

DERECHO ADMINISTRATIVO



Crisis económica y crisis del estado de bienestar. El papel del Derecho Administrativo

Coordinador

José Luis Piñar Mañas

Marcos Almeida Cerrada	Ximena Lazo Vitoria
M ^a Consuelo Alonso García	Francesco de Leonardis
Sandro Amorosino	Mabel López García
Antonio Bartolini	Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
Beatriz Belando Garín	Mauro Mazza
Anabelén Casares Marcos	Luis Miguez Macho.
Roberto Cavallo Perin	Isabel María de los Mozos y Touya
Endrius Coccio	Giulio Napolitano
Jesús Conde Antequera	Vera Parisio
Miriam Cueto Pérez	Giuseppe Pericu
Gabriel Doménech Pascual	Aristide Police
Alma Patricia Domínguez Alonso	M ^a Amparo Salvador Armendánz
Fabrizio Fracchia	Maria Alessandra Sandulli
Eduardo Gamero Casado	Diana Santiago Iglesias
Jorge García-Andrade Gómez	Paolo Stella Richter
Isabel González Ríos	Joaquín Tornos Mas
Jesús Jordano Fraga	Luciano Vandelli
	Marcos Vaquer Caballería

Prólogo de

Luciano Vandelli

Fernando López Ramón



CEU
*Universidad
San Pablo*



E
endesa

COLECCIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Director
JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS
 Catedrático de Derecho administrativo

CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR. EL PAPEL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Actas del XIX Congreso Ítalo-Español
 de Profesores de Derecho Administrativo
 Universidad San Pablo-CEU,
 Madrid, 18 a 20 de octubre 2012

PRIVACIDAD & ACCESO
 PROYECTO L1-D
www.privacyandaccess.com



DER 2009-13184



CEU
*Universidad
 San Pablo*



Madrid, 2013



SUMARIO

Prólogo. LUCIANO VANDELLI Y FERNANDO LÓPEZ RAMÓN.....	11
Presentación. Reivindicando el Derecho Administrativo. JOSÉ LUIS PIÑAR MAÑAS	13

ESTUDIOS

Crisi economica e ruolo del Diritto Amministrativo. LUCIANO VANDELLI.....	19
El Derecho Administrativo ante la crisis. LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER.....	25
Crisi economica e ruolo del Diritto Amministrativo. GIULIO NAPOLITANO	43
I. Il diritto amministrativo di fronte alla crisi economica: le differenze tra il 1929 e oggi	43
II. Il salvataggio di banche e intermediari finanziari.....	49
III. Le riforma della regolamentazione e della vigilanza finanziaria...	51
IV. Il sostegno all'economia e gli aiuti alle imprese	55
V. Le politiche per la crescita «a costo zero»	61
VI. Politica, tecnica e amministrazione nel governo della crisi.....	64
VII. Un diritto amministrativo ben calibrato nello spazio stretto tra fallimento del mercato e fallimento dello Stato	68
El Derecho Administrativo de la crisis. JESÚS JORDANO FRAGA	71
I. Introducción.....	71
II. La crisis y el Derecho	73
1. Caracteres del Derecho en las crisis históricas.....	73
2. Algunas instituciones o mecanismos jurídico-administrativos para la crisis (Derecho de excepción, riesgo imprevisible, <i>rebus sic stantibus</i> , potestad administrativa extraordinaria de intervención de empresas, excepciones a la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas)	74

3. El derecho de la morosidad de las Administraciones Públicas ..	77
III. El Derecho estatal de la crisis	82
1. Primera fase: Negación y no identificación de la verdadera naturaleza de la crisis	83
2. Segunda fase: políticas de austeridad y reforma	88
3. Tercera fase: Intervención/ajuste	93
4. El derecho administrativo de la crisis	95
IV. El Derecho autonómico de la crisis	100
1. Reformas del sector público	101
2. Medidas administrativas, financieras, tributarias y presupuestarias	108
3. Medidas de impulso a los emprendedores	111
4. Medidas de «adaptación a la Directiva de servicios	113
5. Medidas de simplificación administrativa (simplificación de trámites y reducción de plazos)	114
6. Medidas para el favorecimiento de inversiones o impulso a la actividad inmobiliaria	124
V. Caracterización del Derecho estatal y autonómico de la crisis. Balance y perspectivas	128
VI. Bibliografía específica	136
Crisis del Estado de Bienestar. El papel del Derecho Administrativo.	
ROBERTO CAVALLO PERIN	147
I. Il punto di vista del XXI secolo	147
II. Il <i>welfare</i> tra sicurezza e uguaglianza	150
III. I diritti dei cittadini dell'Unione europea a fruire dei sistemi sanitari, d'istruzione e formazione degli altri Stati membri	155
IV. Istruzione e sanità come carattere identitario della cittadinanza e dell'Unione europea	164
Crisis del Estado de bienestar. El papel del Derecho Administrativo.	
JOAQUÍN TORNOS MAS	171
I. Introducción. Crisis del estado del bienestar y del estado social ..	171
1. Estado del bienestar y Estado social	171
2. La crisis del estado del bienestar	174
3. La subsistencia y desarrollo del Estado social	175
II. La crisis económico-financiera del año 2007. El estado social amenazado	182
1. Los Estados nacionales carecen de los medios necesarios para dar respuesta a la crisis que les afecta	183
2. La crisis del Estado social	184
3. La reducción de los derechos sociales	186
4. El aspecto formal de la crisis. La necesidad de respuestas urgentes y la pérdida de garantías formales	193

III. Crisis del estado social y derecho público.....	197
1. De nuevo sobre el contenido y fuerza de los principios rectores de la política social y económica.....	197
2. Ponderación y juicio de proporcionalidad	200
3. El límite absoluto de la reversibilidad	203
4. El interés general en la crisis económica.....	205
IV. El Derecho Administrativo ante la crisis económica	206
1. El necesario anclaje constitucional	207
2. La concreción del texto constitucional. La ley y el procedimiento administrativo	208
3. Eficacia, eficiencia y organización administrativa	211
4. Las garantías.....	214
V. Bibliografía.....	217
Infraestructure, Crisi economica e ruolo del <i>Project Financing</i> e dei <i>Project Bonds</i>. ARISTIDE POLICE	223
I. Le nuove frontiere del project financing pubblico: una premessa ...	223
II. I <i>Project Bonds</i> e loro modalità di emissione	227
III. Le caratteristiche e i limiti di questo nuovo strumento	232
IV. La normativa di riferimento alla luce delle novità apportate dal D.L. n. 83/2012	235
V. Dal Decreto Sviluppo un nuovo impulso alle infrastrutture.....	238
VI. I modelli <i>Project Bonds</i> e <i>Social Impact bonds</i>	241
VII. Vantaggi e limiti dei <i>Project Bonds</i> e dei <i>Social Impact Bonds</i> : l'introduzione dei <i>Social Project Bonds</i>	244
VIII. Conclusioni.....	247
IX. Bibliografía.....	249
El desgobierno del territorio. MARCOS VAQUER CABALLERÍA	257
I. El suelo como bien jurídico. Su valor económico, social, cultural y ecológico. Del paradigma patrimonial al ambiental	258
II. Suelo, agua y aire: distintos regímenes para la utilización racional de los recursos naturales.....	264
III. El gobierno del territorio como política pública concurrente.....	266
IV. Factores y efectos del desgobierno del territorio	269
1. Crecimiento económico.....	269
2. Degradación ambiental.....	270
3. Segregación espacial de la población	271
4. Esclerosis institucional.....	273
A) El ensimismamiento técnico.....	274
B) La desbordada rigidez, la opacidad y la alienación espacio-temporal del planeamiento.....	274
C) La confusión público-privada y el urbanismo concertado como instrumento de financiación o de defraudación.....	277

D) El desarreglo entre política territorial y políticas sectoriales e infraestructurales.....	279
V. Síntomas del desgobierno del territorio	281
1. La privatización del espacio público.....	281
2. La indisciplina urbanística	282
VI. Final. Reivindicación del territorio como res extra commercium y de su gobierno como función pública indeclinable	287
VII. Bibliografía.....	291

COMUNICACIONES

Crisis del Estado de Bienestar. El papel del Derecho Administrativo. GIUSEPPE PERICU.....	297
La supresión de las licencias de actividad y de obras para la puesta en marcha de determinados comercios como medida de dinamización de la economía. M ^a CONSUELO ALONSO GARCÍA	301
I. Introducción: finalidad de la norma.....	301
II. La incidencia de la nueva medida en la legislación autonómica en materia de actividades clasificadas.....	303
1. La renuncia del Estado a dictar una norma básica en materia de actividades clasificadas y la asunción de la competencia por las Comunidades autónomas.....	303
2. ¿La conformidad A Derecho europeo de la exigencia de licencia para el ejercicio de actividades clasificadas?.....	303
III. Conclusiones.....	305
IV. Bibliografía.....	308
La politica delle infrastrutture in tempo di crisi: l'incentivazione degli investimenti privati (project bond ed agevolazioni fiscali). SANDRO AMOROSINO.....	309
Il diritto urbanistico nella decretazione d'urgenza italiana (e non solo) sulla crisi economica. ANTONIO BARTOLINI	315
I. Premessa	315
II. Diritto urbanistico e rilancio dell'attività edilizia:.....	316
1. Semplificazione delle procedure urbanistiche	317
2. L'impatto delle liberalizzazioni sulla disciplina urbanistica.....	318
3. Abolizione di regole pro concorrenziali.....	319
III. Misure di de pianificazione ed istituti di deroga urbanistica.....	319
IV. La disciplina dei diritti edificatori.....	320
V. Il disegno di legge sul consumo di suolo.....	321
VI. Conclusioni	322
VII. Bibliografía.....	322

El incierto futuro de los derechos sociales de las mujeres maltratadas.	
BEATRIZ BELANDO GARÍN	325
I. Introducción.....	325
II. Los derechos sociales como derechos subjetivos	328
III. La dificultades económicas actuales y su incidencia en los derechos de la mujeres.....	330
IV. Conclusión.....	331
V. Bibliografía.....	332
Réquiem por las cajas de ahorros españolas. La actual crisis económica como contexto y pretexto para su declive y ocaso. ANABELÉN CASARES MARCOS	333
I. Introducción.....	333
II. La especial idiosincrasia de las cajas de ahorros españolas como causa de su reciente declive y actual ocaso	334
III. La irremediable extinción de las cajas españolas y los culpables del desplome de la institución.....	338
IV. Conclusiones.....	342
V. Bibliografía básica.....	344
Crisis económica, capitalismo regulador y cooperación administrativa internacional. ENDRIUS COCCIOLO.....	345
I. Introducción. Crisis económica y Derecho Administrativo global ..	346
II. El desequilibrio del capitalismo regulador.....	350
III. Conclusiones. El impacto de la crisis en la regulación del sistema financiero y la cooperación administrativa internacional	353
IV. Bibliografía.....	355
Jurisdicción Contencioso-Administrativa y crisis. ¿Qué protección existe para el ahorrador? JESÚS CONDE ANTEQUERA, FRANCESCO DE LEONARDIS Y FABRIZIO FRACCHIA	359
I. Introducción: límites, objeto de trabajo y tres cuestiones	359
II. Crack del mercado financiero, tutela del ahorrador y devaluación del papel del juez administrativo.....	362
III. Crisis económico-financiera y devaluación del papel del juez admi- nistrativo	364
IV. La respuesta a la primera y a la segunda cuestión	365
V. Crisis y estructuración del sistema.....	366
VI. Conclusiones: posibilidades de refuerzo del papel de la Jurisdic- ción contencioso-administrativa. Tres escenarios	366
Organización administrativa y crisis económica. MIRIAM CUETO PÉREZ.....	371
I. Introducción.....	371
II. Revisión de la organización territorial del estado.....	373

1. Omnipresencia de la Unión Europea	373
2. Necesidad de revisión de la CE	374
3. Estado autonómico	376
4. Administración local	376
III. Revisión de la Administración institucional	378
IV. Conclusiones.....	380
V. Bibliografía	380
La necesidad de garantizar la certeza en los contratos públicos: a propósito de la reforma legislativa sobre su modificación. ISABEL MARÍA DE LOS MOZOS Y TOUYA.....	381
I. Introducción.....	381
II. Algunos aspectos relevantes de la nueva regulación de la Ley de Economía Sostenible	383
III. Conclusiones.....	385
IV. Bibliografía	387
El impacto de la crisis económica sobre el método jurídico (administrativo). GABRIEL DOMÉNECH PASCUAL	389
I. Introducción	389
II. Tres acuciantes necesidades	390
1. Necesidad de adoptar una perspectiva <i>de lege ferenda</i>	390
2. Necesidad de evaluar la eficacia social del Derecho.....	390
3. Necesidad de evaluar la eficiencia del Derecho	392
III. Tres insuficiencias del método jurídico tradicional	392
1. Los juristas hemos sido entrenados para trabajar, principalmente, desde una perspectiva <i>de lege data</i>	392
2. Tampoco hemos sido instruidos en la utilización de métodos empíricos	393
3. Y de economía, por lo general, sabemos bien poco	394
IV. Una propuesta.....	395
V. Referencias bibliográficas	395
La protección de las personas con discapacidad frente a la crisis del estado de bienestar. ALMA PATRICIA DOMÍNGUEZ ALONSO	397
I. Introducción. La necesidad de protección jurídica y de intervención administrativa a favor de las personas con discapacidad.....	397
II. La evolución del sistema español de protección de las personas con discapacidad: de la CE a la LIONDAU y la Ley de Dependencia..	400
III. Los recortes introducidos por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.....	403
IV. Conclusiones.....	404
V. Bibliografía	405

Simplificación del procedimiento administrativo: una respuesta idónea desde el Derecho Administrativo ante la crisis. EDUARDO GAMERO CASADO	407
I. Introducción: la simplificación administrativa incrementa la libertad y favorece la reactivación económica sin menoscabo del interés general	408
II. Delimitación conceptual: simplificación administrativa y simplificación de procedimientos	411
III. Aproximación a iniciativas de simplificación de procedimientos	413
1. En el Derecho comparado y en la Unión Europea	413
A) Las líneas de trabajo de la OCDE: <i>Better Regulation</i> y <i>Red Tape</i>	413
B) El consorcio <i>SCM Network</i>	415
C) La simplificación en el Derecho de la Unión Europea	415
D) Iniciativas en países europeos: Reino Unido, Italia, Francia y Portugal	417
2. En el plano estatal	420
3. En las Comunidades Autónomas	422
A) Castilla y León	422
B) Comunidad Valenciana	424
C) Andalucía	425
D) Cataluña	426
4. Valoración general de las iniciativas expuestas	427
IV. Instrumentos de simplificación del procedimiento administrativo	428
1. Técnicas de reducción de cargas administrativas	428
A) La cuantificación de las cargas administrativas. El <i>Standard Cost Model</i> (SCM)	428
B) La evaluación de impacto normativo (<i>Impact Assessment</i>)	430
C) Elenco de técnicas de reducción de cargas	434
2. Técnicas de racionalización y agilización del procedimiento	434
V. Límites a la simplificación del procedimiento: garantías básicas del principio contradictorio	435
VI. Metodología para la articulación de la simplificación procedimental	439
1. El rediseño funcional de los procedimientos: los planes de simplificación administrativa	439
2. La previsión de los instrumentos de simplificación en el procedimiento de elaboración de nuevas disposiciones normativas	440
VII. Bibliografía citada	441
 La problemática recepción de la economía en el derecho: el caso de la «estabilidad de precios». JORGE GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ	447
I. Planteamiento	447

II. Características del fenómeno en general.....	448
1. Una dificultad tradicional para el Derecho.....	448
2. Categorías jurídicas y realidad económica en el Derecho europeo.....	449
3. Los límites del conocimiento científico (de la economía).....	450
4. La constitucionalización de reglas económicas.....	451
III. El caso de la «estabilidad de precios».....	452
1. La recepción de la «estabilidad de precios» en el Derecho europeo.....	452
2. Análisis de la problemática que ha planteado el proceso.....	452
IV. Conclusión.....	455
V. Bibliografía.....	456
Liberalización del sector eléctrico: medidas para la protección del consumidor y lucha contra la «pobreza energética». ISABEL GONZÁLEZ RÍOS.....	459
I. Introducción.....	459
II. Las «obligaciones de servicio público», el «servicio universal», la protección de los consumidores vulnerables y «la pobreza energética» en la Directiva 2009/72/CE.....	460
1. Las «obligaciones de servicio público» en el sector eléctrico: su carácter potestativo.....	461
2. El «Derecho al Servicio Universal»: obligación para los Estados miembros.....	462
3. Medidas para proteger a los consumidores eléctricos. En especial «los clientes vulnerables» y «la pobreza energética».....	462
III. El servicio universal, los clientes vulnerables y «la pobreza energética» en el derecho interno.....	465
1. La tarifa de último recurso como «servicio universal».....	465
2. La transposición de la <i>Directiva 2009/72/CE</i> a través del <i>Real Decreto Ley 13/2012</i>	466
A) El cliente vulnerable: equiparación al consumidor eléctrico con derecho al bono social.....	466
B) Medidas de protección del consumidor eléctrico en la <i>Ley del Sector Eléctrico</i>	469
IV. Reflexión final.....	469
V. Bibliografía.....	470
La crisis económica y su influencia en las infraestructuras: el caso de las sociedades concesionarias de autopistas de peaje y de autovías de primera generación. XIMENA LAZO VITORIA.....	473
I. Introducción.....	473
II. Las medidas legislativas de apoyo a las sociedades concesionarias de autopistas y autovías.....	475

1. Primeras medidas: préstamos participativos y cuenta de compensación.....	475
2. Medidas complementarias aprobadas a fines de 2010.....	477
III. El futuro de las sociedades concesionarias de autopistas de peaje..	479
1. Las alternativas de financiación: la visión de las sociedades concesionarias.....	479
2. Medidas legislativas en proceso de aprobación.....	480
IV. Conclusiones.....	481
V. Bibliografía.....	482
Crisis económica y educación universitaria. MABEL LÓPEZ GARCÍA.....	483
I. Introducción.....	483
II. La Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades.....	485
III. La autonomía universitaria en juego.....	486
IV. Precios públicos y educación universitaria.....	488
V. Conclusiones.....	491
VI. Bibliografía.....	492
Le privatizzazioni nel processo di trasformazione del Diritto Amministrativo. Alcune osservazioni al tempo della crisi economico-finanziaria globale. MAURO MAZZA.....	493
I. Introduzione. Le tipologie di privatizzazione: dal regime pubblicistico a quello di Diritto Privato. Più stato e/o meno stato, dopo la crisi economica del 2008?.....	494
II. Il processo evolutivo delle privatizzazioni nel contesto italiano ...	497
1. La dismissione di pacchetti azionari, dalla quale deriva il mutamento del soggetto azionista, quale elemento essenziale del fenomeno delle privatizzazioni.....	497
2. La privatizzazione degli enti pubblici economici.....	500
3. Alcune questioni specifiche concernenti le società per azioni con partecipazione pubblica, fra esercizio dei poteri speciali (<i>golden share</i>) e risultati (non pienamente raggiunti) delle privatizzazioni.....	502
III. Considerazioni conclusive sulle trasformazioni delle imprese pubbliche e, di conseguenza, del Diritto Amministrativo come effetto delle privatizzazioni.....	504
IV. Riferimenti bibliografici.....	506
Crisis del estado del bienestar y servicios públicos locales: ¿de los servicios sociales a la asistencia social primaria? LUIS MIGUEZ MACHO, MARCOS ALMEIDA CERREDA Y DIANA SANTIAGO IGLESIAS.....	509
I. Introducción.....	510
II. Desarrollo.....	511
1. El discutido concepto de los servicios sociales.....	511

2. La proyectada redefinición del sistema de competencias de las entidades locales.....	514
3. La «asistencia social primaria» como nueva materia de competencia municipal y servicio mínimo obligatorio.....	417
III. Conclusiones.....	519
IV. Bibliografía.....	519
Gestione dei servizi pubblici locali e tutela delle risorse pubbliche. VERA PARISIO.....	521
I. Introduzione.....	521
II. La funzione consultiva della Corte dei Conti e gli Enti Locali: il costo del modello societario misto.....	523
III. L'evoluzione della normativa in tema di modelli di gestione dei servizi pubblici locali.....	525
1. La sentenza della Corte Costituzionale n. 325/2010.....	526
2. Il referendum abrogativa del 13-13 giugno 2011.....	527
3. L'articolo 4 del D.L. 138/2011.....	528
4. La sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2012.....	529
IV. Conclusioni.....	531
V. Bibliografía.....	532
Análisis de urgencia de las modalidades de intervención de empresas en el Real Decreto-Ley 24/2012, de 31 de agosto de reestructuración y resolución de entidades de crédito. M^a AMPARO SALVADOR ARMENDÁRIZ.....	535
I. Introducción.....	535
II. Las medidas de intervención en el RDL 24/2012.....	537
1. Marco general de la reestructuración y resolución de entidades de crédito en el RDL 24/2012, de 31 de agosto.....	537
2. El acto administrativo de valoración: algunos problemas.....	539
3. El plan de actuación en la fase de actuación temprana.....	540
4. La reestructuración y la resolución como técnicas de intervención paraconcursal.....	541
5. Las facultades de suspensión de contratos y garantías.....	544
III. Conclusiones.....	545
IV. Bibliografía.....	545
Crisi economica e processo amministrativo: riflessi delle nuove disposizioni processuali sulle finanze pubbliche. MARIA ALESSANDRA SANDULLI.....	547
I. I limiti alle azioni.....	547
II. Gli oneri economici delle parti processuali: il contributo unificato e le spese di lite.....	551

Le iniziative in materia urbanistico-edilizia assunte in Italia per contrastare la crisi economica. PAOLO STELLA RICHTER	559
I. Riassunto	559
II. Comunicazione	560
1. Introduzione.....	560
2. Svolgimento.....	560
III. Conclusioni	562
IV. Bibliografia	562