

Luis Cosculluela Montaner
Luis Medina Alcoz
(Directores)

María Hernando Rydings
(Coordinadora)

Eloísa Carbonell Porras
Luis Cosculluela Montaner
Antonio Embid Irujo
Alfredo Galán Galán
Antonio López Díaz
Manuel Rebollo Puig
Ángel Sánchez Navarro
Marcos Almeida Cerrada
Donata Borgonovo Rè

Ignacio Calatayud Prats
Jorge García-Andrade Gómez
María Hernando Rydings
Antonio Marti del Moral
Luis Medina Alcoz
Rodrigo Moreno Fuentes
Julia Ortega Bernardo
Manuel Zafra Víctor

Crisis Económica y Reforma del Régimen Local

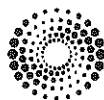
LUIS COSCULLUELA MONTANER • LUIS MEDINA ALCOZ
(Directores)

MARÍA HERNANDO RYDINGS
(Coordinadora)

Crisis Económica y Reforma del Régimen Local

ELOÍSA CARBONELL PORRAS
LUIS COSCULLUELA MONTANER
ANTONIO EMBID IRUJO
ALFREDO GALÁN GALÁN
ANTONIO LÓPEZ DÍAZ
MANUEL REBOLLO PUIG
ÁNGEL SÁNCHEZ NAVARRO
MARCOS ALMEIDA CERREDA
DONATA BORGONOVO RÈ
IGNACIO CALATAYUD PRATS
JORGE GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ
MARÍA HERNANDO RYDINGS
ANTONIO MARTÍ DEL MORAL
LUIS MEDINA ALCOZ
RODRIGO MORENO FUENTES
JULIA ORTEGA BERNARDO
MANUEL ZAFRA VÍCTOR

CIVITAS



THOMSON REUTERS

SUMARIO

	<u>Página</u>
ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS	21
PRESENTACIÓN.....	25
<i>por Luis Cosculluela Montaner</i>	
1. Cómo se ha hecho este libro	28
2. Consideraciones generales	28
2.1. <i>La crisis económica como dinamizadora de las reformas administrativas..</i>	28
2.2. <i>Los ámbitos de las reformas administrativas</i>	30
2.2.1. <i>La denominada racionalización de los servicios públicos ...</i>	31
2.2.2. <i>La política de pensiones y de retribuciones de los funcionarios públicos</i>	32
2.2.3. <i>Las reformas de las estructuras administrativas existentes</i>	32
2.3. <i>Los temas transversales.....</i>	32
3. La reforma de las entidades locales	35
3.1. <i>La reforma de la planta municipal</i>	35
3.2. <i>Los obstáculos de la reforma municipal</i>	37
3.3. <i>La determinación del pequeño municipio</i>	39
3.4. <i>Las soluciones propuestas para la reforma de la planta municipal</i>	39
3.5. <i>Ideas «de lege ferenda» para una reforma de la Administración municipal</i>	43
3.5.1. <i>Por parte del Estado</i>	43
3.5.2. <i>Por parte de la legislación autonómica</i>	44
4. La reforma de la provincia: el debate sobre la supresión de las dipu- taciones	44

PARTE PRIMERA

PERSPECTIVA GENERAL

CAPÍTULO I

CRISIS ECONÓMICA Y REFORMA LOCAL.....	49
<i>por Antonio Embid Irujo</i>	

	<u>Página</u>
1. Introducción. El permanente debate sobre la reforma del régimen local y la perversa relación entre crisis económica y reforma del régimen local	49
2. Algunas medidas sobre el régimen local adoptadas durante la crisis económica. Su significado desde la perspectiva de la improvisación y falta de reflexión con que se aprobaron algunas de ellas. La dificultad de implementar mecanismos de disciplina presupuestaria	56
3. La reforma del artículo 135 de la Constitución y las entidades locales. La referencia europea y la estabilidad presupuestaria dispuesta permiten imaginar una actividad en el futuro de los gobiernos locales notablemente distinta a la hasta ahora conocida. Nuevos argumentos para la reforma del sistema de financiación local.....	64
4. Reflexiones adicionales y un método de procedimiento: las comisiones parlamentarias de preparación de reformas trascendentales para el gobierno del país.....	69
5. Bibliografía.....	72

CAPÍTULO II

LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL EN LOS PROGRAMAS ELECTORALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

por Ángel Sánchez Navarro

1. Introducción: algunas ideas sobre los programas electorales.....	75
2. Las propuestas de reforma del régimen local en los distintos programas electorales	78
2.1. Partidos (nacionalistas) de ámbito autonómico	78
2.1.1. El Partido Nacionalista Vasco	78
2.1.2. Convergència i Unió (CiU).....	80
2.2. Partidos (minoritarios) de ámbito nacional	82
2.2.1. Izquierda Unida (IU).....	83
2.2.2. Unión, Progreso y Democracia (UPyD).....	85
3.3. Partidos (mayoritarios) de ámbito nacional.....	86
3.3.1. El Partido Popular	86
3.3.2. Partido Socialista Obrero Español (PSOE).....	89
3. A modo de conclusión	93

PARTE SEGUNDA
RACIONALIZACIÓN DEL MAPA LOCAL

CAPÍTULO III

PROBLEMÁTICA DE LA PROVINCIA COMO ENTIDAD LOCAL.....		99
	<i>por Luis Cosculluela Montaner</i>	
1. Breve referencia histórica.....		99
2. Presupuestos constitucionales de la provincia.....		101
3. Las provincias en los Estatutos de Autonomía.....		105
4. La legislación básica del Estado.....		110
5. La posición de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....		113
6. Los Estatutos reformados después de 2006.....		115
7. Los puntos débiles de la provincia.....		120

CAPÍTULO IV

LA INTERMUNICIPALIDAD, MODELO DE ESTADO. LA PROVINCIA EN EL ESTADO AUTONÓMICO.....		125
	<i>por Manuel Zafra Víctor</i>	
1. Planteamiento.....		125
2. La singladura de la provincia: de instancia necesaria para la ejecución de competencias autonómicas a su degradación como entidad local.....		128
2.1. <i>El Informe de la Comisión de Expertos y la LOAPA.....</i>		129
2.2. <i>Las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional.....</i>		133
2.3. <i>Crónica de un asedio: el empeño autonómico por socavar la autonomía provincial.....</i>		136
3. Garantía institucional y configuración constitucional de la autonomía provincial.....		155
4. Relaciones institucionales entre provincia y municipios.....		157
4.1. <i>Autonomía provincial «versus» autonomía municipal.....</i>		157
4.2. <i>El municipio y la provincia como entes integrantes de un nivel único de gobierno.....</i>		159
4.3. <i>El gobierno de la intermunicipalidad.....</i>		163

	<u>Página</u>
4.3.1. La concertación entre la provincia y los municipios	164
4.3.2. El ejemplo de la Diputación de Barcelona	166
5. Consideraciones finales	171

CAPÍTULO V

¿EXISTE UN CRITERIO SOBRE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES? ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA PROVINCIA EN ANDALUCÍA	173
<i>por Eloísa Carbonell Porras</i>	
1. ¿Otra vez la supresión de las Diputaciones provinciales?	174
2. La provincia en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 y su legislación de desarrollo	176
3. La provincia en el Estatuto de Autonomía de 2007	180
4. La provincia en la Ley de Autonomía Local de Andalucía.....	182
5. Reflexiones finales	188
6. Bibliografía.....	191

CAPÍTULO VI

LA CRISIS ECONÓMICA Y LA OPORTUNIDAD DE REDUCIR EL NÚMERO DE MUNICIPIOS	195
<i>por Manuel Rebollo Puig</i>	
1. El número de municipios españoles, las críticas generalizadas y la extendida aspiración a su reducción mediante la supresión de los de menos población.....	196
2. La supresión de municipios ante la crisis económica	197
3. La tesis generalizada según la cual la autonomía local no limita la posibilidad de suprimir municipios	199
4. Los escasos límites a la supresión de municipios en la legislación básica	200
5. La facilidad para suprimir municipios mediante fusión o absorción en la legislación autonómica	200
6. Las posibilidades de una reestructuración general	204
7. La inoperancia de las Comunidades Autónomas hasta la fecha y la posibilidad de que la crisis económica reactive la supresión de municipios. Planteamiento para su enfoque.....	205
8. Ni en España hay tantos municipios ni es una rarísima excepción....	206

	<u>Página</u>
9. Tampoco el problema está sólo ni fundamentalmente en los pequeños municipios.....	208
10. La autonomía local sí entraña límites a la supresión de municipios que ni pueden convertirse en comarcas ni pueden eliminarse libérrimamente.....	209
11. Las ventajas del mantenimiento de municipios para los pequeños pueblos.....	212
12. ¿Son un problema los pequeños municipios o los pequeños pueblos?.....	213
13. ¿Son caros e ineficientes los pequeños municipios?.....	214
14. Problemas de los minimunicipios y problemas de todos los municipios.....	215
15. La necesaria consideración de las alternativas a la supresión de municipios.....	215
16. La consagración de regímenes diferenciados y adaptados a las posibilidades y necesidades de los pequeños municipios.....	216
17. La potenciación de fórmulas de colaboración. En especial, las agrupaciones forzosas de municipios para la prestación de determinados servicios.....	218
18. Recapitulación conclusiva: necesidad de adaptaciones del mapa municipal y rechazo de la eliminación masiva de los pequeños municipios.....	221

PARTE TERCERA

FINANCIACIÓN Y ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

CAPÍTULO VII

LAS HACIENDAS LOCALES EN ESPAÑA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.....	225
<i>por Antonio López Díaz</i>	
1. El sector local en España.....	225
1.1. <i>La autonomía local en la Constitución.....</i>	<i>225</i>
1.2. <i>Pluralidad y diversidad de entidades locales.....</i>	<i>231</i>
1.3. <i>Aspectos financieros generales del sector local español.....</i>	<i>232</i>
2. Los ayuntamientos en España: aspectos financieros.....	238

	<u>Página</u>
2.1. <i>La heterogeneidad de los municipios españoles</i>	238
2.2. <i>El sistema de financiación municipal</i>	240
2.3. <i>Diagnóstico financiero de las finanzas municipales</i>	242
2.3.1. Escasa financiación por habitante	242
2.3.2. Un sistema de recursos propios poco elástico	243
2.3.3. La importancia de las transferencias	249
2.3.4. Unas limitadas posibilidades de acudir al endeudamiento.....	251
2.3.5. Magnitudes financieras relevantes	255
3. Algunas propuestas de futuro	256
3.1. <i>Racionalización de las entidades locales</i>	256
3.2. <i>Propuestas para la mejora de situación financiera de los ayuntamientos</i>	258
3.2.1. Tasas y precios públicos.....	258
3.2.2. Reformulación de los impuestos	260
3.2.2.1. Tributos cedidos.....	260
3.2.2.2. Tributos propios.....	261
3.2.3. Transferencias.....	265
4. Bibliografía	267

CAPÍTULO VIII

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	271
<i>por Antonio Marti del Moral</i>	
1. Introducción	271
2. El procedimiento de reforma	274
3. La exposición de motivos	276
4. La vinculación del principio a todas las Administraciones públicas	279
5. El límite al déficit estructural	281
6. Los límites para emitir deuda pública	284
7. Los supuestos excepcionales a los límites de déficit estructural y de deuda pública	285
8. La Ley Orgánica de desarrollo	287
9. La aplicación efectiva del principio de estabilidad presupuestaria a las Comunidades Autónomas	289
10. Recapitulación	290

	<u>Página</u>
CAPÍTULO IX	
LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA A LAS ENTIDADES LOCALES	293
<i>por Jorge García-Andrade Gómez</i>	
1. Planteamiento	294
2. La introducción de la disciplina presupuestaria en la Ley Fundamental de Bonn	296
3. El sometimiento de las entidades locales al principio de estabilidad presupuestaria	300
4. La exigencia de equilibrio presupuestario a las entidades locales	302
4.1. <i>¿Equilibrio presupuestario nominal o estructural?</i>	302
4.2. <i>Sobre el tratamiento diferenciado a las entidades locales</i>	306
4.3. <i>El potencial transformador del principio de estabilidad presupuestaria</i> ...	307
5. Límite al endeudamiento público local y prioridad en el pago de la deuda pública	310
5.1. <i>La limitación de endeudamiento de las entidades locales</i>	310
5.2. <i>La cláusula de la prioridad en el pago</i>	311
5.2.1. <i>Alcance objetivo de la cláusula</i>	311
5.2.2. <i>Alcance subjetivo de la cláusula</i>	313
6. La habilitación para superar los límites en situaciones excepcionales	316
7. Consideración sobre los territorios históricos	317
8. Bibliografía	323

PARTE CUARTA

COMPETENCIAS Y GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES

CAPÍTULO X	
CRISIS ECONÓMICA Y COMPETENCIAS IMPROPIAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES	329
<i>por Alfredo Galán Galán</i>	
1. Identificación de los problemas derivados de las competencias impropias	329

	<u>Página</u>
2. Las competencias impropias como competencias de sustitución	333
2.1. <i>Primera hipótesis: Existencia de competencia local</i>	<i>334</i>
2.1.1. Técnica de la sustitución intersubjetiva	334
2.1.2. Cláusula de competencia general.....	338
2.1.3. Cláusula de competencia complementaria	339
2.2. <i>Segunda hipótesis: inexistencia de competencia local.....</i>	<i>340</i>
2.2.1. La gestión de negocios ajenos sin mandato	341
2.2.2. La prohibición del enriquecimiento injusto o sin causa.....	344
2.2.3. Responsabilidad patrimonial por enriquecimiento injusto o sin causa	345

CAPÍTULO XI

SOCIEDADES LOCALES, SERVICIO PÚBLICO E INSOLVENCIA..... 347

por Ignacio Calatayud Prats

1. Planteamiento.....	347
2. ¿Hay sociedades públicas insolventes?.....	350
3. ¿Pueden las sociedades públicas tener la consideración de entes de Derecho público a efectos concursales?	355
3.1. <i>La relación de dependencia con la Administración matriz</i>	<i>356</i>
3.2. <i>La actividad de servicio público</i>	<i>363</i>
4. Supuestos de equiparación de sociedades de servicio público a entes de Derecho público en la legislación administrativa	366
4.1. <i>Contratación con terceros</i>	<i>366</i>
4.2. <i>Encomienda de gestión o autoprovisión de servicios</i>	<i>369</i>
4.3. <i>El IVA.....</i>	<i>371</i>
4.4. <i>Reglamentación del servicio público</i>	<i>373</i>
4.5. <i>Endeudamiento</i>	<i>374</i>
4.6. <i>Servicio público y tasas</i>	<i>374</i>
5. Desajustes derivados de la proyección del Derecho concursal sobre las sociedades públicas de servicio público	379
5.1. <i>Las facultades de administración y disposición sobre la sociedad pública insolvente, en general.....</i>	<i>379</i>

SUMARIO

	<u>Página</u>
5.2. <i>La aportación de bienes de la Administración a la sociedad</i>	381
5.3. <i>La enajenación y el embargo de los bienes de la sociedad</i>	384
6. Consideraciones finales	389

PARTE QUINTA
PERSPECTIVA COMPARADA

CAPÍTULO XII

ITALIA: LA REFORMA DEL SISTEMA PROVINCIAL	393
<i>por Donata Borgonovo Rè</i>	
1. Un poco de Historia: Desde el Estado unitario a la Constitución republicana	393
2. Hacia la reforma de las autonomías locales	397
3. La provincia en la reforma constitucional de 2001	400
4. ¿Cuál es el futuro de las provincias italianas?	403
5. El problema del Defensor cívico territorial	410

CAPÍTULO XIII

PORTUGAL: EL DEBATE SOBRE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	415
<i>por Marcos Almeida Cerredá</i>	
1. Introducción	415
2. Una somera, aunque poliédrica, aproximación a la Administración local portuguesa	418
2.1. <i>Premisa</i>	418
2.2. <i>Un esbozo histórico</i>	418
2.3. <i>Un apunte normativo</i>	421
2.3.1. Descripción del marco constitucional y legal, en general ...	421
2.3.2. La definición de las entidades locales y la garantía de su existencia y autonomía	423
2.3.3. La taxonomía de entidades locales	423

	<u>Página</u>
2.3.4. La estructura de las entidades locales	425
2.3.5. Las potestades y competencias de las entidades locales...	426
2.3.6. Los medios de las entidades locales	429
2.3.7. Recapitulación.....	430
2.4. <i>Un bosquejo estadístico</i>	431
3. Los términos del actual debate sobre la reforma de la Administración local en Portugal	433
3.1. <i>El contexto general</i>	433
3.2. <i>Los ejes de la reforma planteada por el Gobierno luso</i>	436
3.2.1. La reorganización del mapa local.....	436
3.2.2. La redefinición del esquema competencial de las Administraciones territoriales	438
3.2.3. La reconversión del sector empresarial local.....	441
3.2.4. La reestructuración de los gobiernos locales	442
4. Epílogo	443
5. Bibliografía	445

CAPÍTULO XIV

ALEMANIA: REFORMAS DE LA LEGISLACIÓN DE RÉGIMEN LOCAL EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA	447
<i>por Julia Ortega Bernardo</i>	

1. El reflejo de la crisis financiera y económica en la estructura de la planta local y en la distribución de competencias entre las diferentes organizaciones que componen el régimen local alemán	447
1.1. Elementos esenciales de la estructura de la planta de los gobiernos locales y de la distribución de competencias locales en el sistema alemán.....	449
1.2. Presupuestos constitucionales de la integración del régimen local en los «Länder»	453
1.3. Los procesos de reforma territorial centrados en las estructuras organizativas supramunicipales, en los «Kreise»	457
2. El impacto de la crisis en la asignación de competencias a los entes locales y su ejercicio: «El principio de conexión» y las medidas sobre financiación y equilibrio presupuestario	462

	<u>Página</u>
3. La influencia de la crisis en el ejercicio de la actividad empresarial por parte de los municipios	465
4. Bibliografía	469
 CAPÍTULO XV	
INGLATERRA: NUEVAS INICIATIVAS SOBRE RÉGIMEN LOCAL. DESCENTRALIZACIÓN Y LUCHA CONTRA LA CRISIS ECONÓMICA	473
<i>por María Hernando Rydings</i>	
1. Aproximación al régimen local inglés	473
1.1. <i>Fuentes normativas</i>	475
1.2. <i>Mapa local</i>	477
1.3. <i>Organización y competencias</i>	481
1.4. <i>Autonomía financiera</i>	484
2. La reforma del régimen local inglés en la actualidad	487
2.1. <i>El «Localism Act», de 15 de noviembre de 2011</i>	487
2.2. <i>El nuevo sistema de financiación de las entidades locales: el «Local Government Finance Bill»</i>	489
 CAPÍTULO XVI	
IRLANDA: CRISIS ECONÓMICA Y GOBIERNO LOCAL	493
<i>por Rodrigo Moreno Fuentes</i>	
1. Introducción	493
2. Orígenes y desarrollo histórico del Gobierno local irlandés	499
3. El modelo actual de Gobierno local en Irlanda	502
3.1. <i>Las fuentes</i>	502
3.2. <i>La planta y la organización local</i>	505
3.3. <i>Competencias y financiación</i>	510
3.3.1. <i>Las competencias generales</i>	511
3.3.2. <i>Las competencias estatutarias</i>	514
3.3.3. <i>Financiación</i>	516
3.4. <i>Los controles</i>	520
3.4.1. <i>Los controles administrativos</i>	520
3.4.2. <i>El control judicial</i>	522

	<u>Página</u>
4. Las medidas contra la crisis en el ámbito local.....	523
4.1. <i>Reformas realizadas y medidas propuestas</i>	<i>524</i>
4.2. <i>Las propuestas de reestructuración financiera del Gobierno local</i>	<i>525</i>
4.3. <i>Las propuestas políticas de reforma del Gobierno local.....</i>	<i>527</i>