

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2018



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2019

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Cuarenta años de elecciones municipales: el sistema electoral y su rendimiento

Carmen NAVARRO

Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid

Francisco VELASCO CABALLERO

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

Piotr ZAGÓRSKI

Investigador Doctoral de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid

I. Planteamiento	24
II. Elementos normativos esenciales del sistema electoral.....	26
III. Rendimientos empíricos del sistema electoral	30
IV. Resultados electorales y funcionamiento del gobierno local	41
1. Distribución interna del poder municipal.....	42
2. Indisolubilidad del pleno municipal por el alcalde.....	43
3. Mociones de censura constructivas y tasadas.....	44
4. Mociones de confianza	46
5. Régimen restrictivo de los concejales «no adscritos».....	47

ESTUDIOS

Los convenios interadministrativos (locales) y la Ley de Contratos del Sector Público. ¿Convenio o contrato?

Marc VILALTA REIXACH

Profesor Lector de Derecho Administrativo. Universidad de Barcelona

I. Introducción	54
II. Marco normativo de los convenios interadministrativos locales	56
III. ¿Qué es un convenio interadministrativo? Elementos definitorios de esta institución	59
1. Los convenios como acuerdos de carácter bilateral.....	60
2. El convenio como instrumento al servicio de una finalidad común a las partes	61
3. Carácter jurídico-obligatorio	63
4. Recapitulación	65

	Pág.
IV. La noción de «contratos públicos» a efectos de la LCSP.....	65
1. La necesaria existencia de un contrato	66
1.1. Los convenios interadministrativos como un acuerdo de voluntades de carácter bilateral	67
1.2. El objeto contractual	68
1.3. La causa contractual	71
2. El carácter oneroso de la relación contractual	72
3. El requisito subjetivo: las entidades del sector público	74
4. Recapitulación	75
V. Las relaciones de colaboración entre Administraciones públicas excluidas de la LCSP.....	76
1. Primera condición: la ausencia de vocación de mercado	79
2. Segunda condición: establecimiento de una relación de cooperación con la finalidad de garantizar la correcta prestación de los servicios públicos.....	80
3. Tercera condición: establecimiento de una relación de cooperación guiada únicamente por consideraciones de interés público.....	82
VI. Conclusión	84
VII. Bibliografía	84

Las entidades locales y la protección de datos

Marcos ALMEIDA CERREDA

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo. Universidad de Santiago de Compostela

I. Introducción	89
II. El régimen jurídico de la protección de datos	89
1. El <i>hard law</i> en materia de protección de datos.....	89
2. El <i>soft law</i> en materia de protección de datos.....	91
III. Aproximación a los aspectos esenciales del régimen de la protección de datos, desde la perspectiva de las Administraciones locales.....	92
1. Aspectos subjetivos.....	92
1.1. El responsable del tratamiento.....	92
1.2. El encargado del tratamiento	93
1.3. El delegado de protección de datos.....	94
1.3.1. Vinculación, dedicación y adscripción	95
1.3.2. Cualificación	96
1.3.3. Estatus.....	96
1.3.4. Funciones.....	97
1.4. Los titulares de los datos personales y sus derechos	98
1.4.1. Los titulares de derechos sobre los datos personales.....	98

	Pág.
1.4.2. Los derechos de los titulares de los datos personales.....	99
2. Aspectos objetivos	107
2.1. Los datos personales	107
2.1.1. Concepto	107
2.1.2. Tipología: las categorías especiales de datos y las limitaciones a su tratamiento	107
2.2. El tratamiento de los datos personales.....	108
2.2.1. Concepto	108
2.2.2. Principios relativos al tratamiento de datos personales	108
2.2.3. Metaprincipios	112
3. Aspectos organizativos.....	113
3.1. La evaluación de riesgos y la consulta previa	113
3.2. El registro de actividades de tratamiento.....	115
3.3. La seguridad en el tratamiento.....	116
3.3.1. Las medidas y el nivel de seguridad.....	116
3.3.2. La reacción frente a violaciones de seguridad	116
3.4. El bloqueo de datos	117
3.5. La responsabilidad por el tratamiento	118
IV. Algunos puntos críticos en la aplicación de la normativa de protección de datos en el ámbito local.....	119
1. Cuestiones relativas al tratamiento y uso de datos.....	119
1.1. Cuestiones relativas al tratamiento de datos en el ámbito de la gestión de recursos humanos	119
1.2. Cuestiones relativas al tratamiento de datos en los procedimientos en materia de transparencia: en el acceso a la información y en la publicidad activa	119
1.3. Tratamientos en materia de policía y seguridad	120
1.3.1. Tratamientos con fines de vigilancia y control.....	120
1.3.2. Tratamientos de datos relativos a infracciones y sanciones administrativas	121
1.4. Tratamientos de datos en el marco de los sistemas de denuncias internas.....	122
1.5. Tratamientos de datos en el ámbito de los procedimientos administrativos	122
1.5.1. La facultad general de verificación de datos de las Administraciones locales	122
1.5.2. La facultad general de obtención de documentación administrativa por las Administraciones locales.....	123

	Pág.
1.5.3. La identificación de los interesados en las notificaciones por medio de anuncios y publicaciones de actos administrativos...	123
2. Cuestiones relativas a las comunicaciones de datos	124
V. Bibliografía	124
 El riesgo operacional en los contratos públicos locales	
Francisco L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ	
<i>Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de La Laguna</i>	
I. El riesgo operacional: un nuevo concepto jurídico para definir las concesiones.....	130
II. El concepto de riesgo operacional en el Derecho de la Unión Europea	131
1. La unificación del régimen jurídico de las concesiones de obras y de servicios.	131
2. El «derecho de explotación» como elemento definidor de las concesiones: de la remuneración por los usuarios a la transferencia del riesgo de explotación	133
3. El contenido del «riesgo operacional»: significado de los términos «riesgo de demanda» y «riesgo de oferta»	137
III. El riesgo de demanda y de suministro/oferta en la normativa contable y presupuestaria aplicable a las concesiones	142
1. Los riesgos del concesionario según la CINIIF 12: transferencia del riesgo de disponibilidad, del riesgo de demanda o de ambos	142
2. La vinculación del riesgo de oferta con los riesgos de construcción y de disponibilidad en la OCDE.....	144
3. La tradicional distinción entre riesgo de construcción, riesgo de disponibilidad y riesgo de demanda en el Reglamento SEC	145
4. Consideraciones generales	147
IV. La regulación del riesgo operacional en la LCSP de 2017	148
1. Consecuencias de la transposición de las Directivas en la tipificación de los contratos	148
2. La diferente configuración del riesgo operacional en la concesión de obras y de servicios	151
2.1. La transferencia del riesgo de demanda y/o de disponibilidad en la concesión de obras	152
2.2. La asunción del riesgo de demanda en la concesión de servicios.....	154
3. La distinción entre concesiones de servicios y contrato de servicios.....	156
V. Incidencia del riesgo operacional en los contratos públicos locales.....	158
VI. Bibliografía	162
 Normas provisionales o transitorias tras la anulación del planeamiento	
Andrés M. GONZÁLEZ SANFIEL	
<i>Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de La Laguna</i>	
I. Delimitación del problema.....	166

	Pág.
II. El precedente y sus caracteres: la potestad de suspensión del planeamiento.....	167
III. Fundamento y naturaleza de las normas sustantivas.....	169
1. Fundamento: evitar la situación excepcional de la vigencia del planeamiento obsoleto	169
2. Naturaleza: auténticas normas de ordenación	171
IV. El alcance o posible contenido: diversas posibilidades.....	173
1. Modelo amplio o restringido.....	173
2. Suelo urbano y rústico (no urbanizable): situaciones básicas de suelo urbanizado y rural	174
3. El reconocimiento de suelo urbanizable.....	176
V. Cuestiones procedimentales	178
1. Los trámites que se toman del modelo estatal tradicional.....	178
2. Competencia para su aprobación.....	178
3. Audiencia a los municipios afectados.....	179
4. Información pública.....	180
5. Evaluación ambiental estratégica	182
6. Informe de sostenibilidad económica	185
7. Resumen ejecutivo	185
8. Informes sectoriales preceptivos.....	186
9. Otros requisitos posibles: estudios previos, memorias, audiencia a los afectados	187
10. Publicación	188
VI. Vigencia de las normas transitorias: la obligación de abordar un nuevo plan.....	188
VII. Límites derivados de la ejecución de la sentencia	191
VIII. Valoración general a modo de decálogo	192
IX. Bibliografía	193

El poder de las ciudades globales: un análisis comparado de cuatro ciudades iberoamericanas

Moneyba GONZÁLEZ MEDINA

Profesora Ayudante Doctora de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	196
II. Aproximación al poder de las ciudades globales	199
1. El estatuto institucional de la ciudad global.....	199
2. Las dimensiones del poder de la ciudad.....	202
2.1. Política	202
2.2. Jurídica.....	203
2.3. Económica	203
2.4. Organizativa.....	204
2.5. Relacional.....	204

	Pág.
III. Retos y poder de cuatro ciudades globales iberoamericanas: un análisis comparado.....	204
1. Los retos de las ciudades: desafíos tradicionales y emergentes	204
2. El poder de ciudades iberoamericanas: principales hallazgos	206
2.1. Diferencias entre relevancia y presencia de las dimensiones del poder de las ciudades.....	207
2.2. Principales resultados para las cinco dimensiones del poder	209
2.2.1. Política	209
2.2.2. Jurídica.....	210
2.2.3. Económica	211
2.2.4. Organizativa.....	212
2.2.5. Relacional.....	214
IV. Conclusiones.....	215
V. Bibliografía	218

Delimitación del sector público local y estabilidad presupuestaria

Ester MARCO PEÑAS

Profesora Ayudante Doctora. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción.....	220
II. La metodología del Sistema Europeo de Cuentas y su interpretación por Eurostat	221
III. Importancia del sector Administraciones públicas en términos de SEC-2010	223
IV. Criterios para la clasificación sectorial de entes: aspectos generales y problemática a nivel local	224
1. Unidad institucional	225
2. Naturaleza pública	230
3. Producción de mercado.....	233
V. Conclusiones.....	241
VI. Bibliografía	243

La acción exterior de las entidades locales en el ordenamiento europeo. Una reflexión desde el Derecho español

Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo. Universidad de Oviedo

I. Introducción.....	246
II. El Convenio-Marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, hecho en Madrid el 21 de mayo de 1980, y su desarrollo normativo en España.....	248
III. El Reglamento (CE) núm. 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), y el Real Decreto 23/2015, de 23 de enero	258

	Pág.
IV. Conclusiones.....	269
V. Bibliografía	270

INFORMES SECTORIALES

Organización y régimen jurídico

Silvia Díez SASTRE

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

I. Introducción	275
II. El régimen local, en general.....	275
III. Organización del ayuntamiento.....	276
1. Cargos electos locales	276
2. Órganos de gobierno.....	280
2.1. Alcalde	280
2.2. Órganos colegiados	280
3. Transparencia y participación ciudadana.....	282
4. Administración instrumental.....	283
IV. Planta local	283
V. Entidades locales infra y supramunicipales	285
VI. Colaboración interadministrativa	285
VII. Regímenes especiales	286

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.....	287
1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación	287
2. Jurisprudencia sobre normas municipales.....	288
II. Acto administrativo.....	289
1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación	289
2. Jurisprudencia sobre actos administrativos.....	292
2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control.....	292
2.2. Requisitos del acto administrativo	293
2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo	295
2.4. Eliminación del acto administrativo	296
III. Procedimiento administrativo	299

	Pág.
1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación.	299
2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo	300

Contratación local

Ana DE MARCOS FERNÁNDEZ

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

I. Consideración preliminar.....	307
II. Especificaciones técnicas en un contrato de suministros	307
III. Admisibilidad de los motivos de exclusión de la participación en una licitación.....	311
IV. Ponderación de subcriterios en el marco de los criterios de adjudicación y obligación de motivar en la adjudicación	315
V. Resolución de un contrato de servicios y transmisión de empresas.....	321
VI. Bibliografía	327

Tributos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

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

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ

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

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

Abogada e Investigadora en formación. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	329
II. Principios de ordenación de las Haciendas locales	330
III. Ingresos de las Haciendas locales	331
1. Ingresos tributarios.....	331
1.1. Impuestos.....	331
1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.....	331
1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas.....	334
1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.....	338
1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	338
1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	341
1.2. Tasas.....	347
1.2.1. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público	348
1.2.2. Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas	350
1.3. Contribuciones especiales.....	356

	Pág.
2. Otros ingresos	357
IV. Procedimientos tributarios en el ámbito local	358

Presupuestos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

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

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ

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

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

Abogada e Investigadora en formación. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	363
II. Presupuestos locales y estabilidad presupuestaria	365
1. Novedades normativas.....	365
2. Novedades jurisprudenciales.....	366
3. Novedades doctrinales.....	368
III. El control externo de la actividad económico-financiera local.....	372
1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales.....	372
1.1. Marco normativo en materia de fiscalización	372
1.2. Tribunal de Cuentas	372
1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid	377
2. Responsabilidad contable	379
2.1. Tribunal Supremo.....	379
2.2. Tribunal de Cuentas	380
3. Novedades doctrinales.....	386

Medio ambiente urbano

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

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

I. Las ciudades factores principales en la lucha contra el cambio climático. Energía, clima y la nueva agenda urbana de la ONU.....	389
II. Normativa en materia de medio ambiente.....	393
1. Normativa de la Unión Europea.....	393
2. Normativa de Derecho interno español.....	394
III. Jurisprudencia	401
1. Presentación.....	401

	Pág.
2. Aguas continentales.....	402
2.1. Caudales ecológicos.....	402
2.2. Aguas residuales.....	402
3. Calidad del aire.....	402
4. Evaluación ambiental estratégica.....	403
5. Fractura hidráulica.....	404
6. Islas Verdes.....	405
7. Responsabilidad por daño medioambiental.....	405
8. Residuos.....	406
8.1. Planes Territoriales Parciales y Planes Especiales.....	406
8.2. Competencia municipal para regular purines.....	406
8.3. Principio «Quien contamina paga».....	406
9. Ruido.....	407
9.1. Vulneración de derechos fundamentales.....	407
9.2. Competencias municipales sobre la regulación de los procedimientos de medición de ruido.....	408
10. Almacén Temporal Centralizado de Villar de Cañas.....	409
IV. Bibliografía.....	409

Urbanismo y ordenación del territorio

Sofía SIMOU

Profesora Asociada de la IE University, Doctoranda en el área de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción.....	415
II. Novedades normativas y aportaciones doctrinales.....	418
III. Novedades jurisprudenciales y desarrollos doctrinales.....	426
1. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional.....	426
2. Planeamiento urbanístico y territorial.....	430
2.1. Relación entre el planeamiento urbanístico y la ordenación ambiental y/o territorial.....	431
2.2. Aprobación de PGOU supletorios y autonomía local.....	432
2.3. Clasificación y calificación del suelo.....	433
2.4. La ambientalización del planeamiento urbanístico.....	434
2.5. Motivación y zonas verdes.....	435
2.6. Rehabilitación urbana y consultas ciudadanas.....	436
2.7. Evaluación económico-financiera.....	436
2.8. El informe de impacto de género en los planes urbanísticos.....	437
2.9. Relación entre planes urbanísticos.....	438
3. Gestión urbanística.....	438
3.1. Expropiación forzosa y derecho a desistimiento.....	439

	Pág.
3.2. Expropiación forzosa y valoraciones del suelo	439
3.3. Equidistribución y vinculaciones singulares	440
4. Responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico.....	441
5. Disciplina urbanística.....	443
6. Impuesto de bienes inmuebles.....	445
7. Convenios urbanísticos	445
 Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal	
Julia ORTEGA BERNARDO	
<i>Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	447
II. Derecho de la competencia y actividades de los ayuntamientos	448
1. Servicios funerarios	448
2. Servicio de estacionamiento regulado municipal y servicios de pago del mismo por aplicación móvil.....	450
3. Servicios de transporte.....	455
3.1. Limitación por el municipio de los servicios de transporte turístico en periodo navideño.....	455
3.2. Determinación de las tarifas en el transporte colectivo urbano de viajeros.....	456
3.3. Directrices para la ordenación de las VTC en el ámbito local.....	456
III. Garantía de la unidad de mercado y servicios económicos que se prestan en el municipio por particulares	457
1. Viviendas de uso turístico.....	457
2. Exigencia de requisitos concretos de cualificación profesional por parte de los ayuntamientos contrarios a la liberalización de las actividades profesionales...	458
3. Requisitos para la prestación del servicio público de estacionamiento regulado	460
4. Requisitos para la prestación de los servicios funerarios	460
IV. Servicios públicos locales	461
1. Cuestiones generales.....	461
2. Problemas relativos a la reinternalización de los servicios públicos	462
 Bienes públicos y expropiación forzosa	
Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO	
<i>Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	465
II. Bienes públicos	465
1. Novedades normativas.....	465
2. Aportaciones doctrinales	470

	Pág.
3. Pronunciamientos judiciales	471
III. Expropiación forzosa	474
1. Novedades normativas.....	474
2. Aportaciones doctrinales	478
3. Pronunciamientos judiciales	480
 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	488
1. Desarrollos normativos.....	488
1.1. Nuevo procedimiento contencioso-administrativo para la autorización de conformidad de decisiones de la Comisión Europea en materia de transferencia internacional de datos	488
2. Jurisprudencia destacada	489
2.1. Constitucionalidad de la regulación del recurso de casación fundado en la infracción de normas autonómicas.....	489
2.2. Aportación de nuevas alegaciones y pruebas en vía económico-administrativa.....	491
2.3. Ejecución contencioso-administrativa de actos firmes en materia de subvenciones	493
2.4. Agotamiento de la vía administrativa previa cuando el recurso contencioso-administrativo se funda únicamente en la inconstitucionalidad de un precepto legal.....	494
3. Desarrollos doctrinales	494
II. Responsabilidad patrimonial	495
1. Jurisprudencia destacada	495
1.1. Carácter objetivo <i>ex constitutione</i> del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración.....	495
1.2. Ejercicio de la acción de repetición por responsabilidad contra concesionarios y contratistas de la Administración.....	497
1.3. Condiciones de exigibilidad de la fianza en concepto de responsabilidad patrimonial regulada en el art. 108.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.....	498
2. Desarrollos doctrinales	500

Empleo público

María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR

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

Alfonso ESTEBAN MIGUEL

Doctorando en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	503
II. Temporalidad en el empleo público: novedades jurisprudenciales en torno a la figura de los interinos y los indefinidos no fijos	504
1. Los trabajadores indefinidos no fijos: una figura controvertida	504
1.1. La extinción de la relación del indefinido no fijo	505
1.2. La relación laboral del indefinido no fijo: el reconocimiento del derecho a la promoción profesional.....	507
2. Interinidad en el empleo público.....	508
2.1. A vueltas con la extinción de los contratos interinos. El final del caso <i>De Diego-Porras</i>	508
2.2. Los funcionarios interinos: ¿un caso parecido a los trabajadores interinos laborales?.....	510
III. La entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público.....	512
1. Cuestiones laborales	512
2. Efectos de la reinternalización sobre las plantillas públicas.....	513
3. Responsabilidad de los órganos de las Administraciones públicas competentes en materia de personal.....	514
IV. Otros pronunciamientos del Tribunal Supremo con relevancia en el ámbito del empleo público local	516

INFORMES DE AYUNTAMIENTOS

Informe sobre la aplicación del trámite de consulta pública previa a las Ordenanzas fiscales	519
Ayuntamiento de Madrid	
Procedimiento para la alteración de los límites de los distritos	527
Ayuntamiento de Madrid	
NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL	533

**ESTUDIO
INTRODUCTORIO**

Cuarenta años de elecciones municipales: el sistema electoral y su rendimiento

Carmen NAVARRO

*Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid*

Francisco VELASCO CABALLERO

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid*

Piotr ZAGÓRSKI

*Investigador Doctoral de Ciencia Política
Universidad Autónoma de Madrid*

RESUMEN

El sistema electoral local, regulado primero en Ley 39/1978 y luego en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (LOREG) ha permanecido relativamente estable a lo largo de cuarenta años de democracia local. Bajo este sistema electoral se han ido produciendo diferentes resultados electorales. Progresivamente se ha ido reduciendo la presencia de candidatos independientes y de partidos locales, a favor de los grandes partidos nacionales o regionales. Sin embargo, en las elecciones de 2015, el sistema electoral proporcional ha trasladado a los plenos municipales una mayor diversidad de opciones electorales. Esta mayor diversidad política del pleno municipal no ha producido por sí mayor inestabilidad en el gobierno municipal. Varias son las reglas del régimen local, contenidas en parte en la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y en parte en la LOREG, que limitan la posible inestabilidad del gobierno local cuando los plenos son muy plurales: la distribución de competencias entre el pleno y los órganos ejecutivos municipales (alcaldía y junta de gobierno); la intrascendencia de las reservas de ley para la articulación interna del poder local; la regulación restrictiva de las mociones de censura; las mociones de censura constructivas; y el régimen restrictivo de los concejales no adscritos.

Palabras clave: elecciones locales; sistema electoral; gobierno local; mociones de censura.

ABSTRACT

The local electoral system, regulated first in Law 39/1978 and then in Organic Law 5/1985, of the General Electoral System (LOREG) has remained relatively stable throughout forty years of local democracy. Under this electoral system, there have been very different electoral results. Progressively independent candidates and local parties have been reduced in favor of national and regional political parties. Since 2015, the proportional electoral system has transferred to municipal councils wider diversity of electoral options. However, this greater diversity did not result in instability of municipal governments. Several are the rules of the local governments' law —contained in part in Law 7/1985, regulating the Bases of the Local Government (LBRL) and partly in the LOREG— that limit the potential instability of local governments when municipal councils are very plural: the particular distribution of powers between the council and the municipal executive bodies (mayor and executive cabinet); the lack of a superior legal position of the local council vis a vis the mayor; the restrictive regulation of the motion of no confidence; the constructive orientation of motions of trust; and the weak legal position of councilors when they exit their political groups.

Keywords: local elections; electoral system; local government; motion of no confidence.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. ELEMENTOS NORMATIVOS ESENCIALES DEL SISTEMA ELECTORAL.—III. RENDIMIENTOS EMPÍRICOS DEL SISTEMA ELECTORAL.—IV. RESULTADOS ELECTORALES Y FUNCIONAMIENTO DEL GOBIERNO LOCAL: 1. Distribución interna del poder municipal. 2. Indisolubilidad del pleno municipal por el alcalde. 3. Mociones de censura constructivas y tasadas. 4. Mociones de confianza. 5. Régimen restrictivo de los concejales «no adscritos».

I. PLANTEAMIENTO¹

1. En mayo de 2019 tuvieron lugar las undécimas elecciones municipales democráticas, cuatro décadas después de las primeras celebradas el 3 de abril de 1979. Con motivo de la celebración de cuarenta años de ayuntamientos democráticos, dedicamos el estudio introductorio de esta edición del *Anuario* al análisis del sistema electoral mu-

¹ Abreviaturas utilizadas: AIC: Agrupaciones Independientes Canarias; BNG: Bloque Nacionalista Gallego; CHA: Chunta Aragonesista; CC: Coalición Canaria; CDS-Centro Democrático y Social; EAJ-PNV: Partido Nacionalista Vasco; EE: Euskadiko Ezquerria; ERC: Esquerra Republicana de Catalunya; EA: Eusko Alkartasuna; FAC: Foro Asturias de Ciudadanos; GBAL: Geroa Bai; HB: Herri Batasuna; IC-V: Iniciativa per Catalunya-Verts; LBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local; LHL: Ley de Haciendas Locales; LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General; NA-BAI: Nafarroa-Bai; PA: Partido Andalucista; PAR: Partido Aragonés Regionalista; PP: Partido Popular; PSOE: Partido Socialista Obrero Español; UCD: Unión de Centro Democrático; UV: Unió Valenciana.

nicipal y a sus efectos tanto en términos de votos como de conformación de gobiernos. Las elecciones han aportado legitimación, representación y gobierno al mundo local y su análisis nos permitirá hacer balance de este periodo y reflexionar sobre el rendimiento del sistema electoral, la evolución de las preferencias electorales de los votantes y sus efectos en la configuración de la competición política municipal y en la estabilidad de los gobiernos salidos de las urnas.

2. El sistema electoral local es, en su configuración jurídica, relativamente *estable* desde 1985. Más aún, la regulación contenida en la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (LOREG), sigue en sus líneas generales el modelo de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales, aprobada para la convocatoria urgente de las primeras elecciones locales, de las que ahora se cumplen cuarenta años. Ciertamente que en todo este tiempo, desde 1985, se han producido algunos cambios normativos en la LOREG, como los relativos al sufragio activo y pasivo de los ciudadanos europeos (arts. 176 y 177 LOREG) y las mociones de censura y de confianza (arts. 197 y 197 bis LOREG). De otro lado tanto la jurisprudencia como las resoluciones de la Junta Electoral Central han ido completando y aclarando la LOREG², dando lugar a un sistema altamente *consolidado y cierto*. Los debates políticos intermitentes sobre una revisión a fondo del sistema electoral, como los referidos a la elección directa de alcalde³ y a la apertura de las listas electorales⁴, no han pasado a la agenda legislativa del Estado. De modo que los principales rasgos del sistema electoral se han mantenido en lo esencial hasta nuestros días y se pueden resumir en lo siguiente: regulación desde el nivel central de gobierno y por ley orgánica de todos y cada uno de los elementos del sistema electoral municipal; comicios simultáneos en los 8.131 municipios españoles; elección directa de los concejales e indirecta del alcalde; número de concejales de la corporación en función de la población; principio de representación proporcional y asignación de concejales por la fórmula D'Hondt; listas cerradas y bloqueadas y umbral mínimo del 5 por 100 de los votos emitidos para poder participar en el reparto de escaños; régimen especial para los municipios menores de 250 habitantes con un sistema mayoritario de listas abiertas; y posibilidad de moción de censura del alcalde.

3. A partir de este sistema normativo relativamente estable se puede acometer un estudio sobre los *rendimientos* o resultados políticos reales del sistema electoral. Este

² Vid. M. A. PRESNO LINERA, *Elecciones municipales y Gobierno Local*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004.

³ S. DÍEZ SASTRE, «La elección directa del alcalde en Alemania», *Anuario del Gobierno Local*, 2004, pp. 233-254; M. ARENILLA SÁEZ, «Sistemas electorales y elección directa del alcalde. Una perspectiva comparada», en M. ARENILLA SÁEZ, *La elección directa del alcalde. Reflexiones, efecto y alternativas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2015, pp. 19-61; X. BERTRANA HORA y J. MAGRE FERRÁN, «Elección directa del alcalde y cambio Institucional: una aproximación comparada», *Anuario del Gobierno Local*, 2017, pp. 131-154.

⁴ X. BERTRANA HORA y J. MAGRE FERRÁN, «¿Hacia una reforma del sistema electoral municipal en España?: Explorando la apertura de listas», en M. VILLORIA MENDIETA, X. FORCADELL ESTELLER y L. BAENA GARCÍA, *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Barcelona, 2017, pp. 429-442.

análisis se va a articular en dos niveles. Se van a presentar, en primer lugar, los diversos resultados electorales que se han producido a lo largo de los últimos cuarenta años. Ahí se verá que al amparo de un mismo sistema electoral la estructura de la representación política ha sido relativamente diversa, porque un mismo sistema ha producido diferentes resultados a lo largo del tiempo en cuanto al número de fuerzas políticas con representación en los plenos municipales o a la presencia de candidaturas independientes.

4. Una vez vistos los resultados electorales efectivos en los últimos cuarenta años, en un segundo nivel se va a analizar en qué medida el sistema electoral (considerado a partir de sus resultados empíricos) ha dado lugar a *gobiernos municipales estables o inestables*⁵. Para este segundo nivel de análisis es necesario considerar, junto al sistema electoral, también el *sistema de gobierno local*. Esto es, la forma en que las leyes definen la posición política relativa de la alcaldía, la junta de gobierno y el pleno municipal, tanto en los municipios de régimen común como en los de gran población. Se plantea, entonces, si el sistema electoral favorece o no la pluralidad de grupos políticos en el pleno; y en qué medida el diferente grado de pluralidad del pleno afecta al gobierno efectivo del municipio.

II. ELEMENTOS NORMATIVOS ESENCIALES DEL SISTEMA ELECTORAL

5. Los resultados electorales vienen condicionados por cada concreto sistema electoral debido a los efectos tanto inmediatos (mecánicos y psicológicos, como, p. ej., el voto útil) como no inmediatos (sobre las élites políticas y el sistema de partidos)⁶ que este tiene sobre aquellos. En nuestro caso, el régimen electoral municipal está regulado, de forma detallada aunque no siempre completa, en la LOREG. De entrada, la LOREG diferencia tres regímenes electorales: el de *concejo abierto* (donde el conjunto de los vecinos, constituidos en asamblea, eligen directamente al alcalde: art. 179.2 LOREG); el régimen de los municipios pequeños (hasta 250 vecinos), que es propiamente *mayoritario* (art. 184 LOREG)⁷; y el régimen *proporcional*, que rige para los municipios de más de 250 vecinos (arts. 180 y 163.1 LOREG). Este estudio, en lo que a las reglas del sistema electoral se refiere, se va a centrar en este último grupo de municipios, por ser el más numeroso y donde se concentra el 99 por 100 de la población española. De la detallada regulación de la LOREG aquí se consideran cinco elementos normativos esenciales, en tanto que doblemente relevantes: para los resultados electorales y para la estructura de

⁵ La metodología de evaluación de los sistemas normativos, en G. DOMÉNECH PASCUAL, «El seguimiento de normas y actos jurídicos», *Revista de Administración Pública*, núm. 167, 2005, pp. 97-145 (esp. p. 107); J. PONCE SOLÉ, «¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial», *Revista de Administración Pública*, núm. 180, 2009, pp. 201-243.

⁶ J. R. MONTERO, F. J. LLERA y M. TORCAL, «Sistemas electorales en España: una recapitulación», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 58, 1992, pp. 7-56.

⁷ L. COSCULLUELA MONTANER, «Las elecciones locales», en S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal*, t. II, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 1495-1561 (esp. p. 1542).

gobierno local. Estos elementos determinantes son: el número de concejales elegibles en cada circunscripción (art. 179.1 LOREG); la fórmula D'Hondt para la asignación de representantes (art. 180 LOREG); la exigencia de al menos un 5 por 100 de los sufragios para obtener representación (art. 180 LOREG); la elección mediata del alcalde o alcaldesa, por los concejales electos (art. 196 LOREG); y el carácter personal y permanente de los cargos electos, no afectable por los partidos políticos (art. 194 LOREG). Veamos.

6. Cada municipio, que es circunscripción electoral única, cuenta con un *número de concejales variable*, en función de su población (art. 179.1 LOREG). La horquilla va de tres en los municipios de menos de 100 habitantes a 57 concejales en la ciudad más poblada. Esta tabla numérica de concejales elegibles es un mecanismo de *fuerte desproporcionalidad en la representatividad*. Esto es, mientras que un municipio medio de 10.001 habitantes cuenta con 17 representantes, un municipio muy grande, como Madrid, cuenta con 57 concejales. El dato es desde luego importante en términos de *representatividad democrática y cercanía* de los representados a los representantes, pues es claro que la ratio elector/electo es mucho más alta en los municipios pequeños que en los grandes. De hecho, el caso español es singular por el tamaño reducido de las asambleas locales en sus grandes ciudades. Ciudades comparables europeas suelen albergar un número mayor de concejales en sus corporaciones, como confirman ejemplos de muy diferentes sistemas: París, con 2,2 millones de habitantes y 163 representantes en su pleno local; Múnich con 1,5 millones de habitantes y 80 concejales; o Varsovia con 1,8 millones y 60 miembros del pleno. Esta diferencia plantea directamente la conveniencia de que el déficit democrático relativo de los grandes municipios se compense con formas de *participación ciudadana* complementarias a la representación electoral, como la existencia de distritos con competencias relevantes y cargos propios elegidos democráticamente⁸, u otras formas de participación orgánica (foros, consejos sociales) o funcional (audiencias, consultas, etc.). En lo aquí más importa (los resultados del sistema electoral) el alto número relativo de concejales en los municipios pequeños y medianos posibilita una alta proporcionalidad en el pleno, de manera que incluso los partidos, coaliciones y agrupaciones con menos votos pueden optar (si rebasan el mínimo legal del 5 por 100 de los votos válidos) a obtener algún concejal. Luego analizaremos esta hipótesis de forma extensa (*infra* §§ 17 y 18).

7. La asignación de representantes, en función del número de votos, se articula a través de la *fórmula matemática D'Hondt* (arts. 180 y 163.1 LOREG). Esta regla favorece ligeramente, en la asignación de concejales, a la candidatura más votada. Pero la asignación es altamente proporcional, al menos en comparación con el sistema alternativo más común, el sistema Sainte-Laguë. Explicado en términos matemáticos, sería así⁹:

⁸ R. L. GALINDO CALDÉS, *La organización territorial en los municipios: los distritos*, CEMCI, Granada, 2014, p. 196; D. WILSON y Ch. GAME, *Local Government in the United Kingdom*, 5.ª ed., Palgrave MacMillan, pp. 88 y 275.

⁹ A. QUIRÓS GRACIÁN, «D'Hondt no quita escaños merecidos, Sainte-Laguë quizá sí», *Gaceta de la Real Sociedad Matemática de España*, vol. 22, 2019, p. 60.

La fórmula D'Hondt¹⁰ calcula los $p \times E$ cocientes vi/k , para $k = 1, 2, \dots, E$, los ordena de mayor a menor, y asigna los escaños, por orden, a los partidos a los que corresponden los E cocientes mayores. Sainte-Laguë hace lo mismo, pero dividiendo solo entre números impares: considera los cocientes vi/k , pero solo para $k = 1, 3, 5 \dots$. A partir de aquí se puede concluir que el método D'Hondt satisface la condición de cuota inferior. Y se demuestra así: observemos que el partido i recibe el escaño $[qi]$ antes de que ningún otro partido j reciba el $[qj] + 1$, ya que $vi/[qi] \geq vi/qi = (vi \times V)/(vi \times E) = VE = (vj \times V)/(vj \times E) = vj/qj > vj/([qj]+1)$. Además, como $[q1] + \dots + [qp] \leq q1 + \dots + qp = E$, podemos asignar a cada partido al menos su cuota inferior sin temor a quedarnos sin escaños.

8. Aunque el sistema electoral municipal es claramente *proporcional*, tanto en los municipios pequeños como en los medianos y grandes, el resultado en escaños es tanto más *correlativo* (al número de votos) cuanto mayor sea el número de escaños a repartir. Pues en los municipios más grandes tan solo se añaden concejales adicionales (por encima de los 25 que corresponden a las ciudades de entre 50.001 y 100.000 habitantes) por cada 100.000 habitantes adicionales. Esto explica que Madrid, con 3.221.824 habitantes, cuente con 57 concejales, mientras que Canencia (448 habitantes) tenga siete concejales.

9. El Derecho electoral español añade a la aplicación de la fórmula D'Hondt un umbral legal: la exigencia de *al menos un 5 por 100 de los votos válidos emitidos* en cada municipio para que cada candidatura participe en el reparto de escaños (art. 180 LOREG). En el diseño de las reglas electorales, la intención de este tipo de fórmulas es dificultar una excesiva fragmentación de las fuerzas con representación en los parlamentos, evitando así la inestabilidad política. Téngase aquí en cuenta que la estabilidad política —incluida la de los gobiernos municipales— era uno de los objetivos de la transición, debido al recuerdo de la inestabilidad convulsa de la Segunda República. Como se analizará en detalle más adelante (*infra* §§ 17 y 18) esta barrera electoral ha sido determinante para que un gran número de candidaturas, de las más de 2.500 que han comparecido en los procesos electorales municipales, no hayan obtenido ningún concejal. En consecuencia, más que la fórmula D'Hondt, que por sí no impide la representación de los partidos pequeños (al menos en los municipios medianos y pequeños), es la exigencia legal de un mínimo del 5 por 100 de sufragios la regla determinante para la exclusión representativa de la mayoría de las candidaturas.

10. Los *alcaldes y alcaldesas* se eligen indirectamente, por los plenos municipales que se constituyen tras las elecciones. Se puede cuestionar que esta regulación sea propiamente «régimen electoral», y, por tanto, materia reservada a la ley orgánica. Pues el régimen electoral se agota en la elección de los concejales, siendo la elección indirecta de alcaldes más bien una norma de gobierno municipal (y, por tanto, más propia de la LBRL que de la LOREG)¹¹. Lo cierto es que la vocación expansiva de

¹⁰ En este teorema: (E) es el número de escaños y (p) el número de partidos; (v_1, \dots, v_n) se refiere al número de votos de cada candidatura; (q) designa la cuota de escaños de cada partido (i).

¹¹ L. COSCULLUELA MONTANER, «Las elecciones locales», *op. cit.*, p. 1522.

la LOREG —explicable porque en ella la competencia estatal es exclusiva, mientras que en la regulación del gobierno local la competencia estatal es solo básica (art. 149.1.18 CE)— ha absorbido la regulación no solo de la elección, sino también de las mociones de censura (art. 197 LOREG) y de confianza (art. 197 bis LOREG). Como regla primaria, la elección de alcalde requiere de la mayoría absoluta de los concejales del pleno [art. 196. *b*) LOREG]. En caso de que no se dé esta mayoría, resulta elegido *ope legis* quien fuera cabeza de la lista más votada [art. 196. *c*) LOREG]. Se ha dicho, en este sentido, que a falta de mayoría absoluta entre los concejales, la elección de alcalde corresponde cuasi-directamente a los vecinos¹². Por sí, la elección directa o indirecta de alcaldes, al no ser propiamente una regla electoral, tampoco condiciona los resultados electorales. Pero sí interactúa con el sistema electoral para producir consecuencias en el funcionamiento del gobierno local. La regla de la mayoría absoluta, sumada a la regla subsidiaria de nombramiento automático del cabeza de la lista más votada, tendencialmente *favorece los acuerdos* entre los grupos políticos en los casos en los que ninguna formación hubiera obtenido la mayoría absoluta de concejales en el pleno.

11. Este régimen de elección de alcalde se aprobó a partir de una enmienda *in voce* presentada por el diputado Solé Tura (PCE) en la fase final de aprobación de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales. Ello supuso una solución de consenso entre los que defendían la elección directa del alcalde por los ciudadanos, a través de la investidura directa del cabeza de lista con más votos (proyecto del gobierno de la UCD apoyado por el PSOE) y los que abogaban por la elección por mayoría absoluta de los concejales (enmienda del PCE). El sistema originariamente propuesto por el gobierno era menos proporcional y más mayoritario que la enmienda del PCE, y facilitaba en sus efectos la polarización. La fórmula finalmente aprobada y vigente en la actualidad permite y promueve negociaciones y pactos pre y post-electorales para alcanzar la mayoría absoluta que abra la puerta a la alcaldía. Además, el modelo finalmente escogido personaliza la elección del alcalde y pone especial énfasis en la selección por parte de las fuerzas políticas del primero de la lista electoral.

12. Finalmente, en el régimen electoral español, los vecinos eligen directamente concejales, no partidos, federaciones o coaliciones electorales. Esto es, aunque son los partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores quienes presentan candidaturas electorales, los elegidos son cada uno de los candidatos integrados en esas listas, por su mismo orden. Esta regla no es originaria del sistema electoral español, sino motivada por la STC 5/1983 (FJ 4.º). Esta jurisprudencia constitucional fue recibida en la LOREG de 1985. La consecuencia de este precepto es que los concejales conservan su cargo incluso cuando causan baja —por cualquier causa— en la formación por la que concurren a las elecciones. Esta regla electoral no es por sí determinante para

¹² *Ibid.*, p. 1544.

los resultados electorales. Pero sí para la formación de las candidaturas (que anticipadamente tienen que eludir futuras disidencias) y para el posterior funcionamiento del ayuntamiento. Porque la inamovilidad de los concejales disidentes (o incluso tráfugas) permite que participen en el gobierno local, al menos a través del pleno, personas desvinculadas de los partidos, coaliciones o agrupaciones electorales que inicialmente les presentaron como candidatos propios.

III. RENDIMIENTOS EMPÍRICOS DEL SISTEMA ELECTORAL

13. Los diez procesos electorales celebrados hasta la fecha aportan un valioso conjunto de datos con los que analizar la evolución de la participación electoral de la población, el apoyo que ha brindado a las diferentes candidaturas que han concurrido a estos comicios y cómo ese apoyo se traduce en la formación de gobiernos. Para el análisis de esta sección, nos centraremos en la evolución de los aspectos centrales del comportamiento electoral —los niveles de participación, los resultados electorales y la conformación de los gobiernos— tomando como referencia de contraste la teoría de la *nacionalización de la política local* y su complemento la calificación de las elecciones locales como *elecciones de segundo orden*. Según esta línea teórica, las elecciones municipales se considerarían de menor relevancia por los ciudadanos y el comportamiento electoral local mostraría la existencia de un cierto grado de contagio del ambiente nacional¹³.

14. Comenzando con el análisis de la *movilización* que producen estas competiciones electorales, el gráfico 1 muestra cómo la participación en las elecciones municipales se ha situado tradicionalmente en torno al 65 por 100 del electorado, con momentos en que se ha rozado el 70 por 100 (en 1979 y 1995). Pero en todo caso siempre, como promedio, la participación ha estado por debajo de los niveles de las elecciones generales más cercanas y con oscilaciones que se emparejan con estas (salvo en 1987, 1991 y 2011). La combinación de estos dos elementos conforma un patrón de comportamiento —*menor movilización* electoral e imitación de la pauta participativa de las elecciones generales más cercanas— que nos llevaría a confirmar la consideración de segundo orden de las elecciones municipales. Así, se podría inferir que los ciudadanos sienten más interés por la política nacional que por la local o perciben que en aquella hay más en juego, lo que se pondría de manifiesto en los distintos niveles de participación en una y otra. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada por el hecho de que este patrón no se mantiene en todas las competiciones electorales. En los *municipios más pequeños* la movilización electoral *es más alta* en las elecciones municipales que en las generales, rasgo que se confirma en todos los comicios locales posteriores a 1991 en los municipios menores de 5.000 habitantes.

¹³ J. MAGRE I FERRAN, «Quaranta anys d'eleccions municipals a Catalunya: Nacionalització electoral i estabilitat política», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 57, 2018, pp. 51-71.