

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2016



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2017

ORGANIZACIÓN DEL ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2016

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. *Catedrático de Derecho Administrativo (UCM).*

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 y de la Seguridad Social (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-BARNUEVO 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).*

Consejo Asesor:

Antonio Ángel AVILÉS GARCÍA. *Cuarto Teniente de Alcalde. Concejala de Desarrollo Local. Ayuntamiento de Tres Cantos.*

Carlos BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ. *Primer Teniente de Alcalde. Concejala de Desarrollo Urbano, Contratación y Transparencia, Administración Pública y Régimen Interior. Ayuntamiento de Colmenar Viejo.*

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

Raquel LÓPEZ RODRÍGUEZ. *Quinta Teniente de Alcalde. Concejala 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. *Segundo Teniente de Alcalde. Concejala Delegado 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

Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final

Francisco VELASCO CABALLERO

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

I.	Introducción	22
II.	Títulos competenciales sobre el régimen local	23
III.	La autonomía local.....	27
IV.	Planta local	29
	1. Fusiones municipales.....	29
	2. Reforzamiento provincial.....	30
	3. Devaluación de las entidades locales inframunicipales	34
V.	Entidades instrumentales y asociativas.....	36
VI.	Competencias locales	39
VII.	Organización interna.....	43

ESTUDIOS

Las oficinas y agencias locales anticorrupción como instrumentos para promover el buen gobierno y el derecho de los ciudadanos a la buena administración. Propuesta de una lista de comprobación de la calidad de su diseño

Juli PONCE SOLÉ

Director del Instituto de Investigación de la Universidad de Barcelona TransJus, Catedrático de Derecho Administrativo (A.). Universidad de Barcelona

I.	Introducción	48
II.	El porqué de las oficinas locales anticorrupción	49
	1. La lucha contra la corrupción.....	53
	2. El fomento del buen gobierno y la buena administración	61
	2.1. Declaraciones generales	63
	2.2. Relacionando el buen gobierno y la buena administración con la transparencia	65
	2.3. Vinculando la buena administración con la motivación	65

	Pág.
3. Estableciendo el deber de diligencia debida o cuidado debido en la ponderación.....	67
4. Uniendo la mejora de la calidad regulatoria y la buena administración.....	68
III. La finalidad de la creación de una oficina local anticorrupción.....	72
IV. El diseño idóneo de una oficina local anticorrupción.....	73
V. Las oficinas anticorrupción en España: el ámbito local.....	79
VI. Algunas reflexiones finales.....	86
VII. Nota Bibliográfica.....	87

No puedo subir a mi casa. Instrumentos jurídicos para la accesibilidad de las personas mayores a su vivienda

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción.....	92
II. A rebufo del modelo de protección de las personas con discapacidad.....	94
1. Las líneas generales del modelo de protección. La <i>Americans with Disabilities Act</i> (1990), la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) y la Ley española de derechos de las personas con discapacidad (TR 2013).....	94
2. Incidencia del modelo de protección sobre los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.....	96
3. Derecho de organización y procedimiento.....	99
4. Accesibilidad universal, diseño para todos y ajustes razonables.....	102
III. Concretos instrumentos jurídicos para garantizar la accesibilidad de las personas mayores a su vivienda.....	104
1. Introducción.....	104
2. Las obras previstas en la legislación civil, en especial, las obligatorias del art. 10 de la Ley de Propiedad Horizontal.....	105
3. El informe de evaluación de los edificios.....	106
4. Órdenes de ejecución.....	107
5. Actuaciones sobre el medio urbano.....	108
6. Ayudas públicas para la instalación de ascensores.....	109
7. Medidas excepcionales para la superación de dificultades técnicas, en especial, la cesión del uso del dominio público para la instalación de ascensores.....	109
IV. Bibliografía citada.....	112

Cuestiones actuales de las relaciones laborales de las sociedades públicas locales

Alfonso ESTEBAN MIGUEL

Doctorando de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción.....	116
II. La gestión de servicios públicos locales: las sociedades mercantiles locales.....	117
III. Naturaleza y régimen jurídico de las sociedades mercantiles locales.....	118

	Pág.
1. El régimen jurídico-laboral de las sociedades mercantiles locales.....	119
IV. El acceso a las sociedades mercantiles locales	121
1. Las limitaciones presupuestarias que inciden en la contratación de las sociedades mercantiles locales	124
V. La contratación laboral de las sociedades. Especial referencia a la contratación temporal	126
1. La extinción de los contratos temporales en el Sector público. La influencia del Derecho comunitario.....	127
2. Las irregularidades en la contratación temporal en las sociedades locales.....	130
VI. Los derechos retributivos del personal de las sociedades locales.....	132
VII. La suspensión y la extinción del contrato de trabajo en las sociedades locales.....	134
VIII. Bibliografía	135

El perfil de los alcaldes y las alcaldesas en España. Rasgos y percepciones de los líderes políticos locales en municipios de más de 10.000 habitantes

Carmen NAVARRO GÓMEZ

Profesora Contratada Doctora en Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid

Lluís MEDIR TEJADO

Profesor Lector en Ciencia Política. Universidad de Barcelona

Rafael MARTÍNEZ RIVAS

Investigador pre-doctoral en Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	140
II. ¿Quiénes son?.....	141
1. Perfil socio-demográfico	141
2. ¿Profesionales o amateurs de la política?	146
III. ¿Qué papel juegan en la gobernanza local?.....	150
IV. ¿Cuál es su concepción de la democracia?	155
V. ¿Cuál es su prioridad para el municipio?.....	157
VI. Consideraciones finales	160
VII. Nota bibliográfica	160

La aplicación de criterios medioambientales a las tasas locales

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ

Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	164
II. Punto de partida: los fines del tributo.....	164
1. La superación de la finalidad exclusivamente fiscal de la tributación	164
2. Finalidad extrafiscal del tributo: la protección del medio ambiente.....	167
III. Principios que informan las tasas	168

	Pág.
1. El principio de equivalencia	168
2. El principio «quien contamina paga»	175
IV. La reserva de ley en los tributos locales: posibilidad de establecer beneficios fiscales	181
1. El establecimiento de exenciones por criterios medioambientales en las tasas locales	183
2. La modulación por motivos medioambientales de la cuantificación de las tasas locales	185
V. Conclusión.....	187
VI. Bibliografía	189

Recentralización e internalización municipal. Dos tendencias en el Derecho local chileno

Raúl LETELIER WARTENBERG

Profesor de Derecho Administrativo. Universidad de Chile

Francisca MOYA MARCHI

Investigadora del Centro de Regulación y Competencia. Universidad de Chile

I. Introducción	192
II. Recentralización.....	194
III. Internalización municipal.....	201
IV. Epílogo	205
V. Nota bibliográfica.....	206

INFORMES SECTORIALES

Organización y régimen jurídico

Silvia DÍEZ SASTRE

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

I. Introducción	211
II. El régimen local, en general	212
III. La autonomía local.....	214
IV. Organización del ayuntamiento.....	214
1. Cargos electos locales	214
2. Órganos de gobierno.....	215
2.1. Pleno.....	215
3. Sistema electoral local.....	216
4. Transparencia y participación ciudadana.....	218
5. Administración instrumental.....	219
V. Planta local	220

	Pág.
VI. Entidades locales infra y supramunicipales	220
VII. Competencias municipales	222
VIII. Cooperación interadministrativa	222
IX. Regímenes especiales	222

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.....	225
1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación	225
2. Jurisprudencia sobre normas municipales	226
II. Acto administrativo.....	230
1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación	230
2. Jurisprudencia sobre actos administrativos.....	232
2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control.....	233
2.2. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo	234
2.3. Eliminación del acto administrativo	235
III. Procedimiento administrativo	238
1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación	238
2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo	240

Contratación local

Ana DE MARCOS FERNÁNDEZ

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma
de Madrid*

I. Introducción	245
II. Sobre el concepto de contrato público.....	246
III. Capacidad técnica y profesional de los operadores económicos: naturaleza de los vínculos existentes entre el licitador y otras entidades	249
IV. Sobre las condiciones de la subcontratación en la fase de adjudicación del con- trato	251
V. La experiencia profesional ¿criterio de selección o criterio de adjudicación?	253
VI. Sobre la obligación de motivar la decisión de adjudicación	257
VII. Bibliografía sobre contratación pública en 2016.....	258

Tributos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

*Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autóno-
ma de Madrid*

	Pág.
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	261
II. Principios de ordenación de las haciendas locales.....	262
III. Ingresos de las haciendas locales	263
1. Ingresos tributarios.....	263
1.1. Impuestos.....	263
1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.....	263
1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas.....	268
1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.....	270
1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	271
1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	273
1.2. Tasas	280
1.3. Contribuciones especiales.....	288
2. Otros ingresos	289
IV. Procedimientos tributarios en el ámbito local	290
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	295
II. Presupuestos locales y estabilidad presupuestaria	297
1. Novedades normativas.....	297
2. Novedades jurisprudenciales.....	298
3. Novedades doctrinales.....	301
III. El control externo de la actividad económico-financiera local.....	302
1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales.....	302

	Pág.
1.1. Marco normativo en materia de fiscalización	302
1.2. Tribunal de Cuentas	303
1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid	307
2. Responsabilidad contable	311
2.1. Tribunal Supremo.....	311
2.2. Tribunal de Cuentas	313
3. Novedades doctrinales.....	315
 Medio ambiente urbano	
Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (Profesora Titular A.). Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Primeras medidas de la Unión Europea para el cumplimiento de la COP 21	317
1. Los municipios deben estar en primera línea a la hora de conseguir los objetivos medioambientales globales	319
II. El Mar Menor: patrimonio común europeo destruido ¿nos avergonzamos?	322
III. Normativa en materia de medio ambiente.....	323
1. Normativa de la Unión Europea.....	323
2. Normativa de Derecho interno español	324
IV. Jurisprudencia	330
1. Presentación	330
2. Fractura hidráulica	331
3. Autorización ambiental	332
4. Residuos.....	333
5. Ruido.....	334
6. Miscelánea	336
6.1. Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos de alta actividad (ATC) en Villar de Cañas (Cuenca)...	336
6.2. Las competencias ejecutivas en materia de almacenamiento geológico de dióxido de carbono son estatales	336
6.3. Disponibilidad «física» <i>versus</i> «legal» de agua	337
6.4. Concepto «zona pequeña a nivel local»	337
6.5. El catálogo de caminos no determina ninguna titularidad.....	337
6.6. Vertido de aguas residuales	337
6.7. Vertidos.....	337
6.8. Instalación de planta de recepción, almacenamiento y regasificación de Gas Natural Licuado	338
6.9. Algarrobo.....	338
6.10. Servicio Meteorológico.....	338

	Pág.
6.11. Aguas continentales. Autorización de una central hidroeléctrica en el río Schwarze Sulm.....	339
V. Nota bibliográfica.....	339

Ordenación del territorio y urbanismo

Sofía SIMOU

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

I. Introducción.....	341
II. Novedades normativas y aportaciones doctrinales.....	344
1. Nivel estatal.....	344
2. Nivel autonómico.....	345
III. Novedades jurisprudenciales y desarrollos doctrinales.....	352
1. Planeamiento urbanístico y territorial.....	352
1.1. Aprobación, modificación, revisión y relación entre planes.....	352
1.1.1. Clasificación del suelo en planes territoriales y urbanísticos. Distribución competencial, autonomía municipal e intereses supramunicipales.....	352
1.1.2. Trámite de información pública, planeamiento urbanístico provisional y planes territoriales y urbanísticos.....	355
1.1.3. Densidad de vivienda y planeamiento de desarrollo.....	357
1.1.4. Evaluación ambiental estratégica y modificación del planeamiento.....	358
1.1.5. La imposibilidad de legalización de construcciones ilegales a través de la potestad del planeamiento.....	359
1.1.6. La relación entre los modelos urbanísticos establecidos por los planes generales y el planeamiento de desarrollo.....	359
1.1.7. Planes ambientales y urbanísticos: el caso del «Algarrobico»....	360
1.2. Los efectos del Plan financiero.....	360
1.3. La limitación de alturas: a propósito de la STC 170/2016.....	361
2. Ejecución del planeamiento urbanístico.....	363
2.1. Competencias en materia de gestión: el caso de las asociaciones para la ejecución de actuaciones de rehabilitación o reforma urbanas.....	363
2.2. Expropiación forzosa y valoraciones del suelo.....	364
3. Disciplina urbanística: competencias en materia de inspección urbanística de edificios.....	365
4. Valoraciones del suelo y bienes públicos.....	366
5. Responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico.....	367

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	370
II. Aplicación de la legislación de defensa de la competencia a nivel local	370
1. La aplicación de la legislación de la competencia a la actividad administrativa de contratación	371
1.1. La licitación de una concesión demanial por la vía de urgencia no es un supuesto contrario a la legislación de defensa de la competencia	371
III. Servicios públicos locales	373
1. Actividades municipales prestacionales que carecen de la naturaleza de servicio público municipal	374
1.1. Los servicios de aparcamiento subterráneo	374
2. El servicio público de pago por móvil en las áreas de aparcamiento reguladas.	375
3. Servicio de gestión de residuos	376
3.1. Restricciones impuestas a la libertad de empresa por los municipios: requisitos que ha de cumplir la obligación establecida por Ordenanza local de entregar los residuos urbanos no domiciliarios a los sistemas municipales de gestión	376
3.2. Nulidad de la atribución por Ordenanza de facultades que implican ejercicio de autoridad a personal laboral y no funcionario	377
3.3. Limitaciones al traslado de la gestión privada de residuos fuera del territorio insular por razón de la implantación de un servicio público	377
4. Servicios públicos de cementerios	379
4.1. El servicio de crematorio	379
5. Servicio de aguas	380
5.1. No cabe autorización gubernativa para la celebración de una consulta popular por parte de un ayuntamiento a fin de que se pregunte a los vecinos si estos desean mantener la concesión otorgada a una empresa para la gestión de los servicios de ciclo interior del agua en ese municipio	380
IV. Requisitos jurídico-administrativos de la iniciativa local en la actividad económica	381
1. Actividades funerarias	381
1.1. Procedimiento administrativo previo exigible para el ejercicio de la iniciativa pública económica cuando se trata de prestar actividades funerarias por parte de una mancomunidad de municipios y viabilidad de	

	Pág.
que las mismas se realicen, conforme a lo previsto en los estatutos, fuera del ámbito territorial de los municipios mancomunados.....	381
1.2. Servicios de mantenimiento y acondicionamiento de las instalaciones municipales de velatorio	384
V. Actividad de fomento: las ayudas locales.....	384
1. Sobre la legalidad de las subvenciones municipales otorgadas a un Consorcio que integra entre sus fines la independencia del País Vasco con respecto al Estado.....	384
VI. Medidas adoptadas frente a los municipios en garantía de la unidad de mercado...	387
 Bienes públicos y expropiación forzosa	
Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO	
<i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Profesor Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	389
II. Bienes públicos	389
1. Novedades normativas.....	389
2. Aportaciones doctrinales	392
3. Pronunciamientos judiciales.....	393
III. Expropiación forzosa.....	396
1. Novedades normativas.....	396
2. Aportaciones doctrinales	399
3. Pronunciamientos judiciales.....	402
 Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial	
Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO	
<i>Profesora Contratada Doctora (interina) de Derecho Administrativo. Universidad de Castilla-La Mancha</i>	
I. Jurisdicción contencioso-administrativa	408
1. Desarrollos normativos.....	408
1.1. Condiciones formales de los escritos procesales referidos al recurso de casación contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo.....	408
1.2. Reglas de organización y reparto aplicables a la casación contencioso-administrativa en el Tribunal Supremo	409
2. Jurisprudencia destacada	409
2.1. Inconstitucionalidad y nulidad de las tasas judiciales en el orden contencioso-administrativo	409
2.2. Sentencias interpretativas en la jurisdicción contenciosa	412
2.3. Requerimiento previo entre Administraciones públicas y plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo.....	413

	Pág.
3. Desarrollos doctrinales	414
4. Otras novedades: inicio de uso obligatorio de LexNet	415
II. Responsabilidad patrimonial	416
1. Jurisprudencia destacada	416
1.1. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión: IVA	416
1.2. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador por infracción del Derecho de la Unión: el llamado «céntimo sanitario»	417
1.3. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador por daños derivados de leyes válidas: modificaciones en el régimen retributivo de la energía fotovoltaica.....	419
1.4. Responsabilidad patrimonial entre Administraciones públicas: ente local perjudicado por la anulación de los valores catastrales fijados por el Estado	420
1.5. Responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria: legitimación activa de los familiares de la víctima.....	421
1.6. Responsabilidad patrimonial de la Administración local: legitimación pasiva del funcionario autor de la actuación dañosa	422
2. Desarrollos doctrinales	424

Empleo público

María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR

Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	427
II. Efectos sobre el empleo público de las SSTJUE de 14 de septiembre de 2016	428
1. El concepto legal de funcionario interino. Uso y abuso de la figura y consecuencias de la STJUE sobre el empleo público	429
2. Interinidad laboral en el empleo público y consecuencias de la STJUE <i>De Diego Porras</i>	432
III. Algunas sentencias dictadas en materia de personal contratado en las Administraciones públicas	435
1. A vueltas con la delimitación del concepto de trabajador.....	435
2. La figura del personal eventual en la Administración local	437

Delitos contra la Administración Pública en entidades locales

Marina MÍNGUEZ ROSIQUE

Contratada Predoctoral. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	439
II. Casos y jurisprudencia relevante del año 2016.....	441

	Pág.
1. El concepto penal de funcionario público.....	441
2. Prevaricación de funcionarios públicos y otros comportamientos injustos	442
2.1. Elementos del delito y diferencia con las ilegalidades administrativas...	442
2.2. El conocimiento de la ilegalidad	443
2.3. Continuidad delictiva.....	444
2.4. Modalidades específicas: prevaricación administrativa en el ámbito urbanístico.....	445
2.5. Prevaricación en el proceso de liquidación de entidades de Derecho público.....	446
2.6. El delito de aceptación de nombramiento ilegal.....	447
2.7. Delimitación entre el delito de prevaricación y el delito de nombramientos ilegales	448
3. Desobediencia y denegación de auxilio.....	449
4. Cohecho	450
4.1. Clasificaciones y cohecho pasivo propio.....	450
4.2. Cohecho pasivo impropio	451
5. Tráfico de influencias.....	452
5.1. El beneficio perseguido u obtenido.....	452
5.2. Influencia a autoridad o funcionario público por parte de un particular.....	453
6. Malversación de caudales públicos.....	454
7. Exacciones ilegales.....	455
8. La aplicación retroactiva de la regulación del concurso medial introducida por la LO 1/2015	456
III. Bibliografía reciente	457

INFORMES DE AYUNTAMIENTOS

Solicitud de aplicación del régimen jurídico de los municipios de régimen común... Ayuntamiento de Alcobendas	461
Responsabilidad de los administradores representantes del Ayuntamiento de Madrid en las sociedades mercantiles municipales..... Ayuntamiento de Madrid	479
Recursos que pueden interponerse contra los actos dictados por el Ayuntamiento de Madrid respecto de su personal laboral, tras la entrada en vigor de las Leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre Ayuntamiento de Madrid	493
NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL.....	501

**ESTUDIO
INTRODUCTORIO**

Juicio constitucional sobre la LRSAL: punto final

Francisco VELASCO CABALLERO

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

RESUMEN

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre de 2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), había introducido importantes novedades en el régimen local español. Con el objetivo de la estabilidad presupuestaria, la LRSAL regulaba cuestiones hasta ahora ajenas a la legislación básica estatal e introducía múltiples restricciones a la autonomía local. Esta ley fue impugnada de forma múltiple ante el Tribunal Constitucional, que en 2016 ha dictado ya sus primeras sentencias. Aunque en términos generales el Tribunal Constitucional es deferente con la ley estatal, es contundente con aquellas normas de la LRSAL que más notoriamente habían alterado el sistema constitucional: las relativas a las competencias municipales, y la atribución de poder presupuestario a la junta de gobierno local. Con todo, lo más relevante de esta nueva jurisprudencia (en especial, en las SSTC 41/2016 y 111/2016) está en su calidad argumental y en su trascendencia sistemática para el conjunto del Derecho local.

Palabras clave: régimen local; gobiernos locales; competencias municipales; autonomía local.

ABSTRACT

Law 27/2013, of 27 December 2013, on Rationalization and Sustainability of Local Administration (LRSAL), has introduced important developments in the Spanish local system. Under the objective of budgetary stability, the Law regulated issues hitherto outside the basic state legislation and introduced multiple restrictions on local self-government. This law was challenged before the Constitutional Court, which in 2016 has already issued its first rulings. Although in general terms the Constitutional Court is deferential with the state law, it is conclusive with those rules of the LRSAL that most notably had altered the constitutional system: those related to the municipal competences, and the attribution of budgetary power to the local government board. However, the most relevant of this new

jurisprudence (especially in SSTC 41/2016 and 111/2016) is in its argumentative quality and in its systematic importance for the local government law.

Keywords: local government law; municipal councils; local powers; local self-government.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL.—III. LA AUTONOMÍA LOCAL.—IV. PLANTA LOCAL: 1. Fusiones municipales. 2. Reformamiento provincial. 3. Devaluación de las entidades locales inframunicipales.—V. ENTIDADES INSTRUMENTALES Y ASOCIATIVAS.—VI. COMPETENCIAS LOCALES.—VII. ORGANIZACIÓN INTERNA.

I. INTRODUCCIÓN

1. En su paso por el Tribunal Constitucional, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), ha dado lugar —hasta ahora— a cuatro sentencias: STC 41/2016, ante recurso interpuesto por la Asamblea de Extremadura; STC 111/2016, sobre un recurso de la Junta de Andalucía; STC 168/2016, por recurso interpuesto por el Gobierno del Principado de Asturias; y STC 180/2016, ante recurso interpuesto por el Parlamento de Navarra. Pendiente están aún, en el Tribunal Constitucional, otros cinco recursos de inconstitucionalidad y el conflicto en defensa de la autonomía promovido por una larga lista de municipios. En coherencia con el contenido de los distintos recursos, las sentencias constitucionales dictadas hasta hoy se han centrado en *controversias competenciales* entre el Estado y cada Comunidad Autónoma recurrente. Solo de forma secundaria estas sentencias se han ocupado de cuestiones relativas a la autonomía de municipios y provincias (art. 137 CE) y a la autonomía financiera local (art. 142 CE). Sea cual fuere la razón de esta opción, lo cierto es que las *cuestiones de autonomía local* —las que centran el conflicto en defensa de la autonomía local aún no resuelto— ya están inicialmente resueltas en recursos en los que los recurrentes no necesariamente defendían la autonomía local (o la defendían desde una perspectiva singular: la propia de cada Comunidad Autónoma)¹. De esta forma, la doctrina constitucional sobre autonomía local se ha formado en relación con argumentos no propiamente locales, sino autonómicos y estatales. Pues son órganos estatales y autonómicos, no las entidades locales, las partes en esos procesos constitucionales.

2. En una visión de conjunto, las cuatro SSTC muestran *dos caras expositivas* superpuestas. Está, en primer lugar, la exposición *sistemática* del régimen local, muy superior técnicamente a la que aparece en sentencias anteriores sobre régimen local (en

¹ R. GARCÍA RETORTILLO, «La LRSAL ante el Tribunal Constitucional: la afectación a la autonomía local», en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2017, pp. 225-280 (p. 242).

especial, las SSTC 103/2013 y 143/2013, sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local). Pero sobre esta precisa exposición sistemática se asientan varias decisiones de *política constitucional* con escaso arraigo argumental en el texto de la Constitución (e incluso en la previa jurisprudencia constitucional). Estas opciones de política constitucional tienden, con carácter general, a dar un renovado impulso expansivo a los títulos competenciales del Estado sobre régimen local (en especial, al título competencial básico del art. 149.1.18 CE). Así, de un lado, el Tribunal Constitucional redefine de forma expansiva la competencia básica estatal sobre régimen jurídico de la Administración local (art. 149.1.18 CE) como supuesta consecuencia de los principios constitucionales de eficiencia (art. 31.2 CE) y sostenibilidad financiera (art. 135 CE). Es cierto que, aunque de forma confusa, la STC 41/2016 parece excluir la dimensión competencial (estatal) del principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE), pero lo cierto es que esa vertiente competencial reaparece de forma indirecta, mediante la redefinición sistemática del art. 149.1.18 CE. De otro lado, también el Tribunal Constitucional identifica con generosidad «intereses supraautonómicos» en distintos aspectos del régimen local, identificación esta que le permite elevar al ámbito estatal muy diversos aspectos del régimen local. Con ello se vacía de contenido, simultáneamente, tanto las competencias autonómicas sobre régimen local como la propia autonomía de cada entidad local. Con uno u otro argumento, el resultado final es una *notoria ampliación del poder estatal* sobre la Administración local. Esta ampliación es modesta en lo que tiene que ver con el régimen de las competencias locales (donde el poder autonómico y local queda, en general, preservado). En cambio, en lo que se refiere a la organización local (en sentido amplio) la expansión competencial del Estado es muy considerable².

II. TÍTULOS COMPETENCIALES SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL

3. En sustancia, y con los matices que luego se harán, el Tribunal Constitucional ha enjuiciado la LRSAL con la *doctrina constitucional preexistente*. En lo que hace a las competencias del Estado sobre régimen local —en especial, para la regulación organizativa de las entidades locales— ha sido muy relevante la amplia definición de la competencia estatal *ex* art. 149.1.18 CE que formularon las SSTC 103/2013 y 143/2013 (sobre la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local). Recordemos que aquellas sentencias llegaron a calificar como básicas normas tales como la exigencia de una «comisión especial de sugerencias y reclamaciones» (*sic*) en los municipios de gran población. A partir de ahí, difícil era ya para el Tribunal —salvo por medio de *overruling*— considerar ahora que las normas restrictivas sobre entidades locales inframunicipales, mancomunidades, formas organizativas para

² T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, «Principio democrático, autonomía local, estabilidad presupuestaria y servicios públicos: ¿hacia la cuadratura del círculo?», en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2017, pp. 11-31 (p. 14).

la gestión de servicios públicos, consorcios o empresas locales, pudieran ser tachadas de inconstitucionales.

4. En la definición de la competencia básica estatal sobre «régimen jurídico» de la Administración local (art. 149.1.18 CE), el Tribunal Constitucional establece una precisión novedosa: la competencia básica estatal no se refiere solo a la «autonomía local», sino, más allá, al conjunto del «régimen local» [STC 41/2016, FJ 3.ºa)]. Por tanto, la función legislativa del Estado no es necesariamente la de proteger la autonomía local (supuestamente, frente a las Comunidades Autónomas) sino, más ampliamente, regular la organización y el funcionamiento de las entidades locales³. Por supuesto que, en esta regulación del régimen local, el Estado debe respetar la garantía constitucional de autonomía local. Pero —a diferencia de lo que se sugería en la STC 159/2001, FJ 4.º— la ley básica *no tiene la función constitucional de desarrollar la garantía constitucional de autonomía local*, sino de regular el régimen local en los márgenes —por lo demás, muy amplios— que le permite la garantía constitucional *ex art. 137 CE*. Esto supone que el Estado tanto puede optar por una amplia autonomía local como —tal y como hace la LRSAL— por una autonomía restringida⁴. Ambas opciones son constitucionalmente legítimas en la medida en que respeten el límite del art. 137 CE. Esta doctrina constitucional, formalmente correcta, plantea dos cuestiones trascendentes. Una se refiere a la necesaria reconfiguración técnica de la garantía constitucional de autonomía local. La otra versa sobre la eficacia de una regulación básica restrictiva de la autonomía local en relación con garantías estatutarias más elevadas.

5. La primera cuestión es que, una vez abandonada la concepción teleológica de la legislación básica estatal (esto es, como instrumento de desarrollo de la autonomía local), el Estado solo tendrá como límite a su regulación aquello directamente protegido por la garantía constitucional de autonomía local. Siendo este el único límite real a la ley estatal, es necesaria una reformulación de su forma jurídica, a fin de que pueda servir como límite efectivo. La técnica de la «garantía institucional» ha demostrado, a lo largo de treinta y cinco años, una notoria ineptitud como forma de garantía efectiva de la autonomía local⁵, siendo apenas útil para enjuiciar aquellas leyes excepcionales que asaltan con tal contundencia y rotundidad la autonomía local que esta resulta irrecognoscible (cual ocurrió en el caso de la STC 32/1981 en relación con las provincias catalanas). La *reformulación técnica de la garantía constitucional de la autonomía local* a la que hago referencia ya ha sido iniciada por el propio Tribunal Constitucional. Como luego se explicará, el Tribunal Constitucional no se sirve ya de la «garantía institucional» como técnica de enjuiciamiento, sino que pondera el «principio constitucional» de autonomía local con otros bienes y principios constitucionales.

³ Ya antes: F. VELASCO CABALLERO, *Derecho local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 39.

⁴ L. MEDINA ALCOZ, «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013», en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2016, pp. 189-224 (p. 193).

⁵ T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, «Principio democrático...», *op. cit.*, p. 15.