

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2017



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2018

ESTUDIO INTRODUCTORIO

El Derecho de las ciudades globales

Francisco VELASCO CABALLERO

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

I.	Planteamiento	24
II.	Retos jurídicos de las ciudades globales	26
III.	Niveles múltiples de gobierno para las ciudades globales: estatal, regional y local.....	28
IV.	Regulaciones sectoriales para las ciudades globales.....	32
	1. Ayudas a la actividad económica, científica y tecnológica	33
	2. Ordenación urbanística	33
	3. Investigación y formación	35
	4. Políticas sociales	35
	5. Relaciones exteriores	36
	6. Vecindad y ciudadanía	37
V.	Bibliografía	38

ESTUDIOS

La regulación autonómica y local de las viviendas de uso turístico

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL

Catedrático de Derecho Administrativo (A.). Universitat de València

I.	Introducción	44
II.	Administraciones competentes	45
	1. Unión Europea	45
	2. Estado.....	46
	3. Comunidades Autónomas.....	47
	4. Entidades locales.....	47
III.	La regulación tradicional de los alojamientos de corta duración.....	48
	1. Requisitos de calidad, seguridad y controles administrativos dirigidos a reducir asimetrías informativas	48

	Pág.
2. Reglas de incompatibilidad de usos	49
IV. La irrupción de la economía colaborativa	50
V. Regulaciones específicas	52
1. Medidas tendentes a reducir asimetrías informativas	52
1.1. Tipos.....	52
1.2. Justificación.....	53
2. Medidas tendentes a reducir externalidades negativas	57
2.1. Tipos.....	57
2.2. Justificación.....	61
2.2.1. Proporcionalidad.....	61
2.2.2. No discriminación.....	66
2.2.3. Procedimiento.....	68
3. Controles administrativos previos.....	69
4. Medidas que no satisfacen fin legítimo alguno.....	70
VI. Bibliografía	72
 El impacto de la nueva Ley de Contratos del Sector Público en la gestión de los servicios públicos locales	
Francisco José VILLAR ROJAS	
<i>Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de La Laguna</i>	
I. Introducción	76
II. El régimen transitorio: vigencia de todos los contratos de gestión de servicios públicos	78
III. El impacto de la nueva regulación en la gestión directa e indirecta de los servicios públicos	80
1. Supresión del contrato de gestión de servicios públicos; derogación implícita de la legislación de régimen local.....	80
2. Gestión directa por la propia entidad local	81
2.1. Gestión directa por organismo público.....	81
2.2. En particular, los encargos a «medios propios».....	82
3. Gestión indirecta mediante contrato con un operador económico.....	85
3.1. Nuevas formas contractuales: concesión de servicios, contrato de servicios.....	85
3.2. Dificultades y limitaciones en su aplicación sobre los servicios públicos locales.....	89
4. Gestión indirecta mediante sociedad de economía mixta.....	92
5. Gestión conjunta mediante convenio con otras Administraciones	93
IV. La prestación de servicios públicos locales por medios no contractuales.....	94
V. La financiación de los servicios públicos por los usuarios: las tarifas.....	96

	Pág.
VI. Balance: viejas y nuevas formas de gestión de los servicios locales	98
VII. Bibliografía	100

La renovación de la ciudad

Anabelén CASARES MARCOS

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de León

I. El avance imparable de la preocupación por la sostenibilidad urbana.....	104
II. La consolidación del principio de desarrollo urbano sostenible.....	107
III. La mirada torna a la ciudad existente: rehabilitación, regeneración y renovación urbanas	110
1. Fines y objetivos buscados: ¿pedimos demasiado a la regeneración y renovación urbanas?	114
2. La doble dimensión de los instrumentos dispuestos para la renovación de la ciudad.....	121
2.1. La posición de la Administración en el entramado de sujetos afectados por las actuaciones sobre el medio urbano	121
2.2. Reglas básicas para la ordenación y gestión de las actuaciones.....	123
2.3. Las dos vertientes de la renovación urbana.....	128
IV. Reflexión final sobre los obstáculos a la regeneración y renovación de la ciudad existente.....	134
V. Bibliografía	138

Alcaldías y ejecutivos corales: flexibilidad y adaptación en la forma de gobierno municipal

Esther PANO PUEY

Coordinadora del Observatorio de Gobierno Local de la Fundación Carles Pi i Sunyer. Profesora Asociada de Ciencia Política. Universidad de Barcelona

I. Introducción	146
II. El estudio de la figura del alcalde.....	148
III. El ejecutivo municipal en España	150
1. La elección de los órganos de gobierno municipal	150
2. Las atribuciones previstas	152
IV. La delegación de competencias como mecanismo de definición de la forma de gobierno municipal	156
V. La delegación de competencias en Cataluña. Construyendo modelos funcionales.	159
1. Metodología y datos. Primeros trazos de los municipios analizados	159
2. Las delegaciones de atribuciones en los municipios estudiados	162
2.1. El diseño de la Alcaldía a partir de la delegación de atribuciones	165
2.2. La Junta de Gobierno Local y su composición funcional a partir de la delegación de atribuciones.....	168

	Pág.
VI. Algunas conclusiones y elementos para la reflexión.....	170
VII. Bibliografía	173
 La aplicación de la regla de gasto a las Corporaciones Locales: justificación, consecuencias y líneas de reforma	
Alfonso UTRILLA DE LA HOZ <i>Profesor Titular de Hacienda Pública. Universidad Complutense de Madrid</i>	
I. La lógica y la regulación de la regla de gasto	176
1. El marco de referencia europeo	176
2. La normativa española de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto	180
II. Consecuencias de la aplicación de la regla a las corporaciones locales con superávit presupuestario	183
1. Limitaciones señaladas por la AIREF	183
2. Evolución de los indicadores de estabilidad financiera de las Corporaciones Locales	185
III. Líneas de reforma de la normativa actual.....	194
 El preocupante giro de la prevalencia estatal: el ataque a las ciudades progresistas en Estados Unidos y sus posibilidades de defensa	
Richard BRIFFAULT <i>Joseph P. Chamberlain Professor of Legislation. Columbia Law School</i>	
Nestor DAVIDSON <i>Albert A. Walsh Professor of Real Estate, Land Use and Property Law. Fordham Law School</i>	
Paul A. DILLER <i>Professor of Law. Director of the Certificate Program in Law and Government. Willamette University College of Law</i>	
Olatunde JOHNSON <i>Jerome B. Sherman Professor of Law. Columbia Law School</i>	
Richard C. SCHRAGGER <i>Perre Bowen Professor. University of Virginia School of Law</i>	
I. Introducción	200
II. Autonomía local e inmunidad frente a la subrogación del estado.....	202
III. Innovación local y hostilidad estatal: la nueva prevalencia	206
1. El poder local asediado	206
2. La preocupante emergencia de la prevalencia punitiva	210
IV. Estrategias jurídicas para oponerse a la prevalencia estatal.....	212
1. Cuestionamiento de la prevalencia con base en las constituciones estatales	212
1.1. Demandas directas de inmunidad constitucional de la autonomía local	212

	Pág.
1.2. Demandas sobre legislación general y anti-especial	213
1.3. Demandas procedimentales	214
2. Problemas relativos a la Constitución federal	216
3. Impugnaciones de la prevalencia punitiva	218
V. Conclusión: reforzando la democracia local decidida pero cuidadosamente	221
VI. Recapitulación	222
VII. Bibliografía	222

INFORMES SECTORIALES

Organización y régimen jurídico

Silvia Díez SASTRE

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	227
II. El régimen local, en general	228
III. Organización del ayuntamiento.....	229
1. Cargos electos locales	229
2. Órganos de gobierno	233
2.1. Alcalde	233
2.2. Órganos colegiados	233
3. Transparencia y participación ciudadana.....	233
4. Administración instrumental.....	235
IV. Planta local	235
V. Entidades locales infra y supramunicipales	236
VI. Competencias municipales.....	238
VII. Colaboración interadministrativa	240
VIII. Regímenes especiales	242

Normas, actos y procedimientos administrativos municipales

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid

I. Normas municipales.....	245
1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación	245
2. Jurisprudencia sobre normas municipales	247
II. Acto administrativo.....	250
1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación	250
2. Jurisprudencia sobre actos administrativos.....	252

	Pág.
2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control	252
2.2. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo	253
2.3. Eliminación del acto administrativo	254
III. Procedimiento administrativo	258
1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación	258
2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo	259
 Contratación local	
Ana DE MARCOS FERNÁNDEZ <i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	263
II. Ámbito subjetivo de aplicación: relevancia del momento en que se califica una entidad como organismo público a efectos de la aplicación de la normativa de contratación pública.....	264
III. Capacidad económica y financiera del licitador: posibilidad de alternativas para su acreditación.....	269
IV. Adjudicación del contrato público.....	273
1. Impugnación de la resolución por la que se admite a un licitador como participante en un procedimiento de adjudicación de un contrato público	273
2. Posibilidad de impugnar simultáneamente la exclusión de la oferta propia y la adjudicación a un tercero de un contrato público	276
V. Bibliografía	280
 Tributos locales	
Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS <i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
César MARTÍNEZ SÁNCHEZ <i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ <i>Investigadora en formación. Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción	283
II. Principios de ordenación de las haciendas locales.....	286
III. Ingresos de las haciendas locales	287
1. Ingresos tributarios.....	287
1.1. Impuestos.....	287
1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.....	287
1.1.2. Impuesto sobre Actividades Económicas.....	291
1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.....	293

	Pág.
1.1.4. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	294
1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	295
1.2. Tasas.....	303
1.2.1. Tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público	303
1.2.2. Tasas por la prestación de servicios o realización de actividades públicas	308
1.3. Contribuciones especiales.....	310
2. Otros ingresos	311
IV. Procedimientos tributarios en el ámbito local	313

Presupuestos locales

Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS

Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ

Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid

Neus TEIXIDOR MARTÍNEZ

Investigadora en formación. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	319
II. Presupuestos locales y estabilidad presupuestaria	321
1. Novedades normativas.....	321
2. Novedades jurisprudenciales.....	323
3. Novedades doctrinales.....	326
III. El control externo de la actividad económico-financiera local.....	326
1. La fiscalización externa de la actividad económico-administrativa de las entidades locales.....	326
1.1. Marco normativo en materia de fiscalización	326
1.2. Tribunal de Cuentas	327
1.3. Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.....	331
2. Responsabilidad contable	333
2.1. Tribunal Supremo.....	334
2.2. Tribunal de Cuentas	335
3. Novedades doctrinales.....	339

Medio ambiente urbano

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (Profesora Titular A.). Universidad Autónoma de Madrid

I. La COP 23 y la normativa interna española para la lucha contra el cambio climático.....	341
1. En las ciudades se ganará o perderá la batalla contra el cambio climático.....	344
II. Normativa en materia de medio ambiente.....	345
1. Normativa de la Unión Europea.....	345
2. Normativa de Derecho interno español.....	347
III. Jurisprudencia.....	352
1. Presentación.....	352
2. Calidad del aire.....	352
3. Responsabilidad por daño medioambiental.....	353
4. Residuos.....	353
4.1. Residuos comerciales no peligrosos y de residuos domésticos. Competencias.....	353
4.2. Principio de proximidad.....	354
5. Ruido.....	354
5.1. Ordenanzas y Planes Zonales Municipales.....	354
5.2. Vulneración de derechos fundamentales.....	355
5.3. Responsabilidad Patrimonial municipal por inactividad.....	355
6. Aplicación del Convenio de Aarhus.....	356
7. Aguas residuales.....	357
8. Algarrobico.....	358
9. Vertederos.....	358
10. Impuesto al Sol. Autoconsumo eléctrico.....	359
11. Miscelánea.....	360
11.1. Desarrollo urbano sostenible.....	360
11.2. Evaluación ambiental estratégica.....	360
11.3. Limpieza de cauces. Competencias.....	361
11.4. Indemnizaciones por los daños producidos por ataques de lobos.....	361
11.5. Autorización ambiental integrada. Procedimiento complejo.....	362
11.6. Ordenanza Municipal Reguladora del Taxi.....	362
11.7. Turismo sostenible.....	362
11.8. Evaluación de Impacto Ambiental.....	362
11.9. Calidad del aire.....	363
11.10. Disponibilidad de agua y nuevos desarrollos urbanísticos.....	363
11.11. Minería. Aplicación Principio de precaución.....	363
V. Nota bibliográfica.....	364

Ordenación del territorio y urbanismo

Sofía SIMOU

Profesora Ayudante de Derecho Administrativo. Secretaria académica del IDL-UAM. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	367
II. Novedades normativas y aportaciones doctrinales.....	370
III. Novedades jurisprudenciales y desarrollos doctrinales.....	377
1. El juicio constitucional de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas	377
2. El impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU).....	378
3. Planeamiento urbanístico y territorial.....	379
3.1. Aprobación, modificación y revisión de planes urbanísticos.....	379
3.1.1. Competencias autonómicas en materia de planeamiento urbanístico, competencias de los técnicos municipales, autonomía local y desviación de poder	379
3.1.2. Clasificación del suelo, calificación de usos urbanísticos y coeficientes de ponderación	381
3.1.3. Recursos hídricos, estudios de inundabilidad y planeamiento urbanístico	384
3.1.4. Los aspectos ambientales y económicos en el planeamiento urbanístico.....	385
3.1.5. Crecimiento poblacional	387
3.1.6. Audiencia pública y planeamiento urbanístico.....	387
3.2. El emplazamiento de <i>campings</i> en las zonas costeras.....	388
3.3. Las reservas de vivienda protegida.....	388
4. Ejecución urbanística	389
4.1. La obligación de que los propietarios costeen las dotaciones públicas...	389
4.2. Cesiones.....	389
4.3. Expropiación forzosa y valoraciones del suelo	389
4.4. Equidistribución y vinculaciones singulares	390
5. Convenios urbanísticos	392
6. Responsabilidad patrimonial en materia urbanística	392
7. Licencias	392

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

Julia ORTEGA BERNARDO

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo, Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	396
II. Aplicación de la legislación de defensa de la competencia a nivel local.....	396

	Pág.
1. Distinción entre servicio público e iniciativa económica a efectos de la aplicación o no de la legislación de Defensa de la Competencia.....	396
2. La aplicación de la legislación de la competencia a la actividad administrativa de contratación	397
3. Prácticas restrictivas de la competencia en el mercado de los servicios funerarios.....	398
4. Posibles prácticas restrictivas de la competencia en la actividad de cursos de idiomas ofrecidos por un ayuntamiento.....	400
5. Prácticas restrictivas de la competencia en la actividad de celebración de ferias	400
III. Servicios públicos locales.....	401
1. Doctrina científica y jurisprudencia constitucional.....	401
2. La remunicipalización del servicio de aguas.....	405
3. Inactividad local en la prestación del servicio público de suministro de agua a urbanización	406
4. Servicio de gestión de residuos: requisitos que ha de cumplir la obligación establecida por Ordenanza local de entregar los residuos urbanos no domiciliarios a los sistemas municipales de gestión.....	406
5. Formas de gestión de los servicios públicos.....	407
5.1. Conflicto de intereses en el seno de una empresa mixta municipal de servicios funerarios	407
5.2. Requisitos para adoptar un acuerdo de cambio de gestión del servicio público: de empresa municipal a empresa mixta	408
5.3. La modificación de los Estatutos de una Mancomunidad ha de realizarse con la intervención de los Plenos de los ayuntamientos integrantes...	409
IV. Iniciativa local en la actividad económica	409
1. Iniciativa económica local en materia de telecomunicaciones.....	409
2. La venta de terrenos por empresa municipal no se incardina en la actividad de servicio público de gestión urbanística sino de actividad económica	410
V. Actividad de fomento: las ayudas locales.....	411
1. Sobre la legalidad de las subvenciones municipales otorgadas por la Diputación Foral e impugnadas por el Estado	411
VI. Actividad de regulación municipal de servicios económicos de interés general: las ordenanzas de taxi	411
VII. Medidas adoptadas frente a los municipios en garantía de la unidad de mercado...	415
1. Jurisprudencia constitucional y doctrina científica.....	415
2. Reclamaciones e impugnaciones de la CNMC frente a los municipios en defensa de la LGUM.....	416

Bienes públicos y expropiación forzosa

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO

Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Profesor Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	419
II. Bienes públicos	419
1. Novedades normativas.....	419
2. Aportaciones doctrinales	422
3. Pronunciamientos judiciales	424
III. Expropiación forzosa.....	427
1. Novedades normativas.....	427
2. Aportaciones doctrinales	428
3. Pronunciamientos judiciales.....	431

Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial

Dolores UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO

Profesora Contratada Doctora (interina) de Derecho Administrativo. Universidad de Castilla-La Mancha

I. Jurisdicción contencioso-administrativa	438
1. Jurisprudencia destacada	438
1.1. Acceso a la jurisdicción.....	438
1.1.1. Grupos parlamentarios	438
1.1.2. Sociedades de capital con administrador único	438
1.1.3. Accionistas de sociedades mercantiles	439
1.1.4. Subsanación de requisitos procesales.....	440
1.2. Relación entre mecanismos procesales distintos	441
1.2.1. Casación e incidente de nulidad de actuaciones.....	441
1.2.2. Casación e incidente de complemento de sentencia.....	441
1.2.3. Casación estatal y autonómica	442
1.3. Interés casacional objetivo	443
1.3.1. Existencia de contradicciones interpretativas en supuestos sustancialmente iguales [art. 88.2.a) de la LJCA]	443
1.3.2. Fijación de doctrina que pueda ser gravemente dañosa para los intereses generales [art. 88.2.b) de la LJCA].....	444
1.3.3. Afectación a un gran número de situaciones [art. 88.2.c) de la LJCA].....	444
1.3.4. Infracción de la doctrina constitucional [art. 88.2.e) de la LJCA].....	445
1.3.5. Resoluciones dictadas en el procedimiento especial de protección de derechos fundamentales [art. 88.2.i) de la LJCA]	445

	Pág.
1.3.6. Inexistencia de jurisprudencia [art. 88.3.a) de la LJCA].....	445
1.3.7. Apartamiento deliberado de la jurisprudencia [art. 88.3.b) de la LJCA].....	446
1.3.8. Resoluciones dictadas en procesos contra actuaciones de organismos reguladores [art. 88.3.d) de la LJCA]	446
1.3.9. Pérdida sobrevenida del interés casacional objetivo	447
2. Desarrollos doctrinales	447
II. Responsabilidad patrimonial	449
1. Jurisprudencia destacada	449
1.1. Daños derivados de ordenanzas fiscales y liquidaciones tributarias locales.	449
1.2. Daños derivados de programas de vacunación voluntaria.....	450
1.3. Daños derivados de la pérdida de embriones y preembriones.....	452
1.4. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador.....	453
2. Desarrollos doctrinales	454

Empleo público

María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR

Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid.....

Alfonso ESTEBAN MIGUEL

Doctorando en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción	457
II. Novedades en la sucesión de empresas en el sector público	458
1. Sucesión de empresas en el marco de una reorganización del sector público...	459
2. Subrogación de trabajadores en la reversión del servicio de una contrata.....	461
3. Subrogación en los pliegos de contratación. Interpretación de los arts. 120 del TRLCSP y 130 de la LCSP	463
III. Desarrollo jurisprudencial de la doctrina del TJUE «de Diego-Porras» y de la extinción del contrato del personal «indefinido no fijo»	464
IV. Efectos sobre la gestión del empleo público local de las previsiones presupuestarias	466
1. Limitaciones a la incorporación de personal laboral en las Administraciones públicas en sentido estricto y vías legales para la incorporación de personal laboral en las mismas.....	467
2. Limitaciones a la incorporación de trabajadores en las sociedades mercantiles públicas y vías legales para su incorporación a las mismas	471
3. Conclusiones. Diferencias en el tratamiento legal de la incorporación de trabajadores en las Administraciones o en las empresas públicas.....	473
V. Exigencia de responsabilidades en las administraciones públicas y entidades dependientes de las mismas por la utilización de la contratación laboral.....	474

Entidades locales y corrupción pública

Marina MÍNGUEZ ROSIQUE

Profesora Ayudante de Derecho Penal. Universidad Autónoma de Madrid

I. Introducción.....	477
II. Casos y jurisprudencia relevante del año 2017.....	479
1. Prevaricación.....	479
1.1. Compilación de doctrina jurisprudencial sobre el delito de prevaricación.....	479
1.2. Prevaricación por omisión.....	482
1.2.1. Delimitación con la infracción administrativa: la importancia del elemento subjetivo.....	482
1.2.2. La omisión del procedimiento legalmente establecido.....	483
1.3. Prevaricación urbanística.....	485
2. Delimitación entre el delito de prevaricación administrativa y el delito de gestión interesada: elementos, bienes jurídicos y relación concursal.....	486
3. Malversación.....	488
3.1. El patrimonio de las sociedades mixtas a efectos penales.....	488
3.2. El partícipe «extraneus».....	489
4. Fraude a la Administración.....	489
III. Bibliografía reciente.....	491

INFORMES DE AYUNTAMIENTOS

Presentación telemática de las solicitudes para participar en procesos selectivos del Ayuntamiento de Madrid	495
Ayuntamiento de Madrid	
NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL	501

**ESTUDIO
INTRODUCTORIO**

El Derecho de las ciudades globales

Francisco VELASCO CABALLERO

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

RESUMEN

La sociología y la economía contemporáneas denominan «ciudades globales» a un grupo limitado de ciudades que, aun no siendo necesariamente las más pobladas, concentran las actividades financieras, tecnológicas y de servicios avanzados en el mundo y se relacionan estrechamente entre sí. Este fenómeno, pese a ser muy relevante, aún no ha sido analizado con perspectiva jurídica. En este estudio preliminar se contiene un primer esquema de cuáles son las cuestiones jurídicamente más relevantes para las ciudades globales. Se considera, primero, la forma jurídica de las ciudades globales, prestando atención a: las competencias de las ciudades; las relaciones con los niveles superiores de gobierno (regional y estatal), la financiación, y su organización interna. En segundo lugar, se identifican los ámbitos sectoriales en los que la concentración económica cualificada, propia de las ciudades globales, reclama alguna forma de respuesta jurídica: ayudas a la actividad económica, científica y tecnológica; planificación urbanística; investigación y formación; políticas sociales; relaciones exteriores; vecindad y ciudadanía.

Palabras clave: ciudades; gobiernos locales; Derecho local; competencias municipales; áreas metropolitanas; planificación urbanística; relaciones intergubernamentales.

ABSTRACT

Contemporary sociology and economics call «global cities» a limited group of cities that, although not necessarily the most populated, concentrate the financial, technological and advanced services in the world and are closely related to each other. This phenomenon, despite being very relevant, has not yet been analyzed with a legal perspective. This preliminary study contains a first outline of the most relevant legal issues for global cities. First, the legal shaping of global cities is considered, paying attention to: the powers of these cities, the intergovernmental relationships, financing, and the internal organiza-

tion. Secondly, specific areas are identified in which qualified economic concentration, typical of global cities, requires some form of legal response: aids for economic, scientific and technological activity; urban planning; research and training; social politics; external relationships; and citizenship.

Keywords: cities; local governments; local law; local powers; metropolitan governance; urban planning; intergovernmental relationships.

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. RETOS JURÍDICOS DE LAS CIUDADES GLOBALES.—III. NIVELES MÚLTIPLES DE GOBIERNO PARA LAS CIUDADES GLOBALES: ESTATAL, REGIONAL Y LOCAL.—IV. REGULACIONES SECTORIALES PARA LAS CIUDADES GLOBALES: 1. Ayudas a la actividad económica, científica y tecnológica. 2. Ordenación urbanística. 3. Investigación y formación. 4. Políticas sociales. 5. Relaciones exteriores. 6. Vecindad y ciudadanía.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. PLANTEAMIENTO

1. En las dos últimas décadas, las ciencias sociales han dedicado importante atención a las denominadas «ciudades globales». Se trata, sobre todo, de estudios de economía, sociología, geografía urbana y ciencia política. La perspectiva propiamente jurídica apenas está aún presente en este fenómeno contemporáneo al que denominamos «ciudades globales». Pero conviene que, a la vista de la importancia social y académica que están cobrando las «ciudades globales», se inicie la investigación jurídica sobre este fenómeno urbano contemporáneo. En este estudio introductorio para el *Anuario de Derecho Municipal* se parte del conocimiento ya adquirido en las ciencias sociales y se identifican los que pueden ser los ejes principales para el análisis jurídico. Por eso, este estudio introductorio no solo es una guía para el futuro análisis jurídico de las ciudades globales, sino también un ensayo de *conexión metodológica* entre las ciencias sociales y la investigación jurídica. Las ciencias sociales proporcionan a la investigación jurídica un material empírico básico (en nuestro caso, la realidad social de las ciudades globales, en sus múltiples dimensiones). Nos aportan, también, una medición y evaluación de esa realidad. Y nos proporcionan, por último, concreciones teóricas, en forma de conceptos, con los que se explica la realidad social. Esos conceptos de las ciencias sociales (incluida la economía) son, para la investigación jurídica, «conceptos puente»¹. Esto es, conceptos formados en otras ciencias sociales que codifican sintéticamente la realidad. La investigación jurídica mira a la realidad a través de esos conceptos, y construye enunciados jurídicos a partir de esos conceptos. Así, el propio concepto de «ciudad global» es, como enseguida se verá, un concepto sociológico con el que se explica la realidad actual de más de una veintena

¹ S. DÍEZ SASTRE, *La formación de conceptos en el Derecho público. Un estudio de metodología académica: definición, funciones y criterios de formación de los conceptos jurídicos*, Marcial Pons, Madrid, 2018, pp. 137 y ss.

de ciudades del mundo, y no todas ellas, por cierto, las más pobladas. La investigación jurídica no cuestiona ese concepto de «ciudad global», menos aún la realidad social que está detrás de ese concepto. El Derecho toma las ciudades globales como un hecho medido y racionalizado (por las ciencias sociales) y a partir de ahí identifica cuáles son los problemas y soluciones jurídicas para esa realidad social.

2. Según lo dicho, antes de identificar las cuestiones jurídicas relevantes para las ciudades globales es necesario saber cuál es esa realidad social a la que llamamos «ciudades globales». Empecemos por señalar que, aunque en ámbitos divulgativos las ciudades globales se confunden con las ciudades metropolitanas, o simplemente con las grandes ciudades del mundo, las ciencias sociales actúan con un concepto mucho más preciso. A partir de 1984, y con una perspectiva fundamentalmente económica, se acuñó el concepto de ciudad global². La nota distintiva de la ciudad global es su posición central en un *contexto económico y financiero mundializado*, que trasciende a los Estados nacionales. Este contexto económico se compone, al tiempo, de una fuerte descentralización mundial en la producción de bienes y de una fuerte concentración espacial de las sedes centrales de las grandes empresas transnacionales, así como de otras empresas de menor escala que les prestan servicios de alto valor añadido (científico, financiero, organizativo, jurídico o tecnológico). La fuerte conexión de estos actores económicos, fruto de la descrita combinación entre descentralización y concentración, explica también la *intensa interrelación o conectividad* entre las ciudades desde donde se dirige la economía global³. Estos polos de la economía global, estrechamente interconectados entre sí, son las ciudades globales.

3. A partir de esta identificación *económica* primaria, el concepto de ciudad global se ha ido extendiendo, de forma tanto horizontal como vertical. En perspectiva *horizontal*, la singularidad conceptual de la ciudad global se ha ido enriqueciendo con otros elementos, además de los estrictamente económicos: alta concentración demográfica, elevada segregación residencial en función de la renta, alta diversidad étnica, racial y cultural, centralidad en un área urbana extensa, localización de infraestructuras de transporte internacionales, concentración de instituciones científicas y educativas de referencia, intensa producción cultural, etc.⁴. En perspectiva *vertical*, ciudades globales no son ya solo los otrora cinco grandes polos económicos del mundo (Londres, Nueva York, Tokyo, Frankfurt y París). El proyecto «Globalization and World Cities Research Network» de la Universidad de Loughborough (UK) contabiliza y clasifica ahora hasta 48 ciudades globales con categoría «alpha»⁵, la mayor parte de ellas en Europa. Madrid y Barcelona se incluyen en esta lista. Al final, y con observación contemporánea, se puede

² S. SASSEN, *The global city*, Princeton University Press, New York, London, Tokyo, 2.^a ed., 2001, p. XIX.

³ P. TAYLOR y B. DERUDDER, *World City Network. A global urban analysis*, 2.^a ed., Routledge, 2016.

⁴ J. R. SHORT, *Global Metropolitan. Globalizing cities in a capitalist world*, Routledge, London y New York, 2004; B. LAPOINTE, *Mondialisation et collectivités territoriales*, Editions L'Építoge, Le Mans, 2012, p. 27.

⁵ *The World According to GaWC 2016*: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/world2016t.html>. Visitado por última vez el 2 de marzo de 2018.

decir que las dos notas propias de las ciudades globales, respecto de las grandes ciudades, son: primero su *papel central* en procesos de escala mundial (económicos, demográficos, tecnológicos, ambientales, culturales); y segundo, su *estrecha interrelación*, tanto cooperativa como competitiva: esto es, las ciudades globales se relacionan entre sí mediante vínculos internacionales directos, que trascienden de sus respectivos Estados.

4. En otras ciencias sociales (economía, sociología, ciencia política) el fenómeno de las ciudades globales ha dado lugar tanto a análisis de casos, sobre Nueva York⁶, Tokyo⁷, Londres⁸, Frankfurt⁹ o Shanghai¹⁰, como a investigaciones sistemáticas¹¹. A partir de los numerosos estudios económicos, sociológicos y políticos acumulados en las tres últimas décadas se ha iniciado un debate metodológico sobre la propia singularidad científica de las ciudades globales¹². En este contexto científico general apenas si ha participado el Derecho, hasta ahora centrado en las ciudades-capital¹³ y en las ciudades metropolitanas¹⁴. Es cierto que las «ciudades globales» comparten buena parte de las características de esas otras grandes ciudades (alta concentración demográfica, segregación espacial, etc.). Pero en las ciudades globales se dan otras características socio-económicas peculiares —ya destacadas arriba— que pueden ser determinantes de estatutos jurídicos parcialmente singulares.

II. RETOS JURÍDICOS DE LAS CIUDADES GLOBALES

5. Los factores económicos y sociales que caracterizan a las ciudades globales proyectan exigencias muy diversas para su gobierno y regulación. Algunas de estas exigencias se dirigen hacia el funcionamiento *interior* de las ciudades, otras se refieren al funcionamiento de las ciudades globales como nudos de una *red mundial* fuertemente interconectada. La respuesta de cada Derecho a los retos contemporáneos de las ciuda-

⁶ J. ABU-LUGHOD, *New York, Chicago, Los Angeles: America's Global Cities*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1999.

⁷ A. SAITO, «Global city formation in a capitalist developmental state: Tokyo and the waterfront sub-centre project», *Urban Studies*, núm. 40-2, 2003, pp. 283-308.

⁸ M. RÖBER, E. SCHRÖTER y H. WOLLMANN, *Moderne Verwaltung Für Moderne Metropolen: Berlin Und London Im Vergleich*, Verlag für Sozialwissenschaften, Berlin, 2012.

⁹ R. KEIL, «The global city comes home: Internalised globalisation in Frankfurt Rhine-Main», *Urban Studies*, núm. 48-12, 2011, pp. 2495-2517.

¹⁰ L.-Y. ZHANG, «Dynamics and Constraints of State-led Global City Formation in Emerging Economies: The Case of Shanghai», *Urban Studies*, núm. 51-6, 2013, pp. 1162-1178.

¹¹ S. SASSEN, *The Global City...*, *op. cit.*, en E. F. ISING (ed.), *Democracy, Citizenship and the Global City*, Routledge, London, 2000; J. R. SHORT, *Global Metropolitan...*, *op. cit.*

¹² J. H. WHITE, «Old Wine, Cracked Bottle?», *Urban Affaires Review*, núm. 33-4, 1998, pp. 451-477; Z. NEAL, «Does World City Network Research Need Eigenvectors?», *Urban Studies*, núm. 50-8, 2013, pp. 1648-1659 (p. 1648)

¹³ K. J. NAGEL (ed.), *The problem of the capital city. New research on federal capitals and their territory*, Institut d' Estudis Autònòmics, Barcelona, 2013.

¹⁴ G. MAROTTA y E. PASTENA, *Le città metropolitane*, CEDAM Wolters Kluwer, 2013.

des globales *incentiva positiva o negativamente* su propia existencia y su posición competitiva en el contexto mundial. Pues la concentración de ciertas actividades económicas muy cualificadas en concretas ciudades del mundo no resulta solo de causas económicas endógenas, sino también de cómo los diferentes sistemas jurídicos ordenan el fenómeno socio-económico que denominamos ciudades globales. Ciertamente que los factores jurídicos relevantes son múltiples. Incluyen, entre otros, la regulación legal de las sociedades mercantiles, de las transacciones financieras, del mercado de trabajo o de los flujos migratorios. Pero entre los muchos factores jurídicos determinantes, también se puede prestar atención al *Derecho local* de cada país, esto es, a la regulación de las ciudades y sus correspondientes gobiernos locales.

a) En lo que se refiere al ámbito interno, el gobierno de las ciudades globales contemporáneas se enfrenta a nuevos retos y a problemas específicos, más allá del aprovisionamiento de servicios públicos tradicionales y esenciales (abastecimiento de agua potable, alcantarillado, gestión de residuos, alumbrado, seguridad ciudadana, etc.). Algunos de los nuevos retos tienen que ver con su condición de *polo de interacción económica* entre empresas: provisión de infraestructuras (de transporte, de espacio productivo, de redes de telecomunicaciones de alta capacidad), de espacios edificados idóneos para la alta concentración de empresas de servicios avanzados, de espacios residenciales acordes con la estructura demográfica de la ciudad, o de formación y capacitación profesional idónea para el tipo de actividad económica que se despliega en la ciudad. Al tiempo, y más allá de las necesidades directamente productivas, los gobiernos de las ciudades globales se enfrentan a *fenómenos sociales* no privativos pero sí fuertemente asociados a su singularidad económica: la dramática desigualdad económica que fragmenta las ciudades globales, entre los beneficiados y los perjudicados de la globalización económica de la ciudad¹⁵, la elevación extrema de los precios inmobiliarios (con el efecto natural de desplazamiento de la población con menor poder adquisitivo), la generación de flujos migratorios muy diversos, o la formación de espacios urbanos al compás de la actividad económica y los cambios sociales propios de las ciudades globales¹⁶.

b) De otro lado, los gobiernos de las ciudades globales también han de desarrollar *políticas externas*. Unas son de interrelación cooperativa y competitiva directa con otras ciudades globales, fuera del propio Estado¹⁷. Las otras interrelaciones tienen lugar con organizaciones territoriales en el mismo Estado: los demás gobiernos locales de la misma área metropolitana; los Estados centrales y las entidades políticas regionales.

6. En este contexto de retos sociales y políticos, la investigación jurídica debe centrarse en analizar comparativamente cómo el Derecho de cada país define la identidad institucional y el funcionamiento de cada ciudad global. Dos son aquí las cuestiones

¹⁵ A. RODRÍGUEZ-POSE, «The rise of the “city-region” concept and its development policy implications», *European Planning Studies*, núm. 16-8, 2008, pp. 1025-1046.

¹⁶ S. SASSEN, *The Global City...*, *op. cit.*, p. 334.

¹⁷ M. E. PORTER, «Regions and the New Economics of Competition», en A. J. SCOTT (ed.), *Global City-Regions, Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2002, pp. 139-157.

centrales: *a quién* corresponde el gobierno de cada ciudad global (al Estado central, a las regiones, a los municipios o a entidades instrumentales); y *cómo* el Derecho de cada país resuelve o encauza las externalidades sociales que se asocian a estas ciudades. La hipótesis inicial es que pese a la uniformidad municipal que formalmente muestran los Derechos estatales, por vías directas o indirectas y de forma evolutiva pero constante, se están formando en el mundo diversos *estatutos jurídicos singulares* para las ciudades globales. Esta singularización en ningún caso es una vuelta al patrón histórico de la ciudad-estado¹⁸, porque ahora las ciudades actúan en sistemas de distribución multinivel del poder público. Esos estatutos jurídicos diversos de las ciudades globales son comparables, explícables y medibles en sus resultados prácticos.

III. NIVELES MÚLTIPLES DE GOBIERNO PARA LAS CIUDADES GLOBALES: ESTATAL, REGIONAL Y LOCAL

7. En el plano *institucional* hay que considerar qué papel concede el Derecho de cada país a los gobiernos centrales, regionales y locales en la dirección de las ciudades globales. Y cómo son las interrelaciones (de cooperación, coordinación o conflicto) entre estos gobiernos. Como hipótesis de principio, cada ciudad global se rige por su propio *gobierno municipal*. Pero el ámbito de acción de este gobierno está en mayor o menor medida dirigido, limitado o condicionado por otros *gobiernos supramunicipales*: metropolitano, comarcal o provincial, regional y central. La existencia y el mayor o menor grado de intervención de estos gobiernos supramunicipales condiciona el nivel real de autogobierno de cada ciudad global. Este dato es relevante porque la realidad competitiva de cada ciudad global está en directa relación con su capacidad de singularización, respecto de las demás ciudades globales¹⁹. Sentada esta premisa, tres son los *indicadores* fundamentales de autogobierno de las ciudades globales: competencias municipales; poder financiero; y poder de autoorganización.

8. En lo que se refiere a las *competencias de los gobiernos locales*, de entrada, hay que fijar la atención tanto en la existencia de competencias peculiares para las ciudades globales como en la calidad de las competencias. Esto incluye cuatro indicadores²⁰.

a) Si el Derecho de cada país atribuye competencias municipales *adecuadas* a la realidad económica, política y social de las ciudades globales. La atención se fija aquí en competencias sobre infraestructuras de todo tipo (incluidas las de transporte inter-

¹⁸ S. CURTIS, «The meaning of global cities», en S. CURTIS, *The power of cities in International Relations*, Routledge, London y New York, 2014, p. 16.

¹⁹ M. PAGANO, «United States of America», en N. STYTLER (ed.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*, McGill-Queen's University Press, Montreal and Kinston, 2009, pp. 264-392 (p. 365); P. K. KRESL y D. LETRI, *Urban Competitiveness: Theory and Practice*, Routledge, London y New York, 2014.

²⁰ S. DIEZ SASTRE, «Planta local y régimen municipal», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Reino Unido e Italia*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2010, pp. 545-576 (p. 569).

nacional, como aeropuertos), competencias de planificación urbanística y uso del suelo, sobre educación y formación profesional, de igualación social, o sobre el estatuto de la población extranjera.

b) Cuál es la *forma* de atribución de competencias singulares, y por tanto cuál es el nivel de estabilidad jurídica de la competencia. Aquí es relevante comprobar si son las constituciones (estatales o regionales), las leyes u otros actos jurídicos inferiores la fuente de las competencias propias de los gobiernos municipales de las ciudades globales. También hay que considerar el carácter propio o delegado de las competencias municipales.

c) Si las competencias de las ciudades globales se ejercen con verdadera *autonomía o discrecionalidad de opción* o conforme a leyes, reglamentaciones o instrucciones supramunicipales precisas. Ciudades globales continentales, como Frankfurt, París o Madrid y las ciudades norteamericanas con «*home rule*» (como Nueva York, Los Ángeles o Chicago) disponen de esa autonomía real. Las ciudades globales de Asia (como Beijing o Shanghai) normalmente no disponen de tal autonomía, por la tradición de gobierno centralizado.

d) La fortaleza misma de las competencias municipales en relación con poderes de *preemption* de las entidades regionales o centrales. De esta manera, competencias aparentemente sólidas de los gobiernos municipales pudieran resultar muy reducidas en sus sistemas jurídicos (como en buena parte de los estados de Estados Unidos) que permiten la revocación por leyes regionales o estatales.

9. Poderes financieros de las ciudades globales. En términos generales, los gobiernos locales se financian mediante distintas combinaciones de transferencias centrales (o regionales), rendimientos de tributos propios y créditos, públicos o privados (OECD/UCLG, 2016). Siendo las ciudades globales los centros de la actividad económica de sus países, se plantea la oportunidad de que los gobiernos municipales cuenten con ingresos específicos (por transferencias y tributarios) vinculados no solo a su superior demografía, sino también a la magnitud de su actividad económica. Aquí los indicadores de autogobierno son:

a) La existencia de *poderes tributarios singulares* para los gobiernos de las ciudades globales, así como el grado de autonomía en el ejercicio de ese poder tributario.

b) La asignación de una cuota o porcentaje de los *rendimientos de tributos estatales* en función de la recaudación efectivamente generada en las grandes ciudades.

c) La existencia de *transferencias específicas* estatales (o regionales) no condicionadas para las grandes ciudades.

10. Organización interna. En principio, toda organización del gobierno municipal ha de ser adecuada a sus tareas y competencias. Sin embargo, esta adecuación no siempre tiene lugar en la misma medida. De un lado, la *tradicción uniformista* de los Estados nacionales, con frecuencia apoyada en realidades geográficas de micromunicipalismo, dificulta esta adecuación. De otro lado, la trascendencia de las ciudades globales para sus respectivos países motiva que los poderes políticos centrales o regionales impongan