

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO	21
ÍNDICE DE AUTORES	25
ABREVIATURAS	27

I. LEGISLACIÓN DE CRISIS: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL, LÍMITES Y EFECTOS SOBRE LOS ORDENAMIENTOS AUTONÓMICOS

PRIMERA PONENCIA

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA. SU ALCANCE Y LÍMITES	37
Por Manuel Medina Guerrero	

I. El origen de la reforma del artículo 135 CE	37
II. ¿Qué grado de disciplina fiscal es constitucionalmente exigible desde la incorporación del principio de estabilidad presupuestaria?	40
1. La remisión al Derecho de la Unión Europea: La constitucionalización de los límites de déficit y deuda establecidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La singularidad del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria	40
2. La habilitación al legislador orgánico para endurecer el límite de déficit impuesto por la Unión Europea	42
3. El margen de maniobra del legislador orgánico para concretar los supuestos excepcionales que permiten eludir los límites de déficit y deuda	43

III. ¿Permite el reformado artículo 135 CE al Estado ampliar o intensificar sus instrumentos de control sobre las Comunidades Autónomas?	
¿Hasta dónde puede hacerlo?	44
1. La habilitación para adoptar medidas coercitivas en caso de incumplimiento de la disciplina fiscal	44
2. Los supuestos dudosos: las competencias normativas sobre los tributos cedidos; las facultades de la comisión de expertos	48
IV. ¿Puede expandir el legislador orgánico el ámbito de la disciplina fiscal al desarrollar el principio constitucional de estabilidad presupuestaria? ...	51
1. La denominada “regla de gasto”	51
2. La incorporación de la “deuda comercial” al sistema de disciplina fiscal	53

COMUNICACIONES A LA PRIMERA PONENCIA

ALCANCE DEL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA PRIORIDAD DEL PAGO DE LA DEUDA PÚBLICA	59
Por José María Castro Pascual	

I. El nuevo artículo 135.3 de la Constitución	59
II. La proclamación del principio en el texto constitucional resultante de la reforma	61
1. Significado de la expresión	61
2. Alcance de la expresión	62
III. El escaso desarrollo del principio en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	64
IV. Incidencia del principio en la legislación ordinaria vigente	66
1. Ley General Presupuestaria	67
2. Legislación aplicable a las Administraciones locales	67
3. Balance provisional de la nueva prelación de pagos	68
V. Excurso sobre la intervención del Estado sobre las Comunidades Autónomas y su posible incidencia en el principio de prioridad absoluta en el pago de la deuda pública	69
VI. Consideraciones finales	71

EL IMPACTO DE LA LEGISLACIÓN DE CRISIS SOBRE EL SERVICIO PÚBLICO UNIVERSITARIO ¿EN PRO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA?	73
Por M. ^a Dolores Rego Blanco	
I. Planteamiento	74
II. Estabilidad presupuestaria y empleo público universitario	75
1. La incidencia sobre el gasto de personal	76
2. La incidencia sobre la oferta pública de empleo	77
III. Las causas de las disfunciones de las medidas de estabilidad presupuestaria en el ámbito universitario	79
IV. La repercusión de la legislación anticrisis en la autonomía universitaria ...	82
V. La jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla	84
VI. Conclusiones	87

SEGUNDA PONENCIA

LA CONTROVERSIA ENTRE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y EL TRIBUNAL SUPREMO SOBRE LOS EFECTOS DE LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN BÁSICA DEL ESTADO EN LAS LEYES AUTONÓMICAS	89
Por Eliseo Aja Fernández	
I. Planteamiento	89
II. El contexto de la controversia	93
III. La consolidación de las dos posiciones	97
IV. Los argumentos de las dos posiciones	100
1. La posición del TC: inconstitucionalidad sobrevenida y nulidad	100
2. La posición del TS: cláusula de prevalencia y desplazamiento de las leyes autonómicas contrarias a la legislación básica posterior	102
V. Conclusión ¿cómo resolver el problema?	105
1. ¿Un debate sobre ventajas e inconvenientes?	106
2. Una interpretación de la Constitución	107
3. La dificultad de una solución diferente a la actual sin reforma de la Constitución	108

COMUNICACIONES A LA SEGUNDA PONENCIA

CONSIDERACIONES ACERCA DE LA REFORMA OPERADA POR LEY 8/2013, DE 26 DE JUNIO, DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS, EN MATERIA DE CONDICIONES BÁSICAS DE LA IGUALDAD REGULADAS EN EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO ... 111

Por Juan José González López

I. Introducción	111
II. Análisis de las modificaciones	113
III. Conclusiones	118

II. INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN DE CRISIS EN EL MODELO DE ESTADO

MESA REDONDA PRIMERA. AFECCIÓN A LA POSICIÓN
INSTITUCIONAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

LA SUPRESIÓN DE ÓRGANOS AUTONÓMICOS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA 121 |

Por José Antonio Montilla Martos

I. Planteamiento	121
II. La propuesta de supresión de órganos autonómicos	122
1. La crisis económica y la reforma constitucional del artículo 135 CE	122
2. Su incidencia en la organización institucional autonómica	124
III. Razones de fondo y de forma para rechazar la supresión de órganos autonómicos	126
1. El rechazo a la forma en que se plantea la supresión de órganos autonómicos ..	126
2. El rechazo a la propuesta de supresión de órganos autonómicos por razones de fondo	128
IV. Conclusiones	137

MESA REDONDA SEGUNDA. LA REFORMA LOCAL

LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL: LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES	139
Por Concepción Barrero Rodríguez	
I. Introducción	140
II. El punto de partida: las competencias de los municipios en la Ley de 1985	141
III. Las competencias municipales en la LRSAL	143
1. La alteración sustancial del modelo de 1985 en el origen de la reforma. Su modificación en el curso de la elaboración y tramitación de la Ley	143
2. Las competencias de los Municipios en la LBRL tras la reforma de 2013	148
2.1. El mantenimiento de la clasificación establecida en la Ley de 1985 a pesar de las importantes reformas introducidas	148
2.2. Los servicios municipales del artículo 26. Las dudas planteadas por la nueva regulación	149
a) La modificación en los servicios de prestación obligatoria	149
b) La función de coordinación atribuida a las Diputaciones sobre los servicios de los Municipios de menos de 20.000 habitantes	150
c) El mantenimiento de los servicios por los Municipios. El “coste efectivo” de los servicios públicos	153
d) Valoración final. ¿Respeto el artículo 26.2 la autonomía local y las competencias autonómicas sobre el régimen local?	154
2.3. Las competencias del artículo 25 de la LBRL	156
a) La modificación de los ámbitos materiales del apartado 2.º	157
b) Las materias establecidas en el artículo 25.2 ¿Constituyen una lista cerrada?	159
c) Los nuevos requisitos para la atribución de competencias propias	166
2.4. Las competencias delegadas	167
2.5. Las competencias distintas de las propias y de las delegadas	168
a) Identificación y condiciones para su ejercicio	168
b) Las competencias existentes a la entrada en vigor de la Ley	172
IV. Algunas consideraciones finales	175

LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES Y LA REORDENACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL EN LA LEY 37/2013, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL (LRSAL)	179
Por Luis Enrique Flores Domínguez	
I. Los modos de gestión de los servicios públicos locales	180
1. El largo proceso hacia la unificación de los modos de gestión de los servicios públicos locales	180
2. Los modos de gestión de los servicios públicos locales en el Ordenamiento Jurídico de Andalucía	183
2.1. La Ley de Autonomía Local de Andalucía	184
2.2. La extraña regulación de las sociedades cooperativas andaluzas como prestadoras de servicios públicos locales	188
3. La gestión de los servicios públicos locales en la LRSAL	191
3.1. Regulación normativa	191
3.2. La reducción de la discrecionalidad en la elección de las formas de gestión	193
3.3. Una puntualización respecto de la sociedad mercantil íntegramente de titularidad pública	197
3.4. La nueva regulación de la iniciativa pública local	198
II. La reordenación del sector público local	200
1. La necesidad de racionalización del sector público	200
2. La estabilidad presupuestaria, un nuevo objetivo para las Administraciones Públicas	202
3. Medidas coyunturales forzosamente racionalizadoras: los planes de ajuste y los planes de equilibrio financiero	205
4. Medidas de racionalización contempladas en la LRSAL	206
4.1. Consideraciones generales	206
4.2. Las medidas concretas de redimensionamiento de la disposición adicional novena LRSAL	207
4.3. Algunas cuestiones en relación con la aplicación de las medidas de redimensionamiento	211
4.4. Otras medidas para racionalizar el gasto del sector público local	212

COMUNICACIONES A LA MESA REDONDA SEGUNDA

LA FINANCIACIÓN DE LOS MUNICIPIOS TURÍSTICOS DENTRO DE LA LEY REGULADORA DE HACIENDAS LOCALES, EL DECRETO 70/2006, DE 21 DE MARZO Y LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL 215

Por Gonzalo Cabrera Sáenz de Cabezón

- I. El artículo 125 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales 215
- II. El Decreto 158/2012, de 28 de mayo, de Municipio Turístico, modificado por Decreto 70/2006, de 21 de marzo 217
- III. La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y la Financiación de los Municipios 220
- IV. Postura del Parlamento de Andalucía aprobando las resoluciones consecuencia de la comunicación del Consejo de Gobierno, 9-14/CCG-000001, sobre el Estado de la Comunidad 223
- V. Comunicación a la Mesa Redonda Segunda 223

LA INCIDENCIA DEL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA SOBRE EL RÉGIMEN DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LOS MUNICIPIOS 225

Por Francisco Toscano Gil

- I. La estabilidad presupuestaria como justificación de la reforma del régimen de atribución de competencias a los municipios 225
- II. Las competencias propias 229
 - 1. La nueva configuración del artículo 25.2 LBRL 229
 - 2. Los requisitos para la determinación de competencias municipales propias 231
- III. Las competencias delegadas 233
 - 1. La regulación de la delegación de competencias común a todas las entidades locales 233
 - 2. La regulación de la delegación de competencias a los municipios 234
 - 2.1. Fines y requisitos de la delegación 234
 - 2.2. Objeto de la delegación 236
 - 2.3. Garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas 236
 - 2.4. Ejercicio y control de la delegación 237
 - 2.5. Revocación o renuncia a la delegación 238
- IV. Las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación 239

LA REFORMA LOCAL EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES: LA COMPETENCIA DE PREVENCIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL EN MATERIA DE MENORES	243
Por José María Gómez-Calero Valdés	

I. Planteamiento	243
II. El concepto de servicio social en nuestra legislación actual	244
III. Los programas de tratamiento a familias con menores	245
IV. La competencia en materia de prevención y reinserción social de menores: competencia autonómica o municipal	247
V. Los servicios sociales en la LRSAL	253
VI. Especial referencia al Decreto-Ley 7/2014, de medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL	255

III. INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN DE CRISIS EN LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS CIUDADANOS

MESA REDONDA TERCERA. UNIDAD DE MERCADO

LOS NUEVOS CAUCES PROCEDIMENTALES EN LA DEFENSA DE LA UNIDAD DE MERCADO: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO (Texto de la conferencia impartida en las XVI Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía)	263
Por José Antonio Montero Fernández	

I. Reformulación del modelo social y jurídico	263
II. La proyección del cambio en el orden jurídico español	264
III. La modificación constitucional indirecta	266
IV. La imposición del Derecho europeo	267
V. La Ley 20/2013: al párrafo del Derecho europeo	268
VI. Las garantías procedimentales	269

**COMUNICACIÓN SOBRE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE,
DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO** 271
Por Mónica Ortiz Sánchez

I. Introducción 271
II. Estructura de la norma 273
III. Garantía al libre establecimiento y circulación 276
IV. Principio de eficacia territorial de las normas 278
V. Competencias del Estado para dictar esta norma 279
VI. Las leyes de armonización: una posibilidad poco explorada 290
VII. Conclusiones 293

COMUNICACIONES A LA MESA REDONDA TERCERA

**LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO, LIBERTAD DE HORARIOS Y
FISCALIDAD EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS** 295
Por Carlos García de la Rosa

**I. Planteamiento general: las reformas legislativas del Estado para la
unidad de mercado** 295
II. Libertad de establecimiento y horarios comerciales 298
III. Libertad de establecimiento y fiscalidad en las Comunidades Autónomas ... 305

LEGISLACIÓN DE CRISIS Y DERECHO PENAL 311
Por José Manuel Delgado Utrera

I. Justificación 311
II. Qué es la legislación de crisis 311
III. Legislación de crisis y derecho penal 312
IV. Legislación de crisis y delito fiscal 315
 1. El nuevo tipo agravado 316
 2. El tipo privilegiado 317
 3. La nueva regularización 318
 4. La continuación del procedimiento tributario 323
V. Conclusión 325

MESA REDONDA CUARTA. ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE

INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN DE CRISIS EN LOS DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS CIUDADANOS. ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE	327
Por Rosa Elena Martínez Díaz	

I. Consideración preliminar	327
II. Primer hito	335
III. Segundo hito	337
IV. Tercer hito	361
V. Cuarto hito	365
VI. Quinto hito	366

¿CANTAREMOS TAMBIÉN “FRACKING USA”? EL FRACKING, UN DILEMA EN LA CRISIS COMO DESAFÍO PARA EL DERECHO AMBIENTAL	369
Por Jesús Jordano Fraga	

I. El impacto del <i>fracking</i> en el medio ambiente y en las fuentes energéticas .	369
II. La legislación <i>anti-fracking</i>. El fracking ante el Tribunal Constitucional ..	372
1. La legislación <i>anti-fracking</i> en Europa y en la legislación autonómica	372
2. El <i>fracking</i> ante el Tribunal constitucional	375
3. <i>Status quaestionis</i> del <i>fracking</i> en la legislación ambiental estatal y de la Comunidad Autónoma de Andalucía	381
III. Perspectivas: recogiendo el guante verde arrojado por el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas	385

COMUNICACIONES A LA MESA REDONDA CUARTA

BREVE ESTUDIO DE PRINCIPALES ASPECTOS DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA	393
Por Luisa Wic Galván	

I. La eficiencia energética: concepto	395
II. La eficiencia energética: ventajas	396
III. Eficiencia energética: transversalidad	397
IV. La eficiencia energética y el transporte	401

V. La eficiencia energética e industria. Las auditorías energéticas, los sistemas de gestión y los certificados energéticos	404
VI. La eficiencia y la edificación	409
VII. La eficiencia y la Administración Pública	414
VIII. Conclusiones	417

LA INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN DE CRISIS SOBRE LAS ENERGÍAS RENOVABLES

Por Roberto Galán Vioque

I. Introducción	419
II. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables	420
III. La apuesta de la Unión Europea por las energías renovables	422
IV. El impacto de las medidas anticrisis sobre el régimen jurídico de las energías renovables	423
1. La centralización en el Estado de competencias en materia de energías renovables	423
2. Las medidas de recorte aplicadas al sistema español de apoyo a las energías renovables	426

BIBLIOGRAFÍA