

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2015



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2016

ORGANIZACIÓN DEL ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2015

Dirección: Francisco VELASCO CABALLERO. *Director de investigación del Instituto de Derecho Local (UAM).*

Consejo de Redacción:

Marcos ALMEIDA CERREDA. *Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo (Universidad de Santiago de Compostela).*

Tomás CANO CAMPOS. *Profesor Titular de Derecho Administrativo (UCM). Catedrático (A.).*

Eloísa CARBONELL PORRAS. *Catedrática de Derecho Administrativo (Universidad de Jaén).*

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO. *Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo (UAM). Profesor Titular (A.).*

Ana DE MARCOS FERNÁNDEZ. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM).*

María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR. *Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo (UAM).*

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM). Profesora Titular (A.).*

Andrés GARCÍA MARTÍNEZ. *Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario (UAM).*

Domingo J. JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS. *Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario (UAM).*

Diego MARÍN-BARNEVO FABO. *Catedrático de Derecho Financiero y Tributario (UAM). Director del IDL-UAM.*

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ. *Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario (UAM).*

Carmen NAVARRO GÓMEZ. *Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política (UAM).*

Julia ORTEGA BERNARDO. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM). Profesora Titular (A.).*

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM). Profesora Titular (A.).*

Marina MÍNGUEZ ROSIQUE. *Contratada Predoctoral (UAM).*

Sofía SIMOU. *Profesora Ayudante de Derecho Administrativo (UAM). Secretaria académica del IDL-UAM.*

Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO. *Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo (UCLM). Profesora Contratada Doctora (A.).*

Consejo Asesor:

Antonio Ángel AVILÉS GARCÍA. *Segundo Teniente de Alcalde. Concejale de Economía, Empleo y Comercio. Ayuntamiento de Tres Cantos.*

Pedro DEL CURA SÁNCHEZ. *Alcalde-Presidente. Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid.*

Raquel LÓPEZ RODRÍGUEZ. *Quinta Teniente de Alcalde. Concejale de Economía, Hacienda, Régimen Interior, STIC, Recursos Humanos y Seguridad Ciudadana. Ayuntamiento de Fuenlabrada.*

Ignacio MOLINA FLORIDO. *Director General de Organización, Régimen Jurídico y Formación. Ayuntamiento de Madrid.*

Manuel ORTIZ LÁZARO. *Concejale de Recursos Humanos, Régimen Interior, Servicios Jurídicos, Seguridad y Nuevas Tecnologías. Ayuntamiento de Majadahonda.*

Concepción VILLALÓN BLESA. *Tercera Teniente de Alcalde. Concejala Delegada de Planificación, Calidad, Organización, Contratación y Patrimonio. Ayuntamiento de Alcobendas.*

Secretaría de Redacción:

Silvia Díez SASTRE. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM). Profesora Titular (A.).*

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Régimen jurídico-organizativo de la Administración local tras la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015

Francisco VELASCO CABALLERO

Director de Investigación del Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid

I.	Introducción	26
II.	Principios generales de las Administraciones públicas	29
III.	Órganos administrativos	29
IV.	Competencias y traslados competenciales	30
	1. Delegación	30
	2. Avocación.....	31
	3. Encomienda de gestión	31
	4. Delegación de firma	32
V.	Órganos colegiados	32
VI.	Convenios.....	36
	1. Tipología de convenios y ámbito de aplicación de la LRJSP	36
	1.1. Contratos del sector público	37
	1.2. Convenios excluidos.....	39
	2. Convenios locales	39
	3. Objeto y contenido de los convenios	42
	4. Tramitación.....	43
	5. Eficacia de los convenios.....	44
	6. Extinción	46
	7. Solución de controversias	48
VII.	Consortios	50
VIII.	Sociedades mercantiles interadministrativas.....	55
IX.	Organismos públicos.....	56
X.	Relaciones interadministrativas.....	56
XI.	Bibliografía citada	58

ESTUDIOS

El debate sobre la remunicipalización de los servicios públicos: aspectos jurídicos, administrativos y laborales

Julia ORTEGA BERNARDO

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (Profesora Titular A.). Universidad Autónoma de Madrid

María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR

Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo. Universidad Autónoma de Madrid

I.	Introducción: el contexto europeo de la remunicipalización	64
II.	Presupuestos conceptuales y jurídicos	67
III.	Aspectos jurídico-administrativos de la decisión de reinternalizar	70
	1. Requisitos jurídico-formales y materiales de la decisión discrecional de remunicipalizar la prestación de un servicio público	70
	2. Control judicial del cumplimiento de los requisitos jurídico-administrativos en la decisión administrativa de remunicipalización de un servicio público....	71
	3. La distinción entre dos tipos de municipalización: la prestación de un servicio público frente al desarrollo de la iniciativa pública municipal en la actividad económica	72
	3.1. Criterios para la distinción entre actividad de «servicio público local» y «actividad económica local»	72
	3.2. Sus consecuencias desde el punto de vista del Derecho de defensa de la competencia	75
	3.3. Sus consecuencias desde el punto de vista del procedimiento para adoptar la decisión sobre la prestación y su forma de gestión	76
	4. Reinternalización y concesionarios privados: el rescate de concesiones	79
	5. Límites a la creación de empresas públicas locales derivados del principio de estabilidad presupuestaria	80
IV.	Aspectos jurídico-laborales de la decisión de municipalizar	82
	1. Planteamiento de la cuestión	82
	2. La aplicación del art. 44ET en casos de recuperación de servicios públicos	83
	3. El supuesto de incorporación de trabajadores provenientes de las contrata en las Administraciones públicas	86
	4. Integración de los trabajadores provenientes de la contrata en una empresa pública	88
	5. Otras posibles vías de integración: Declaración unilateral de la propia Administración empleadora	92
V.	Reflexiones finales	94
VI.	Bibliografía	95

Los distritos en la organización municipal: descentralización y regeneración democrática

Tomás FONT I LLOVET

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Barcelona

I. Introducción	98
II. Marco legal y criterios generales	99
1. Marco legal de los distritos	99
2. Criterios generales y límites en la ordenación de los distritos	103
III. Demarcación.....	104
IV. Organización de los distritos	105
1. Modelos básicos de organización	105
1.1. Sistema dual	106
1.2. Sistema triangular.....	106
1.3. Otros sistemas	107
2. La composición de la Junta de distrito	108
2.1. Relación directa entre organización y funciones.....	108
2.2. La proporción política en la Junta de Distrito.....	108
2.3. ¿Elección directa por los vecinos?.....	110
2.4. Organización interna: los barrios y otros órganos de participación, seguimiento y rendición de cuentas	114
V. Competencias	114
1. Materias	115
2. Funciones y órganos de los distritos.....	116
2.1. El contenido de las competencias	116
2.2. Régimen jurídico de las competencias	117
2.2.1. Ejecución <i>versus</i> participación	117
2.2.2. Política <i>versus</i> administración	120
VI. Conclusión.....	122

La Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y los Ayuntamientos

Miguel CASINO RUBIO

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid

I. Introducción	124
II. La definición legal del concepto de seguridad ciudadana y sus debilidades.....	125
III. Una definición alternativa de seguridad ciudadana: algunas conclusiones preliminares	127
IV. La inclinación de la Ley por el Derecho Penal y su desviación respecto a su objeto específico.....	131

	Pág.
V. La LOPSC y las Ordenanzas municipales de convivencia	136
VI. Final sobre el marcado designio sancionador de la Ley	139

Instituciones de democracia participativa a nivel local: características e impacto de las propuestas participativas sobre políticas públicas

José Luis FERNÁNDEZ MARTÍNEZ

Instituto de Estudios Sociales Avanzados. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Córdoba)

I. Introducción	144
II. Procesos de toma de decisiones políticas	146
1. Representación, participación y <i>expertise</i>	146
2. Niveles de participación ciudadana	148
3. El impacto de los procesos participativos: la hipótesis <i>cherrypicking</i>	150
3.1. Destinos de las propuestas	150
3.2. Factores explicativos	152
3.2.1. A nivel de municipio	152
3.2.2. A nivel de proceso	154
3.2.3. A nivel de propuesta	155
III. Metodología	156
1. Selección de los casos	156
2. Recogida de la información	158
2.1. Acceso a las propuestas	158
2.2. Entrevistas personales	158
IV. Resultados	159
1. ¿Qué tipos de propuestas surgen de los procesos participativos?	160
1.1. Grado de municipalismo de las propuestas	160
1.2. Contenido de las propuestas: individualismo, sofisticación e inclusión social	161
2. ¿Implementan los Ayuntamientos las propuestas surgidas de procesos participativos?	167
2.1. Grado de implementación de las propuestas	167
2.2. El nivel de compromiso y <i>accountability</i> en los mecanismos de participación	167
V. Conclusiones	173
VI. Bibliografía	173

Las viviendas desocupadas como objeto de medidas constrictivas

Germán ORÓN MORATAL

Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Jaume I de Castellón

I. Introducción	176
II. Concepto de vivienda desocupada.....	179
III. Tributos sobre viviendas desocupadas	181
1. Tributos locales.....	182
1.1. Recargo sobre el IBI	183
1.2. Impuesto municipal sobre viviendas deshabitadas en Navarra.....	185
1.3. El canon municipal sobre viviendas deshabitadas del País Vasco	186
1.4. Tasa por prevención y vigilancia especial de viviendas de Torrejón de Ardoz	188
2. Tributos autonómicos. El impuesto catalán sobre viviendas vacías	189
IV. Alquileres forzosos o expropiación de uso.....	194
V. Sanciones por mantener deshabitada una vivienda	197
VI. Bibliografía	199

¿Tiene sentido todavía la autonomía financiera local?

Michel BOUVIER

Catedrático (Professeur) en la Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. Presidente de FONDAFIP. Director de la Revue Française de Finances Publiques

I. Introducción	202
II. La venganza de lo «local» sobre lo «central»: « <i>small is beautiful</i> »	203
III. La confusión entre autonomía de gestión y autonomía fiscal	205
1. La ilusión de la autonomía fiscal local.....	206
2. ¿Una autonomía de gestión relativa?	207
3. Una refundación de la autonomía financiera local	208
IV. Una gobernanza financiera pública en red	210
1. Una concepción global de las finanzas públicas requerida por la Unión Europea	210
2. Centralización frente a integración de los sistemas financieros públicos	211
3. Una concepción integradora ya presente en las normas nacionales y europeas.	212
4. La paradoja de la presencia/ausencia de los presupuestos locales en la Ley Orgánica de 17 de diciembre de 2012	213
5. Una limitación generalizada de la autonomía financiera de las instituciones públicas	213
6. «Cibernética financiera» o la nueva alianza de la política y las finanzas públicas.....	214
V. Conclusión: un nuevo orden financiero y político	214

INFORMES SECTORIALES

Organización y régimen jurídico

Silvia DÍEZ SASTRE

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	219
II. El régimen local, en general.....	220
III. La autonomía local.....	222
IV. Organización del ayuntamiento.....	223
1. Cargos electos locales	223
2. Órganos de gobierno.....	224
2.1. Alcalde	224
2.2. Pleno.....	224
3. Sistema electoral local. Elecciones municipales de 2015	225
4. Transparencia y participación ciudadana.....	226
5. Administración instrumental.....	227
V. Planta local	228
VI. Entidades locales infra y supramunicipales	228
VII. Competencias municipales.....	229
VIII. Cooperación interadministrativa	231
IX. Regímenes especiales	231

Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid

I. Normas municipales.....	233
1. Sistema de fuentes del Derecho Local: doctrina y legislación	233
2. Jurisprudencia sobre normas municipales	235
II. Acto administrativo.....	238
1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación.....	238
2. Jurisprudencia sobre actos administrativos.....	240
2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control.....	240
2.2. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo	241
2.3. Requisitos del acto administrativo: motivación y nulidad/anulabilidad.	242
2.4. Eliminación del acto administrativo	243
2.4.1. Recursos administrativos	243
2.4.2. Revisión de oficio.....	245

	Pág.
III. Procedimiento administrativo	246
1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación	246
2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo	247
 Contratación local	
Ana DE MARCOS FERNÁNDEZ <i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	251
II. Requisitos para participar en una licitación	252
1. Sobre la obligación de aceptar previamente a la participación en la adjudicación un protocolo de legalidad relativo a la lucha contra las actividades delictivas. Obligación de que las cláusulas del protocolo respeten el principio de proporcionalidad	252
2. Posibilidad de que una entidad pública participe en una licitación.....	256
III. Pliegos de condiciones técnicas.....	257
1. No cabe incluir como requisito para la adjudicación de un contrato la ubicación de las instalaciones hospitalarias en un término municipal determinado, pues supone una vulneración del principio de igualdad de trato	257
2. No cabe no tener en cuenta en la adjudicación las características del producto establecidas en el pliego de condiciones técnicas aunque dicho producto haya dejado de fabricarse	259
IV. Adjudicación de contratos públicos	262
1. Corresponde al Derecho nacional determinar si una eventual parcialidad de los expertos que asesoran una adjudicación debe afectar a su validez. En determinados casos es preciso admitir la impugnación de los criterios establecidos en los pliegos hasta el momento de la adjudicación.....	262
2. Resulta admisible la consideración como criterio de adjudicación de un contrato de servicios de carácter intelectual la calidad de los equipos propuestos por los licitadores para la ejecución del contrato. Este criterio tiene en cuenta la constitución del equipo, así como la experiencia y el currículo de sus miembros	263
V. Bibliografía	265
 Tributos locales	
Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS <i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
César MARTÍNEZ SÁNCHEZ <i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid</i>	

	Pág.
Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ <i>Investigadora en formación. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	267
II. Principios de ordenación de las haciendas locales.....	268
III. Ingresos de las haciendas locales	269
1. Ingresos tributarios.....	269
1.1. Impuestos.....	269
1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles	269
1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas	275
1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	277
1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.....	278
1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Na- tura Urbana.....	280
1.2. Tasas.....	284
1.3. Contribuciones especiales.....	290
2. Otros ingresos	291
IV. Procedimientos tributarios en el ámbito local	292
 Presupuestos locales	
Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS <i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
César MARTÍNEZ SÁNCHEZ <i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ <i>Investigadora en formación. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	297
II. Presupuestos locales y estabilidad presupuestaria	299
1. Novedades normativas.....	299
2. Novedades jurisprudenciales.....	300
3. Novedades doctrinales	303
III. El control externo de la actividad economico-financiera local.....	304
1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las enti- dades locales.....	304
1.1. Marco normativo en materia de fiscalización	304
1.2. Tribunal de Cuentas	306
1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.....	308

	Pág.
2. Responsabilidad contable	311
2.1. Tribunal Supremo	311
2.2. Tribunal de Cuentas	314
3. Novedades doctrinales	318
 Medio ambiente urbano	
Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (Profesora Titular A.). Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Dos hitos en el año 2015: los «objetivos de desarrollo sostenible (ODS)» y el «acuerdo de París (COP 21)»	322
1. Los municipios deben estar en primera línea a la hora de conseguir los objetivos medioambientales globales	324
II. Normativa en materia de medio ambiente	326
1. Normativa de la Unión Europea	326
2. Normativa de Derecho interno español	327
III. Jurisprudencia	332
1. Aguas	332
1.1. Proyectos de dragado de profundización de ríos. Prima la protección del río	332
1.2. Nulidad del plan urbanístico por no contar con suficiencia y disponibilidad de recursos hídricos	334
2. Asignación de Derechos de emisión	335
2.1. Internalización de los costes de los derechos de emisión	335
2.2. Conexión del régimen de comercio de derechos de emisión con un sistema de comercio de derechos de emisión de Australia. Anulación parcial	336
3. Evaluación ambiental	336
3.1. Evaluación ambiental estratégica	336
3.2. Autorizaciones ambientales integradas	337
4. Residuos urbanos	337
4.1. Carácter vinculante de los planes de gestión de residuos	337
4.2. Principio de proximidad en el tratamiento de los residuos	337
4.3. Gestión de residuos de industrias como servicio de prestación obligatoria por el municipio. Solo cuando se justifique con base en criterios de mayor eficiencia y eficacia en la gestión de los residuos	338

	Pág.
4.4. En los casos en los que se obligue a los generadores de aceites vegetales usados en hostelería a utilizar el servicio municipal, tal imposición se ha de fundamentar de forma amplia y clara	338
4.5. Interpretación estricta del concepto de itinerario	339
4.6. Carácter reglado de la autorización en materia de envases y residuos de envases	339
4.7. Primera vez que se dicta una sentencia condenatoria penal por emisiones a la atmósfera que dañan la capa de ozono.....	339
4.8. Es necesaria para el otorgamiento de autorizaciones de valorización y eliminación de residuos la aprobación previa de planes que establezcan los lugares o instalaciones apropiados para su eliminación	340
5. Contaminación acústica	340
5.1. Alcance de las competencias municipales en materia acústica.....	341
5.2. Integración de las emisiones de ruidos y la contaminación acústica en la legislación sobre prevención y control de la contaminación.....	341
5.3. Limitaciones que pueden imponerse sobre la libertad de empresa basadas en la legislación de ruido	341
5.4. Inactividad administrativa del Ayuntamiento ante un caso de contaminación acústica	341
6. Impuestos fiscales	342
IV. Nota bibliográfica.....	342

Ordenación del territorio y urbanismo

Sofía SIMOU

Profesora Ayudante de Derecho Administrativo. Secretaria académica del IDL-UAM. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	345
II. Novedades normativas y aportaciones doctrinales.....	349
1. Nivel estatal.....	349
2. Nivel autonómico.....	350
III. Novedades jurisprudenciales y desarrollos doctrinales.....	357
1. La protección de las costas	357
2. Derecho a la vivienda, contenido esencial del derecho de propiedad y regulación de la expropiación de viviendas deshabitadas.....	358
3. Principio de igualdad, garantías expropiatorias y valoraciones del suelo	361
4. Planeamiento urbanístico	363
4.1. Alcance de la intervención autonómica en el ejercicio de las competencias municipales en materia de planeamiento urbanístico. Autonomía local	364

	Pág.
4.2. Relación entre determinaciones urbanísticas autonómicas y municipales.....	366
4.3. La racionalidad y razonabilidad en las alteraciones del planeamiento urbanístico. Discrecionalidad y alcance del deber de motivación de las decisiones urbanísticas.....	367
4.3.1. El principio de equidistribución y las actuaciones de dotación en la fase de planeamiento.....	367
4.3.2. El principio de desarrollo sostenible y el interés general como criterios para la motivación de las decisiones estratégicas del planeamiento	368
4.4. Convenios urbanísticos e instrumentos de planeamiento como instrumentos de financiación municipal	370
5. Disciplina urbanística.....	370
5.1. Alcance de la intervención autonómica en el ejercicio de las competencias municipales en materia de disciplina urbanística	370
5.2. Distribución competencial y régimen de autorizaciones administrativas previas para plazas de alojamiento turístico.....	371
5.3. Suspensión de ejecución de las sentencias que impliquen la demolición de edificaciones	372

Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal

Julia ORTEGA BERNARDO

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción.....	373
II. Aplicación de las normas de la competencia a los gobiernos locales y sus excepciones.....	374
1. Inaplicación de las normas de la competencia a la actividad que como poder público o regulador desarrollan los Ayuntamientos.....	374
2. Aplicación de las normas de la competencia a actividades económicas desarrolladas por los gobiernos locales	378
2.1. Actividad de explotación de pistas de esquí.....	378
III. Servicios públicos locales.....	379
1. Servicio de gestión de residuos.....	379
1.1. Restricciones impuestas a la libertad de empresa por los municipios: la obligación de entregar los residuos urbanos no domiciliarios a los sistemas municipales de gestión	379
1.2. Sobre la realización de obras de las corporaciones locales para instalación de contenedores subterráneos de recogida de residuos.....	381

	Pág.
1.3. Sobre las asunción del servicio de tratamiento de residuos por otras Administraciones supramunicipales.....	381
2. Servicio de abastecimiento de aguas.....	382
2.1. Distinción de las operaciones que comprende el servicio de abastecimiento de aguas a efectos de contar con la aprobación de los municipios afectados por un cambio de gestión en el servicio prestado por un municipio que les suministra a ellos el acceso al agua.....	382
2.2. El control sanitario del servicio de abastecimiento de agua potable debe ser asumido por el Ayuntamiento gestor del servicio.....	382
3. Servicios públicos funerarios: los cementerios	383
IV. Requisitos jurídico-administrativos de la iniciativa local en la actividad económica.....	385
1. Procedimiento administrativo previo exigible para su ejercicio.....	385
V. Medidas adoptadas frente a los municipios en garantía de la unidad de mercado...	386

Bienes públicos y expropiación forzosa

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Profesor Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	389
II. Bienes públicos	389
1. Novedades normativas.....	389
2. Aportaciones doctrinales.....	393
3. Pronunciamientos judiciales	395
III. Expropiación forzosa.....	399
1. Novedades normativas.....	399
2. Aportaciones doctrinales.....	402
3. Pronunciamientos judiciales	405

Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial

Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Contratada Doctora (A.). Universidad de Castilla-La Mancha

I. Jurisdicción contencioso-administrativa	409
1. Reformas normativas.....	409
1.1. Reforma del recurso de casación contencioso-administrativo	409
1.2. Ampliación de los supuestos en que procede interponer recurso de revisión en vía contencioso-administrativa.....	413

	Pág.
1.3. Otras modificaciones de la LJCA.....	413
2. Jurisprudencia destacada.....	414
2.1. Aplicabilidad de la vía del requerimiento previo a la impugnación de disposiciones generales de los entes locales.....	414
2.2. Plazo para desistir del recurso contencioso-administrativo	415
2.3. Recurso contencioso-administrativo contra el silencio negativo: incidencia de la resolución expresa tardía.....	415
2.4. Interpretación jurisprudencial de los requisitos formales del escrito de preparación del recurso de casación	416
2.5. Especial trascendencia constitucional y recurso de amparo.....	417
3. Desarrollos doctrinales	419
II. Responsabilidad patrimonial	420
1. Reformas normativas.....	420
1.1. Régimen general de la responsabilidad patrimonial de la Administración.....	420
1.2. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador.....	422
1.3. Responsabilidad patrimonial del Estado juez	423
1.4. Responsabilidad patrimonial por resolución de contratos administrativos de concesión.....	424
2. Jurisprudencia destacada.....	425
2.1. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión Europea en materia de IVA	425
2.2. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador por cambio regulatorio en el ámbito de la energía eléctrica	426
3. Desarrollos doctrinales	428

Empleo público

María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR

Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo. Universidad Autónoma de Madrid

I. Balance de la comisión de reforma de la Administración pública	429
II. El concepto de insuficiencia presupuestaria para determinar la existencia de causas económicas justificativas de los despidos colectivos en las Administraciones públicas.....	430
III. Novedades en torno a la figura del trabajador indefinido no fijo.....	433
IV. Remunicipalización de servicios públicos y sucesión de empresa.....	435
1. El contexto.....	436
2. La jurisprudencia.....	437
3. Las consecuencias.....	438

Responsabilidad penal y Ayuntamientos

Marina MÍNGUEZ ROSIQUE

Contratada Predoctoral. Universidad Autónoma de Madrid

I. La reforma penal de 2015 y la corrupción pública.....	439
1. La incriminación de actos preparatorios.....	440
2. El concepto de funcionario público extranjero y la ampliación de sujetos activos	441
3. Modificaciones en la regulación.....	441
3.1. Tráfico de influencias.....	441
3.2. Malversación	442
3.3. Fraudes y exacciones ilegales.....	444
3.4. Cohecho activo en actividades económicas internacionales.....	444
4. El endurecimiento de las penas.....	445
4.1. Prevaricación de funcionarios públicos y otros comportamientos injustos.....	445
4.2. Infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos.....	446
4.3. Cohecho.....	447
4.4. Tráfico de influencias.....	447
4.5. Fraudes y exacciones ilegales.....	448
4.6. Negociaciones y actividades prohibidas a funcionarios públicos y abusos en el ejercicio de su función	448
5. Cambios en la regulación de la libertad condicional	449
6. La ampliación de los plazos de prescripción.....	450
7. El decomiso ampliado	450
II. La reforma penal de 2015 y los delitos contra el orden público	450
III. La reforma penal de 2015 y otros delitos relacionados con funcionarios públicos...	452
IV. Jurisprudencia relevante del año 2015	453
1. Sobre el concepto penal de funcionario público.....	453
2. Prevaricación administrativa	453
3. Desobediencia	456
4. Revelación de secretos	457
5. Cohecho.....	457
6. Malversación	458
7. Fraude y exacciones ilegales	459
8. Falsedades documentales	459
9. Concursos de delitos	460
V. Bibliografía reciente	461

INFORMES DE AYUNTAMIENTOS

La vinculación de la actuación de los órganos de gobierno municipal a los contenidos de las mociones aprobadas por el Pleno	465
Ayuntamiento de Majadahonda	
NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL <i>ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL</i>	477

Régimen jurídico-organizativo de la Administración local tras la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público de 2015

Francisco VELASCO CABALLERO

*Director de Investigación del Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid*

RESUMEN

En 2015, dos nuevas leyes estatales han sustituido a la ya veterana Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Las nuevas leyes estatales son la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Esta última ley, aplicable también a la Administración local, es objeto de estudio en este artículo. Las novedades de la LRJSP unas veces complementan el régimen singular de la Administración local y otras veces se superponen a él (entrando en conflicto con normas locales especiales). En este estudio se analiza el posible alcance de la LRJSP, cuando se proyecta sobre la Administración local.

Palabras clave: organización administrativa; administración local; gobiernos locales; convenios administrativos; consorcios; competencias locales.

ABSTRACT

In 2015 two new National laws have replaced the veteran Law 30/1992 of 26 November, on the Basis of the Public Administrations and of the Common Administrative Procedure. The new National laws are the Law 39/2015 of 1 October, on the Common Administrative Procedure (LPAC) and the Law 40/2015, of 1 October, on the Legal Regime of the Public Sector (LRJSP). On the latter law, which also applies to local authorities, focuses this article. The new LRJSP sometimes complements the specific legal scheme for local governments and sometimes overlaps it (coming into conflict with special local provisions). In this study the possible scope of the LRJSP is analyzed, when projected on local governments.

Keywords: administrative organization; municipalities; local governments; administrative agreements; local governments' competences.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. PRINCIPIOS GENERALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.—III. ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.—IV. COMPETENCIAS Y TRASLADOS COMPETENCIALES: 1. Delegación. 2. Avocación. 3. Encomienda de Gestión. 4. Delegación de firma.—V. ÓRGANOS COLEGIADOS.—VI. CONVENIOS: 1. Tipología de convenios y ámbito de aplicación de la LRJSP: 1.1. Contratos del sector público. 1.2. Convenios excluidos. 2. Convenios locales. 3. Objeto y contenido de los convenios. 4. Tramitación. 5. Eficacia de los convenios. 6. Extinción. 7. Solución de controversias.—VII. CONSORCIOS.—VIII. SOCIEDADES MERCANTILES INTERADMINISTRATIVAS.—IX. ORGANISMOS PÚBLICOS.—X. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS.—XI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN*

1. Hasta hoy, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) regulaba, entre lo que genéricamente se podía considerar como «régimen jurídico» de las Administraciones públicas, muy diversas materias: desde criterios o principios generales de funcionamiento de las Administraciones públicas, hasta reglas y principios propiamente organizativos (fundamentalmente, sobre la creación de unidades organizativas, el funcionamiento de los órganos colegiados, las competencias administrativas y los posibles traslados funcionales entre órganos). En la actualidad, la regulación del «régimen jurídico» de las Administraciones públicas se encuentra en la nueva Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), aunque algunas de las materias de «régimen jurídico», como la potestad sancionadora o la responsabilidad patrimonial, están inmediatamente conectadas con otras normas (como las del procedimiento sancionador y del procedimiento de determinación de responsabilidad patrimonial) ubicadas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Por lo demás, la nueva regulación no se limita a reproducir —con algunas variaciones— la anterior normativa de la LRJ-PAC. Se incorporan algunos contenidos verdaderamente novedosos (aparte de las nuevas reglas de funcionamiento electrónico). Así, por ejemplo, un régimen completo de los convenios administrativos y de los consorcios.

* Abreviaturas utilizadas: AGE: Administración General del Estado; CE: Constitución Española; LAECSP: Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos; LBRL: Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local; LOFAGE: Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; LPAC: Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; LRJ-PAC: Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; LRJSP: Ley de Régimen Jurídico del Sector Público; RC: Recurso de Casación; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo; TRLSOSP: Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; TRRL: Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes sobre Régimen Local.

2. La LRJSP es expresión normativa de la estrategia de «racionalización del sector público» que desde el 21 de junio de 2013 anuncia el «Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones públicas» (Informe CORA). Si históricamente el objetivo de la LRJ-PAC era adecuar el régimen legal de las Administraciones públicas a la Constitución (a los derechos constitucionales de los ciudadanos, a los principios constitucionales sobre las Administraciones públicas y a la nueva distribución territorial del poder), el objetivo evidente de la LRJSP es «racionalizar» el «sector público». Y entiéndase por «racionalizar» tanto *contener y limitar las dimensiones de las Administraciones públicas* (y sus entidades dependientes) como asegurar la *economía y eficiencia* en su gestión. Parte importante de este objetivo se pretende alcanzar mediante la generalización imperativa de los procedimientos y actuaciones electrónicos.

3. El objetivo de «racionalización», ya descrito, no precisaba necesariamente de una reforma legal de tanto calado como es la derogación, entre otras, de la LRJ-PAC y de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Porque, a poco que se profundice en la lectura de la nueva LRJSP y de la nueva LPAC, claramente se observa que las modificaciones son —aunque algunas importantes— más bien parciales. *No hay, en puridad, un nuevo esquema normativo*. Hay, más bien, la introducción de normas de «racionalización» y «eficiencia» en una estructura legal que, en líneas generales, se asume y reproduce. Para tal fin no era necesaria la derogación de la LRJ-PAC y la LOFAGE (entre otras leyes) y su sustitución por las nuevas LRJSP y LPAC. Hubiera bastado con la introducción de nuevos preceptos en un esquema normativo vigente. Una nota que caracteriza la legislación administrativa de los países que lideran la OCDE es, precisamente, su estabilidad formal (con independencia de las muchas reformas parciales que se van introduciendo). Véase el caso del *US Code* norteamericano (más los códigos administrativos de cada estado); o de la *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG) alemana (vigente desde 1976, si bien con muchas modificaciones parciales). La derogación completa de leyes administrativas generales, por su posición central en el sistema jurídico, solo está justificada por razones constitucionales (tal ocurrió en 1992 con la sustitución de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 a manos de la LRJ-PAC). Pero fuera de estos supuestos, la derogación completa de leyes estructurales (no mediando cambio constitucional), crea *inseguridad jurídica* y genera *gasto ineficiente* (por de pronto, todos los cambios formales en innumerables documentos administrativos que ahora han de acomodarse a la nueva numeración de preceptos que nada han cambiado en su contenido). Así que, contradiciendo los propios objetivos de eficiencia del «Informe CORA», la nueva LRJSP inicia su andadura con la generación de *costes administrativos*.

4. Se dice en la exposición de motivos de la LRJSP que en la *tradición histórica española* estaban desagregadas: de un lado la legislación organizativa (la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957), y de otro lado la regulación procedimental (la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958). Ya se ha criticado en la