

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2022



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2023

ESTUDIO INTRODUCTORIO

20 años de Instituto de Derecho Local, 20 años de Derecho local

— 20 years of the Institute of Local Government Law, 20 years of Local Government Law

Francisco VELASCO CABALLERO

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

1. Introducción	24
2. Continuidad constitucional.....	25
3. Dimensión política de las entidades locales.....	27
4. La planta local.....	29
5. Homogeneidad jurídica.....	31
6. Sistema de fuentes.....	33
7. Organización.....	34
8. Competencias.....	37
9. Formas de actuación local.....	41
10. Financiación.....	42
11. Bibliografía.....	43

ESTUDIOS

Planes antifraude, integridad y compliance de las entidades locales

— Anti-fraud plans, integrity, and compliance by local entities

M. Mercè DARNACULLETA GARDELLA

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Girona

1. Presentación	48
2. Los planes de medidas antifraude para la gestión de los fondos <i>Next Generation</i>	50
2.1. Los Planes como mecanismo para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.....	51
2.2. La concreción de las obligaciones de las entidades locales implicadas en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....	54
2.2.1. Medidas de prevención y abordaje de los conflictos de interés	54
2.2.2. Medidas de prevención del fraude.....	56
2.2.3. Medidas de detección del fraude	58
2.2.4. Medidas de corrección del fraude	59

	Pág.
2.2.5. Medidas de persecución del fraude.....	59
2.3. La implantación de los Planes antifraude en el ámbito local	60
3. Planes antifraude, integridad y <i>compliance</i> en el ámbito local.....	62
3.1. Los Planes antifraude en el contexto de la cultura del cumplimiento	64
3.1.1. Obligatoriedad <i>versus</i> voluntariedad.....	65
3.1.2. Inmediatez <i>versus</i> reflexión	66
3.2. Inconsistencias de la progresiva expansión del <i>public compliance</i>	67
3.2.1. El difícil equilibrio entre la ética y la estética en un contexto de desconfianza en la Administración	68
3.2.2. La tortuosa conciliación del <i>compliance</i> con el Derecho administrativo.	70
4. Reflexiones finales	74
5. Bibliografía.....	75

Comunidades energéticas: desafíos jurídicos para los entes locales

— Energy communities: legal challenges for municipalities

Inmaculada REVUELTA PÉREZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Valencia

1. Planteamiento	78
2. Administración local y transición energética	80
2.1. El (discutido) fundamento jurídico inicial de las políticas locales en este campo y el escaso impulso del legislador estatal.....	80
2.2. El Derecho europeo propugna la intervención de los entes locales en los mercados energéticos a través de comunidades energéticas.....	82
2.3. Marco competencial municipal	84
3. Sobre las comunidades energéticas.....	89
3.1. Consideraciones generales	89
3.2. Tipología.....	90
3.3. Forma jurídica.....	93
4. Posibilidades de actuación de los municipios y algunas cuestiones que plantean	94
4.1. Cesión de espacios municipales a comunidades energéticas (en particular, cubiertas de edificios).....	96
4.2. Participación en proyectos de autoconsumo colectivo de electricidad verde como socio o miembro de la comunidad energética.....	97
4.3. Sistemas urbanos de calefacción y climatización mediante comunidades energéticas	99
5. Consideración final	101
6. Bibliografía.....	102

El impacto transformador de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular en la gestión municipal de residuos de competencia local

— The transformative impact of Act 7/2022, of April 8th, on waste and contaminated soils for a circular economy in the municipal management of waste of local competence

J. José PERNAS GARCÍA

Profesor Titular de Derecho administrativo. Universidade da Coruña

1.	Introducción	107
2.	Objetivos preventivos y de gestión orientados a la reutilización y reciclado de residuos	108
3.	Nuevas previsiones sobre competencias de las entidades locales en la gestión de residuos y su incidencia en la gestión contractual de los servicios públicos	110
3.1.	Un nuevo concepto de «residuo doméstico» que acota el alcance del ámbito material de los servicios públicos de recogida y tratamiento	110
3.2.	Restricciones a la posibilidad de gestión por parte de las entidades locales de los residuos comerciales o industriales asimilables a domésticos	111
3.3.	La nueva obligación de aprobación de programas de gestión de residuos	115
3.4.	La obligación de disponer de una «red de recogida suficiente» para la recogida de residuos	116
3.5.	Las obligaciones de información de las entidades locales en materia de gestión de residuos municipales	116
3.6.	Limitación de la posibilidad de declarar como servicios públicos de determinadas operaciones de gestión de residuos	118
4.	Las nuevas obligaciones de recogida separada que afectan a la configuración de los servicios públicos locales de recogida de residuos	119
5.	Aspectos con incidencia en el ejercicio de la potestad normativa municipal en materia de residuos. Revisión y aprobación de ordenanzas generales y fiscales en materia de residuos	121
6.	Novedades destacadas de la LRSCEC que afectan a la gestión contractual de contratos de recogida y tratamiento de residuos	122
6.1.	La incidencia de los objetivos y obligaciones de la ley en la preparación y modificación de los contratos públicos	122
6.2.	La utilización de los contratos de gestión de residuos para el fomento de la reutilización y el cumplimiento de objetivos sociales: la reserva de contratos para la gestión de residuos textiles y de muebles y enseres	124
6.3.	La aplicación de medidas de formación y sensibilización ambiental en el marco de la ejecución de los contratos públicos de recogida y transporte y de tratamiento de residuos	128
7.	La extensión y modificación del régimen de responsabilidad ampliada del productor y su impacto en la gestión local	129
8.	La aprobación del impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero, incineración y coincineración de residuos y su repercusión financiera en los servicios públicos de gestión de residuos	132

	Pág.
9. La implantación de una tasa municipal (o prestación patrimonial no tributaria) no deficitaria y que refleje el coste real	134
10. Consideraciones finales.....	136
11. Bibliografía.....	138

La reducción de la temporalidad en el empleo público local: la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, y su aplicación a la Administración y sector público local durante 2022 y 2023

— The reduction of temporary employment in local public employment: Act 20/2021, of December 28th, and its application to the Administration and local public sector during 2022 and 2023

Xavier BOLTAINA BOSCH

Doctor en Derecho. Doctor en Seguridad Internacional. Profesor de los Estudios de Derecho y Ciencia Política. Universitat Oberta de Catalunya. Directivo Público profesional en la Administración Local

1. Introducción	142
2. Elementos claves de la temporalidad en la administración y sector público local	144
3. La dificultad definitoria de las plazas estructurales	146
4. Plazas con perfil propio: personal a tiempo parcial, personal fijo discontinuo y trabajadores indefinidos no fijos	147
5. El concurso oposición en la LRT. Su aplicación en el ámbito local: art. 2	150
5.1. Naturaleza y estructura del concurso-oposición del art. 2.4 de la Ley 20/2021 ...	150
5.2. Análisis específicos de los elementos configuradores del concurso-oposición del art. 2.4 de la Ley 20/2021.....	152
5.3. La fase de oposición del procedimiento del art. 2.4 de la Ley 20/2021	153
5.4. La fase de oposición del procedimiento del art. 2.4 LRT: análisis de la aplicación práctica en las bases de las convocatorias.....	156
5.5. La fase de méritos en el procedimiento del art. 2.4 LRT	157
5.6. La estabilización en el ámbito local: medidas específicas	159
5.6.1. La excepción de los ejercicios teóricos del art. 8 del Real Decreto 896/1991	160
5.6.2. La excepción de los ejercicios prácticos del art. 9 del Real Decreto 896/1991	162
6. El concurso de méritos en la LRT. Las DDAA 6. ^a y 8. ^a	162
6.1. La convocatoria de estabilización prevista en la DA 6. ^a	164
6.2. La convocatoria de estabilización prevista en la DA 8. ^a	165
6.3. Contenido, alcance y límites de los méritos a valorar en los procesos de estabilización.....	168
6.4. La aplicación práctica del concurso de méritos en las convocatorias de estabilización de 2022	172
7. A modo de conclusión: algunos elementos para la reflexión.....	175
8. Bibliografía.....	176

Las actuaciones de dotación: su aplicación en la Comunidad de Madrid

— The performances of endowment: application in the Community of Madrid

Gerardo Roger FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

Arquitecto y Urbanista

1.	Introducción a las actuaciones de dotación: la deficiente gestión en el suelo urbano. La regulación de la Ley del Suelo 6/98.....	181
2.	Consecuencias y secuelas de la regulación de la LS/98	183
3.	La nueva legislación estatal y la regulación de las actuaciones de dotación.....	184
4.	Régimen de gestión y equidistribución aplicables a las actuaciones de dotación	185
4.1.	Determinación de la reserva de suelo dotacional.....	186
4.1.1.	Procedimiento aplicable al estándar de la reserva dotacional	186
4.1.2.	Determinación de la cuota de suelo dotacional.....	187
4.2.	Procedimiento para el levantamiento de la carga correspondiente a la cesión de suelo dotacional	187
4.3.	Determinación de la compensación económica correspondiente al suelo dotacional.....	189
4.4.	Determinación del deber de porcentaje público de plusvalías	190
4.5.	Procedimiento para la satisfacción del deber de participación pública en las plusvalías.....	191
4.6.	Preceptividad de la Evaluación Ambiental Estratégica en las Actuaciones de Dotación.....	192
5.	Las actuaciones de dotación en la Comunidad Autónoma de Madrid.....	193
5.1.	Consideraciones previas.....	193
5.2.	Las AdD en la legislación urbanística madrileña	193
5.2.1.	La regulación en la Ley 9/2001	193
5.2.2.	La regulación en la reciente «Ley Ómnibus».....	195
6.	Conclusiones generales y virtualidades específicas derivadas de las AdD.....	196
6.1.	Conclusiones generales.....	196
6.2.	Virtualidades adicionales de las AdD.....	197
6.3.	Conclusiones finales.....	198
7.	Bibliografía.....	199

Análisis estratégico para la modernización de una Administración tributaria: el caso de la Agencia Tributaria de Madrid— Strategic analysis for the modernization of a tax institution:
the Madrid tax agency case

Ignacio DURÁN BOO

Consejero Técnico. Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Madrid

1.	Introducción	202
2.	Datos generales de la Agencia	204

	Pág.
2.1. Recursos disponibles	204
2.2. Actividad.....	204
2.3. El peso de la ciudad de Madrid dentro del conjunto nacional de los tributos municipales.....	206
3. Análisis del entorno y ámbitos de actuación	208
3.1. Pilares básicos de la estrategia para la transformación.....	208
3.2. Escenarios global y específico sobre los que diseñar el cambio.....	209
3.2.1. Escenario global.....	209
3.2.2. Análisis específico de la relación entre los ciudadanos/contribuyentes y los servicios tributarios ofrecidos por la Agencia	210
3.3. Ámbitos concretos para la transformación de la Agencia.....	212
3.3.1. Ámbito jurídico-legal	212
3.3.2. Ámbito operativo	213
3.3.3. Ámbito tecnológico.....	213
4. El plan estratégico 2020-2024	214
5. Fortalecimiento tributario	215
6. Transformación digital.....	216
7. La apuesta por los «tributos inteligentes»	217
8. Fiscalidad medioambiental	218
9. Cooperación en la gestión tributaria.....	219
10. Nueva estructura y redefinición de procesos.....	220
11. Conclusiones.....	221

Local fiscal autonomy in Toronto

Enid SLACK

Director, Institute on Municipal Finance and Governance School of Cities. University of Toronto

1. Introduction.....	224
2. Toronto in the context of the Canadian Federation	224
3. Toronto's finances	226
4. Provincial restrictions on municipal finance.....	229
4.1. Property taxes.....	230
4.2. Development charges	232
4.3. Provincial transfers	233
5. How has Toronto used its fiscal autonomy?	235
6. Toronto's ability to respond to external shocks.....	239
7. Final comments.....	242
8. Bibliography.....	242

Governance in Europe: insights from a survey among actors involved in local state-society relations

Hubert HEINELT

Professor for Public Policy, Public Administration and Urban Research at the Institute of Political Science Technical University Darmstadt (Germany)

1. Introduction.....	246
2. Insights on local governance in Europe.....	247
2.1. Looking for different ties in European local governance linking local state and society.....	247
2.2. The views on local state-society relations from the perspective of the actors involved. Results of the survey.....	250
3. Conclusion: surveys as a useful instrument for actor-centred approaches in local government studies and urban research.....	259
4. Bibliography.....	260

INFORMES SECTORIALES

Organización y régimen jurídico

Jorge CASTILLO ÁBELLA

Profesor Ayudante de Derecho administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción.....	267
2. El régimen local, en general.....	268
3. Los entes locales ante los fondos europeos de recuperación.....	269
4. Organización del Ayuntamiento.....	269
4.1. Cargos electos locales.....	269
4.2. Órganos de gobierno.....	271
4.3. Transparencia y participación ciudadana.....	272
4.4. Administración municipal.....	273
5. Sector público local.....	274
6. Entidades locales infra y supramunicipales.....	275
7. Competencias municipales.....	276

Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Normas municipales.....	279
1.1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación.....	279
1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales.....	281
2. Acto administrativo.....	283
2.1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación.....	283

	Pág.
2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos.....	285
2.2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control	286
2.2.2. Requisitos del acto administrativo	287
2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo.....	289
2.2.4. Eliminación del acto administrativo	292
3. Procedimiento administrativo.....	297
3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación	297
3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo	302

Contratación local

Fernando DE LA PEÑA PITA

Abogado del Estado. Abogacía General del Estado

1. Introducción	307
2. Disposiciones generales	308
3. Las partes	311
3.1. Prohibiciones de contratar.....	311
3.2. Capacidad y solvencia	312
4. Preparación y adjudicación.....	314
4.1. Procedimiento en caso de advertir indicios fundados de posibles prácticas colusorias.....	314
4.2. Procedimientos de adjudicación	315
4.3. Las denominadas cláusulas sociales.....	317
5. Efectos, cumplimiento y extinción de los contratos	319
5.1. Novedades en materia de lucha contra la morosidad en la contratación pública.	319
5.2. Revisión de precios.....	320
5.3. Otras cuestiones destacables	322
6. Medidas restrictivas sobre Rusia.....	324
7. Plan de recuperación, transformación y resiliencia.....	324

Tributos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

Profesor Titular 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 y Profesora Asociada de Derecho financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	328
2. Principios de ordenación de las Haciendas locales.....	328

	Pág.
3. Ingresos de las Haciendas locales	329
3.1. Ingresos tributarios.....	329
3.1.1. Impuestos	329
3.1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles	329
3.1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas	332
3.1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.....	335
3.1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.....	336
3.1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.....	339
3.1.2. Tasas	344
3.1.2.1. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.....	344
3.1.2.2. Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas.....	349
3.1.3. Contribuciones especiales.....	354
3.2. Otros ingresos	355
4. Procedimientos tributarios en el ámbito local	356

Presupuestos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

Profesor Titular 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 y Profesora Asociada de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	362
2. Presupuestos locales y estabilidad presupuestaria.....	362
2.1. Novedades normativas.....	353
2.2. Novedades jurisprudenciales.....	365
2.3. Novedades doctrinales.....	366
3. El control externo de la actividad económico-financiera local	367
3.1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales.....	367
3.1.1. Marco normativo en materia de fiscalización	367
3.1.2. Tribunal de Cuentas	368
3.1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.....	370
3.2. Responsabilidad contable	375

	Pág.
3.2.1. Tribunal Supremo	376
3.2.2. Tribunal de Cuentas	377
3.3. Novedades doctrinales	384
Medio ambiente urbano	
Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO	
<i>Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
1. 2022: ¿Un año en favor del medio ambiente?	387
2. Normativa, estrategias y otras decisiones en materia de medio ambiente (2022)	393
2.1. Unión Europea.....	393
2.2. Estado	394
2.3. Ámbito autonómico.....	396
2.4. Ayuntamiento de Madrid.....	397
3. Jurisprudencia	402
3.1. Aguas	402
3.1.1. Sobreexplotación acuíferos	402
3.1.2. Plan hidrológico y declaración de zonas húmedas.....	402
3.1.3. Inactividad de la Administración. Aguas residuales urbanas.....	402
3.1.4. Ejecución de proyecto que puede suponer deterioro de masas de agua	403
3.1.5. Municipalización en régimen de monopolio del agua potable	403
3.2. Contaminación atmosférica.....	403
3.2.1. Zonas de Bajas Emisiones. Barcelona	403
3.2.2. Derecho a respirar e indemnización.....	404
3.3. Residuos.....	404
3.3.1. Concepto «modificación sustancial» de una instalación	404
3.3.2. Concepto de «residuo» y de «subproducto»	404
3.3.3. Vertederos. Parque Tecnológico de Valdemingómez.....	405
3.4. Acceso a la información y acceso a la justicia e interés legítimo colectivo	406
3.5. Parques eólicos y suspensión de la obligación de prestar una caución.....	406
Urbanismo y ordenación del territorio	
Sofía SIMOU	
<i>Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo (Contratada Doctora Acr.). Universidad Autónoma de Madrid</i>	
1. Introducción	408
2. Novedades normativas autonómicas y aportaciones doctrinales	410
3. Novedades jurisprudenciales y desarrollos doctrinales	417
3.1. Derecho de propiedad, derechos y deberes urbanísticos.....	417
3.2. Planeamiento urbanístico y territorial.....	417

	Pág.
3.2.1. Impugnación indirecta de planes territoriales por falta de evaluación ambiental.....	419
3.2.2. Control ambiental de planes de ordenación territorial y proyectos de ejecución de parques eólicos.....	419
3.2.3. Planes de ordenación territorial, informe de sostenibilidad económica e informes «neutros» en materia de género, familia e infancia.....	420
3.2.4. Planes urbanísticos e informe de sostenibilidad económica.....	422
3.2.5. Planes especiales y modificación de uso característico	422
3.2.6. Estudios de Detalle, informes sectoriales y evaluación ambiental estratégica	423
3.2.7. Informe de recursos hídricos en casos de concesiones en dominio público-hidráulico.....	424
3.2.8. Aprobación definitiva parcial.....	425
3.2.9. Efectos de la declaración de nulidad de los planes urbanísticos.....	425
3.3. Ejecución urbanística: entidades urbanísticas de conservación	426
3.4. Disciplina urbanística.....	327
3.5. Delitos urbanísticos.....	429

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

Julia ORTEGA BERNARDO

Profesora Titular de Derecho administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	432
2. Derecho de defensa de la competencia y actividades de los ayuntamientos.....	432
2.1. Sanción al ayuntamiento en la prestación del servicio de tanatorio	432
2.2. Informe emitido por autoridad de la competencia en relación con posible Convenio de Ayuntamiento con Colegio de Dentistas.....	433
3. Servicios públicos	433
3.1. Ausencia de implantación de un servicio municipal de carácter obligatorio	433
3.2. Conflictos derivados de la implantación de monopolio y de gestión directa para prestar el servicio municipal de abastecimiento de aguas en ámbitos no municipalizados	435
3.3. Informes para la constitución de monopolios emitidos por las autoridades de la competencia	438
3.3.1. En relación con los servicios municipales de abastecimiento de agua.	438
3.3.2. En relación con los servicios municipales de recogida de residuos.....	439
3.4. Formas de gestión de los servicios públicos.....	440
3.4.1. La gestión directa mediante sociedad mercantil municipal	440
3.4.2. Traslado de competencias y servicios municipales en materia de ferias y abastos asumidos por una entidad comarcal a la comunidad autónoma	441
3.5. Sostenimiento financiero de guarderías de titularidad municipal en Cataluña.	441

	Pág.
3.6. Anulación de la regulación autonómica de régimen local que disponía la no intervención de todos los ayuntamientos integrantes de la mancomunidad en la aprobación de la reforma estatutaria de dicha mancomunidad	442
3.7. Prestación de servicios sociales municipales de emisión de informes sobre unidades familiares en situación de vulnerabilidad	443
3.8. Bibliografía en materia de servicios públicos locales	443
4. Distinción entre iniciativa económica local y prestación de un servicio público	444
5. Iniciativa pública local en la actividad económica: la prestación municipal de servicios de odontología	445
6. Incidencia de las competencias municipales sobre los servicios y actividades económicas de los particulares	448
6.1. Las limitaciones a vehículos de transporte con conductor (VTC) en el Área Metropolitana de Barcelona y la libertad de establecimiento	448
6.2. Cambio de titularidad en la prestación de un servicio económico particular y necesidad de un título habilitante	449

Bienes públicos locales y expropiación forzosa

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO

*Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid.
Instituto de Derecho Local*

1. Bienes públicos	451
1.1. Novedades doctrinales	451
1.2. Novedades normativas	453
1.2.1. Estado y comunidades autónomas	453
1.2.2. Entidades locales	455
1.3. Novedades jurisprudenciales	456
2. Expropiación	460
2.1. Novedades doctrinales	460
2.2. Novedades normativas	461
2.3. Novedades jurisprudenciales	464
2.3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos	464
2.3.2. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia	465
3. Bibliografía	467

Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial

Héctor IGLESIAS SEVILLANO

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	470
2. Jurisdicción contencioso-administrativa	470
2.1. Novedades normativas	470

	Pág.
2.2. Jurisprudencia destacada	478
2.2.1. Sobre el valor probatorio de los informes técnicos de la Administración.....	478
2.2.2. Medidas cautelares	479
2.2.3. Ejecución de sentencias	480
2.2.4. Recurso contencioso-administrativo indirecto	481
2.2.5. Control judicial de organismos reguladores sectoriales.....	483
2.2.6. Recurso contencioso-administrativo frente al silencio.....	484
2.2.7. Derecho a un doble grado en materia administrativa sancionadora....	485
2.3. Contribuciones doctrinales.....	486
3. Responsabilidad patrimonial de la Administración	487
3.1. Novedades normativas.....	487
3.2. Jurisprudencia destacada	487
3.2.1. Responsabilidad patrimonial y devolución de ingresos indebidos	487
3.2.2. Indemnización por mal funcionamiento de la Administración de Justicia.....	487
3.2.3. Principio de indemnidad y responsabilidad subsidiaria de la Administración: inexistencia	488
3.2.4. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador	489
3.3. Contribuciones doctrinales.....	492

Empleo público

Alfonso ESTEBAN MIGUEL

Ayudante Doctor Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	495
2. La reforma de la contratación laboral de 2021: impacto en la contratación temporal de las Administraciones públicas.....	496
3. El acceso al empleo público: especial referencia a los procesos de estabilización.....	497
3.1. El acceso al empleo público: aportación de la doctrina y pronunciamientos judiciales.....	497
3.2. La excesiva temporalidad en el sector público y los procesos de estabilización.	498
3.3. Las orientaciones de la Secretaría de Estado de Función Pública sobre los procesos extraordinarios de estabilización	500
4. De nuevo sobre la figura de los indefinidos no fijos	502
4.1. La conversión de los contratos temporales en «indefinidos no fijos».....	502
4.2. La integración del personal en los supuestos de reversión del art. 44 ET y de cesión ilegal: dos soluciones distintas.....	504
4.3. El régimen jurídico del personal indefinido no fijo: especial referencia al derecho a la excedencia voluntaria y al concurso de traslados	506
4.4. La extinción del contrato indefinido no fijo.....	507

	Pág.
5. La negociación colectiva en el sector público: especial referencia a la modificación del EBEP	508
6. Inconstitucionalidad de la reforma de los actos separables en el empleo público	509
7. Otras cuestiones relevantes en materia de empleo público	511
7.1. El estudio sobre el teletrabajo y la digitalización de la Administración	511
7.2. Otros pronunciamientos relevantes en el marco del empleo público	511
7.2.1. Cuestiones retributivas	511
7.2.2. Permisos de los funcionarios público	512

Corrupción (penalmente relevante) y Administración local

Ana Belén VALVERDE-CANO

Investigadora Juan de la Cierva en el Área de Derecho Penal. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	513
2. Novedades normativas y aportaciones doctrinales	514
2.1. Modificaciones al Código Penal.....	514
2.2. Otras normas con relevancia penal	518
3. Novedades en la jurisprudencia y en la doctrina	522
3.1. Delitos contra la ordenación del territorio y el medio ambiente.....	522
3.1.1. Delito de prevaricación urbanística	522
3.1.2. Delito de prevaricación medioambiental	524
3.2. Delitos contra la Administración pública.....	526
3.2.1. Delitos de prevaricación	526
3.2.2. Delitos de cohecho.....	531
3.2.3. Delitos de tráfico de influencias.....	534
3.2.4. Delitos de malversación	536
4. Conclusiones.....	540

INFORMES DE AYUNTAMIENTOS

ENVÍO DE ORIGINALES Y NORMAS DE ESTILO PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL <i>ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL</i>	571
---	-----

**ESTUDIO
INTRODUCTORIO**

20 años de Instituto de Derecho Local, 20 años de Derecho local*

Francisco VELASCO CABALLERO

Director de Investigación del Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0003-1055-3939

RESUMEN

En los veinte años de vida del IDL-UAM, el Derecho local se muestra generalmente estable, resistente frente a las múltiples crisis de esta época. En especial, frente a la crisis financiera de 2008 y la crisis sanitaria de 2020. Esta resistencia del régimen local se observa tanto en el nivel constitucional como en el legal, y es comprobable tanto en la planta local como en la organización, las competencias y la financiación locales. La estabilidad del régimen local sin duda que aporta seguridad jurídica al conjunto del sistema institucional. Pero también está impidiendo que las entidades locales españolas respondan con más eficacia y prontitud a nuevas realidades contemporáneas.

Palabras clave: gobierno local; régimen local; autonomía local; organización municipal; competencias locales; financiación local.

* Fecha de finalización del trabajo: 28 de abril de 2023. Este estudio se enmarca en el Proyecto de Investigación PID2019-105799RB-100 (Políticas y servicios públicos contra la despoblación), financiado por el Ministerio de Ciencia e Investigación.

Abreviaturas utilizadas: CE: Constitución española; LBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local; LCREM: Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid; LHL: Ley de Haciendas Locales; LMMGL: Ley de Medidas de Modernización del Gobierno Local; LOREG: Ley Orgánica del Régimen Electoral General; LREB: Ley del Régimen Especial de Barcelona; LRSAL: Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

20 years of the Institute of Local Government Law, 20 years of Local Government Law

ABSTRACT

In the twenty years of life of the IDL-UAM, local government law has been generally stable, resilient to the multiple crises of this time. Especially, in the face of the financial crisis of 2008 and the health crisis of 2020. This resistance of the local system is observed both at a constitutional and legal level and it is verifiable when observing the map of municipalities as well as their organization, local powers and local financing. The stability of the local regime undoubtedly provides legal certainty to the entire institutional system. But it also prevents local Spanish entities from responding more effectively and promptly to new contemporary realities.

Keywords: local government; local government law; local self-government; municipal organization; local competences; local financing.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. CONTINUIDAD CONSTITUCIONAL.—3. DIMENSIÓN POLÍTICA DE LAS ENTIDADES LOCALES.—4. LA PLANTA LOCAL.—5. HOMOGENEIDAD JURÍDICA.—6. SISTEMA DE FUENTES.—7. ORGANIZACIÓN.—8. COMPETENCIAS.—9. FORMAS DE ACTUACIÓN LOCAL.—10. FINANCIACIÓN.—11. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

1. El 22 de mayo de 2023 *se cumplen veinte años* de Instituto de Derecho Local, creado por Decreto 69/2003, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Durante todos estos años, el IDL-UAM ha colaborado activamente en el análisis y formación del Derecho local en España. Ahora, con la vista puesta en este largo lapso de veinte años, tiene sentido analizar, al menos en sus grandes rasgos, cómo ha sido la evolución del Derecho local en España.

2. En términos generales se puede afirmar que el Derecho local español es *tendencialmente estable*. Ha habido varias reformas legislativas estatales, pero su alcance real ha sido más bien limitado. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (LMMGL) trajo un nuevo régimen jurídico organizativo para los *municipios de gran población*. Esta ley aportó importantes cambios en la distribución interna de competencias (entre el pleno, la junta de gobierno y la alcaldía). También propició, entre otras modificaciones de detalle, la creación de órganos administrativos especiales (en materia económico-administrativa, o para las sugerencias y reclamaciones). Con la LMMGL quedó definitivamente instaurada la dualidad básica entre municipios de régimen «común» y los municipios «de gran población». Esta dualidad, aunque relevante desde el punto de vista organizativo, no se ha extendido a otros

aspectos relevantes del régimen local. Así, la distinción entre municipios comunes y de gran población no es en sí misma determinante para el régimen competencial y para la actividad municipal. Tampoco lo es para las relaciones con los niveles superiores de gobierno (las comunidades autónomas y el Estado), ni para el régimen financiero, que conforme al Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LHL) se sirve de sus propias categorías de municipios, no de la distinción entre municipios de gran población y municipios comunes que contiene la LMMGL. La otra gran reforma legislativa del Estado, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), buscó una reforma profunda en las competencias locales y en el control —sobre todo financiero— sobre municipios y provincias. Pero, como más adelante se explicará, el alcance real de esta reforma legal ha sido más bien limitado.

3. También el *Tribunal Constitucional* ha abordado algunos aspectos fundamentales del régimen local, pero normalmente para consolidar la jurisprudencia dictada a principios de los años ochenta. Por otro lado, dada la amplitud de la regulación básica estatal y la tradicional ajeneidad de muchas comunidades autónomas respecto de sus entidades locales, las *leyes autonómicas* han aportado escasas novedades al régimen local. Finalmente, las propias entidades locales han aprovechado en escasa medida la autonomía que les atribuyen la Constitución y las leyes. Las entidades locales han actuado, en estos veinte últimos años, más como Administraciones públicas que aplican las leyes estatales y autonómicas que como gobiernos locales que ordenan, configuran y dirigen la vida colectiva en el marco de las leyes. La mencionada estabilidad del régimen local sin duda que aporta *seguridad jurídica* al conjunto del sistema institucional. Pero también *está impidiendo* que las entidades locales españolas respondan con más eficacia y prontitud a nuevas realidades contemporáneas. Con frecuencia, los ciudadanos reclaman de sus ayuntamientos y diputaciones provinciales respuestas e iniciativas difícilmente articulables conforme al régimen local vigente. En lo que sigue, se seleccionan algunos aspectos del régimen local a través de los cuales se puede observar la relativa estabilidad a la que se ha hecho referencia.

2. CONTINUIDAD CONSTITUCIONAL

4. En primer lugar, en perspectiva constitucional el Derecho local español es tendencialmente estable. A falta de reformas constitucionales expresas, la jurisprudencia constitucional ha mostrado una cierta continuidad y estabilidad, si bien más *en la sustancia* que en su argumentación formal. El contenido efectivo de la autonomía local garantizada por la Constitución se ha mantenido, en general, dentro del esquema básico definido al inicio de los años ochenta del siglo XX (SSTC 4/1981 y 32/1981). En términos comparados se trata de una autonomía local *relativamente alta y cualificada*¹, lo cual

¹ C. NAVARRO y E. PANO, «Local Autonomy in Spain: The Place of Spanish Municipalities in the Multilevel System of Government», en A. IGLESIAS ALONSO (ed.), *Local Governance in Spain*, Springer, 2022, pp. 247-265.

no significa que sea óptima. Más bien, indica que en muchos países, incluso europeos, la protección constitucional de la autonomía local es baja o muy baja.

5. Desde principios de los años ochenta del siglo XX, la garantía constitucional de autonomía local se ha construido sobre el instrumento técnico de la «garantía institucional», expresamente acogida por la STC 32/1981. Las crecientes críticas doctrinales a esta construcción teórica propiciaron, en fechas más recientes, la reconfiguración técnica de la autonomía local como «principio constitucional»: como un mandato finalista que impone a todos los poderes públicos (en especial, a los parlamentos) el máximo nivel de autonomía local posible, siempre que la ponderación con otros bienes y valores constitucionales así lo permita (STC 41/2016)². Si bien el cambio conceptual es muy relevante, y afecta por completo a la manera de argumentar las posibles infracciones constitucionales, no está claro que el nuevo modelo teórico haya deparado consecuencias prácticas relevantes en la sustancia de la autonomía local garantizada por la Constitución. De hecho, en las sentencias donde se formula el nuevo canon «principal» de autonomía local simultáneamente se aceptan parte de los recortes y controles introducidos por la LRSAL. El cambio conceptual y argumental iniciado en 2016 se ha mantenido en la jurisprudencia constitucional posterior (STC 82/2020), pero no de forma única. Conviven con esta nueva orientación conceptual otras sentencias en las que el TC se sigue sirviendo de la vetusta «garantía institucional» de autonomía local.

6. La relativa estabilidad de la garantía constitucional de autonomía local, más en su sustancia que en su formulación teórica, guarda relación con el escaso recorrido que, en los últimos veinte años, ha tenido el *conflicto en defensa de la autonomía local* introducido en 1999 (art. 75 *bis* de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC). La gran complejidad procesal del conflicto ha llevado, con mucha frecuencia, a su inadmisión total o parcial por el TC (p. ej., STC 152/2016, FJ 2.º). Esto ha sido determinante para que los asuntos de autonomía local hayan llegado a la jurisdicción constitucional *no desde la perspectiva propiamente local*, sino en clave de conflicto entre el Estado y las comunidades autónomas. En el marco de estos conflictos competenciales, la autonomía local ha sido una cuestión normalmente secundaria, resuelta por simple remisión a la imprecisa jurisprudencia sobre la «garantía institucional» de autonomía local sentada en 1981.

7. Desde la perspectiva constitucional, también es relativamente estable, a lo largo de los últimos veinte años, la *distribución competencial* sobre régimen local entre el Estado y las comunidades autónomas. Una vez que la STC 214/1989, FJ 14.º, sentó el carácter «bifronte» del régimen local, que autorizaba un régimen estatal básico extenso para la regulación de la Administración local (al amparo del art. 149.1.18 CE), se ha consolidado y reafirmado *la posición central del Estado* en la configuración legal del régimen local. En términos generales, y llevando al límite los criterios de la doctrina inicial

² 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», *Anuario del Gobierno Local*, 2015, pp. 189-224.