

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2024



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2025

ORGANIZACIÓN DEL ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2024

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

La inteligencia artificial y los gobiernos locales. Un examen de los instrumentos para el abordaje de la transformación digital

— Artificial Intelligence and Local Government. A Toolbox to Tackle Digital Transformation

Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ

Catedrático de Derecho Administrativo. Universitat Oberta de Catalunya

1. La transformación digital de los gobiernos locales.....	24
2. Las estrategias para la incorporación de la inteligencia artificial en los gobiernos locales	27
3. La regulación del uso de la inteligencia artificial en los gobiernos locales	30
3.1. El Reglamento de Inteligencia Artificial.....	32
3.2. La normativa estatal y autonómica aplicable al uso de la inteligencia artificial en los gobiernos locales	36
3.3. Las ordenanzas locales de administración digital y sus previsiones sobre el uso de la inteligencia artificial	38
3.4. Otros instrumentos de regulación local de la inteligencia artificial	40
3.4.1. Cartas de derechos digitales.....	41
3.4.2. Códigos éticos.....	42
3.4.3. Los protocolos.....	43
4. La gobernanza de la transformación digital.....	44
5. Reflexiones finales	46

Las mancomunidades de municipios de interés autonómico

— The associations of municipalities declared of regional interest

Francisco TOSCANO GIL

Profesor Titular de Universidad. Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla

1. Introducción	50
2. Las mancomunidades de interés general de Castilla y León.....	54
2.1. Regulación y justificación del modelo.....	54
2.2. Requisitos	55
2.3. Efectos	57
2.4. Virtualidad práctica.....	58
3. Las mancomunidades de interés comarcal de Aragón.....	59
3.1. Regulación y justificación del modelo.....	59

	Pág.
3.2. Requisitos	59
3.3. Efectos	60
3.4. Virtualidad práctica.....	61
4. Las mancomunidades de interés comunitario de La Rioja.....	62
4.1. Regulación y justificación del modelo.....	62
4.2. Requisitos	62
4.3. Efectos	63
4.4. Virtualidad práctica.....	64
5. Las mancomunidades integrales de Extremadura	64
5.1. Regulación y justificación del modelo.....	64
5.2. Requisitos	66
5.3. Efectos	68
5.4. Virtualidad práctica.....	69
6. Las mancomunidades de ámbito comarcal de Valencia	70
6.1. Regulación y justificación del modelo.....	70
6.2. Requisitos	71
6.3. Efectos	73
6.4. Virtualidad práctica.....	74
7. Las mancomunidades de interés general de Madrid	74
7.1. Regulación y justificación del modelo.....	74
7.2. Requisitos	75
7.3. Efectos	76
7.4. Virtualidad práctica.....	77
8. Conclusiones	77
9. Bibliografía.....	78
 Los análisis de impacto de las ordenanzas municipales: la experiencia de Madrid	
— Impact analyses of municipal bylaws: the experience of Madrid	
Javier CALVO GARCÍA.....	81
<i>Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid. Subdirector General de Relaciones Institucionales. Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid</i>	
1. Introducción	83
2. Los principios de buena regulación y la memoria de análisis de impacto normativo .	83
2.1. El alcance desigual de la regulación estatal de la potestad reglamentaria de 2015 .	83
2.2. Principios de buena regulación, actividad económica y calidad normativa	84
2.3. La memoria de análisis de impacto normativo	85
2.3.1. Evaluación previa y calidad material de las normas	85
2.3.2. Contenido de la MAIN estatal	86
2.3.3. Complejidad del análisis de impacto económico	88

	Pág.
2.4. La perspectiva judicial	88
3. Aplicación a los municipios	89
3.1. Aplicabilidad de los principios de buena regulación	89
3.2. Adaptación de la MAIN a las normas locales	90
3.2.1. ¿Es exigible o aconsejable la MAIN en la elaboración de las ordenanzas municipales?	90
3.2.2. Normas frente a directrices o instrucciones	91
3.2.3. Selección de impactos e intensidad de su valoración	91
4. El caso de Madrid: las directrices de 2018	94
4.1. Situación anterior a las directrices municipales	94
4.2. Las directrices sobre la elaboración de la MAIN	94
4.3. Naturaleza de las directrices	95
4.4. Contenido de la memoria; memoria abreviada	96
4.5. Alternativas descartadas e impacto <i>mediato</i>	97
5. Anulación judicial de las ordenanzas de Madrid por insuficiencia de los informes de impacto	98
5.1. Anulación de Madrid Central: carácter no preceptivo del análisis de impacto económico	98
5.2. Modificación de la Ordenanza del Taxi: primer aviso sobre el valor normativo de las directrices y el carácter preceptivo del informe de impacto económico	99
5.3. Modificación de la Ordenanza de terrazas: anulación por insuficiencia de los informes de impacto presupuestario y medioambiental	101
5.4. Anulación parcial de la OMS de 2021 por razones <i>formales</i> y <i>materiales</i>	102
5.4.1. Valoración de los informes de impacto económico y de impacto medioambiental	102
5.4.2. Argumento formal: valor normativo de las directrices	103
5.4.3. Argumento material: principio de proporcionalidad	103
5.4.4. Crítica de la sentencia	104
5.4.4.1. Impacto económico	104
5.4.4.2. Argumento formal	104
5.4.4.3. Argumento material	106
6. Propuestas	107
7. Reflexión final: tomarse las ordenanzas en serio	108
8. Bibliografía	109

Cuestiones prácticas de la tasa local de residuos tras el vencimiento del plazo para su aprobación

— Practical issues of the local waste tax after the expiration of the deadline for its approval

Gemma PATÓN GARCÍA

Catedrática de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Castilla-La Mancha.

Centro Internacional de Estudios Fiscales

	Pág.
1. Cuestiones preliminares acerca de la obligación de establecer una tasa local de residuos	112
2. El principio de cobertura financiera de los costes de gestión de los residuos	115
3. La estructura jurídica de la tasa local de residuos	119
4. Los desafíos de la incorporación de los sistemas de pago por generación	122
5. La aplicación práctica de los sistemas de pago por generación	125
6. A modo de conclusiones: retos de los entes locales para 2025	129
7. Reflexiones finales	134
8. Bibliografía.....	135

Novedades legislativas en el ámbito urbanístico madrileño. Palancas «controvertidas» del cambio

— Legislative developments in the urban planning field in Madrid. Controversial levers of change

Sara Emma ARANDA PLAZA

Letrado Consistorial del Ayuntamiento de Madrid. Directora general de Urbanismo. Comunidad de Madrid

1. Introducción	138
2. Uso alternativo de vivienda en el uso terciario oficinas.....	139
2.1. Situación de partida	139
2.2. Posibilidad de incorporar un uso alternativo mediante ley	141
2.3. Condiciones para la aplicación del uso alternativo	143
2.4. Efectos de la aprobación de la ley	145
3. Actuaciones de transformación urbanística	146
3.1. Actuaciones de dotación <i>vs.</i> Actuaciones de reforma o renovación de la urbanización	147
3.2. Actuaciones de dotación que llevan aparejada equidistribución	149
3.3. Ejecución de actuaciones de dotación mediante actuaciones asistemáticas o aisladas	150
3.4. Equidistribución de las actuaciones de dotación mediante la reparcelación	151
3.5. Estándar de cesiones para dotaciones locales. Vinculación sobre las actuaciones de dotación.....	152
3.6. Actuaciones edificatorias. Medidas de fomento de eficiencia energética	156
3.6.1. Modificación incorporada	156
3.6.2. Objetivo de la modificación	156
3.6.3. Problemas de interpretación	158
3.6.4. Naturaleza jurídica de la actuación	159
3.6.5. Antecedentes de estas medidas de fomento.....	160
3.6.6. Cobertura jurídica de la medida en la legislación estatal	162
4. Bibliografía.....	164

Gobiernos locales y ejecución de Fondos Next Generation EU: capacidad de los municipios madrileños para la gestión de fondos europeos

— Local governments and the implementation of Next Generation EU Funds: The capacity of Madrid's municipalities for managing the European Funds	
Carmen NAVARRO GÓMEZ	
<i>Profesora Titular de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
Moneyba GONZÁLEZ MEDINA	
<i>Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
Luis Augusto VERA LUIS	167
<i>Universidad Autónoma de Madrid</i>	
1. El plan de recuperación, transformación y resiliencia.....	169
1.1. Fondos NextGen y entidades locales: reparto y prioridades.....	170
1.2. Medidas para facilitar la ejecución de los Fondos NextGen.....	175
1.2.1. El Real Decreto-ley 36/2020 para la agilización de la ejecución del PRTR.....	176
1.2.2. Las plataformas informáticas para la gestión de los fondos.....	176
2. Capacidad institucional local: concepto y herramientas para su fortalecimiento.....	177
2.1. El concepto de capacidad institucional	177
2.2. El fortalecimiento de la capacidad administrativa	178
3. La capacidad de los municipios madrileños para ejecutar Fondos Nextgen	181
3.1. Organización de la gestión de los Fondos NextGen	183
3.2. Facilitadores de la ejecución de los Fondos NextGen	186
3.3. Impacto en la agilización de la ejecución del Real Decreto-ley 36/2020.....	188
3.4. Incidencia de los Fondos NextGen sobre la gestión local	189
3.5. Claves del éxito en la gestión	191
3.6. Obstáculos y errores típicos	193
3.7. Uso de plataformas de gestión	195
3.8. Propuestas de cambio y mejora.....	198
4. Conclusiones.....	200
5. Recomendaciones.....	201
6. Bibliografía.....	201

INFORMES SECTORIALES

Organización y régimen jurídico

Jorge CASTILLO ÁBELLA

Profesor ayudante doctor de Derecho administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	207
2. El régimen local, en general.....	208
3. Organización del ayuntamiento.....	210

	Pág.
3.1. Cargos electos locales	211
3.2. Órganos de gobierno	212
3.3. Transparencia y participación ciudadana	212
3.4. Administración municipal	213
4. Planta municipal	214
5. Sector público local	215
6. Entidades locales infra y supramunicipales	215
7. Competencias municipales	216
8. Regímenes especiales	218

Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Normas municipales	220
1.1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación	220
1.2. Jurisprudencia sobre normas municipales	221
2. Acto administrativo	223
2.1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación	223
2.2. Jurisprudencia sobre actos administrativos	225
2.2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control	225
2.2.2. Requisitos del acto administrativo	225
2.2.3. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo	225
2.2.4. Eliminación del acto administrativo	226
3. Procedimiento administrativo	227
3.1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación	227
3.2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo	230

Contratación local

Fernando DE LA PEÑA PITA

Abogado del Estado, letrado del Tribunal Constitucional. Tribunal Constitucional

1. Introducción	237
2. Disposiciones generales	238
3. Régimen de recursos	242
4. Las partes en el contrato	247
5. Preparación y adjudicación	248
5.1. Contenido de los pliegos: criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución	248
5.2. Especificaciones técnicas en los pliegos	250
5.3. Desarrollo de los procedimientos de adjudicación	251
5.4. Otras cuestiones	254

	Pág.
6. Efectos, cumplimiento y extinción	255
6.1. Cumplimiento y ejecución	255
6.2. El problema de la ejecución de obras no previstas y su pago	257
6.3. Resolución del contrato.....	258
6.4. Modificación del contrato	260

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 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	264
2. Principios de ordenación de las Haciendas locales.....	264
3. Ingresos de las Haciendas locales	265
3.1. Ingresos tributarios.....	265
3.1.1. Impuestos	265
3.1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles	265
3.1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas	269
3.1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.....	273
3.1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.....	274
3.1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.....	276
3.1.2. Tasas	279
3.1.2.1. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público.....	280
3.1.2.2. Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas	286
3.1.3. Contribuciones especiales.....	291
3.2. Otros ingresos	291
4. Procedimientos tributarios en el ámbito local	292

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. Ayuntamiento de Girona

1. Introducción	298
2. Presupuestos locales y estabilidad presupuestaria.....	299

	Pág.
2.1. Novedades normativas.....	299
2.2. Novedades jurisprudenciales.....	301
2.3. Novedades doctrinales.....	304
3. El control externo de la actividad económico-financiera local	305
3.1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales.....	305
3.1.1. Marco normativo en materia de fiscalización.....	305
3.1.2. Tribunal de Cuentas	306
3.1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.....	309
3.2. Responsabilidad contable	311
3.2.1. Tribunal Supremo	311
3.2.2. Tribunal de Cuentas	312
3.3. Novedades doctrinales.....	323

Medio ambiente urbano

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. 2024: un año marcado por devastadoras inundaciones en España.....	328
2. Normativa, estrategias y otras decisiones en materia de medio ambiente (2024)	333
2.1. Unión Europea.....	333
2.2. Estado	334
2.3. Ámbito autonómico.....	335
2.4. Ayuntamiento de Madrid.....	337
3. Otras sentencias no referencias en este artículo	340
3.1. Aguas	340
3.1.1. Aguas desaladas	340
3.1.2. Masas de agua cuya superficie no alcanza los 0,5 km ²	340
3.1.3. Contaminación aguas por nitratos. Incumplimiento España	341
3.1.4. Vertidos	341
3.2. Acceso a la información y acceso a la justicia	341
3.2.1. Convenio de Aarhus y no reconocimiento de la Acción Pública Ambiental.....	341
3.2.2. Acceso a la totalidad del expediente administrativo	342
3.2.3. Calidad de la información ambiental.....	342

Urbanismo y ordenación del territorio

Sofía SIMOU

Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid

1. Introducción	346
-----------------------	-----

	Pág.
2. Novedades normativas y aportaciones doctrinales.....	348
2.1. Nivel estatal.....	348
2.2. Nivel autonómico	349
3. Novedades jurisprudenciales y desarrollos doctrinales	358
3.1. Distribución constitucional de competencias.....	358
3.1.1. La Ley estatal de vivienda.....	358
3.1.2. Ordenación del territorio y protección medioambiental	359
3.2. Planeamiento sectorial, urbanístico y de ordenación territorial	359
3.2.1. Carácter preceptivo y alcance de la vinculatoriedad del informe estatal de costas en los instrumentos de ordenación de la zona de influencia.	360
3.2.2. Libertad de establecimiento y Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales	360
3.2.3. Procedimiento de elaboración de planes urbanísticos e informes sectoriales	361
3.2.4. Contenido y alcance de la evaluación ambiental estratégica y aplicación del principio de no regresión.....	361
3.2.5. Planificación local de distancias mínimas para locales de apuestas.....	363
3.2.6. Planes especiales de reforma interior a instancia de particulares y protección del patrimonio histórico	365
3.2.7. Acción popular promovida por ayuntamientos en materia urbanística...	366
3.3. Ejecución urbanística	366
3.3.1. Expropiación forzosa y derecho de aprovechamiento urbanístico en otra unidad de ejecución	366
3.3.2. Expropiación y retasación	367
3.3.3. Reparcelaciones y premio de afección.....	367
3.4. Disciplina urbanística.....	368
3.4.1. « <i>Mobile homes</i> » y licencia urbanística.....	368
3.4.2. Vehículos eléctricos, híbridos y enchufables y licencias urbanísticas...	369
3.5. Responsabilidad patrimonial	369
3.5.1. Convenios urbanísticos	369
3.5.2. Plazo de prescripción en caso de anulación de actos administrativos o disposiciones generales	370
3.5.3. IIVTNU e IBI	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

	Pág.
2.1. La no sujeción al Derecho de defensa de la competencia de la propuesta de regulación municipal sobre la prestación del servicio de taxi que lesiona la libre competencia.....	375
2.2. La no sujeción al control de defensa de la competencia de una concesión administrativa que restringe indebidamente el libre mercado de enseñanza de esquí.....	375
2.3. La no sujeción a la competencia del acuerdo de adjudicación de contrato celebrado por empresa a la que posteriormente se sancionó e impuso prohibición de contratar con la Administración	376
2.4. Se alerta sobre la necesidad de vigilar la realización de conductas contrarias a la competencia en las empresas que prestan servicios funerarios en el ámbito vasco.	377
3. Distinción entre servicio público y actividad económica: el servicio turístico de autobuses de subida y bajada a discreción (<i>hop on-hop off</i>) como actividad económica	377
4. Servicios públicos	379
4.1. Válida atribución del servicio público de abastecimiento de agua por convenio a un Consorcio provincial como forma de cooperación.....	380
4.2. Anulación del acuerdo del Consorcio para implantar la gestión directa del servicio de abastecimiento de aguas.....	381
4.3. Consideración como servicio público supramunicipal el abastecimiento del agua en alta.....	382
4.4. El servicio público de tratamiento de aguas residuales no ha sido atribuido por el Estado como competencia a todos los municipios	382
4.5. Servicios públicos e inactividad municipal	383
4.5.1. No se aprecia inactividad municipal cuando la Administración ha iniciado un expediente administrativo en relación con la vigilancia de caminos.....	383
4.5.2. No se aprecia inactividad municipal por no realizar obras urbanísticas necesarias para que un suelo urbano adquiriera la condición de solar ...	383
4.5.3. No se aprecia inactividad municipal sobre un espacio privado sobre el que recae una servidumbre de uso público.....	384
4.6. No procede la anulación del Convenio de colaboración suscrito por la comunidad autónoma, mancomunidad y ayuntamiento para la prestación del servicio de gestión de residuos urbanos	384
4.7. Informes para la constitución de monopolios emitidos por las autoridades de la competencia.....	385
4.8. Competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en materia de responsabilidad patrimonial de sociedades mercantiles públicas que realizan la gestión directa de los servicios públicos.....	385
5. Incidencia de las competencias municipales sobre los servicios y actividades económicas de los particulares	386
5.1. Recomendaciones para promover la libre competencia en la regulación y gestión locales de los espacios públicos	386

	Pág.
5.2. La contradicción con el Derecho europeo de limitaciones a vehículos de transporte con conductor (VTC) en el Área Metropolitana de Barcelona	387
5.3. Remoción de los obstáculos a la instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos.....	388

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.....	389
1.1. Novedades doctrinales.....	389
1.2. Novedades normativas.....	390
1.2.1. Estado y comunidades autónomas.....	391
1.2.2. Entidades locales	392
1.3. Novedades jurisprudenciales.....	392
1.3.1. Tribunal Constitucional	392
1.3.2. Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia.....	395
2. Expropiación.....	398
2.1. Novedades doctrinales.....	398
2.2. Novedades normativas.....	399
2.3. Novedades jurisprudenciales.....	401
2.3.1. Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Tribunal Constitucional.	401
2.3.2. Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional	403
3. Bibliografía.....	406

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. Procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales.....	417
2.2.2. Incompetencia contencioso-administrativa sobre la cuota de incorporación a comunidades de regantes.....	420
2.2.3. Ausencia de legitimación de asociación para impugnar un Acuerdo del Consejo de Ministros.....	421
2.2.4. Segunda instancia en el Derecho administrativo sancionador.....	423

	Pág.
2.2.5. Instrucciones de un Ayuntamiento a los letrados de su servicio jurídico sobre el ejercicio de su facultad de solicitar la suspensión del procedimiento al órgano jurisdiccional si aprecia que el objeto impugnado no es conforme a Derecho.....	425
2.2.6. Sobre la admisibilidad del informe del funcionario responsable de las obras objeto de litigio como informe pericial.....	427
2.2.7. Legitimación de un accionista minoritario para impugnar la aprobación de una OPA voluntaria	428
2.3. Contribuciones doctrinales.....	429
3. Responsabilidad patrimonial de la Administración	432
3.1. Novedades normativas.....	432
3.2. Jurisprudencia destacada	432
3.2.1. Responsabilidad patrimonial por requisa.....	432
3.2.2. Día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la responsabilidad patrimonial.....	434
3.2.3. Improcedencia de la reclamación por la Administración de los intereses de demora no previstos en la sentencia penal firme que fija la responsabilidad civil derivada del delito de fraude de subvenciones....	435
3.2.4. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador.....	436
3.3. Contribuciones doctrinales.....	437

Empleo público

Alfonso ESTEBAN MIGUEL

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

1. Introducción	442
2. La excesiva temporalidad en el sector público	442
2.1. El tratamiento de las irregularidades en la contratación laboral por la jurisdicción social.....	442
2.2. La figura del indefinido no fijo y el abuso en la temporalidad en el sector público	443
2.3. Los procesos extraordinarios de estabilización o la declaración de fijeza como posibles medidas efectivas para prevenir el abuso de la excesiva temporalidad en el sector público	444
2.4. Sanciones adicionales y la extinción del indefinido no fijo.....	445
2.5. El tratamiento de la temporalidad en la jurisdicción contencioso-administrativa	446
3. Sobre los procesos selectivos	446
3.1. La actuación de los Órganos de Selección.....	446
3.2. Las pruebas específicas en los procesos de selección: la entrevista personal y el test psicotécnico.....	447

	Pág.
3.3. Aspectos formales en la participación de procesos selectivos.....	448
3.4. Cuestiones procesales relevantes	448
4. El personal fijo discontinuo: cómputo de servicios prestados	449
5. Retribuciones y Derechos económicos.....	449
6. Sobre El Cese en Puestos de Libre Designación	450
7. La delimitación de competencias entre la jurisdicción social y la contencioso-administrativa en materia de empleo público.....	451

Corrupción y Administración local: novedades legislativas, doctrinales y jurisprudenciales en 2024

Ana Belén VALVERDE-CANO

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

1. Novedades normativas.....	456
1.1. Modificaciones al Código Penal.....	456
1.2. Otras normas con relevancia penal	458
1.2.1. Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.....	458
1.2.2. Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.....	460
2. Novedades en la jurisprudencia y en la doctrina	462
2.1. Delitos de prevaricación administrativa	462
2.1.1. Jurisprudencia constitucional sobre la incardinación de los actos prelegislativos y las modificaciones presupuestarias en el concepto de «acto administrativo».....	462
2.1.2. Sobre el concepto de «asunto administrativo» en el delito de prevaricación.....	465
2.1.3. La diferencia entre el ilícito administrativo y el injusto penal: arbitrariedad y elemento subjetivo	466
2.1.4. Unidad de acción y continuidad delictiva en el delito de prevaricación.....	468
2.1.5. ¿Prevaricación omisiva en la gestión de la DANA de Valencia?.....	469
2.1.6. Novedades doctrinales	470
2.2. Delito de cohecho	471
2.2.1. Sobre la relación entre la dádiva y la realización de un acto o función pública	471
2.2.2. Sobre la relación entre el delito de fraude y el delito de cohecho	472
2.2.3. Novedades doctrinales	472
2.3. Delitos de malversación.....	473

	Pág.
2.3.1. Concepto penal de patrimonio público: la consulta de la Fiscalía General del Estado 3/2024, de 16 de mayo.....	473
2.3.2. Sobre la interpretación del concepto «apropiación con ánimo de lucro» del delito de malversación	475
2.3.3. Novedades doctrinales	476
ENVÍO DE ORIGINALES Y NORMAS DE ESTILO PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL <i>ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL</i>	479

ESTUDIOS

La inteligencia artificial y los gobiernos locales. Un examen de los instrumentos para el abordaje de la transformación digital*

Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ
Catedrático de Derecho Administrativo
Universitat Oberta de Catalunya
ORCID ID: 0000-0002-1577-4194

RESUMEN

La transformación digital de los gobiernos locales persigue avanzar en el uso intensivo e innovador de los medios electrónicos —y, en particular, de la inteligencia artificial— para automatizar su actividad, abrirse a la ciudadanía, recopilar y analizar datos y prestar servicios de una manera más inclusiva, eficiente, resiliente, sostenible y centrada en las personas. La incorporación de la inteligencia artificial en los gobiernos locales puede suponer un cambio profundo en cómo desarrollan su actividad, prestan los servicios públicos o se relacionan con la ciudadanía. Este trabajo examina los instrumentos políticos, jurídicos y organizativos que están a disposición de los gobiernos locales para impulsar y fomentar su proceso de transformación digital a través del uso de la inteligencia artificial y garantizar la seguridad jurídica y los derechos de la ciudadanía.

Palabras clave: transformación digital; administración digital; inteligencia artificial; gobiernos locales; regulación; gobernanza.

* Fecha de finalización del trabajo: 11 de abril de 2025.

Este artículo es resultado del proyecto de investigación «La mejora de las decisiones administrativas mediante el uso de IA, la experimentación y los *sandboxes*: especial atención al ámbito urbano y de vivienda» del Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad (PID2023-151396OB-I00).

Abreviaturas utilizadas: RIA: Reglamento de Inteligencia Artificial.

Artificial Intelligence and Local Government. A Toolbox to Tackle Digital Transformation

ABSTRACT

The digital transformation of local governments aims to enhance the intensive and innovative use of electronic means—and, in particular, of artificial intelligence—to automate their activities, become more open to the public, collect and analyze data, and deliver services in a more inclusive, efficient, resilient, sustainable, and people-centered way. The incorporation of artificial intelligence in local governments can represent a profound change in how they carry out their activities, provide public services, or interact with citizens. This paper identifies the political, legal, and organizational instruments available to local governments to promote and support their digital transformation process through the use of artificial intelligence and to ensure legal certainty and the protection of citizens' rights.

Keywords: digital transformation; digital government; artificial intelligence; local government; regulation, governance.

SUMARIO: 1. LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES.—2. LAS ESTRATEGIAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES.—3. LA REGULACIÓN DEL USO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES: 3.1. El Reglamento de Inteligencia Artificial. 3.2. La normativa estatal y autonómica aplicable al uso de la inteligencia artificial en los gobiernos locales. 3.3. Las ordenanzas locales de administración digital y sus previsiones sobre el uso de la inteligencia artificial. 3.4. Otros instrumentos de regulación local de la inteligencia artificial: 3.4.1. Cartas de derechos digitales. 3.4.2. Códigos éticos. 3.4.3. Los protocolos.—4. LA GOBERNANZA DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL.—5. REFLEXIONES FINALES.

1. LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Los gobiernos locales están abordando un proceso de transformación digital basado en el uso intensivo e innovador de los medios electrónicos —y, en particular, las tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial— para automatizar su actividad, abrirse a la ciudadanía, recopilar y analizar datos y prestar servicios de una manera más inclusiva, eficiente, resiliente, sostenible y centrada en las personas.

La transformación digital constituye un ulterior estadio en el proceso de incorporación de los medios electrónicos en las entidades locales¹. De hecho, la adminis-

¹ A pesar de la aproximación general seguida en el texto, es necesario tener presente que no hay un único modelo de transformación digital en la medida en que cada gobierno local está llevando su propio proceso en función de sus circunstancias y finalidades [M. GASCÓ HERNÁNDEZ, «Reflections on three decades of digital transformation in local governments», *Local Government Studies*, núm. 50(6), 2024].

tración digital que ha de resultar de este procesos de transformación digital se basa en los principios y mecanismos propios de la administración electrónica cuyo objetivo principal ha sido mejorar la eficiencia interna de las propias Administraciones públicas, las relaciones interadministrativas y las relaciones de la Administración pública con la ciudadanía. También se apoya en las experiencias de la administración 2.0 que se han ido extendiendo en las últimas décadas entre las entidades locales españolas con el objetivo de diversificar los canales de relación con la ciudadanía facilitando su participación en la toma de decisiones públicas o en la difusión de información pública.

Sin embargo, la transformación digital de los gobiernos locales va más allá de la mera digitalización de los gobiernos locales, de la simple incorporación de la tecnología en la tramitación de los procedimientos administrativos o en sus relaciones con la ciudadanía, para utilizar de manera intensiva e innovadora la inteligencia artificial para dar respuesta a los retos a los que se enfrentan en el siglo XXI a través de un cambio cultural, organizativo y relacional de los gobiernos locales².

En esta dirección, distintos ayuntamientos españoles ya han puesto en marcha iniciativas pioneras basadas en el uso de la inteligencia artificial. Con su incorporación para automatizar su actividad y funcionamiento, los gobiernos locales están impulsando la construcción de un nuevo modelo de Administración pública, la administración digital, en el que se utiliza la tecnología de manera intensiva e innovadora para recopilar y analizar colaborativamente los datos que genera el municipio con el fin prestar servicios inclusivos, eficientes, resilientes, sostenibles y centrados en las personas³.

En primer lugar, algunos ayuntamientos están utilizando la inteligencia artificial para analizar de manera intensiva los datos que captan, registran y producen. El análisis de estos datos puede tener un gran valor para la toma de decisiones basadas en la evidencia o la gestión automatizada de los servicios municipales. También para la detección de necesidades o la evaluación de políticas públicas⁴.

² Por todas, la Resolución A/78/L.49 de la Asamblea General de Naciones Unidas advierte cómo «aprovechar las oportunidades de sistemas seguros, protegidos y fiables de inteligencia artificial para el desarrollo sostenible» reconoce cómo «unos sistemas seguros, protegidos y fiables de inteligencia artificial [...] tienen el potencial de acelerar y propiciar los avances hacia la consecución de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones (económica, social y ambiental)».

³ Más allá de la transformación digital de los propios gobiernos locales, estos tienen un papel clave en el impulso de la adopción de la inteligencia en la Unión Europea tal y como reconoce el Comité Europeo de las Regiones en su Dictamen «Retos y oportunidades de la inteligencia artificial en el sector público: determinar el papel de los entes locales y regionales» de 21 de noviembre de 2024 (C/2025/288).

⁴ En esta dirección, el Ayuntamiento de Barcelona utiliza sistemas de inteligencia artificial para identificar las necesidades sociales de las personas y sugerir los recursos adecuados para abordarlas. Accesible en <https://ajuntament.barcelona.cat/mesames/noticia/posem-en-marxa-una-prova-pilot-dintel·ligencia-col·lectiva-a-tres-centres-de-serveis-socials/> (última consulta: abril de 2025). El Ayuntamiento de Madrid utiliza la inteligencia artificial para para combatir la soledad no deseada en las personas mayores. Accesible en <https://diario.madrid.es/blog/notas-de-prensa/madrid-inicia-la-atencion-social-a-mas-de-600-mayores-en-soledad-no-deseada-detectados-mediante-inteligencia-artificial/> (última consulta: abril de 2025).

En segundo lugar, algunos ayuntamientos también están usando la inteligencia artificial para automatizar la tramitación de los procedimientos administrativos y la toma de decisiones. Si bien, en un primer momento, la automatización de los procedimientos administrativos se está canalizando a través de la robotización automática de procesos (RPA, en sus siglas en inglés), que generalmente no incorpora la inteligencia artificial en sentido estricto, ya empiezan a extenderse iniciativas municipales que utilizan sistemas dotados de mayor autonomía y de capacidad de aprendizaje⁵.

En tercer lugar, otros ayuntamientos están empleando la inteligencia artificial en la prestación de servicios públicos como los servicios sociales, la sanidad o la seguridad ciudadana⁶.

En cuarto lugar, también existen ayuntamientos que están utilizando la inteligencia artificial para reforzar las relaciones entre el municipio y la ciudadanía. La inteligencia artificial puede contribuir a la apertura de los ayuntamientos a la ciudadanía, a reducir las brechas existentes, a simplificar las relaciones con las entidades locales o a garantizar el derecho a no aportar datos que estén en poder de las Administraciones públicas⁷.

En última instancia, algunos ayuntamientos también están utilizando la inteligencia artificial para generar valor a la sociedad, por ejemplo, creando nuevos servicios para satisfacer las necesidades o preferencias de la ciudadanía o personalizando o prestándolos de manera proactiva. La inteligencia artificial permite adaptar los servicios municipales

⁵ Por ejemplo, el Ayuntamiento de Girona está automatizando la actualización del censo de vehículos a partir del uso de la robótica para automatizar los documentos en formato PDF que se reciben. Accesible en <https://www.digicanvis.cat/projectes/automatitzacio-fixes-vehicles/> (última consulta: abril de 2025). El Ayuntamiento de Málaga ha impulsado tres experiencias piloto para automatizar la tramitación de las subvenciones del programa de promoción de empleo y fomento del autoempleo, de las solicitudes de campamentos de verano y de prestaciones económicas del Área de Derechos Sociales. Accesible en <https://www.malaga.eu/visorcontenido/ANUDocumentDisplayer/174036/COMUNICADO.pdf> (última consulta: abril de 2025). La Diputación de Valencia actualiza el padrón de todos los municipios de la provincia utilizando inteligencia artificial. Accesible en: <https://www.dival.es/es/sala-prensa/content/la-diputacio-de-valencia-actualizara-con-inteligencia-artificial-el-padrón-de-todos-los-muni> (última consulta: abril de 2025).

⁶ En esta dirección, el Ayuntamiento de Barcelona ha desarrollado un proyecto para la mejora de la atención domiciliaria a personas mayores en situación de dependencia leve o con deterioro cognitivo inicial basado en inteligencia artificial y robótica social. Accesible en https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/prueba-piloto-con-600-robots-sociales-para-mejorar-la-atencion-domiciliaria_1487621.html (última consulta: abril de 2025). El Ayuntamiento de Málaga ha puesto en funcionamiento un perro-robot para ayudar a la Policía Local en labores de patrulla por las calles de la ciudad. Accesible en <https://www.malaga.eu/el-ayuntamiento/notas-de-prensa/detalle-de-la-nota-de-prensa/index.html?id=170853> (última consulta: abril de 2025).

⁷ Por ejemplo, el Ayuntamiento de Barcelona utiliza sistemas de inteligencia artificial para clasificar las consultas, quejas y sugerencias que el servicio IRIS recibe telemáticamente. Accesible en <https://ajuntament.barcelona.cat/imiles/projectos/artificial-intelligence-threat-reporting-and-incident-response-system-iris> (última consulta: abril de 2025). El Ayuntamiento de Madrid lanza un asistente virtual para inspirar a las personas que visitan la ciudad como turistas (VisitMadridGPT). Accesible en <https://visitmadridgpt.esmadrid.com/chat> (última consulta: abril de 2025). La Diputación de Sevilla ha puesto en marcha una plataforma de atención ciudadana inteligente que se pondrá a disposición de los ayuntamientos. Accesible en <https://www.dipusevilla.es/comunicacion/noticias/La-Diputacion-de-Sevilla-pone-en-marcha-una-nueva-plataforma-de-atencion-ciudadana-inteligente-en-el-ayuntamiento-de-Camas/> (última consulta: abril de 2025).

a las características, necesidades, circunstancias, preferencias o intereses de una persona o grupo de personas a partir del análisis automatizado de los datos que sobre ellas dispongan el ayuntamiento⁸.

Como se desprende de estos ejemplos, no hay duda de que la incorporación de la inteligencia artificial puede llegar a suponer un cambio profundo en cómo los gobiernos locales desarrollan su actividad, prestan los servicios públicos o se relacionan con la ciudadanía. Un cambio de tal calado que está llamado a tener un impacto en el diseño institucional.

Para poder avanzar en el proceso de transformación digital, los gobiernos locales tienen a su disposición —y ya están utilizando— distintos instrumentos que desde la perspectiva no solo tecnológica sino especialmente política, jurídica y organizativa permiten impulsar el proceso de incorporación de la inteligencia artificial garantizando la fiabilidad de la tecnología y la disponibilidad de los datos o los conocimientos y capacidades necesarias al tiempo que dan una respuesta adecuada a los riesgos que la inteligencia artificial puede generar tanto para los propios gobiernos locales como para la ciudadanía⁹.

Este trabajo persigue identificar los instrumentos que están a disposición de los gobiernos locales. En esta dirección, en las próximas páginas, examinaremos cómo los gobiernos locales están promoviendo el uso de la inteligencia artificial y, en particular, qué estrategias se están adoptando para fomentar su incorporación. A continuación, analizaremos cómo la regulación vigente impulsa el uso de la inteligencia artificial en los gobiernos locales y minimiza los riesgos que puede generar. Por último, expondremos los instrumentos de gobernanza a disposición de los gobiernos locales para canalizar la interacción de todos los actores que intervienen en la incorporación de la inteligencia artificial.

2. LAS ESTRATEGIAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES

La transformación digital de los gobiernos locales no es un resultado, sino que es un proceso¹⁰. Un proceso complejo que va más allá de la simple digitalización de los gobiernos locales.

⁸ Así, el Ayuntamiento de Caín ofrece itinerarios personalizados a través de la plataforma Cicerone que también permitirá al consistorio conocer datos sobre el perfil del turista y sus preferencias. Accesible en <https://coin.es/coin-ofrecera-estancias-personalizadas-traves-de-inteligencia-artificial-con-la-instalacion-de-la> (última consulta: abril de 2025).

⁹ Como advierte Pasquale «hoy en día disponemos de los medios para canalizar las tecnologías de la automatización en lugar de vernos atrapados o transformados por ellas» (F. PASQUALE, *Las nuevas leyes de la robótica. Defender la experiencia humana en la era de la IA*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2024, p. 25).

¹⁰ E. BARCEVIČIUS, G. CIBAITĖ, C. CODAGNONE, V. GINEIKYTĖ, L. KLIMAVIČIŪTĖ, G. LIVA e I. VANINI, *Exploring Digital Government transformation in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.