

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2020

UAM



idl

Instituto de
Derecho Local

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2021

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Competencias y poderes municipales a lo largo de la pandemia de covid-19

Francisco VELASCO CABALLERO

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

I. Introducción	24
II. Fases de la pandemia y diversidad de ordenamientos aplicables.....	25
III. Los ayuntamientos como administraciones indirectas del Estado y de las Comunidades Autónomas: entre la subordinación y la colaboración.....	27
1. Ejecución de las medidas anticontagio: subordinación y colaboración	27
2. Participación local indirecta en la reconstrucción y transformación económica.	30
IV. Competencias municipales	31
1. Desplazamientos competenciales y prevalencias.....	31
2. Competencias municipales para dictar medidas anticontagio.....	34
3. Subvenciones municipales	41
V. Distribución interna del poder	43
VI. Bibliografía	44

ESTUDIOS

El Plan de Recuperación de la UE. Oportunidades para las Administraciones locales

Serafín PAZOS VIDAL

Doctor en Unión Europea. Convención de Autoridades Locales Escocesas

I. Introducción	50
II. Génesis del plan de recuperación.....	52
III. Las reformas estructurales y la política de cohesión.....	55
IV. El mecanismo de recuperación y resiliencia	57
V. El «Plan España puede» y el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre	64
1. El Real Decreto-ley 36/2020: un instrumento insuficiente e incompleto	69
VI. La dimensión local del Plan de Recuperación	72
1. El ejemplo de la Mesa Nacional Técnica de Diputaciones	76

	Pág.
VII. Conclusiones: perspectivas de las administraciones locales en los fondos europeos post 2020	82
VIII. Bibliografía	84

El régimen jurídico del teletrabajo en las administraciones públicas

Miguel SÁNCHEZ MORÓN

Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Alcalá

I. Antecedentes, importancia y perspectivas del teletrabajo en el sector público.....	90
II. Definición, finalidades y naturaleza jurídica del teletrabajo.....	92
III. Ámbito de aplicación	95
IV. La compatibilidad con el trabajo presencial	97
V. La autorización de teletrabajo.....	99
VI. Condiciones de ejercicio del teletrabajo.....	103
VII. Derechos y deberes.....	106
VIII. Seguimiento y evaluación	108

Ejecución contractual en tiempos de pandemia

Carmen DE GUERRERO MANSO

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza

I. Introducción	110
II. La consideración de la covid-19 como causa de fuerza mayor	113
III. El régimen especial previsto en el RDL 8/2020	116
1. Ámbito de aplicación del RDL 8/2020 en materia de contratación pública ...	117
2. Contratos excluidos.....	119
3. Los efectos de la covid-19 y las medidas adoptadas para combatirlo en los contratos públicos en fase de ejecución.....	120
4. Conceptos indemnizables.....	122
5. Procedimiento para la indemnización de los daños y perjuicios	127
IV. Reflexiones finales	132
V. Bibliografía	133

¿La declaración responsable como nuevo paradigma de control en el ámbito urbanístico?

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción. La crisis económica derivada de la covid-19 y la respuesta del legislador urbanístico. La declaración responsable como solución.....	136
II. El ámbito de actuación de la declaración responsable. ¿Prevalencia de la licencia como técnica primordial de control?.....	139
1. La limitada competencia autonómica para determinar los supuestos sometidos a declaración responsable	139

	Pág.
2. ¿Se ha producido un cambio de paradigma en el control urbanístico otorgando la prevalencia al control <i>ex post</i> ?.....	142
3. El limitado ámbito de las declaraciones responsables y las comunicaciones previas.....	144
3.1. Obras de edificación de limitada entidad.....	144
3.2. Obras de intervención sobre las edificaciones existentes o que supongan el cambio de uso que no alteren ni la edificabilidad ni la imagen... ..	145
3.3. Primera ocupación de viviendas.....	145
3.4. Instalaciones de energía solar en edificaciones o instalaciones existentes.....	147
4. ¿Existe algún criterio normativo para optar por la declaración responsable o por la comunicación previa?.....	147
5. ¿Están adecuadamente protegidos los derechos de terceros?	149
III. Régimen jurídico.....	152
1. Concepto. ¿Ejercicio inmediato o diferido?	152
2. ¿Déficit de seguridad jurídica?	156
3. Comprobación e inspección.....	157
4. Comprobación. La sustitución de la comprobación municipal por la actuación de una entidad externa colaboradora.....	157
5. ¿Caducidad de la eficacia de la declaración responsable?	160
6. Inspección. ¿Revisión o revocación de las declaraciones responsables?.....	160
7. Restablecimiento de la legalidad infringida y responsabilidad por la comisión de infracciones urbanísticas	163
8. Anulación judicial del plan y declaraciones responsables y comunicaciones previas.....	165
IV. Bibliografía	165

La actividad económica de los municipios alemanes en el mercado de la producción de energía

Martin BURGI

Catedrático de Derecho Público, Derecho Administrativo Económico, Medioambiental y Social. Ludwig-Maximilians-Universität München

I. Situación actual.....	168
1. La iniciativa económica de las entidades locales.....	168
2. Evolución en el ámbito del mercado energético.....	169
II. Ventajas y peligros.....	172
1. Ventajas de la participación local en la producción energética.....	172
2. Peligros de la participación local en la producción energética.....	173
III. Marco jurídico	173
1. Derecho de la Unión Europea	174
2. Marco constitucional.....	175

	Pág.
3. Legislación de régimen local.....	177
3.1. Previsiones generales	178
3.2. Actividad suprarregional.....	179
IV. Conclusiones.....	180
V. Bibliografía	180
«Autorretrato» del concejal en España	
Guillermo CORDERO	
<i>Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
Santiago PÉREZ-NIEVAS	
<i>Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. El perfil sociodemográfico de los concejales en España	184
II. Mecanismos de selección interna en los partidos	189
III. Conexiones entre concejales y sociedad civil.....	194
IV. Actitudes hacia la inmigración.....	199
V. Valores: ideología y nacionalismo	203
VI. Conclusiones.....	210
VII. Bibliografía	213
Ayudas económicas municipales derivadas de la pandemia	
Begoña SESMA SÁNCHEZ	
<i>Catedrática de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Oviedo</i>	
I. La actividad subvencional de las entidades locales: aspectos generales	218
II. El establecimiento y concesión de subvenciones por las entidades locales en el contexto de la covid-19	224
1. Breve referencia al contexto presupuestario.....	224
2. Ámbitos materiales y competenciales de la actividad subvencional vinculada a la covid-19	225
2.1. Subvenciones y ayudas de emergencia social	226
2.2. Actividades económicas y profesionales especialmente afectadas por la crisis sanitaria	229
III. Incidencia de la covid-19 en el ámbito procedimental subvencional de las entidades locales	233
Building rapid transit in Canada: the problem of governance	
Martin HORAK	
<i>University of Western Ontario</i>	
I. Introduction	244
II. Urban governance in Canada's Federal System.....	244

	Pág.
III. The emergence of rapid transit construction in Canada	246
IV. Policy versus politics in transit governance	247
V. Governing rapid transit infrastructure in Toronto.....	250
VI. Governing rapid transit infrastructure in Vancouver.....	253
VII. Conclusion.....	255
VIII. Bibliography	257

INFORMES SECTORIALES

Organización y régimen jurídico

Silvia Díez SASTRE

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	261
II. El régimen local, en general.....	262
III. Organización local	264
1. Cargos electos locales	264
2. Funcionamiento de los órganos municipales.....	266
3. Participación ciudadana	269
IV. Planta local	269
V. Entidades locales supramunicipales	271
VI. Competencias municipales	271
VII. Colaboración interadministrativa	272

Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

I. Normas municipales.....	273
1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación	273
2. Jurisprudencia sobre normas municipales	274
II. Acto administrativo.....	277
1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación	277
2. Jurisprudencia sobre actos administrativos.....	278
2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control.....	279
2.2. Requisitos del acto administrativo	279
2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo	280
2.4. Eliminación del acto administrativo	282
III. Procedimiento administrativo	284
1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación	284
2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo	286

Contratación local

María HERNANDO RYDINGS

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Rey Juan Carlos

I. Introducción	293
II. Contratación pública y la covid-19.....	294
III. Ámbito de aplicación	296
1. Ámbito objetivo de aplicación	296
2. Ámbito subjetivo de aplicación	297
3. Negocios excluidos.....	298
4. Racionalidad de la contratación.....	299
IV. Partes en el contrato: el empresario. Capacidad y solvencia.....	300
V. Tutela de los licitadores	301
VI. Preparación y adjudicación de contrato	301
1. Preparación del contrato.....	301
2. Contrato menor	303
3. Administración electrónica, transparencia y protección de datos.....	303
4. Ofertas	304
5. Mesa de contratación	304
6. Procedimientos de adjudicación	304
VII. Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos	305
1. Prerrogativas de la Administración	305
2. Ejecución de contratos	305
3. Modificación de contratos.....	306
4. Suspensión y extinción	306
5. Subcontratación y cesión.....	307
VIII. Contratación en los sectores excluidos.....	307
IX. Memorias de los Tribunales de Recursos Contractuales	308

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	309
II. Principios de ordenación de las haciendas locales.....	310
III. Ingresos de las haciendas locales	311

	Pág.
1. Ingresos tributarios.....	311
1.1. Impuestos.....	311
1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.....	311
1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas.....	314
1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	316
1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	317
1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Na- tura Urbana	320
1.2. Tasas.....	324
1.2.1. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público	324
1.2.2. Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas	329
1.3. Contribuciones especiales.....	332
2. Otros ingresos	333
IV. Procedimientos tributarios en el ámbito local.....	335

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	341
II. Presupuestos locales y estabilidad presupuestaria	343
1. Novedades normativas.....	343
2. Novedades jurisprudenciales.....	347
3. Novedades doctrinales.....	348
III. El control externo de la actividad económico-financiera local.....	349
1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las enti- dades locales.....	349
1.1. Marco normativo en materia de fiscalización	349
1.2. Tribunal de Cuentas	350
1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.....	353
2. Responsabilidad contable	356
2.1. Tribunal Supremo.....	356

	Pág.
2.2. Tribunal de Cuentas	358
3. Novedades doctrinales	365
Medio ambiente urbano	
Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO	
<i>Profesora contratada Doctora de Derecho Administrativo (Profesora Titular A.).</i>	
<i>Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. La lucha contra el cambio climático en la Europa post covid-19	367
1. La UE, motor de una mayor ambición	367
2. España: declaración de la emergencia climática y ambiental	368
3. La irrupción de la pandemia de covid-19. <i>NextGenerationEU</i>	370
II. Normativa, estrategias y otras decisiones en materia de medio ambiente (2020) ...	372
1. Unión Europea	372
2. Derecho interno español	373
2.1. Ámbito estatal	373
2.2. Ámbito autonómico	374
2.3. Ayuntamiento de Madrid	377
2.3.1. Líneas de fondos destinados a los municipios	377
2.3.2. Calidad del aire y la movilidad	378
III. Jurisprudencia	381
1. Aguas continentales	381
1.1. Planes de gestión del riesgo de inundación de las demarcaciones hidrográficas de las Islas Canarias	381
2. Contaminación atmosférica	381
2.1. Verificadores ambientales. Atribución competencial	381
2.2. Obligación de las Comunidades Autónomas de elaborar planes para la protección de la atmósfera	382
3. Residuos	382
3.1. Competencias municipales en materia de residuos comerciales no peligrosos	382
3.2. Valorización de residuos	383
3.3. Economía circular. Concepto de residuo y subproducto, relación con los lodos de EDAR	384
3.4. Clausura de vertedero. Acondicionamiento	384
4. Ruido	385
4.1. Requisitos que deben de cumplir las mediciones acústicas	385
4.2. Contaminación acústica: medidas que deben adoptar los municipios además de la imposición de sanciones	385
5. Contaminación visual. Infraestructuras de telefonía móvil	386

Urbanismo y ordenación del territorio

Sofía SIMOU

*Profesora de Derecho Administrativo. Investigadora en el Instituto de Derecho Local.
Universidad Autónoma de Madrid*

I. Introducción	387
II. Novedades normativas y aportaciones doctrinales.....	390
III. Novedades jurisprudenciales y desarrollos doctrinales.....	398
1. Tribunal Constitucional	398
2. Planeamiento urbanístico y territorial.....	398
2.1. Alteración del planeamiento, clasificación del suelo y deber de moti- vación.....	400
2.2. Regulación del uso de alojamiento turístico.....	402
2.3. Informes preceptivos y vinculantes en el procedimiento de aprobación de planes urbanísticos.....	403
2.4. Planes especiales	405
2.5. Procedimiento de fijación de valores catastrales.....	406
2.6. Estaciones de servicio y calificación del suelo.....	406
3. Gestión urbanística	407
3.1. Silencio administrativo y proyectos de actuación como instrumentos de gestión urbanística	407
3.2. Programas de Actuación Integrada y Proyectos de Reparcelación	408
3.3. Expropiación	408
4. Disciplina urbanística.....	409
5. Delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo.....	410
6. Convenios urbanísticos	411

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

Julia ORTEGA BERNARDO

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	414
II. Derecho de la competencia y actividades de los ayuntamientos	414
1. Sobre la disputa competencial entre la Comisión Nacional de la Competencia y la Autoridad Catalana de la Competencia para conocer del asunto relativo a la Asamblea Nacional Catalana (ACN) y su campaña para favorecer el consu- mo (público y privado) de los bienes y servicios de ciertas empresas	414
2. Doctrina sobre la aplicación de la legislación de defensa de la competencia a las entidades locales: su concreción en materia de acreditación de profesio- nales.....	415
3. Sobre las infracciones de la competencia en procesos de licitación pública en el ámbito de las autorizaciones administrativas	416

	Pág.
4. Sobre las infracciones de la competencia en procesos de licitación pública en el ámbito de la contratación pública.....	421
5. Presuntas infracciones de la legislación de la competencia en los servicios metropolitanos de suministro de agua.....	421
6. Sobre la exclusividad de la prestación del servicio clases de esquí derivada de concesión municipal relativa al uso privativo de un monte de dominio público.....	423
7. Sobre el servicio de notificaciones administrativas y su posible contratación de terceros por un ayuntamiento para prestarlo.....	425
III. Regulación de los servicios funerarios que se prestan en el municipio por particulares.....	425
IV. Servicios públicos locales.....	426
1. Prestación local de servicios sociales.....	427
2. Servicio público de recogida y tratamiento de residuos.....	428
3. Servicio público de suministro de agua.....	429
V. Actividad subvencional y ayudas públicas.....	430
1. Ayudas dirigidas a municipios con la finalidad de promover la contratación temporal de desempleados inscritos en una única Comunidad Autónoma.....	430
2. Ayudas reguladas en ordenanza de concesión de subvenciones dirigidas a menores de dieciséis años, a condición de que se utilice el euskera.....	431
3. Las permutas realizadas por el Ayuntamiento de Madrid y el Real Madrid no se consideran ayuda de Estado.....	431
VI. Iniciativa local en la actividad económica.....	432
1. Régimen de los servicios turísticos de transporte urbano: sometidos a autorización administrativa y limitada su prestación a un único operador.....	432

Bienes públicos y expropiación forzosa

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción.....	435
II. Bienes públicos.....	435
1. Novedades normativas.....	435
2. Aportaciones doctrinales.....	438
3. Pronunciamientos judiciales.....	440
III. Expropiación forzosa.....	447
1. Novedades normativas.....	447
2. Aportaciones doctrinales.....	449
3. Pronunciamientos judiciales relevantes.....	452

Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial

Fernando PASTOR MERCHANTE

Profesor de Derecho Administrativo. IE Universidad

I. Introducción	460
II Jurisdicción contencioso-administrativa	460
1. Novedades normativas.....	460
1.1. Adaptación de la LJCA a la directiva sobre resolución de litigios fiscales en la Unión Europea	460
1.2. Atribución a la Audiencia Nacional de la competencia para resolver litigios contra las resoluciones del Consejo Gestor del Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas.....	460
1.3. Impacto de las medidas procesales y organizativas para hacer frente a la covid-19 en el orden contencioso-administrativo.....	461
1.4. Modificación del régimen de autorización judicial de las medidas sanitarias que implican limitación o restricción de derechos fundamentales.....	462
2. Jurisprudencia destacada	463
2.1. Control judicial del estado de alarma.....	463
2.2. Cómputo de los plazos en el orden contencioso-administrativo	465
2.3. Régimen de impugnación de la inactividad administrativa	466
2.4. Régimen de impugnación del silencio administrativo	467
2.5. Efectos de las sentencias y retroacción de actuaciones	468
2.6. Cuantía de los pleitos a efectos de recursos	469
2.7. Jurisprudencia constitucional sobre el recurso de casación autonómico.	470
2.8. Jurisprudencia del TEDH sobre el derecho a la doble instancia en materia sancionadora.....	471
3. Aportaciones doctrinales	472
3.1. Recurso de casación.....	472
3.2. Impacto de la crisis de la covid-19 sobre la jurisdicción contencioso-administrativa.....	473
3.3. Otras contribuciones	473
III. Responsabilidad patrimonial de la Administración	474
1. Novedades normativas.....	474
2. Jurisprudencia destacada	474
2.1. Reclamación administrativa previa y desviación procesal	474
2.2. Reclamaciones accesorias de responsabilidad patrimonial	475
2.3. Responsabilidad patrimonial por retraso en la ejecución de las obras de urbanización.....	476
2.4. Responsabilidad patrimonial por ilegalidad de actos administrativos ...	476

	Pág.
2.5. Impugnación previa de los actos de aplicación de las leyes sobre las que se fundan las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado legislador	477
3. Aportaciones doctrinales	480
3.1. Responsabilidad patrimonial por la gestión de la crisis de la covid-19...	480
3.2. El carácter objetivo del régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración.....	481
3.3. Responsabilidad patrimonial por anulación de actos administrativos ...	482
3.4. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador.....	483
3.5. Responsabilidad patrimonial de la Administración local respecto a los festejos populares.....	483
 Empleo público	
Alfonso ESTEBAN MIGUEL	
<i>Doctor en Derecho. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	485
II. El año de la pandemia de covid-19: incidencia en el empleo público	486
1. Efectos del estado de alarma en el empleo público.....	486
2. La regulación del <i>teletrabajo</i> como consecuencia de la covid-19	488
III. Temporalidad en la Administración.....	489
1. Novedades jurisprudenciales en torno a la contratación laboral temporal en la Administración	490
1.1. La contratación eventual en la Administración: ¿es posible su utilización para cubrir vacaciones de la plantilla?.....	490
1.2. El abuso en la contratación temporal en la Administración y la teoría de «la unidad esencial del vínculo».....	491
1.3. Los abusos en la contratación temporal de las sociedades públicas se sancionan con la conversión en indefinido no fijo.....	493
1.4. Reconocimiento judicial de derechos para el personal temporal e indefinido no fijo	495
2. Novedades jurisprudenciales en torno a la figura del funcionario interino	496
2.1. El cese de los funcionarios interinos.....	497
2.2. El abuso en el nombramiento sucesivo de interinos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea	497
2.3. Reconocimiento judicial de condiciones de trabajo al personal interino	499
IV. El convenio colectivo como fuente reguladora de las condiciones de trabajo del personal de un ayuntamiento	500
1. Convenio colectivo aplicable cuando el ayuntamiento carece de convenio colectivo propio	500

	Pág.
2. Convenio colectivo aplicable cuando el ayuntamiento contrata mediante programas de subvenciones.....	502
 Corrupción y ayuntamientos	
Marina MÍNGUEZ ROSIQUE	
<i>Profesora Ayudante Doctora. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Casos y jurisprudencia relevante del año 2020.....	503
1. Prevaricación.....	503
1.1. La resolución arbitraria y la diferencia con la mera ilegalidad.....	504
1.2. La cooperación y el problema del engaño	506
1.3. La necesidad de dolo directo.....	507
1.4. Relaciones concursales.....	507
1.5. El delito de nombramientos ilegales.....	508
2. Desobediencia y denegación de auxilio.....	508
2.1. La relación entre los arts. 410 y 411 CP	509
3. Tráfico de influencias.....	509
4. Fraude a la Administración.....	510
II. Bibliografía	511
ENVÍO DE ORIGINALES Y NORMAS DE ESTILO PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL <i>ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL (ADM)</i>	513

Competencias y poderes municipales a lo largo de la pandemia de covid-19

Francisco VELASCO CABALLERO

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

RESUMEN

Desde el inicio de la pandemia, los ayuntamientos españoles han actuado de muy diversas formas, tanto para contener los contagios como para paliar las consecuencias socio-económicas de la pandemia. Estas actuaciones se han desarrollado bajo dos ordenamientos muy diferenciados: el orden jurídico de alarma, y el Derecho local ordinario. En ambos casos se plantea la cuestión de cuál es el posible alcance de la actuación competencial, y cuál su vinculación a los mandatos estatales y autonómicos. En líneas generales, durante los tres estados de alarma, los ayuntamientos actúan con plena subordinación al Gobierno (y, en su caso, a las autoridades autonómicas que ejecutan los estados de alarma). Fuera del estado de alarma, aunque aún en el contexto de la emergencia sanitaria, los ayuntamientos actúan al amparo de sus competencias propias, pero en la práctica con escasa autonomía: como Administración indirecta del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Palabras clave: covid-19; competencias municipales; estado de alarma; colaboración municipal; subvenciones.

ABSTRACT

Since the beginning of the pandemic, Spanish municipalities have acted in very different ways, both to contain contagions and to alleviate the socio-economic consequences of the pandemic. These actions have been developed under two very different legal schemes: the extraordinary legal order proper the state of alarm; and the ordinary local law. In both cases, the question arises as to what is the possible scope of the municipal action, and to what extent it is submitted to state and regional mandates. In general terms, during the three states of alarm, the municipalities act under full subordination to the Government (and, where appropriate, to the regional authorities that execute the three states of alarm). Out of the state of alarm, although still in the context of the health emergency, the municipi-

palities act according to their own ordinary powers, but in practice with little autonomy: as indirect administration of the State or of the autonomous communities.

Keywords: covid-19; municipal powers; state of emergency; municipal cooperation; municipal aids.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. FASES DE LA PANDEMIA Y DIVERSIDAD DE ORDENAMIENTOS APLICABLES.—III. LOS AYUNTAMIENTOS COMO ADMINISTRACIONES INDIRECTAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: ENTRE LA SUBORDINACIÓN Y LA COLABORACIÓN: 1. Ejecución de las medidas anticontagio: subordinación y colaboración. 2. Participación local indirecta en la reconstrucción y transformación económica.—IV. COMPETENCIAS MUNICIPALES: 1. Desplazamientos competenciales y prevalencias. 2. Competencias municipales para dictar medidas anticontagio. 3. Subvenciones municipales.—V. DISTRIBUCIÓN INTERNA DEL PODER.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

1. Desde los últimos días de febrero de 2020, y en especial desde la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, la actividad de los ayuntamientos españoles ha experimentado muchos cambios. Algunos se refieren a la organización municipal *interna*, donde el teletrabajo ha tenido múltiples implicaciones funcionales¹. Otros cambios han afectado a las *relaciones verticales* entre los ayuntamientos, de un lado, y el Estado y las Comunidades Autónomas, de otro lado. Y, por fin, otros cambios se refieren a las relaciones entre los ayuntamientos y los *ciudadanos*². Todas estas innovaciones súbitas, tan extraordinarias como urgentes, han suscitado cuestiones jurídicas novedosas. Y respuestas jurídicas también nuevas. Es objeto de este estudio la identificación de algunas de esas cuestiones donde se han generado planteamientos jurídicos innovadores; y en qué medida todos estos planteamientos jurídicos novedosos, surgidos en un contexto por completo extraordinario, arraigarán de alguna manera en el acervo del Derecho local.

2. El análisis de las novedades jurídico-locales, durante el tiempo de la pandemia, puede articularse de varios modos. Uno es el *temporal*, pues en cada momento concreto, y en función de la situación epidemiológica y sanitaria, se han planteado cuestiones jurídicas diferentes. Otro criterio expositivo es el *ordinamental*, entendiendo por esto el diferente régimen jurídico de los ayuntamientos durante los sucesivos estados de alarma: el primero, declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y prorrogado seis ve-

¹ C. NAVARRO *et al.*, *Los ayuntamientos ante la covid-19. Análisis de las medidas locales ante la covid-19 en los municipios de la Comunidad de Madrid*, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2020.

² Una descripción exhaustiva y *ex post* de las medidas municipales adoptadas en el Ayuntamiento de Madrid se encuentra en el *Plan de Contingencias y de Resiliencia en Epidemias del Municipio de Madrid*, aprobado por Acuerdo de la Junta de Gobierno el 11 de marzo de 2021 (BOAM, núm. 8.852, de 23 de marzo).

ces; el segundo, declarado específicamente para concretos municipios de la Comunidad de Madrid por el Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre; y el tercero y vigente en este momento, declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, y prorrogado por el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, hasta el 9 de mayo de 2021. Finalmente, es posible también un estudio *analítico* de las cuestiones que mayor relevancia están teniendo, para los gobiernos locales, durante la pandemia. Las dos primeras perspectivas de análisis mencionadas, temporal y ordinamental, están ya presentes en otros estudios previos³. Ahora, en este estudio, selecciono algunas *concretas cuestiones jurídicas* que, a lo largo de las distintas fases de la pandemia, presentan especial interés para el conjunto del Derecho local, tanto actual como futuro. Ello no obstante, con carácter introductorio, y para contextualizar toda la exposición, a continuación se relata de forma sucinta cuál ha sido la secuencia temporal y la diversidad ordinamental que ha vertebrado la actividad municipal durante la pandemia.

II. FASES DE LA PANDEMIA Y DIVERSIDAD DE ORDENAMIENTOS APLICABLES

3. La pandemia, hasta ahora, se ha narrado como una secuencia de «olas» de contagios y de intersticios entre ellas. Ahora, según parece, podríamos estar iniciando la cuarta ola de contagios. En paralelo a esa secuencia de «olas» —aunque de forma no por completo simétrica— se ha desarrollado también una secuencia de regímenes jurídicos más o menos extraordinarios. Tendríamos, en primer lugar, la situación de prealarma (antes del 14 de marzo de 2020). Seguiría la situación iniciada con la primera declaración del estado de alarma (por medio del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, varias veces prorrogado y con notables innovaciones en las dos últimas prórrogas, 5.^a y 6.^a). Luego tendríamos la situación de relativo apaciguamiento durante el verano de 2020 (una vez extinguido el primer estado de alarma). Y finalmente tendríamos la singular situación actual, en la que está vigente el singular estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre (prorrogado por el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre). Es un estado de alarma singular tanto por su *larga duración* (hasta el 9 de mayo de 2021), como por su carácter *descentralizado* (la mayoría de las medidas se pueden modular o decidir por los presentes autonómicos), y por su carácter *selectivo*, porque únicamente prevé limitaciones en las reuniones públicas y privadas, en la movilidad intermunicipal e interautonómica, y en la deambulaci3n por las noches (toque de queda). Otras medidas *complementarias* de emergencia sanitaria no se incluyen en el real decreto de alarma, sino que se adicionan por el Ministerio de Sanidad, por las autoridades sanitarias auton3micas, o por los ayuntamientos (en ejercicio de sus competencias propias).

³ F. VELASCO CABALLERO, «Derecho local y covid-19», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 59, 2020, pp. 5-33.

4. En cada una de las tres fases temporales y jurídicas descritas se han activado, en mayor o menor medida, *distintas partes del Derecho público*, así como una tipología diversa de problemas jurídicos. En el tiempo de prealarma ha emergido el Derecho administrativo sanitario y —en menor medida— de protección civil⁴. Luego, con la declaración del estado de alarma el protagonismo lo ha cobrado el Derecho constitucional, tanto en lo que se refiere a la distribución territorial del poder como a las intensas restricciones en el ejercicio de algunos derechos fundamentales. Por fin, en la primera fase de posalarma perdió relevancia el Derecho constitucional, y la cobró el *Derecho administrativo ordinario*, tanto el general como el sectorial (incluido el Derecho ordinario de emergencias sanitarias). En actual estado de alarma comparten protagonismo el Derecho constitucional y el Derecho administrativo ordinario, tanto general como sectorial.

5. Simplificando mucho, a lo largo de la pandemia se combinan, en distinta proporción y con distinta relevancia, dos ordenamientos jurídicos paralelos. El régimen jurídico de alarma, previsto directamente por la Constitución (art. 116); y el Derecho administrativo ordinario, del que también forma parte el Derecho local.

a) El *orden jurídico de alarma* se articula a través de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio (LOEAES), los distintos Reales Decretos por los que se declara o prorroga el estado de alarma, las muy numerosas órdenes ministeriales de las llamadas «autoridades delegadas» (los diversos ministros que han protagonizado cada fase de la pandemia) y los muy numerosos decretos de los presidentes autonómicos que, conforme al Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, actúan durante el tercer estado de alarma por delegación del Gobierno. En este complejo ordenamiento jurídico de alarma se han adoptado múltiples decisiones municipales, normalmente ejecutivas, que no se han regido por el Derecho local ordinario, sino precisamente por los mencionados mandatos normativos extraordinarios.

b) Y junto a ello, incluso bajo la vigencia de los tres estados de alarma ha mantenido su vigencia el *Derecho ordinario* —en todo lo que no fuera desplazado por las medidas gubernamentales o autonómicas de alarma— y se han aprobado nuevas normas, estatales, autonómicas y locales, motivadas por la crisis de la covid-19, pero no integradas en el ordenamiento de alarma. La mayoría de las normas contenidas en los numerosos reales *decretos leyes* dictados por el Gobierno y los consejos de gobierno autonómicos (desde el 14 de marzo) se pueden calificar como ordinarias, por contraposición a las «medidas de alarma». Pues el estado de alarma no impide a los gobiernos seguir ejerciendo todos sus poderes, incluido el de dictar normas con rango de ley (real decreto-ley) en situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, conforme al art. 86 CE y los Estatutos de Autonomía que prevén ese poder legislativo extraordinario. Esto es así incluso cuando un real decreto-ley limita su vigencia al tiempo de la pandemia, o al tiempo estricto en que esté vigente el estado de alarma. Porque el orden jurídico de alarma solo rige para aquellas actuaciones o medidas *directamente* dirigidas a combatir la concreta circunstancia que

⁴ A. NOGUEIRA LÓPEZ, «Confinar el virus. Entre el viejo Derecho sectorial y el Derecho de excepción», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núms. 86-87, 2020, pp. 22-31, esp. p. 23.