

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2023



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2024

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Conflictos normativos en el sistema de Derecho local

Francisco VELASCO CABALLERO

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

1. Introducción	24
2. Leyes generales <i>versus</i> leyes especiales	25
2.1. Leyes especiales de Madrid y Barcelona y legislación general de régimen local	26
2.2. Reglamentos especiales <i>versus</i> leyes generales.....	29
3. Leyes estatales <i>versus</i> estatutos de autonomía	32
4. Leyes básicas <i>versus</i> leyes de desarrollo	35
5. Leyes estatales supletorias y leyes autonómicas de desarrollo	39
6. Leyes básicas remitentes a normas locales.....	42
7. Bibliografía.....	43

ESTUDIOS

Consultas preliminares del mercado en la contratación pública local: aproximación sistemática a su régimen jurídico

— Preliminary Market Consultations in Local Public Procurement: Systematic Approach to its Legal Framework

Silvia DÍEZ SASTRE

Profesora Titular de Derecho Administrativo (acr. Catedrática de Universidad). Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid

1. Planteamiento	49
2. Marco jurídico	51
2.1. Normas aplicables	52
2.2. Ámbito subjetivo.....	54
2.2.1. Órganos de contratación.....	54
2.2.2. Participantes	56
2.3. Ámbito objetivo	58
2.3.1. Concepto de consulta preliminar del mercado.....	58
2.3.2. Tipos contractuales	60
2.3.3. Objeto	62

	Pág.
3. Las consultas preliminares del mercado como actividad administrativa sin procedimiento.....	65
4. Directrices para la realización de consultas preliminares del mercado.....	67
4.1. Discrecionalidad para la realización de consultas preliminares del mercado.....	67
4.2. Realización previa al procedimiento de contratación.....	68
4.3. Flexibilidad en el desarrollo de las consultas.....	69
4.4. Deber de publicidad.....	71
4.5. No sustitución de la licitación posterior.....	72
5. Condicionamiento del procedimiento de contratación posterior.....	73
5.1. Incorporación de informe en el expediente de contratación.....	73
5.2. Diseño del contrato y desarrollo de la licitación.....	75
5.3. Garantía de igualdad entre los participantes en la licitación.....	76
6. Posición jurídico-subjetiva de los participantes en las consultas.....	76
7. Control.....	79
8. Alternativas a las consultas preliminares del mercado.....	80
9. Reflexiones finales.....	80
10. Bibliografía.....	81

El régimen sancionador de la seguridad ciudadana municipal

— The sanctioning regime of municipal citizen security

Carmen MARTÍN FERNÁNDEZ

Profesora de Derecho Administrativo. Universidad de Córdoba

1. La seguridad ciudadana y su delimitación con otros conceptos cercanos.....	86
1.1. La seguridad ciudadana, la seguridad pública y el orden público.....	86
1.2. La seguridad ciudadana como elemento de la seguridad pública.....	89
1.3. La diferencia con la protección civil.....	92
1.3.1. La distribución de competencias en materia de protección civil.....	93
1.3.2. La estrecha relación entre la seguridad ciudadana y la protección civil.....	96
2. La distribución de competencias entre el Estado, las comunidades autónomas y los municipios en materia de seguridad ciudadana.....	97
2.1. La aparente competencia exclusiva del Estado.....	97
2.2. Las competencias de las CCAA.....	98
2.3. Las competencias de los municipios.....	100
3. La ley de seguridad ciudadana y los municipios.....	103
3.1. Las ordenanzas de convivencia ciudadana.....	106
3.2. El papel del municipio en la ejecución de la Ley de seguridad ciudadana.....	109
3.2.1. Extensión de la competencia municipal respecto a las infracciones de la LOPSC.....	109
3.2.2. Intento de delimitar las infracciones de la LOPSC que competen a los municipios.....	111

	Pág.
3.2.3. Competencia orgánica para sancionar las infracciones de la LOPSC en la Administración municipal	113
4. Conclusiones.....	114
5. Bibliografía.....	114

Las dificultades del gravamen a la vivienda desocupada en España

— The difficulties of taxing unoccupied housing in Spain

María José CANO CUELI

FHCN - Tesorera del Consorcio de Transportes de Bizkaia

1. El derecho de disfrute de una vivienda digna y adecuada	121
2. Sujetos e instrumentos para la consecución del objetivo perseguido por el art. 47 CE. ¿Una ventaja o un inconveniente?.....	124
3. El gravamen a la vivienda desocupada a través del ejercicio de la potestad tributaria .	126
3.1. El gravamen a través del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.....	126
3.1.1. El recargo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles como instrumento para la consecución de fines extrafiscales.....	126
3.1.2. El recargo en el Impuesto sobre Inmuebles introducido por la Ley 51/2002 de aplicación por los municipios de territorio común.....	128
3.1.3. La singularidad foral como clave para la superación de la inaplicabilidad práctica del recargo en los Territorios Históricos.....	129
3.1.4. Los intentos de superación de la situación de bloqueo en territorio común	134
3.2. El gravamen a través de otras figuras y su compatibilidad con el recargo del IBI	138
4. El gravamen a la vivienda desocupada a través del ejercicio de las competencias en materia de vivienda.....	139
5. Bibliografía.....	141

El régimen de tanteo y retracto para la formación de vivienda pública

— Preemptive rights within the context of Spanish public housing

Reyes MARZAL RAGA

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universitat de València

1. Introducción: los derechos de tanteo y retracto como instituciones de Derecho público	144
2. Los modelos regulatorios de los DTR en la legislación autonómica y el impacto de la Ley estatal de vivienda	145
2.1. Los DTR sobre viviendas sujetas a algún régimen de protección pública	146
2.1.1. El reconocimiento de los DTR sobre vivienda protegida en las legislaciones autonómicas	148
2.1.2. El impacto de la Ley estatal 12/2023, por el derecho a la vivienda.....	150
2.2. Los DTR sobre suelos destinados a vivienda de protección pública	154
2.3. Los DTR sobre viviendas no sujetas a régimen de protección pública.....	156

	Pág.
2.3.1. Modelos tasados o de <i>numerus clausus</i> para el ejercicio de los DTR ...	156
2.3.2. Modelos en que la ley habilita el ejercicio de los DTR, pero requieren de una posterior actuación administrativa para la concreción de las transmisiones	158
2.3.3. Modelos híbridos	161
3. ¿Tienen incentivos las Administraciones para ejercer los DTR?.....	162
4. Bibliografía.....	167

Financing Local Governments in South Africa

Prof. Jaap DE VISSER

National Research Chair in Multilevel Government, Law and Development. Dullah Omar Institute. University of the Western Cape

1. Introduction.....	170
2. Local government's expenditure assignment	170
3. Overview of intergovernmental fiscal relations.....	171
3.1. The rationale for South Africa's system of financing local governments.....	171
3.2. Own revenue.....	173
3.2.1. Property rates and service charges.....	174
3.2.2. Borrowing.....	176
3.3. Intergovernmental transfers.....	176
3.3.1. Vertical division of nationally generated revenue	177
3.3.2. Horizontal division of nationally generated revenue	177
3.3.3. The process towards the Division of Revenue Act	178
4. The equitable share.....	179
5. Contestation surrounding the equitable share.....	181
6. Conditional grants	182
7. Conclusions	183
8. Bibliography.....	184

Los modelos de gobernanza metropolitana en España: similitudes y diferencias

— Metropolitan governance models in Spain: similarities and differences

Mariona TOMÀS

Profesora agregada Serra Hünter. Universitat de Barcelona

Miquel ROSSELLÓ XAMENA

Investigador independiente

1. Introducción	188
2. Marco teórico y metodología.....	190
2.1. Modelos de gobernanza metropolitana	190
2.2. La delimitación metropolitana: una cuestión controvertida	192
3. El «modelo metropolitano» español: una visión general.....	194
3.1. Distribución de mecanismos según territorio.....	196

	Pág.
3.2. La tipología de mecanismos metropolitanos en España.....	198
3.3. Los instrumentos según temática y ámbito	200
3.4. Cobertura territorial de los mecanismos de gobernanza metropolitana	202
3.5. Concentración y relación de los instrumentos	204
4. Conclusiones.....	205
5. Bibliografía.....	207

INFORMES SECTORIALES

Organización y régimen jurídico

Jorge CASTILLO ABELLA

Profesor Ayudante. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	211
2. El régimen local, en general.....	212
3. Organización del Ayuntamiento.....	215
3.1. Cargos electos locales	216
3.2. Órganos de gobierno.....	216
3.2.1. Alcalde.....	216
3.2.2. Órganos colegiados	217
3.3. Transparencia y participación ciudadana.....	219
3.4. Administración municipal.....	220
4. Sector público local	221
5. Entidades locales infra y supramunicipales.....	221
6. Competencias municipales	222
7. Regímenes especiales	223

Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Normas municipales.....	225
1.1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación	225
1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales	226
2. Acto administrativo	228
2.1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación	228
2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos.....	229
2.2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control	229
2.2.2. Requisitos del acto administrativo	230
2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo.....	231
2.2.4. Eliminación del acto administrativo	231
3. Procedimiento administrativo.....	236

	Pág.
3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación	236
3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo	238
 Contratación local	
Fernando DE LA PEÑA PITA <i>Letrado del Tribunal Constitucional. Abogado del Estado en servicios especiales. Tribunal Constitucional</i>	
1. Introducción	245
2. Disposiciones generales	246
3. Las partes en el contrato	252
4. Preparación y adjudicación.....	255
5. Efectos, cumplimiento y extinción	260
5.1. Pago del precio y otras cuestiones relativas a la extinción del contrato.....	260
5.2. Revisión de precios.....	263
5.3. Modificaciones contractuales.....	265
5.4. Reequilibrio económico del contrato.....	266
5.5. Las autopistas y las medidas en materia de contratación pública para paliar las consecuencias de la covid-19	268
 Tributos locales	
Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOI <i>Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
César MARTÍNEZ SÁNCHEZ <i>Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ <i>Técnica de Gestión de Servicios Jurídicos de Hacienda. Ayuntamiento de Girona</i>	
1. Introducción	272
2. Principios de ordenación de las Haciendas locales.....	272
3. Ingresos de las Haciendas locales	273
3.1. Ingresos tributarios.....	273
3.1.1. Impuestos	273
3.1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles	273
3.1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas.....	277
3.1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	280
3.1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.....	280
3.1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.....	282
3.1.2. Tasas	286
3.1.2.1. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.....	287
3.1.2.2. Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas.....	293

	Pág.
3.1.3. Contribuciones especiales.....	298
3.2. Otros ingresos	299
4. Procedimientos tributarios en el ámbito local	300

Presupuestos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOI

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

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ

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

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

Técnica de Gestión de Servicios Jurídicos de Hacienda. Ayuntamiento de Girona

1. Introducción	306
2. Presupuestos locales y estabilidad presupuestaria.....	307
2.1. Novedades normativas.....	307
2.2. Novedades jurisprudenciales.....	308
2.3. Novedades doctrinales	310
3. El control externo de la actividad económico-financiera local	312
3.1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales.....	312
3.1.1. Marco normativo en materia de fiscalización.....	312
3.1.2. Tribunal de Cuentas	312
3.1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.....	315
3.2. Responsabilidad contable	318
3.2.1. Tribunal Supremo	318
3.2.2. Tribunal de Cuentas.....	319
3.3. Novedades doctrinales	327

Medio ambiente urbano

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Señales de alarma para el medio ambiente. Aplicación del «principio de no regresión» y litigios climáticos.....	332
2. Normativa, estrategias y otras decisiones en materia de medio ambiente (2023)	335
2.1. Unión Europea.....	335
2.2. Estado	335
2.3. Ámbito autonómico.....	337
2.4. Ayuntamiento de Madrid.....	339
3. Jurisprudencia	342
3.1. Aguas	342

	Pág.
3.1.1. Aguas residuales	342
3.1.2. Vertidos	342
3.2. Evaluación ambiental	342
3.2.1. Evaluación ambiental adecuada.....	342
3.2.2. Evaluación ambiental estratégica. Consulta a los municipios afectados en el procedimiento elaboración Plan Energía Eléctrica	343
3.3. Espacios protegidos	344
3.3.1. Uso de drones en un Espacio Protegido.....	344
3.3.2. Ciclismo de montaña	344
3.4. Acceso a la información y acceso a la justicia	344
3.4.1. Convenio de Aarhus. Concepto de Derecho ambiental	344
3.4.2. Acceso a la información. Asociación vecinal	345
3.4.3. Información ambiental. Excepciones.....	345
3.4.4. Acceso a la información ambiental. Silencio administrativo.....	346
3.5. Miscelánea	346
3.5.1. Acceso a la electricidad verde.....	346
3.5.2. Prorroga de las concesiones en el demanio marítimo-terrestre: el caso de la fábrica de ENCE en la ría de Pontevedra	346
3.5.3. Hidrocarburos. «Doñana»	347
3.5.4. Ruido. Demanda actividad eficaz de la administración municipal	347

Urbanismo y ordenación del territorio

Sofía SIMOU

*Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo (Contratada Doctora Acr.).
Universidad Autónoma de Madrid*

1. Introducción	350
2. Novedades normativas y aportaciones doctrinales.....	352
2.1. Nivel estatal.....	352
2.2. Nivel autonómico	353
3. Novedades jurisprudenciales y desarrollos doctrinales	360
3.1. Derecho a la propiedad privada	360
3.1.1. Suspensión del cómputo de plazos para el derecho a la expropiación rogada.....	360
3.1.2. Limitaciones a la propiedad de terrenos colindantes a la zona de influencia	361
3.2. Distribución competencial	362
3.3. Planeamiento urbanístico y territorial.....	363
3.3.1. Planeamiento territorial: en concreto, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL)....	364

	Pág.
3.3.2. Planes urbanísticos y evaluación ambiental estratégica.....	365
3.3.2.1. Modificaciones técnicas <i>vs.</i> modificaciones sustanciales	365
3.3.2.2. No sometimiento a Evaluación Ambiental Estratégica de un campo de golf declarado de interés turístico.....	365
3.3.3. Modificaciones puntuales en suelo no urbanizable de protección y vulneración del principio de no regresión	366
4. Ejecución urbanística	368
5. Disciplina urbanística	369
5.1. Responsabilidad patrimonial por declaración de nulidad de dos licencias urbanísticas (<i>dies a quo</i>)	369
5.2. Concesión de licencia municipal de obras y solicitud de revisión de oficio por la Administración autonómica.....	370

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	374
2. Derecho de defensa de la competencia y actividades de los ayuntamientos.....	375
2.1. No resulta contraria al Derecho de defensa de la competencia la adjudicación de una concesión municipal para prestar el servicio de pago mediante app de estacionamiento limitado	375
2.2. Se declaran contrarias a la competencia conductas restrictivas procedentes de concesionarias que prestan servicios funerarios en el tanatorio de competencia municipal.....	377
2.3. Se declaran contrarias a derecho conductas restrictivas de la competencia de varias empresas en el marco de licitaciones municipales	379
3. Servicios públicos	380
3.1. Reforma de la LRBRL por Real Decreto-ley 6/2023 en relación con los servicios públicos locales.....	380
3.2. Ausencia de implantación de un servicio municipal de carácter obligatorio	382
3.3. Formas de gestión de los servicios públicos: la gestión directa mediante sociedad mercantil plurimunicipal como medio propio	383
3.4. Informes para la constitución de monopolios emitidos por las autoridades de la competencia: en materia de aguas	385
4. Incidencia de las competencias municipales sobre los servicios y actividades económicas de los particulares	386
4.1. La contradicción con el Derecho europeo de limitaciones a vehículos de transporte con conductor (VTC) en el Área Metropolitana de Barcelona	386
4.2. La regulación de licencias para el estacionamiento de ciclomotores y motocicletas de uso compartido en régimen de explotación económica	387
4.3. La regulación municipal de los horarios para apertura de salones de juego.....	388

	Pág.
4.4. La necesidad de modificar el planeamiento urbanístico local que prohíbe los usos turísticos de las viviendas	388
5. Fomento municipal de la actividad empresarial privada	389
5.1. Preferencia por el otorgamiento de ayudas a través de procedimientos competitivos	389
5.2. Ilegalidad de la concesión de subvenciones locales a empresas domiciliadas en el municipio	389

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	391
1.1. Novedades doctrinales	391
1.2. Novedades normativas	392
1.2.1. Estado y comunidades autónomas	392
1.2.2. Entidades locales	395
1.3. Novedades jurisprudenciales	396
2. Expropiación	400
2.1. Novedades doctrinales	400
2.2. Novedades normativas	400
2.3. Novedades jurisprudenciales	402
2.3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal Constitucional	402
2.3.2. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia	405
3. Bibliografía	407

Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial

Héctor IGLESIAS SEVILLANO

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	410
2. Jurisdicción contencioso-administrativa	410
2.1. Novedades normativas	410
2.2. Jurisprudencia destacada	417
2.2.1. Sobre el contenido del expediente administrativo y el acceso a la prueba en la jurisdicción contencioso-administrativa	417
2.2.2. Sobre actuaciones impugnables. Notificaciones de embargos	419
2.2.3. Sobre la distinción entre inactividad administrativa, silencio positivo y negativo y el mero incumplimiento en la emisión de un informe	420
2.2.4. Terminación del procedimiento y función del recurso de casación	424

	Pág.
2.2.5. Cuantía del procedimiento contencioso-administrativo.....	425
2.2.6. Condición de interesada y legitimación de la Administración autonómica para instar la revisión de oficio de un acto administrativo municipal.....	425
2.2.7. Sobre el objeto de impugnación y la preclusividad de los plazos procesales	427
2.2.8. Sobre el art. 33.2 LJCA.....	427
2.3. Contribuciones doctrinales.....	428
3. Responsabilidad patrimonial de la administración	430
3.1. Novedades normativas.....	430
3.2. Jurisprudencia destacada	432
3.2.1. Responsabilidad patrimonial y acto legislativo en el ámbito tributario.....	432
3.2.2. Sobre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por el Real Decreto 463/2020.....	434
3.2.3. Error de hecho y mayoría de edad	436
3.2.4. Responsabilidad por daños físicos y morales sufridos en el ejercicio de una actividad funcional y pérdida de oportunidad.....	436
3.3. Contribuciones doctrinales.....	438

Empleo público

Alfonso ESTEBAN MIGUEL

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

1. Introducción	441
2. Novedades normativas en el empleo público.....	442
2.1. Modificación de los permisos de los funcionarios públicos	442
2.2. Modificación del EBEP para garantizar la igualdad real y efectiva de las personas trans y los derechos de las personas LGTBI	443
2.3. Desarrollo de ciertos preceptos del EBEP para la Administración General del Estado	444
3. Temporalidad en el empleo público	444
3.1. Medidas para estabilizar las plazas del personal temporal	444
3.2. Consecuencias de la temporalidad abusiva: la conversión del contrato en indefinido no fijo	447
3.3. Consecuencias de la temporalidad abusiva: posible reconocimiento de indemnizaciones.....	448
3.4. Límites a la contratación temporal: el contrato de interinidad para sustitución.....	451
4. El acceso al empleo público	452
4.1. Valoración de la experiencia a efectos de acceso	453

	Pág.
4.2. Cuestiones sobre los órganos de selección y los terceros de buena fe de procesos declarados nulos	454
4.3. Titulaciones exigidas para el acceso.....	455
4.4. Los procesos selectivos por el turno de discapacidad	455
5. La extinción de los contratos de trabajo en el sector público: especial referencia a los despidos por causas objetivas tras la derogación de la DA 16 ET	456
6. Otras cuestiones relevantes en materia de empleo público	457
6.1. La negociación colectiva en el empleo público.....	457
6.2. La delimitación de la relación de alta dirección en el sector público.....	457
6.3. Cuestiones relativas a la relación de la policía local	459
6.4. Situación de los funcionarios electos como miembros de corporaciones locales.....	460
6.5. Derechos del personal interino	460
 Novedades sobre los delitos relacionados con la corrupción en la Administración local	
Ana Belén VALVERDE-CANO	
<i>Investigadora Ramón y Cajal en el Área de Derecho Penal. Universidad Complutense de Madrid</i>	
1. Novedades normativas.....	464
1.1. Modificaciones al Código Penal.....	464
1.2. Otras normas con relevancia penal	470
1.2.1. Ley de protección del informante (<i>whistleblower</i>).	470
1.2.2. Proposición de Ley Orgánica sobre la amnistía de los delitos relacionados con el « <i>procés</i> »	473
2. Novedades en la jurisprudencia y en la doctrina	474
2.1. Delitos de prevaricación administrativa	474
2.1.1. Participación del extraneus en el delito especial	475
2.1.2. Relación entre el delito de prevaricación y el de fraude a la Administración	476
2.1.3. Prevaricación omisiva.....	477
2.1.4. La diferencia entre el ilícito administrativo y el injusto penal.....	477
2.1.5. Unidad de acción y continuidad delictiva en el delito de prevaricación.....	479
2.2. Delitos de cohecho.....	480
2.2.1. Participación subsiguiente en el delito de cohecho	481
2.2.2. Coautoría en el delito de cohecho	482
2.3. Delitos de malversación.....	484
2.3.1. Carácter público de los bienes incautados por la policía	484
2.3.2. Malversación y continuidad delictiva	485
2.3.3. Malversación omisiva	486

	Pág.
2.3.4. Redacción más favorable al reo de la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre.....	487
2.3.5. Participación del extraneus en el delito de malversación	488
2.4. Otros	490
ENVÍO DE ORIGINALES Y NORMAS DE ESTILO PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL <i>ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL</i>	493

**ESTUDIO
INTRODUCTORIO**

Conflictos normativos en el sistema 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

El Derecho contemporáneo se nutre de múltiples fuentes de producción normativa y se plasma en diversas formas normativas. Esto hace que sean frecuentes las antinomias y los conflictos aplicativos. Estos problemas están presentes en el Derecho local. Para la solución de los conflictos, la Constitución contiene algunos criterios inter-ordinamentales (jerarquía, competencia y prevalencia). Además, dentro de cada sistema normativo hay varios criterios de derogación o preferencia aplicativa (jerarquía, cronología, especialidad). La aplicación de todos estos criterios en el Derecho local es problemática y compleja, sin que la jurisprudencia ofrezca soluciones generalizables y sostenibles.

Palabras clave: sistema de fuentes; régimen local; leyes; conflictos normativos; ordenanzas municipales.

ABSTRACT

Contemporary law draws on multiple sources and takes many forms. As a natural consequence, antinomies and applicative conflicts are frequent. These problems are present in local government law. The Constitution contains a number of criteria to solve those conflicts (hierarchy, competence and prevalence). In addition, within each legal system, we account on several criteria to determine what specific rule should be applied in each case (hierarchy, chronology, speciality). The application of all these criteria in local government law is problematic and complex, and case law does not offer general and sustainable solutions.

Keywords: sources of law; local government law; regulatory conflicts; municipal by-laws.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LEYES GENERALES *VERSUS* LEYES ESPECIALES: 2.1. Leyes especiales de Madrid y Barcelona y legislación general de régimen local. 2.2. Reglamentos especiales *versus* leyes generales.—3. LEYES ESTATALES *VERSUS* ESTATUTOS DE AUTONOMÍA.—4. LEYES BÁSICAS *VERSUS* LEYES DE DESARROLLO.—5. LEYES ESTATALES SUPLETORIAS Y LEYES AUTONÓMICAS DE DESARROLLO.—6. LEYES BÁSICAS REMITENTES A NORMAS LOCALES.—7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

1. El Derecho contemporáneo muestra una amplia *diversidad de fuentes normativas*. Esta diversidad se puede sistematizar en torno a dos criterios: la entidad pública que dicta las normas; y la forma, procedimiento de aprobación o posición ordinamental de cada norma¹. Por su *procedencia* —y consiguiente alcance aplicativo— tenemos normas internacionales, europeas, estatales, autonómicas y locales. Por su *forma*, procedimiento de aprobación o posición ordinamental, tenemos diversos tipos de normas internacionales y europeas (tratados, acuerdos administrativos, directivas, reglamentos, reglamentos de ejecución, decisiones), diversos tipos de leyes o normas con valor de ley (básicas, de desarrollo, orgánicas, presupuestarias, decretos-leyes, decretos legislativos), varias clases de reglamentos (de gobierno o consejo de gobierno, de ministro o consejero, ordenanzas y reglamentos plenarios o de junta de gobierno).

2. La alta complejidad normativa se racionaliza distinguiendo diversos *sistemas jurídicos* dentro de un mismo *ordenamiento* (en nuestro caso, el Derecho español). En el ordenamiento jurídico español se contienen, además, algunas normas primarias que articulan las relaciones entre los distintos sistemas jurídicos. Mas esa articulación de los sistemas jurídicos concurrentes no es plena. La Constitución contiene una buena parte de esas normas primarias de articulación, o remite su formulación a otras normas. Pero esa regulación constitucional muestra múltiples ámbitos de incertidumbre.

3. En términos generales, los *distintos sistemas jurídicos* vigentes en un mismo ordenamiento jurídico se articulan a través de tres criterios elementales: competencia, jerarquía y preferencia aplicativa². Pero no siempre está claro cuándo actúa cada uno de ellos. Ni sus efectos: unas veces determinan la validez de las normas; otras veces condicionan únicamente su eficacia. Además, para solucionar los posibles conflictos normativos presentes *en un mismo sistema jurídico* en nuestro Derecho se sigue hablando hoy, como residuo cultural de un orden normativo esencialmente unitario, de cuatro criterios de derogación o solución de conflictos normativos: la jerarquía (*lex superior derogat inferior*); la derogación de las leyes anteriores por las posteriores (*lex posterior derogat*

¹ J. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Sistema de fuentes del Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2021, p. 21; M. DARNACULLETA I GARDELLA, «Derecho administrativo», en F. VELASCO CABALLERO y M. DARNACULLETA I GARDELLA, *Manual de Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-São Paulo, 2021, pp. 63-82 (p. 74).

² J. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Sistema de fuentes...*, *op. cit.*, p. 79.

anterior); la aplicación preferente de las leyes especiales posteriores, sobre las generales y anteriores (*lex specialis derogat legi generali*); y la posible aplicación preferente de las leyes especiales anteriores, sobre las generales posteriores (*lex posterior generalis non derogat legi priori specialis*)³. Estos vetustos criterios de solución de conflictos normativos presentan dos debilidades elementales: por un lado, tienen una cobertura sólo parcial en el art. 2.2 del Código Civil (1889), que únicamente se refiere de forma expresa a la derogación de las leyes anteriores por otras posteriores; por otro lado, los mencionados criterios están concebidos para un ordenamiento unitario (estatal) muy distinto del actual, por lo que no siempre encajan en el vigente orden constitucional de fuentes del Derecho. Muy señaladamente, la jerarquía es hoy tanto un criterio de articulación de los diversos sistemas jurídicos que componen el ordenamiento jurídico como de las diversas normas que componen un mismo sistema jurídico.

4. La diversidad y complejidad del ordenamiento jurídico, a lo que se acaba de hacer referencia, es patente en el *Derecho local*. Aquí rigen no sólo un amplio catálogo de normas internacionales, europeas, estatales y autonómicas, sino también las normas propiamente locales: normalmente, de los plenos municipales, pero en ocasiones también de las juntas de gobierno. Por tanto, aquí se reproducen una buena parte de los conflictos normativos comunes al conjunto del Derecho. A ello se suman otros conflictos normativos específicamente locales. En este estudio se analizan algunos de estos conflictos normativos. Los más complejos o los que, por sus consecuencias, presentan mayor relevancia actual.

2. LEYES GENERALES *VERSUS* LEYES ESPECIALES

5. Cuando dos normas del mismo rango jerárquico provienen de una misma fuente de producción (Unión Europea, Estado, comunidad autónoma o municipio) y dichas normas entran en conflicto, tradicionalmente se opta por la aplicación de uno de estos tres criterios: la norma de mayor *jerarquía* deroga a la de menos grado; la *norma posterior* deroga la anterior (incluso la especial); o la *norma especial* (incluso anterior) se aplica con preferencia sobre la norma general (incluso posterior). El criterio jerárquico muestra escasos problemas aplicativos, aunque luego se verá alguna desviación jurisprudencial (*infra* § 10). El conflicto es aparente cuando estamos ante una nueva norma especial (por ejemplo, una norma legal estatal sobre empleo público local) que contradice lo establecido en una previa norma general (por ejemplo, en el Estatuto Básico del Empleado Público). En este caso, la norma especial, que tiene la misma procedencia y rango que la general, se aplica siempre con carácter prevalente. Porque es posterior (a la previa norma general) y porque es especial. En términos generales, los conflictos normativos surgen cuando a una norma especial sigue en el tiempo una norma general (de la misma procedencia y rango) y esta norma general no enuncia expresamente la vigencia

³ L. M. DÍEZ-PICAZO, *La derogación de las leyes*, Civitas, Madrid, 1990, pp. 66, 348 y 363.

y aplicabilidad de la previa norma especial. Este conflicto se ha dado en la aplicación de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LCREM), frente a leyes estatales generales sobre régimen local y sobre empleo público. Y se ha presentado de forma sólo aparente en relación con Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona. En lo que sigue, primero se van a analizar las relaciones entre la legislación general de régimen local y las leyes especiales de Madrid y Barcelona. Después se analizará la discutible conexión de especialidad entre dos normas de un mismo sistema jurídico, pero de distinto rango.

2.1. Leyes especiales de Madrid y Barcelona y legislación general de régimen local

6. Empezando por el régimen legal especial de Madrid, la STS de 27 de diciembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:6490) se ocupó de un conflicto normativo entre el art. 55 LCREM (de 2006) y la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), hoy sustituido por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre. El art. 55 LCREM no reservaba determinadas atribuciones a funcionarios de Administración local con habilitación nacional («habilitados nacionales»). En cambio, la posterior DA 2.^a1.2.*b*) EBEP (2007) expresamente contenía tal reserva funcional para los habilitados nacionales. Este segundo precepto no mencionaba en ningún sentido el previo art. 55 LCREM. Por ello, en el caso sometido a juicio (la creación de la Agencia Tributaria de Madrid sin reservar determinados puestos a habilitados nacionales) era preciso determinar si se aplicaba la ley especial anterior (la LCREM de 2006) o la ley general posterior (el EBEP de 2007). El Tribunal Supremo optó expresamente por aplicar la ley general y posterior (el EBEP). Consideró que, no habiendo ninguna excepción expresa en la DA 2.^a1.2.*b*) EBEP, el art. 55 LCREM había sido derogado tácitamente por la ley posterior (el EBEP)⁴. En apoyo de esta conclusión se invocaba el art. 2.2 CC, que expresamente establece que las normas anteriores se derogan por otras posteriores. Esta opción jurisdiccional es, sin duda posible. Y, de mantenerse de una forma estable, allana la solución de los conflictos normativos, pues descansa sobre dos criterios por completo ciertos: la fecha de cada ley; y la existencia o no de una excepción expresa a la aplicación de la ley posterior. Sus mayores problemas son, de un lado, el mantenimiento de ese criterio en todos los casos de conflicto entre ley general y ley especial; y en segundo lugar, la necesidad de una técnica normativa (inexistente en la actualidad) en la que la ley general ha de identificar las posibles normas especiales que mantienen su vigencia,

⁴ El epígrafe de esta sentencia fue la posterior STS de 23 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1804). En este caso, una vez que la DA 2.^a1.2.*b*) EBEP fue expresamente derogada por el posterior art. 92 *bis* de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), el Tribunal Supremo consideró que, conforme al art. 2.2 CC, el art. 55 LCREM, al haber quedado ya derogado por la DA 2.^a1.2.*b*) EBEP (2007), no podía ya volver a la vigencia, pese a que la propia DA 2.^a1.2.*b*) EBEP (2007) había quedado ya derogada.