

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2025



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2026

El *Anuario de Derecho Municipal* es una publicación de carácter anual del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid que reúne una selección de estudios, informes sectoriales e informes de Ayuntamientos que reflejan las novedades y cuestiones más relevantes planteadas en el ámbito local, tanto desde el punto de vista académico como desde el de los profesionales al servicio de las Entidades Locales. Los sumarios de esta publicación pueden consultarse en las siguientes bases de datos:

LATINDEX (<http://www.latindex.unam.mx>)

DICE (<http://www.dice.cindoc.csic.es>)

DIALNET (www.dialnet.unirioja.es)



El *Anuario de Derecho Municipal* no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores en los trabajos publicados.

Contacto de la dirección, secretaría y redacción de la Revista:

Instituto de Derecho Local (<http://www.idluam.org>)

Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid

Ctra. Colmenar Viejo km. 15, 28049 Madrid

☎ (91) 497 75 75

e-mail: anuarioderechomunicipal@revistasmarcialpons.es

2008, Instituto de Derecho local

Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de Madrid

<http://www.idluam.org>

idluam@uam.es

MARCIAL PONS

EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.

Tamayo y Baus, 7, 1º izq. - 28004 MADRID

☎ (91) 304 33 03

www.marcialpons.es

ISSN: 1888-7392

Depósito legal: M. 15.626-2013

Fotocomposición: GREGORIO GONZÁLEZ SÁNCHEZ

Impresión: ELECE, INDUSTRIA GRÁFICA, S. L.

MADRID, 2026



ORGANIZACIÓN DEL ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2025

Dirección:

Francisco VELASCO CABALLERO. *Catedrático de Derecho Administrativo y Director de Investigación del Instituto de Derecho Local (Universidad Autónoma de Madrid).*

Secretaría y Dirección Técnica:

Sofía SIMOU. *Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo (Universidad Autónoma de Madrid). Investigadora del IDL-UAM.*

Consejo Editorial:

Marcos ALMEIDA CERREDA. *Profesor Titular de Derecho Administrativo (Universidad de Santiago de Compostela).*

Martin BURGI. *Professor für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht. München Universität.*

Tomás CANO CAMPOS. *Catedrático de Derecho Administrativo (Universidad Complutense de Madrid).*

Raúl LETELIER WARTENBERG. *Profesor en la Facultad de Derecho (Universidad de Chile).*

Diego MARÍN-BARNUEVO FABO. *Catedrático de Derecho Financiero y Tributario (Universidad Autónoma de Madrid).*

Carmen NAVARRO GÓMEZ. *Profesora Titular de Ciencia Política (Universidad Autónoma de Madrid).*

Diana SANTIAGO IGLESIAS. *Profesora Titular de Derecho Administrativo (Universidad de Santiago de Compostela).*

Comité Asesor:

Carlos BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ. *Alcalde. Ayuntamiento de Colmenar Viejo.*

Eloísa CARBONELL PORRAS. *Catedrática de Derecho Administrativo (Universidad de Jaén).*

Aida CASTILLEJO PARRILLA. *Alcaldesa. Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid.*

Javier JUÁREZ DE LA MORENA. *Primer teniente de alcalde. Área de Gobierno de Presidencia. Ayuntamiento de Tres Cantos.*

José MAZARÍAS PÉREZ. *Alcalde. Ayuntamiento de Segovia.*

Laurie REYNOLDS. *Research Professor and the Prentice H. Marshall Professor Emerita (University of Illinois).*

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO. *Catedrático de Derecho Administrativo (Universidad Autónoma de Madrid).*

Antonio SÁNCHEZ DÍAZ. *Director General de Planificación de RRHH. Ayuntamiento de Madrid.*

Héctor SANTAELLA QUINTERO. *Profesor de Derecho Administrativo (Universidad Externado de Colombia).*

ESTUDIOS

El sistema de colaboración público-privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación del suelo

— The Public-Private Collaboration System of the Madrid City Council within the Framework of Land Use Legislation

Amaya CASADO ECHARREN

Subdirectora General de Secretaría Técnica. Agencia de Actividades. Ayuntamiento de Madrid

1. Introducción	26
2. Evolución del sistema de colaboración en el Ayuntamiento de Madrid	28
3. La adaptación de la regulación del Ayuntamiento de Madrid a la modificación de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.....	30
3.1. Impacto en las entidades colaboradas existentes.....	31
3.2. Impacto en el régimen jurídico de las entidades colaboradoras	33
4. Aspectos de la regulación del Ayuntamiento de Madrid que complementan y desarrollan la Ley del Suelo	33
4.1. Funciones que pueden ejercer las entidades conforme al art. 166 LSCM	34
4.2. Procedimientos de intervención de las entidades colaboradoras	36
4.3. Obligaciones, incompatibilidades y régimen sancionador de las entidades colaboradoras.....	37
4.4. Régimen de precios	42
5. Aspectos regulados en la normativa del Ayuntamiento de Madrid que mejoran el modelo definido en la LSCM	43
6. Conclusión.....	47
7. Bibliografía.....	47

Las entidades colaboradoras en la intervención sobre usos del suelo y actividades: su expansión, sus aportaciones y sus riesgos

— Partner organizations in the initiative on land use and activities: their expansion, contributions, and risks

Benjamín SÁNCHEZ FERNÁNDEZ

Magistrado. Tribunal Superior de Justicia de Madrid

1. Del sistema tradicional de 1956/1976 a la aparición de las entidades colaboradoras: motivos para la colaboración	52
1.1. Una aproximación: la intuición sobre los cambios	52

	Pág.
1.2. El sistema tradicional de licencias en el Derecho español.....	53
1.3. Las licencias en su contexto: los motivos de crítica y las razones en las que se apoya el cambio.....	54
1.4. La evolución del sistema: del control previo al control ex post y las grietas de ambos sistemas.....	57
1.4.1. La evolución y la naturaleza de las declaraciones responsables y comunicaciones previas.....	57
1.4.2. Los efectos de las declaraciones responsables y comunicaciones previas.	59
2. Las entidades colaboradoras como reacción a las grietas del sistema de controles: las bases del remedio.....	61
2.1. Una reacción a las deficiencias de la regulación de los sistemas de controles....	61
2.2. El encuadramiento de estos sujetos dentro del reparto de competencias y de la estructura constitucional.....	62
2.3. Un primer apunte sobre la diversidad: la sistemática de las normas y la diversidad en su denominación.....	63
2.4. Una breve referencia a sus condiciones y principios de organización.....	66
2.5. La responsabilidad como principio fundamental del sistema y base de la confianza.....	68
3. La iniciativa en el recurso a la colaboración público-privada.....	70
3.1. La naturaleza voluntaria de la actuación de los colaboradores.....	71
3.2. El ámbito funcional de la actuación de colaboración con los interesados.....	72
3.2.1. La construcción del ámbito funcional de la colaboración.....	72
3.2.2. Las actuaciones concretas de colaboración.....	73
3.3. La autonomía municipal en el sistema de colaboración público-privada en la intervención sobre usos y actividades.....	73
3.4. La colaboración a instancias de la propia administración.....	74
4. El desarrollo de la colaboración público-privada.....	76
4.1. El procedimiento de elaboración de los documentos en que se plasma la colaboración.....	76
4.2. El resultado de la colaboración público-privada: el documento emitido por los colaboradores.....	78
4.2.1. Tipología documental que pueden elaborar los colaboradores.....	78
4.2.2. La función de los documentos emitidos por los colaboradores.....	81
4.3. Los efectos de la colaboración público-privada.....	82
4.3.1. Un primer elemento: el valor probatorio del certificado, informe, acta o dictamen.....	83
4.3.2. El valor jurídico de los informes aportados en los procedimientos de licencia.....	84
4.3.3. El valor jurídico de los certificados y demás documentos en las actuaciones sujetas a declaración responsable o comunicación previa.....	85

	Pág.
4.4. La naturaleza de la colaboración y sus documentos.....	87
4.4.1. La naturaleza de la colaboración en el sistema general sujeto a la voluntariedad del interesado.....	87
4.4.2. La naturaleza de la actuación en los sistemas que prevén la colaboración de tipo obligatorio o que anudan efectos jurídico públicos a los mismos.....	89
4.5. El control de las actuaciones de colaboración y las garantías de los interesados .	90
4.5.1. El control de la administración respecto de las actuaciones de colaboración positivas sometidas a licencia	91
4.5.2. El control de la administración respecto de los actos de colaboración positiva en los controles <i>ex post</i>	93
4.5.3. Los controles de la administración respecto de los actos de colaboración con resultado negativo	94
4.5.4. Breve apunte sobre la posición de los terceros respecto del control de estas entidades	95
4.5.5. El control judicial de las actuaciones de los colaboradores.....	96
5. A modo de balance: las aportaciones que ofrecen a los sistemas de controles las entidades colaboradoras y las dificultades y riesgos que generan.....	97
5.1. Las aportaciones de las entidades colaboradoras: confianza y seguridad jurídica como consecuencia de la responsabilidad y el estatuto	98
5.2. Los riesgos del sistema: la desregulación <i>de facto</i> y la falta de controles.....	98
5.3. La conclusión: un cambio, con riesgos, que puede mejorar la gestión de lo público.....	99
6. Bibliografía.....	100

El valor estimado y su relación con el resto de las magnitudes económicas del contrato

— The estimated value and its relationship to the other economic figures in the contract

Esther BARRIOS GRADOS

Letrada Consistorial del Ayuntamiento de Madrid. Letrada Jefe del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos

1. Planteamiento	109
2. Análisis y determinación de las magnitudes económicas del contrato.....	110
2.1. Aproximación conceptual.....	110
2.2. Cálculo conforme al precio habitual de mercado	111
2.3. Desglose de costes	112
2.4. Los costes salariales en las magnitudes económicas del contrato.....	114
2.5. La onerosidad del contrato y el coste de ofertar mejoras	117
3. El valor estimado.....	118
3.1. Determinación del valor estimado.....	118
3.2. Método de cálculo, justificación en el expediente y competencias en materia de contratación en las entidades locales	119

	Pág.
3.3. Especialidades en función del tipo de contrato y del procedimiento aplicable.	121
3.3.1. Valor estimado en los contratos sujetos a regulación armonizada	121
3.3.2. Valor estimado en los contratos divididos en lotes	122
3.3.3. Valor estimado en los contratos mixtos.....	123
3.3.4. Valor estimado en los contratos menores	124
3.3.5. Procedimiento simplificado y simplificado sumario	126
3.4. Valor estimado en caso de unidad funcional separada y autónoma.....	127
3.5. Solvencia económico-financiera y categoría de las clasificaciones	130
3.6. Solvencia técnica con especial referencia a las empresas de nueva creación	132
3.7. Valor estimado en el recurso especial en materia de contratación	134
4. Análisis de tres supuestos problemáticos	136
4.1. Valor estimado en contratos con modificaciones y prórroga.....	136
4.2. Valor estimado de los acuerdos marco como límite para la tramitación de contratos basados	138
4.3. El importe de los excesos de medición a efectos de cuantificar el VEC.....	141
5. Consideraciones finales.....	143
6. Bibliografía.....	145

La asistencia jurídica al municipio

— Legal assistance to the municipality

María del Carmen NÚÑEZ LOZANO

Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Huelva..... 147

1. Aproximación a la asistencia jurídica al municipio.....	148
2. El marco jurídico de la asistencia jurídica	151
3. Entidades titulares de la competencia	154
4. Alcance de la asistencia jurídica	157
4.1. Alcance subjetivo.....	157
4.2. Alcance objetivo y funcional.....	160
4.3. Causas de exclusión de la asistencia jurídica.....	163
4.3.1. Conflicto de intereses	163
4.3.2. Voluntad contraria de la entidad prestadora.....	166
4.3.3. Otras causas	167
5. El acceso a la prestación de asistencia. Modos de prestación y financiación	169
6. Conclusiones.....	173
7. Anexo.....	173

La tasa de residuos: diseño económico y aplicación de sistemas de pago por generación

— Waste Charges: Economic Design and the Implementation of Pay-As-You-Throw Systems

Cristina DE GISPert BROSa

Profesora Titular del Departamento de Economía. Universidad de Barcelona. Miembro del Instituto de Economía de Barcelona

	Pág.
1. Introducción	180
2. Naturaleza económica del servicio de gestión de residuos y de su financiación	181
3. Cálculo económico del coste del servicio	183
3.1. La importancia del análisis de costes en la gestión pública	183
3.2. El coste total del servicio: ¿hasta dónde llegar?	184
3.3. Tipología y clasificación de los costes	185
3.4. Modelos de cálculo de costes	186
3.5. Aplicación del método de costes completos por secciones: propuesta metodológica	187
4. El diseño de la tasa	189
4.1. Introducción	189
4.2. Beneficios fiscales	190
4.3. Base de cálculo de la tasa	190
4.3.1. Opciones intermedias	191
4.3.2. Sistemas de pago por generación	192
4.3.3. Configuración de la tasa basada en el modelo avanzado de PxG	193
4.4. Expectativas sobre la tasa «justa»	194
5. Conclusiones	195
6. Bibliografía	197

Capacidades y perfiles del empleo público local en contextos de complejidad institucional. Análisis de la implementación de planes de acción local en municipios españoles

— Capabilities and profiles of local public employment in contexts of institutional complexity. Analysis of the implementation of local action plans in spanish municipalities

María Ángeles HUETE GARCÍA

Profesora Titular de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla (España)

1. Introducción	201
2. Gobernanza, capacidad institucional y empleo público local: marco analítico	203
3. Metodología	206
4. Resultados empíricos	207
4.1. La implementación de políticas como generadora de cambios institucionales	208
4.2. Las capacidades como efecto de los cambios	209
4.3. Cambios institucionales y naturaleza de las políticas	210
4.4. La coordinación entre actores	212
4.5. Coordinación y fase de la política	213
4.6. Coordinación según el actor y la fase	214
4.7. Coordinación por áreas de política	215
4.8. Límites estructurales	216
5. Implicaciones para el perfil y la capacitación del empleo público local	217
5.1. Reforzamiento de la dimensión cognitiva del empleo público	218

	Pág.
5.2. Creciente especialización técnica y necesidad de perfiles híbridos	219
5.3. Centralidad de las competencias relacionales, de coordinación y de supervisión.	220
5.4. Condicionantes estructurales de la capacitación.....	221
6. Conclusiones.....	223
7. Bibliografía.....	225

La intermunicipalidad francesa: entre alternativa y motor para la fusión de municipios

— French Inter-Municipality: Between Alternative and Driving Forces for Municipal Mergers

Géraldine CHAVRIER

*Catedrática de Derecho Público. Escuela de Derecho de La Sorbonne, Universidad París 1
Panthéon-Sorbonne, IRJS, exdirectora de preparación para la ENA y del CIPCEA*

1. Introducción	229
2. La preservación de los pequeños municipios: una estrategia intermunicipal con po- tencial integrador (1982-2010).....	233
2.1. La cooperación voluntaria de los municipios ante los retos de la descentraliza- ción: una solidaridad integradora	234
2.2. Entre los efectos secundarios y el éxito: una apuesta a punto de completarse ..	238
3. La obsesión intermunicipal en la era de los nuevos municipios: un obstáculo para la dinámica de fusión de municipios (2010-2025)	241
3.1. La intermunicipalización forzada del territorio y el relanzamiento paralelo de las fusiones de municipios	242
3.2. La rectificación de la intermunicipalidad frente a la fusión de municipios: una aberración francesa	246
4. Bibliografía.....	250

INFORMES SECTORIALES

Organización y régimen jurídico

Jorge CASTILLO ÁBELLA

Profesor Ayudante Doctor de Derecho administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	255
2. El régimen local, en general.....	256
3. Los entes locales ante los fondos europeos	259
4. Organización del ayuntamiento.....	259
4.1. Cargos electos locales	259
4.2. Órganos de gobierno.....	262
4.2.1. Alcalde	262
4.2.2. Órganos colegiados	262
4.3. Administración municipal.....	263
4.4. Gobernanza digital y administración del municipio.....	263

	Pág.
5. Planta municipal	264
6. Sector público municipal.....	265
7. Entidades locales infra y supramunicipales.....	266
8. Competencias municipales	267
9. Regímenes especiales	269

Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Normas municipales.....	272
1.1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación	272
1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales	273
2. Acto administrativo	276
2.1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación	276
2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos.....	277
2.2.1. Naturaleza y tipos de actos administrativos.....	277
2.2.2. Requisitos del acto administrativo	279
2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo	280
2.2.4. Eliminación del acto administrativo	282
3. Procedimiento administrativo.....	284
3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación	284
3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo	287

Contratación local

Fernando DE LA PEÑA PITA

Abogado del Estado, letrado del Tribunal Constitucional. Tribunal Constitucional

1. Introducción	291
2. Disposiciones generales	292
3. Régimen de invalidez y vías de recurso	296
4. Las partes en el contrato	299
4.1. La participación de operadores de terceros países en los procedimientos de adjudicación.....	299
4.2. Condiciones de aptitud para contratar.....	301
4.3. Las reservas de contratos a favor de los centros especiales de empleo de iniciativa social	303
5. Preparación y adjudicación.....	304
5.1. Selección del procedimiento de adjudicación.....	304
5.2. Contenido de los pliegos	304
5.3. El supuesto de no formalización del contrato	307
6. Efectos, cumplimiento y extinción	307

	Pág.
6.1. Pago del precio	307
6.2. Ejecución de obras no previstas	311
6.3. Otras cuestiones	312

Tributos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

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

Manuel CASADO GARCÍA

Contratado Predoctoral FPI en el Área de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

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

1. Introducción	316
2. Principios de ordenación de las haciendas locales	316
3. Ingresos de las haciendas locales	317
3.1. Ingresos tributarios.....	317
3.1.1. Impuestos.....	317
3.1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles	317
3.1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas	320
3.1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	325
3.1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.....	325
3.1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	327
3.1.2. Tasas.....	331
3.1.2.1. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público	331
3.1.2.2. Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas.....	343
3.1.3. Contribuciones especiales	345
3.2. Otros ingresos	345
4. Procedimientos tributarios en el ámbito local	346

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 Titular de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

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

1. Introducción	352
2. Presupuestos locales y estabilidad presupuestaria.....	353

	Pág.
2.1. Novedades normativas.....	353
2.2. Novedades jurisprudenciales.....	355
2.3. Novedades doctrinales.....	358
3. El control externo de la actividad económico-financiera local	360
3.1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales.....	360
3.1.1. Marco normativo en materia de fiscalización	360
3.1.2. Tribunal de Cuentas	360
3.1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid	363
3.2. Responsabilidad contable	365
3.2.1. Tribunal Supremo.....	366
3.2.2. Tribunal de Cuentas	367
3.3. Novedades doctrinales.....	379

Medio ambiente urbano

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Medio ambiente 2025: un año marcado por el fuego.....	384
2. Normativa, estrategias y otras decisiones en materia de medio ambiente (2025)	389
2.1. Unión Europea.....	389
2.2. Estado	389
2.3. Ámbito autonómico.....	390
2.4. Ámbito Local. En especial, Ayuntamiento de Madrid.....	392
2.4.1. Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo 02/2025: contaminación urbana en la Unión Europea: las ciudades tienen un aire más limpio, pero siguen siendo demasiado ruidosas.....	392
2.4.2. Contaminación atmosférica.....	393
2.4.2.1. Ley 9/2025, de 3 de diciembre, de Movilidad Sostenible ...	393
2.4.2.2. Zonas de Bajas Emisiones en Madrid. Periodo de aviso 2025-2026 (moratoria)	394
2.4.2.3. Jurisprudencia relevante sobre contaminación atmosférica .	395
2.4.3. Contaminación acústica	395
2.4.3.1. La Ordenanza 7/2025, de 25 de noviembre, de Terrazas y Quioscos de Hostelería y Restauración del Ayuntamiento de Madrid.....	395
2.4.3.2. El caso de la contaminación acústica producida por el Estadio Santiago Bernabéu.....	396
2.4.3.3. Jurisprudencia relevante en materia de contaminación acústica y competencias municipales.....	396

	Pág.
3. Otras sentencias no referencias en este artículo	397
3.1. Aguas	397
3.1.1. Agricultura. Extracción irregular de aguas.....	397
3.1.2. Caudales ecológicos.....	398
3.1.3. Aguas residuales urbanas.....	398
3.1.4. Vertidos de aguas residuales procedentes de una explotación minera. Aplicación del principio de precaución.....	398
3.1.5. Uso de embarcaciones sin motor en embalse	399
3.2. Acceso a la información y acceso a la justicia	399
3.2.1. Acceso a la información	399
3.2.2. Acceso a la Justicia. ONGs ambientales. La imposibilidad de condi- cionar el acceso a la justicia ambiental a la participación previa en vía administrativa	400
3.2.3. Acceso a la Justicia. Legitimación de los ayuntamientos	400
3.3. Miscelánea	400
3.3.1. Residuos.....	400
3.3.2. Degradación ambiental y derechos humanos. Requisito vínculo causal .	401
3.3.3. Licencia ambiental. Concepto de interesado	402
3.3.4. Vías pecuarias.....	402
3.3.5. <i>Periculum in mora</i> ambiental	403

Urbanismo y ordenación del territorio

Sofía SIMOU

Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	406
2. Novedades normativas y aportaciones doctrinales	409
2.1. Unión Europea.....	409
2.2. Nivel estatal.....	410
2.3. Nivel autonómico	410
3. Novedades jurisprudenciales y desarrollos doctrinales	416
3.1. Pronunciamientos del TC y aportaciones teóricas.....	416
3.1.1. El derecho a la vivienda	416
3.1.2. El «derecho a la ciudad o entorno» como razón imperiosa en relación con las VUT.....	417
3.1.3. La inejecutabilidad de la amnistía en suelos Red Natura 2000	418
3.2. Planeamiento urbanístico	418
3.2.1. Perspectiva de género en el planeamiento urbanístico	419
3.2.2. Falta de legitimación de ayuntamientos entre municipios colindantes	419
3.2.3. Nulidad de planes por vicios en evaluaciones ambientales e informes sectoriales.....	420

	Pág.
3.2.4. Implantación de estaciones de servicio en centros comerciales: actividad accesoria y complementaria al uso comercial principal	422
3.2.5. La incidencia de la clasificación del suelo en la calificación catastral: la justicia tributaria	423
3.3. Gestión urbanística	424
3.3.1. Expropiación forzosa, derecho de reversión y determinación del justiprecio	424
3.3.2. Suspensión de expropiaciones por incidencia de las resoluciones de Patrimonio Histórico.....	424
3.4. Disciplina urbanística.....	425
3.5. Temporalidad y fin de los convenios urbanísticos indefinidos	426

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	430
2. Derecho de defensa de la competencia y actividades de los ayuntamientos.....	431
2.1. Informes para la constitución de monopolios emitidos por las autoridades de la competencia	431
2.2. Inadmisibilidad por cuestiones formales del recurso del ayuntamiento contra la sanción por prácticas restrictivas de la competencia en el mercado de servicios funerarios	432
3. Titularidad de los servicios públicos y obligación de implantación.....	433
3.1. El servicio público de tratamiento de aguas residuales no ha sido atribuido por el Estado como competencia a todos los municipios, con independencia de su población	433
3.2. La obligación municipal de suministro de agua potable es incondicional: el incumplimiento de cargas urbanísticas por los vecinos no exonera al ayuntamiento de prestar el servicio esencial	433
3.3. La inactividad de la Administración autonómica y del organismo de cuenca (no la de los ayuntamientos) frente a la contaminación crónica de un embalse por la actividad de macrogranjas vulnera los derechos fundamentales a la intimidad domiciliaria, a la propiedad y al medio ambiente adecuado de los vecinos ribereños.....	434
3.4. Se declara la obligación local (al tratarse de un municipio con población superior a 20.000 habitantes) de la constitución y prestación efectiva del servicio de prevención y extinción de incendios	436
3.5. Obligación del ayuntamiento de asumir la gestión de estaciones depuradoras al haber expirado los Convenios de colaboración suscritos con la Agencia autonómica del agua.....	437
4. Prestación de los servicios públicos: territorialidad y modalidad concreta de prestación.....	438

	Pág.
4.1. Nulidad radical del acuerdo municipal que autoriza a un ayuntamiento de otra Comunidad Autónoma a prestar el servicio público consistente en celebrar fiestas populares en territorio propio.....	438
4.2. Prestación de servicio público de recogida de residuos: la ubicación de contenedores de residuos urbanos es una decisión discrecional del ayuntamiento y solo procede su retirada si se acredita desproporción o arbitrariedad y la existencia de alternativas viables	439
5. Cambio de forma de gestión en los servicios públicos.....	440
5.1. Cambio de gestión indirecta a directa del servicio de abastecimiento de agua .	440
5.2. Suficiente motivación de la Memoria justificativa para la elección de la gestión indirecta del servicio de limpieza viaria y recogida de residuos.....	440
5.3. Nueva anulación de acuerdos del Consorcio para la gestión integral de las aguas de Cataluña (CONGIAC) para implantar la gestión directa del servicio de abastecimiento de agua mediante una sociedad pública.....	441
6. Prestación de servicios sociales.....	442
6.1. Límites a la financiación directa derivados de Contrato Programa entre Ayuntamiento y Generalitat.....	442
6.2. La liquidación de una subvención autonómica a un ayuntamiento para el mantenimiento de un servicio de estancias diurnas debe calcularse en función de los días de apertura presencial	443
7. Incidencia de las competencias municipales sobre los servicios y actividades económicas de los particulares	444
7.1. La tramitación material como licencia prima sobre el uso terminológico erróneo de «comunicación» en la solicitud al municipio presentada para el funcionamiento un complejo deportivo de baloncesto con espacios sociales y bar	444
7.2. No cabe suspensión de orden de cese de actividad dictada por ayuntamiento .	445
7.3. Despliegue de fibra óptica y cargas burocráticas municipales	445
7.4. Reservas profesionales y limitaciones de competencia	445
7.5. Intervención municipal en actividades industriales: fabricación de velas y cirios.....	446
8. Bibliografía.....	446

Bienes públicos locales y expropiación forzosa

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO

Profesor Titular de Derecho Administrativo (acreditado a catedrático). Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local

1. Bienes públicos.....	450
1.1. Novedades doctrinales.....	450
1.2. Novedades normativas.....	451
1.2.1. Estado y comunidades autónomas	451
1.2.2. Entidades locales	452

	Pág.
1.3. Novedades jurisprudenciales.....	453
1.3.1. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia	453
2. Expropiación	454
2.1. Novedades doctrinales	454
2.2. Novedades normativas.....	456
2.3. Novedades jurisprudenciales.....	459
2.3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal Constitucional .	459
2.3.2. Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Na- cional	464
3. Bibliografía.....	469

Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial

Héctor IGLESIAS SEVILLANO

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	472
2. Jurisdicción contencioso-administrativa.....	472
2.1. Novedades normativas.....	472
2.2. Jurisprudencia destacada	473
2.2.1. Suspensión cautelar y garantía previa en vía económico-administrativa.	473
2.2.2. Publicación oficial y cómputo del plazo para recurrir instrumentos urbanísticos.....	476
2.2.3. Efecto positivo de la cosa juzgada entre jurisdicciones.....	480
2.2.4. Ejecución de sentencia y equivalencia material de la prueba psicotécnica.	484
2.2.5. Cobro por vía de apremio de deudas de reparcelación y art. 29.2 LJCA.	485
2.2.6. Impugnación indirecta del planeamiento y falta de publicación del plan urbanístico o instrumento general del que trae causa	486
2.3. Contribuciones doctrinales.....	488
3. Responsabilidad patrimonial de la administración	490
3.1. Novedades normativas.....	490
3.2. Jurisprudencia destacada	493
3.2.1. Pérdida de oportunidad y funcionamiento anormal del servicio exte- rior del Estado.....	493
3.2.2. Plusvalía municipal y ausencia de automatismo indemnizatorio	497
3.2.3. Plusvalía municipal: procedencia de la indemnización cuando se acre- dita la inexistencia de incremento de valor.....	498
3.2.4. Reclamación frente a ente concertado y eficacia equivalente a la diri- gida a la Administración.....	502
3.2.5. Dictamen del Comité sobre los Derechos de las Personas con Disca- pacidad y responsabilidad patrimonial por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.....	504
3.3. Contribuciones doctrinales.....	507

Régimen jurídico de las subvenciones en el ámbito local

Berta MARTÍN JIMÉNEZ

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	511
2. Marco normativo general de las subvenciones en el ámbito local	512
2.1. Normativa estatal básica	512
2.2. Normativa autonómica	513
2.3. Ordenanzas y bases reguladoras locales	514
3. Sujetos intervinientes en la actividad subvencional local	515
3.1. Entidades locales concedentes.....	515
3.2. Beneficiarios y entidades colaboradoras	516
4. Procedimiento de concesión de subvenciones	517
4.1. Plan Estratégico de Subvenciones	517
4.2. Concesión en régimen de concurrencia competitiva	518
4.3. Concesión directa.....	519
5. Gestión, justificación y control	521
5.1. Obligaciones de justificación	521
5.2. Control financiero y control interno.....	523
5.3. Reintegro y régimen sancionador	525

Empleo público

Alfonso ESTEBAN MIGUEL

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

1. Introducción	530
2. La contratación temporal en el sector público: en especial la irregularidad	531
2.1. La interinidad por vacante y el estándar temporal de los tres años.....	531
2.2. Ofertas de empleo público, estabilización y límites de la planificación administrativa	532
2.3. Modalidades temporales irregulares y desviación de su finalidad legal	533
2.4. Igualdad de trato del personal temporal y eficacia del convenio colectivo.....	533
2.5. Programas públicos de empleo y calificación de las extinciones.....	534
2.6. Consecuencias de la irregularidad: indefinido no fijo, continuidad del vínculo e indemnización	535
3. Cuestiones relativas al régimen retributivo del empleo público	536
3.1. La igualdad retributiva del personal temporal y la reparación integral de su vulneración	536
3.2. La cuantificación del daño moral.....	537
3.3. Diferencias retributivas objetivamente justificadas	537
4. Derecho colectivo en el empleo público: negociación colectiva, derecho de información y acción sindical.....	538

	Pág.
4.1. La negociación colectiva como fuente normativa y sus límites en el empleo público.....	538
4.2. El alcance material de los derechos convencionales.....	539
4.3. Igualdad, ámbito de aplicación del convenio y límites a las exclusiones convencionales.....	540
4.4. Derecho de información sindical y participación colectiva.....	540
4.5. La eficacia del conflicto colectivo sobre las acciones individuales	541
5. La delimitación de la competencia de la jurisdicción social y contencioso-administrativa en materia de empleo público	542
6. El empleo en el sector público instrumental y empresarial	544
6.1. Régimen jurídico aplicable y acceso al empleo	544
6.2. Negociación colectiva, ultraactividad y límites de la autonomía colectiva.....	545
6.3. Retribuciones, antigüedad y condiciones más beneficiosas.....	545
6.4. Personal directivo y alta dirección en los entes instrumentales	546
6.5. Movilidad interna y régimen extintivo del personal laboral.....	547
6.6. Tiempo de trabajo y primacía del Derecho de la Unión.....	547
7. Efectos laborales de la gestión directa e indirecta de los servicios públicos.....	548
7.1. La reversión de servicios públicos y la sucesión de empresa.....	548
7.2. La sucesión de plantilla en el sector público instrumental	549
7.3. Diferencias entre sucesión de empresa y cesión ilegal	549
7.4. La cesión ilegal en la externalización de servicios públicos	550
7.5. Externalización, convenio colectivo y organización del servicio.....	551
7.6. Efectos extintivos y régimen de las relaciones laborales afectadas	552
8. Otras cuestiones relevantes sobre el empleo público en el último año	552
8.1. Incapacidad permanente, adaptación funcional y situaciones administrativas .	552
8.2. Antigüedad y cómputo de servicios en el personal fijo discontinuo.....	553
8.3. Derecho de huelga, potestad organizativa e indemnización de daños morales .	554
8.4. Acoso laboral y tutela judicial efectiva	554

Corrupción y ayuntamientos: novedades legislativas, doctrinales y jurisprudenciales en 2025

Ana Belén VALVERDE-CANO

Investigadora Ramón y Cajal en el Área de Derecho Penal. Universidad Complutense Madrid

1. Novedades normativas.....	558
1.1. Modificaciones al Código Penal.....	558
1.2. Otras normas con relevancia penal: la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia	560
2. Novedades en la jurisprudencia y en la doctrina	563
2.1. Delitos de prevaricación administrativa	563
2.1.1. Sobre el delito de prevaricación en comisión por omisión.....	564

	Pág.
2.1.2. Unidad de acción y continuidad delictiva en el delito de prevaricación.....	565
2.1.3. La diferencia entre el ilícito administrativo y el injusto penal (I): el plus de antijuridicidad.....	566
2.1.4. La diferencia entre el ilícito administrativo y el injusto penal (II): el elemento subjetivo	568
2.1.5. La incardinación de los actos prelegislativos y las modificaciones presupuestarias en el concepto de «acto administrativo»: una cuestión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	569
2.1.6. Sobre la aplicación del art. 405 CP	571
2.1.7. Novedades doctrinales	572
2.2. Delito de cohecho	573
2.2.1. Sobre la relación entre la dádiva y la realización de un acto en ejercicio del cargo.....	574
2.2.2. Sobre la relación entre el delito de fraude y el delito de cohecho	575
2.2.3. Novedades doctrinales	577
2.3. Delitos de malversación.....	577
2.3.1. Sobre la interpretación del concepto «apropiación con ánimo de lucro» del delito de malversación	579
2.3.2. Sobre la capacidad decisoria o detentación material de caudales públicos que debe tener la persona para ser considerada autora.....	580
2.3.3. Sobre la relación entre el delito de fraude a la Administración y la malversación.....	581
2.3.4. Novedades doctrinales	582
2.4. Revelación de secretos por autoridades o funcionarios públicos	583
3. Conclusiones.....	586
ENVÍO DE ORIGINALES Y NORMAS DE ESTILO PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL <i>ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL</i>	589

ESTUDIOS

El sistema de colaboración público-privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación del suelo

Amaya CASADO ECHARREN

Subdirectora General de Secretaría Técnica
Agencia de Actividades. Ayuntamiento de Madrid
ORCID ID: 0000-0002-4696-2841

RESUMEN

El presente trabajo analiza los elementos claves del sistema de colaboración público-privada implantado en el Ayuntamiento de Madrid desde el año 2009, los factores que han propiciado su éxito y consolidación, así como su inserción y acomodo en la última modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid por Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio. Esta última cuestión resulta de especial interés por cuanto que, a pesar de que la regulación autonómica haya optado por reproducir en su práctica literalidad la regulación que ya existía en el Ayuntamiento de Madrid, el Reglamento 7/2022, de 26 de abril, por el que se establece el régimen de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas de Verificación, Inspección y Control, omite aspectos determinantes para el buen funcionamiento del sistema, su debida tutela, control y seguimiento. Se trata de cuestiones que los ayuntamientos deberían regular y concretar vía ordenanza para asegurar que, en todo caso, la colaboración en el ejercicio de potestades públicas por entidades privadas y la consiguiente tutela de los intereses públicos en juego, se desarrolla en términos adecuados de seguridad jurídica. Se trata por ello de un análisis pertinente tanto para el Ayuntamiento de Madrid como para aquellos ayuntamientos que opten por implantar el sistema en su ámbito material de procedimientos.

Palabras clave: colaboración público-privada; verificación, inspección y control urbanístico.

The Public-Private Collaboration System of the Madrid City Council within the Framework of Land Use Legislation

ABSTRACT

This paper analyses the key elements of the public-private collaboration system implemented by the City Council of Madrid since 2009, the factors that have contributed to its success and consolidation, as well as its incorporation and accommodation within the most recent amendment of Regional Law 9/2001 of 17 July on Land Use in the Community of Madrid, as introduced by Law 7/2024 of 26 December on Measures for Balanced Development in the Areas of Environmental Protection and Spatial Planning. This latter issue is of particular interest insofar as, despite the fact that the regional regulation has opted to reproduce almost verbatim the regulatory framework that had already been in force within the City Council of Madrid, Regulation 7/2022 of 26 April, which establishes the legal regime applicable to Urban Planning Collaborating Entities for Verification, Inspection and Control, omits certain decisive aspects essential to the proper functioning of the system, as well as to its adequate supervision, control and monitoring. These are matters that local authorities should regulate and specify through municipal by-laws in order to ensure that, in all cases, the collaboration of private entities in the exercise of public powers, together with the corresponding safeguarding of the public interests at stake, is carried out under conditions that provide an appropriate level of legal certainty. Consequently, this analysis is relevant not only for the City Council of Madrid but also for those local authorities that choose to implement this system within their substantive procedural framework.

Keywords: public-private partnership; urban planning verification, inspection, and enforcement.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE COLABORACIÓN EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID.—3. LA ADAPTACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID A LA MODIFICACIÓN DE LA LEY DEL SUELO DE LA COMUNIDAD DE MADRID: 3.1. Impacto en las entidades colaboradas existentes. 3.2. Impacto en el régimen jurídico de las entidades colaboradoras.—4. ASPECTOS DE LA REGULACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID QUE COMPLEMENTAN Y DESARROLLAN LA LEY DEL SUELO: 4.1. Funciones que pueden ejercer las entidades conforme al art. 166 LSCM. 4.2. Procedimientos de intervención de las entidades colaboradoras. 4.3. Obligaciones, incompatibilidades y régimen sancionador de las entidades colaboradoras. 4.4. Régimen de precios.—5. ASPECTOS REGULADOS EN LA NORMATIVA DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID QUE MEJORAN EL MODELO DEFINIDO EN LA LSCM.—6. CONCLUSIÓN.—7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

En orden a evaluar el alcance de la modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid (LSCM) por Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de

Medidas para un desarrollo equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio¹ en materia de colaboración público-privada urbanística y su impacto, no solo en el Ayuntamiento de Madrid, sino también en aquellos ayuntamientos que, de forma activa por decisión, o de forma pasiva por omisión, conforme al art. 164.3 LSCM², vayan a implantarlo, resulta sumamente relevante referir, al menos someramente, el estado de la cuestión a nivel jurisprudencial sobre las diversas fórmulas colaborativas³ entre entidades privadas y la Administración. Esta cuestión será de verdadera utilidad en el posterior análisis del contenido, alcance y desarrollo que, se entiende, debería tener una inexcusable regulación municipal en esta materia⁴.

Cabe referir en este sentido la STS 236/2024 de 12 de febrero (rec. de casación núm. 48/2022) en la que se analizan las condiciones bajo las cuales una entidad mercantil interviene en las tareas materiales de tramitación de un procedimiento administrativo que sirve de base para la adopción del correspondiente acto administrativo resolutorio. En concreto, se plantea cuál deber ser el alcance o la intensidad que debe tener este auxilio técnico para ser jurídicamente correcto y, de forma correlativa, la necesidad irrenunciable de que se trate, en todo caso, de una intervención desarrollada bajo la supervisión y las instrucciones del personal de la propia administración. Por su parte, la STS 2024/2024, de 19 de diciembre (rec. de casación núm. 4980/2022) plantea como cuestión central del debate procesal si el ayuntamiento se inhibió en el desarrollo de los trabajos de la empresa contratada al no participar, en absoluto, en las tareas encargadas a esta ni mantener reuniones de seguimiento⁵. Concluye la sentencia que, en este caso, la intervención de

¹ Sobre las principales novedades que introduce la Ley 7/2024 en la LSCM en esta materia, C. PRIETO ROMERO, *El nuevo régimen de colaboración público-privada en la gestión de funciones urbanísticas de la Comunidad de Madrid*, Fundación democracia y gobierno local, Acento Local, Blog de actualidad jurídica local, 2025.

² Art. 164.3 LSCM, al igual que ya hiciera la modificación de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, invierte los términos en los que se debería plantear el juego de la autonomía local bien entendida, esto es, ofreciendo un marco de referencia en el que los ayuntamientos que así lo decidan, puedan regular. Por el contrario, la LSCM introduce una regla que habilita a la potencial aplicación directa e imperativa de la regulación al disponer que: «En todo caso, los ayuntamientos pueden excluir la intervención de estas entidades en su término municipal mediante un Acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación, que deberá ser comunicado al órgano al que se atribuye la gestión del Registro de entidades privadas colaboradoras urbanísticas de la Comunidad de Madrid, adscrito a la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo».

³ Sobre la colaboración público-privada como expresión de las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, L. MÍGUEZ MACHO, «Las formas de colaboración público-privada en el Derecho español», *Revista de Administración Pública*, núm. 175, pp. 157-215.

⁴ A pesar de que esta jurisprudencia versa sobre figuras distintas de la colaboración público-privada, en las que se plantea una colaboración y un auxilio puntual y concreto, con mayor razón se habrá de considerar en una fórmula que habilita una colaboración permanente y estable.

⁵ Se plantea como cuestión de interés casacional «determinar si el encargo para la elaboración de un proyecto completo de la relación de puestos de trabajo por un ayuntamiento a una empresa, mediante un contrato de servicios, es conforme a la doctrina de esta sala relativa a la intensidad de la intervención en un procedimiento por parte de un sujeto distinto a la administración que lo tramita y reflejada en las SSTs 1160/2020, de 14 de septiembre de 2020 (núm. de recurso 5442/2019) y 1265/2020, de 7 de octubre de 2020 (núm. de recurso 5429/2019)»