista vulnera el principio de libre competencia	287
IV. Clasificación de las empresas contratistas	287
1. Exigencia de clasificación en los contratos de servicios cuya prestación tenga como objeto servicios sociales	287
V. Prohibiciones de contratar	288
1. Extensión de la prohibición de contratar declarada a una empresa, a las restantes que integran un grupo	288
2. Incompatibilidad de concejales: no se aplica la Ley 5/2006, de 10 de abril de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración del Estado.....	288
3. Compatibilidad entre el ejercicio de un cargo en una asociación que puede optar a la adjudicación de un contrato licitado por una mancomunidad de municipios y el alcalde o concejales que forman parte de alguno de los ayuntamientos que integran la mancomunidad	289
4. La prohibición para concurrir a contratos cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación local alcanza a personas jurídicas en cuyo capital participen miembros de la Corporación local, siempre que su participación supere el mismo límite fijado para el personal al servicio de las Administraciones Públicas y los Altos cargos del Gobierno de la Nación.....	289

	Pág.
VI. Negocios excluidos.....	291
1. Cesión de uso de plazas de aparcamiento de titularidad municipal.....	291
2. Adquisición de un objeto calificable como obra artística	291
3. Régimen aplicable en las encomiendas de gestión a un medio propio directo o a un medio propio indirecto	291
VII. Tipos de contratos	292
1. Contrato cuyo objeto es el acceso a bases de datos.....	292
2. Contrato de colaboración público-privada: supuestos en los que es posible su aplicación	292
VIII. Contenido del contrato.....	293
1. Posibilidad de fijar el precio del contrato en relación con un porcentaje sobre los rendimientos obtenidos	293
2. Posibilidad de la aplicación o no de una cláusula de reequilibrio económico de la concesión administrativa de explotación de un aparcamiento. Afectación del principio de riesgo y ventura expresamente establecido para la concesión en otra cláusula del Pliego	294
IX. Adjudicación de los contratos públicos	294
1. La aplicación del procedimiento negociado sin publicidad.....	294
2. Valor jurídico de la notificación de la resolución de la adjudicación provisional al adjudicatario. Efecto de la ausencia de constitución de la garantía definitiva.....	295
3. Recurso especial en materia de contratación.....	295
X. Ejecución del contrato administrativo.....	297
1. El principio del riesgo y ventura.....	297
2. La resolución del contrato administrativo por mutuo acuerdo.....	298
XI. Otras cuestiones.....	299
1. Guía Práctica de publicidad y comunicación institucional	299
2. Posibilidad de creación de una central de contratación por parte de una entidad local que no sea una Diputación Provincial	300
XII. Bibliografía.....	300
Haciendas locales.....	303
Andrés GARCÍA MARTÍNEZ	
<i>Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
Félix Alberto VEGA BORREGO	
<i>Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	

	Pág.
César MARTÍNEZ SÁNCHEZ	
<i>Investigador FPU-MEC en el Área de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción.....	303
II. Principios de ordenación de las Haciendas locales.....	304
III. Ingresos de las Haciendas locales.....	306
1. Ingresos tributarios.....	306
1.1. Impuestos.....	306
1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.....	306
1.1.2. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.....	309
1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.....	311
1.1.4. Impuesto sobre Actividades Económicas.....	312
1.1.5. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.....	316
1.2. Tasas.....	318
1.3. Contribuciones especiales.....	322
2. Otros ingresos.....	323
IV. Procedimientos tributarios en el ámbito local.....	325
V. Presupuestos de las Haciendas locales.....	326
Medio ambiente urbano.....	329
Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción. Instrumentos de programación y planificación e instrumentos financieros y ayudas (ámbitos comunitario, estatal y autonómico).....	330
II. Normativa comunitaria.....	331
III. Normativa estatal.....	331
IV. Normativa autonómica.....	333
V. Normativa municipal.....	336
VI. Jurisprudencia.....	336
1. Vulneración de los derechos fundamentales a la vida privada, integridad física y moral, intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio por contaminación acústica.....	336
2. Plan para asignar los derechos de emisión entre los distintos sectores de la producción de energía. Infracción de la Directiva Europea al establecer un trato de favor injustificado para las centrales de carbón y las que han llevado a cabo desulfurización, en perjuicio de las centrales de gas. Nulidad parcial...	337
2.1. Introducción.....	337

	Pág.
2.2. La metodología de asignación individual de derechos de emisión entre sectores o instalaciones que se establezca debe en todo caso respetar el principio de igualdad	338
3. Incumplimiento por parte de España de la Directiva IPPC, en lo que respecta a la revisión de las condiciones de las «instalaciones existentes»	339
4. Sentencias que analizan la legalidad de las determinaciones que se incluyen en las normas municipales en materia de telefonía móvil.....	339
4.1. Exigencia de un Plan Técnico previo para la autorización de antenas de telefonía móvil.....	340
4.2. Inclusión de la exigencia de que las infraestructuras de radiocomunicaciones utilicen la mejor tecnología (cláusula de progreso).....	340
4.3. Legitimidad de los Ayuntamientos para completar las medidas de protección establecidas por la normativa estatal y autonómica, pero exigencia de certidumbre jurídica en la regulación. No es ajustado a Derecho la inclusión de la cláusula «cuando así lo estime oportuno el Ayuntamiento»	340
4.4. Imposición de uso compartido de instalaciones.....	341
4.5. Inclusión de normas que imponen niveles máximos de emisión radioeléctrica o que fijan distancias mínimas de situación de las estaciones base de telefonía móvil.....	341
4.6. Otorgamiento de la licencia con «carácter de precario», no es ajustado a Derecho	342
4.7. Disposición de antenas como «actividad clasificada»	343
4.7.1. Decisiones judiciales que entienden justificada la exigencia de licencia de actividad clasificada	343
4.7.2. Decisiones judiciales que no entienden justificada la exigencia de licencia de actividad clasificada.....	344
VII. Nota bibliográfica	345
Ordenación del territorio y urbanismo	347
Sofía SIMOU	
<i>Becaria FPU-MEC en el Área de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción.....	347
II. Novedades normativas más trascendentes y doctrina	350
1. Novedades legislativas	350
2. Novedades de rango reglamentario.....	354
III. Jurisprudencia y doctrina.....	356
1. Urbanismo y contratación pública —la STJUE de 25 de marzo de 2010 (As. Müller)	356

	Pág.
2. La STC 31/2010.....	356
3. Jurisdicción contencioso-administrativa y procedimiento administrativo: efectos procesales de la notificación personal de disposiciones generales e interpretación del artículo 107.3 de la LRJPAC	357
4. Planeamiento urbanístico.....	358
4.1. Fuentes de Derecho: vacío legal sobrevenido por declaración de inconstitucionalidad	358
4.2. Aprobación, publicidad e impugnabilidad de planes urbanísticos.....	359
4.3. Modificación y revisión de planes urbanísticos	360
4.3.1. Modificación de planes urbanísticos por ordenanza.....	360
4.3.2. Sistema general viario y competencia autonómica	361
4.4. Clasificación del suelo.....	362
4.4.1. Clases del suelo y Ley de Costas.....	362
4.4.2. Responsabilidad patrimonial de la Administración por declaración de BIC	363
4.4.3. Carácter reglado del suelo no urbanizable y «ius variandi».....	363
4.5. Prevalencia del interés medioambiental sobre el urbanístico	365
4.6. Principio de jerarquía en la articulación de los planes urbanísticos	366
4.7. Estudio económico financiero.....	366
5. Ejecución del planeamiento urbanístico, en especial: la expropiación	367
5.1. Expropiación forzosa y recurso de casación para la unificación de la doctrina	368
5.2. Ausencia del carácter subsidiario de la expropiación como sistema de ejecución	368
5.3. Reversión tácita y expresa de la expropiación – «Operación Chamartín»	369
5.4. Principio de distribución equitativa de cargas y beneficios, principio de igualdad y valoración de sistemas generales	369
6. Disciplina urbanística	370
6.1. Suspensión de ejecutividad de licencias y ponderación de intereses	371
6.2. Anulación de licencia por sentencia con efecto de demolición y ejecución de sentencias	371
Ordenación del tráfico de vehículos y personas	373
Tomás CANO CAMPOS	
<i>Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense</i>	
I. Introducción.....	373
II. Ordenanzas y reglamentos municipales.....	374
1. Modificación y aprobación de ordenanzas municipales de circulación.....	374

	Pág.
2. La delimitación del concepto de vía urbana en algunas ordenanzas	375
3. Ordenanzas específicas sobre peatones y ciclistas	377
4. Reglamento de los Agentes de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid.....	378
5. Competencia del Pleno para ampliar los límites del Servicio de Estacionamiento Regulado	379
III. Régimen sancionador.....	380
1. El incumplimiento del deber de identificar al conductor.....	380
2. Presunción de veracidad de las denuncias: no gozan de ella las efectuadas por los agentes del Cuerpo Nacional de Policía.....	382
3. Naturaleza sancionadora de la pérdida de puntos	383
IV. Inmovilización y retirada de vehículos.....	384
1. La inmovilización y retirada de un vehículo por los agentes de movilidad fuera de los supuestos previstos por las normas es constitutivo de vía de hecho.....	384
V. Naturaleza jurídica de la actividad de vigilancia en las zonas de aparcamiento regulado (ORA o SER)	385
VI. El sistema de notificaciones: el TESTRA.....	387
Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal.	391
Julia ORTEGA BERNARDO	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid. Profesora Titular (A.)</i>	
I. Introducción.....	391
II. La nueva regulación de los servicios públicos locales y de la iniciativa económica local en la legislación autonómica	392
III. Servicios públicos locales	395
1. Cuestiones generales	395
2. Cuestiones sectoriales.....	397
3. Formas de gestión de los servicios públicos	399
IV. Actividades económicas y Directiva de servicios	402
V. Actividad económica de las entidades locales y Derecho de la competencia	404
1. Enjuiciamiento de la actividad de la Administración local cuando actúa como «poder regulador»	404
1.1. Control del ejercicio de potestades administrativas.....	404
1.2. Fiscalización de ordenanzas municipales	407
2. Fiscalización de la actividad de la Administración local como «operador económico».....	408
2.1. Actividad de la Administración local como operador económico cuando actúa una empresa concesionaria de un servicio público.....	408

	Pág.
2.2. Administración local que actúa como operador económico realizando actividades concurrentes con la iniciativa económica privada	409
2.2.1. Actividad económica local sometida a Derecho de la competencia: el caso de los servicios funerarios.....	409
2.2.2. Exclusión o excepción del Derecho de la competencia por el ejercicio de competencias municipales atribuidas por Ley	411
Bienes públicos y expropiación forzosa	413
Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO	
<i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Bienes de las entidades locales	413
1. Novedades normativas	413
2. Doctrina jurisprudencial	415
3. Novedades bibliográficas	417
II. Expropiación forzosa	418
1. Novedades normativas	418
2. Doctrina jurisprudencial	418
3. Novedades bibliográficas	422
Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial	425
Luis MEDINA ALCOZ	
<i>Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense</i>	
I. Jurisdicción contencioso-administrativa	425
1. La nueva Oficina Judicial	425
2. El llamado «blindaje» de las normas forales tributarias	427
3. El régimen de impugnación de acuerdos en las nuevas leyes autonómicas de régimen local	427
4. Otras cuestiones.....	428
II. Responsabilidad patrimonial.....	430
1. Bibliografía general	430
2. Legislación autonómica	430
3. El asunto «Transportes urbanos»	431
4. ¿Superación de la doctrina del margen de tolerancia?	432
5. Actualización valorista e intereses moratorios	436
6. Cómputo del plazo de prescripción cuando hay declaración de incapacidad laboral	437
Empleo público	439
María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	

	Pág.
I. El Real Decreto Ley 8/2010, de medidas para la reducción del déficit público	439
1. El contexto y su influencia en las Administraciones públicas locales	439
2. La reducción salarial de los empleados públicos locales	441
3. El derecho de negociación colectiva y las medidas adoptadas sobre las retribuciones	442
II. La Ley 35/2010 de Reforma del Mercado de Trabajo	444
1. El contexto y su influencia en las Administraciones públicas locales	444
2. La contratación temporal en los ayuntamientos	444
2.1. La nueva regulación del contrato para obra o servicio determinado y la aplicación de la doctrina jurisprudencial del «indefinido no fijo de plantilla»	444
2.2. El encadenamiento de contratos temporales	446
2.3. Empresas de trabajo temporal en las Administraciones locales	446
III. Obras de interés	448
Responsabilidad penal y Ayuntamientos	451
Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ	
<i>Fiscal</i>	
I. La reforma penal de 2010	451
1. La lucha contra la corrupción en la reforma penal de 2010	451
2. La nueva configuración de los delitos de cohecho	452
3. Otras novedades en los delitos contra la Administración Pública	455
4. Nueva perspectiva legal de la corrupción urbanística	455
II. Jurisprudencia relativa a la actividad municipal	457
1. Prevaricación de autoridades y funcionarios públicos municipales	457
2. Delitos de cohecho	460
3. Malversación de caudales públicos	460
4. Atentados contra autoridades municipales	466
5. Responsabilidad civil subsidiaria	468

INFORMES DE AYUNTAMIENTOS

Incidencia del proceso de liberalización del sector postal en las notificaciones administrativas	473
Ayuntamiento de Alcobendas	
Incumplimiento del deber de reserva por concejal	491
Ayuntamiento de Galapagar	

	Pág.
La función de certificación que corresponde a la Intervención General del Ayuntamiento de Madrid al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Social	497
Ayuntamiento de Madrid	
Actividades comerciales y recreativas en el Ayuntamiento de Madrid. Régimen jurídico y propuestas de mejora	503
Ayuntamiento de Madrid	
Aplicación del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio en el ámbito del Ayuntamiento de Majadahonda	557
Ayuntamiento de Majadahonda	
Resolución de recurso de reposición contra Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de incoación de expediente para la determinación del cumplimiento defectuoso o, en su caso, del incumplimiento del contrato de prestación del servicio de ayuda a domicilio	561
Ayuntamiento de Majadahonda	
NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL <i>ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL</i>	571

La planta local de España: criterios para la toma de decisiones

Francisco VELASCO CABALLERO
*Director del Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid*

RESUMEN

En tiempos de crisis económica y de consolidación presupuestaria se vuelve a plantear la viabilidad de la planta local de España. Asumida la necesidad de este debate, se proponen algunas pautas metodológicas para que sea útil. Se parte de la premisa, en primer lugar, de que los diversos tipos de Administración local (municipios, entidades locales menores, comarcas, mancomunidades, consorcios locales, provincias, áreas metropolitanas, territorios históricos, islas) compiten por funciones y recursos económicos. Para determinar quién debe salir reforzado de esa competencia hay que atender a tres criterios constitucionales de legitimidad: la «centralidad» del municipio en la planta local, el principio democrático y la eficacia-eficiencia en el servicio al interés general. Cada uno de estos criterios permite la evaluación de cada tipo de Administración local. Al final, la legitimidad constitucional de cada Administración local resultará de la puntuación media que obtenga en cada una de las tres escalas.

Palabras clave: legitimidad; organización territorial; Administración local; democracia local; municipios; comarcas; provincias; áreas metropolitanas.

ABSTRACT

The debate on the plurality and redundancy of local governments in Spain invariably resurfaces in times of economic crisis and budgetary consolidation. Assuming the necessity of this debate, I propose a series of methodological guidelines in order to render it useful. I begin by supporting the basic idea that the various types of local government (municipalities, parishes, counties, local consortia, provinces, metropolitan areas, territories, provinces, islands) compete for powers and economic resources. I go on to propose three legitimacy criteria, as embodied in the Constitution, to determine which type of local government should emerge stronger from this competition: «centrality» of the municipality within the

diversity of local governments; democracy; and efficiency regarding the general interest. These three criteria form a good basis for the evaluation of each type of local government. The constitutional legitimacy of each type of local government will result from the average score obtained in each of these three levels.

Keywords: legitimacy; territorial organization; local government; local democracy; municipalities; districts; provinces; metropolitan areas.

SUMARIO¹: I. EL DEBATE SOBRE LA PLANTA LOCAL EN EL CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA.—II. ORDENACIÓN DEL DEBATE SOBRE LA PLANTA LOCAL.—1. Fragmentación del poder sobre la planta local.—2. Perspectiva económica del debate.—3. Pluralidad de razones existenciales.—4. Utilidad de los modelos comparados.—5. Propuesta metodológica para el debate: Administraciones locales en competencia.—III. MEDICIÓN DE LA LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL.—IV. CENTRALIDAD CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.—V. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO COMO CRITERIO DE LEGITIMIDAD.—VI. EFICACIA Y EFICIENCIA EN EL SERVICIO AL INTERÉS GENERAL.—VII. RESULTADO: LEGITIMIDAD MEDIA DE CADA TIPO DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.—VIII. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

I. EL DEBATE SOBRE LA PLANTA LOCAL EN EL CONTEXTO DE CRISIS ECONÓMICA

1. La estructura de la planta local de España, o de sus diversas Comunidades Autónomas, es una cuestión permanentemente abierta en nuestro Derecho local. De cuando en cuando se replantea la reducción del número de municipios², propuesta ésta impracticable en un país —como España— de fuertes identidades locales. También se plantea, de cuando en cuando, la innecesariedad de algunas de las Administraciones supramunicipales (provincias, comarcas, consorcios, mancomunidades). Este debate se ha reabierto de forma abrupta en el último año. La crisis económica, y su solución política mediante *la reducción del gasto público*, han marcado la reapertura del deba-

¹ El presente trabajo fue entregado el 10 de abril de 2011.

Abreviaturas utilizadas: CAM: Comunidad Autónoma de Madrid; CE: Constitución española; EAA: Estatuto de Autonomía para Andalucía; EAAr: Estatuto de Autonomía de Aragón; EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña; EACyL: Estatuto de Autonomía de Castilla y León; EAIB: Estatuto de Autonomía de Illes Balears; EAM: Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; LALA: Ley de Autonomía Local de Andalucía; LBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local; LHL: Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales; LRLCyL: Ley de Régimen Local de Castilla y León; LRLCV: Ley de Régimen Local de la Comunidad Valenciana; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; TRLCA: Texto Refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón; TRLOCC: Texto Refundido de la Ley de Organización Comarcal de Cataluña; TRRL: Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Derecho local.

² Últimamente, por ejemplo: X. L. BARREIRO RIVAS, «Hacia una nueva estructura municipal», en R. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (dir.), *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, A Coruña, Netbiblo, 2009, pp. 3 y ss. (p. 17).

te. En 2010, la Fundación FAES (vinculada al Partido Popular) ha hecho público un estudio sobre la insostenibilidad del modelo territorial español³. El eje de la crítica está en las Administraciones autonómicas; pero también se aborda —siquiera de forma complementaria— la planta de la Administración local. Entre las sugerencias, una: la reducción relativa de las Administraciones territoriales. En este abrupto debate también ha participado el PSOE. Fundamentalmente mediante declaraciones intempestivas que cuestionan la existencia de la *Administración provincial*⁴. La respuesta institucional no ha tardado: la Fundación Democracia y Gobierno local (integrada por provincias e islas) ya ha respondido mediante un estudio centrado en las utilidades presentes y futuras de los entes locales intermedios⁵. Más recientemente el Parlamento vasco, por acuerdo de 3 de febrero de 2011, ha encargado a su Gobierno un estudio sobre posibles duplicidades e innecesariedades administrativas en aquella Comunidad Autónoma (lo que está en cuestión es la planta administrativa en general, incluyendo tanto a la Administración autonómica como a los territorios históricos y a los municipios). En resumen: hemos entrado, de forma precipitada y con perspectivas coyunturales, en el debate estructural sobre la organización territorial y local de España, y de cada una de sus Comunidades Autónomas.

2. Este nuevo debate no ha afectado, por ahora, al *Borrador de Anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local*, que en la actualidad elabora el Ministerio de Política Territorial. Aunque si el debate territorial avanza, sin duda que deberá incluir nuevos cambios. En la actualidad, el borrador no incluye un replanteamiento general sobre la planta local de España. Este resultado es, en parte, una *opción política propia* del Estado; y es, también en parte, el resultado natural de que el Estado *no dispone de competencia legislativa sobre el conjunto de la planta local*. En efecto: por un lado, el borrador sigue estrechamente conectado con el de 2005, y por tanto no contiene respuestas específicas a las nuevas inquietudes generales sobre la planta local; asume el mapa municipal actual (incluso la pervivencia de los municipios más pequeños e insostenibles) y admite la suplencia sistemática de los municipios más pequeños por medio de la asistencia y cooperación de las provincias e islas (art. 31 del borrador). Por otro lado, al margen de la proyectada regulación estatal quedan las entidades locales propias de algunas Comunidades Autónomas (art. 1.2 del borrador) y —en gran medida— las entidades locales funcionales, de creación municipal o provincial voluntaria (mancomunidades, consorcios). Y es que la limitación cierta de la competencia legislativa del Estado sobre régimen local (sobre todo, en relación con las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía,

³ J. GONZÁLEZ-POMAR, M. GARCÉS SANAGUSTÍN y G. ELORRIAGA PISARIK, *Por un Estado autonómico racional y viable*, Madrid, FAES, 2010, pp. 29-32 y pp. 144 y ss. *Vid.* en www.fundacionfaes.org/record_file/filename/2964/ESTADO_AUTONOMICO.pdf.

⁴ El Ministro de Fomento (vicesecretario general del PSOE) propuso, en el inicio del verano de 2010, la supresión de las Diputaciones provinciales. *Vid.*, por ejemplo, el diario *El Mundo* de 8 de junio de 2010.

⁵ *Libro verde de los gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011. En la web www.gobiernolocal.org/imagenes/actualidad/Libro_Verde.pdf.

Aragón e Illes Balears)⁶ impide que el Borrador de Anteproyecto pueda extenderse más allá de las entidades locales constitucionalizadas (municipio y provincia, fundamentalmente). En resumen: la suma de una limitada competencia legislativa estatal sobre la planta local y la opción política del propio Estado (el mantenimiento del binomio municipio-provincia como eje de la planta local) traslada a cada una de las Comunidades Autónomas la tarea de acomodar la planta local de su territorio al nuevo debate sobre la sostenibilidad de la Administración local actual.

II. ORDENACIÓN DEL DEBATE SOBRE LA PLANTA LOCAL

3. Ya he dicho que el nuevo debate sobre la planta local se ha abierto de forma abrupta. Y muy vinculado a los planes coyunturales de ahorro presupuestario. Ahora bien, una cosa es que el debate haya surgido de forma abrupta y otra que su desarrollo deba ser desordenado. El objeto de este estudio es, precisamente, ofrecer algunas pautas posibles a través de las cuales se pueda canalizar el debate jurídico y político sobre la planta local de España, incluso en tiempos de crisis económica. Con este ánimo, en primer lugar voy a formular algunas advertencias preliminares sobre el posible alcance del debate, y luego voy a proponer un sistema de evaluación comparativa de la legitimidad de los distintos tipos de Administraciones locales. Advierto ya desde el inicio que no pretendo ofrecer soluciones o alternativas a la planta local actual; sólo pretendo contribuir a que el debate de la planta local sea racional y ordenado.

1. Fragmentación del poder sobre la planta local

4. Como ya he advertido más arriba, siquiera de forma introductoria, *la planta local no es una decisión unilateral del Estado*. Más bien, la «planta local» es el resultado aditivo de múltiples decisiones normativas, todas ellas en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía. El Estado, en virtud de su competencia legislativa básica *ex art. 149.1.18 CE*, puede *definir algunos elementos básicos de la planta local*. Fundamentalmente, puede regular la posición de las entidades locales constitucionalizadas (municipios, provincias e islas) en el conjunto de la planta local. Tratándose de una competencia básica, es claro que la regulación estatal puede condicionar —pero no cerrar o terminar— el régimen jurídico de esas entidades locales en cada Comunidad Autónoma⁷. Más intenso es el poder de definición de la planta local, por parte del

⁶ F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de Fuentes*, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, Marcial Pons, 2009, pp. 153-157. Este planteamiento merece algunas modulaciones tras la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña, aunque sigue siendo válido en sus líneas generales.

⁷ En este sentido, también: E. ORDUNA PRADA, «El municipio como marco relacional», en R. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ (dir.), *Reformar la Administración territorial. Municipios eficientes y viables*, A Coruña, Netbiblo, 2009, pp. 99 y ss. (p. 119).

Estado, a través de su competencia para definir el *sistema de financiación local*. En este caso, la competencia estatal es tendencialmente exclusiva —apoyada en el art. 149.1.14 CE («hacienda general») ⁸— y permite diferenciar entre las entidades locales que pueden ser parcialmente financiadas con transferencias desde los presupuestos generales del Estado (es el caso de municipios y provincias) y las demás entidades locales. De hecho, actualmente una de las normas más determinantes de la planta local en España es la prohibición, *ex art.* 151.2 LHL, de que las comarcas (donde existan) accedan a recursos económicos procedentes de los rendimientos de los tributos estatales. Esta decisión financiera produce, como efecto, la separación casi radical entre provincias y comarcas. De otro lado, y de acuerdo con una jurisprudencia ya muy asentada, las demás entidades locales territoriales (comarcas, entidades locales menores) presentan una fuerte «interiorización» autonómica, por lo que quedan sustancialmente al margen de la regulación estatal (STC 214/1989, FJ 4). Por último, las demás entidades locales, *las instrumentales* (consorcios, mancomunidades, entidades metropolitanas) quedan en gran medida extramuros de la competencia estatal (salvo para someterlas a las reglas generales sobre las Administraciones públicas), aunque tampoco caen por completo en la esfera de regulación de las Comunidades Autónomas. Porque tanto la garantía constitucional de autonomía local (art. 137 CE) como diversas especificaciones estatutarias de esa garantía (autonomía de asociación, poder de autoorganización) ⁹ hacen recaer sobre los municipios (y en menor medida, sobre provincias e islas) un importante poder decisorio sobre la planta local «funcional» o «instrumental». En suma: el debate sobre la planta local debe hacerse bajo la premisa de que es una *suma de opciones políticas* —y no una simple decisión normativa del Estado— lo que puede modificar efectivamente la planta local de España. Y, ligado directamente a esto, la planta local *puede diferir notablemente* de una Comunidad Autónoma a otra.

2. Perspectiva económica del debate

5. El debate sobre la planta local se ha reabierto desde una perspectiva económica. En concreto, de *sostenibilidad presupuestaria* del gasto que generan las Administraciones públicas, en general, y las Administraciones locales, en particular. Esta orientación inicial del debate no es neutra. Refleja previas elaboraciones políticas y académicas que sitúan a la Administración pública en posición de residualidad y suplementariedad respecto del mercado ¹⁰. Estos planteamientos se expresan fielmente en las políticas de desregulación, minimización de las tareas administrativas y, como males menores, externalización (ges-

⁸ STC 233/1999, FJ 4.

⁹ Claramente, mediante el reconocimiento del «derecho a asociarse» de los municipios: art. 87.2 EAC; art. 75.7 EAIB. Implícitamente, como parte de la autonomía de autoorganización: art. 91.3 EAA.

¹⁰ Excelente explicación de esta propuestas doctrinales, en E. DESDENTADO DAROCA, *La crisis de identidad del Derecho administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 73 y ss.

ción por contratistas) o gestión en competencia de las tareas públicas. En lo que hace al gobierno local, estos planteamientos políticos y académicos han tenido su ámbito de experimentación en diversos países anglosajones; fundamentalmente en el Reino Unido y en los Estados Unidos de América desde principios de los años ochenta. Después de veinte años de experimentación los resultados no son lo anunciado. En Estados Unidos se da hoy una fuerte tendencia selectiva a la república de servicios locales (*contracting back-in*), al menos en determinadas tareas¹¹, y en el Reino Unido no hay evidencia empírica de que la *Compulsory Competitive Tendering* impulsada por los gobiernos conservadores haya conseguido mejor calidad y menor coste en los servicios locales (antes bien, los indicadores parecen mostrar lo contrario)¹².

6. Aunque la *economía* es la raíz del nuevo debate sobre la planta local, es preciso romper —incluso desde la perspectiva económica— con la atención excluyente al *gasto público*. Primero, porque incluso desde la perspectiva económica del debate hay que preciar que las Administraciones locales no son sólo fuente de gasto, sino también motor de desarrollo económico. Está ya contrastado que las entidades locales están ejerciendo, de forma acelerada en el último decenio, una función esencial como agentes de desarrollo económico. Este papel ha sido reconocido reiteradas veces por la Comisión Europea, en el marco de la estrategia de crecimiento y competitividad de la Unión (agenda de Lisboa). También los estudios económicos de la OCDE vienen insistiendo en las políticas locales de infraestructuras y ordenación urbana como factores determinantes del crecimiento económico¹³. Luego: ni siquiera desde una perspectiva económica se puede sustentar en general y *a priori* la necesidad de reducción de la Administración local. Las propuestas de reducción de la planta local —incluso las basadas en planteamientos de coste neto— han de basarse en fundamentos analíticos de eficiencia y computar necesariamente las externalidades positivas y difusas que las entidades locales proyectan sobre el conjunto del mercado. En segundo lugar, aun atendiendo a la importancia de la perspectiva económica, hay que recordar que la planta local de un país define también su vertebración social y sus formas de convivencia. La estructura de planta local, más o menos extensa, tiene que ver con la aspiración democrática de autogobierno, y tiene que ver con la complejidad de los objetivos políticos de una comunidad. Así que: más o menos Administraciones locales no significa sólo mayor o menor gasto público. Significa, también, un tipo u otro de sociedad. Ciertamente no todas las Administraciones locales sirven con la misma eficacia y eficiencia al interés general. Y, en esa medida, en el debate sobre la planta local hay sitio para modificaciones estructurales importantes. Pero estas posibles opciones han de ponerse en relación con el tipo de sociedad al que se aspira.

¹¹ Por ejemplo, S. LAMOTHE, M. LAMOTHE y R. C. FEIOCK, «Examining Local Government Service Delivery Arrangements Over Time», en *Urban Affairs Review*, núm. 44, 2008, pp. 27 y ss.

¹² Vid. D. WILSON y Ch. GAME, *Local Government in the United Kingdom*, 4.ª ed., Palgrave, 2006, pp. 354 y ss.

¹³ Así, en relación con la ciudad de Madrid: *OECD Territorial Review. Madrid, Spain*, 2007, p. 23.

3. Pluralidad de razones existenciales

7. Cada tipo de entidad local tiene su propia razón de existir. O, en otras palabras, no todos los tipos de entidades que integran la «planta local» responden a una misma idea, fin o razón. Cada tipo de Administración local presenta una *composición peculiar de razones existenciales*. En cada Administración local hay distintos porcentajes de *razón histórica* (o simple inercia), *identidad territorial* diferenciada, *utilidad* económico-administrativa y vinculación con concretos *partidos políticos*. Tenemos, entonces, que hay entidades locales con importante presencia histórica pre-constitucional (lo que ha determinado su institucionalización en la propia Constitución); es el caso de las provincias y los municipios. Hay, también, Administraciones locales cuya razón principal de existir es su fuerte identidad territorial; esto lo comparten las islas, las comarcas catalanas¹⁴ y aragonesas y las entidades locales menores (allí donde existen)¹⁵. Otras Administraciones locales son propiamente funcionales: su razón de ser está, fundamentalmente, en su utilidad económica o administrativa; es el caso de las mancomunidades, de los consorcios y de las áreas metropolitanas. Por último, algunas Administraciones locales presentan una fuerte conexión partidocrática; este rasgo está más o menos presente en las provincias y en las comarcas aragonesas y catalanas. La pluralidad de razones existenciales, para los distintos tipos de Administraciones locales, avisa ya de cuál puede ser el papel de cada tipo de Administración en el debate sobre el conjunto de la planta local.

4. Utilidad de los modelos comparados

8. El debate sobre la planta local de España incorpora, de forma natural, modelos comparados de nuestro entorno político. Pero estos modelos sólo presentan verdadera utilidad argumental si se presentan en su propio *contexto*. Esto es, la forma de Estado (federal o descentralizada, unitaria), la existencia o no de identidades históricas o territoriales, la estructura geográfica del territorio y la tipología de asentamientos humanos. Así, por ejemplo, los interesantes datos contemporáneos sobre la reforma de la planta local danesa (la reciente fusión voluntaria de municipios) sólo pueden entenderse debidamente en el concreto contexto de un Estado pequeño, unitario y con fuerte población urbana¹⁶. Hecha esta advertencia, algunos países de nuestro entorno sí permiten extraer algunos datos relevantes y extrapolables sobre la planta local¹⁷.

¹⁴ Art. 2.1 del Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Organización Comarcal de Cataluña (en adelante: TRLOCC).

¹⁵ Su fuerte identidad, incluso histórica, en P. MENÉNDEZ, «Las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, 3.ª ed., Madrid, Istel, 2011, pp. 1681 y ss. (p. 1682).

¹⁶ Vid. P. E. MOURITZEN, *Reformar el gobierno local en Dinamarca: ¿cómo y por qué?*, Diputación de Barcelona, s/f. En la web www.diba.es/innovacio/fixxers/dinamarca2.pdf.

¹⁷ Los datos más relevantes a continuación están extraídos de: F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2010.