

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2009



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES

2010

ORGANIZACIÓN DEL ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2009

Dirección: Francisco VELASCO CABALLERO. *Director del Instituto de Derecho Local (UAM).*

Consejo de Redacción:

Marcos ALMEIDA CERREDA. *Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo (Universidad de Santiago de Compostela).*

Begoña ÁLVAREZ MENÉNDEZ. *Asesora Jurídica de Disciplina Urbanística, Ayuntamiento de Majadahonda.*

Tomás CANO CAMPOS. *Profesor Titular de Derecho Administrativo (UCM).*

Eloísa CARBONELL PORRAS. *Profesora Titular de Derecho Administrativo (UCM). Catedrática (A.).*

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO. *Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo (UAM).*

Juan Carlos CORRALES GUILLÉN. *Director General del Instituto de Formación y Estudios del Gobierno Local de Madrid, Ayuntamiento de Madrid.*

Ana DE MARCOS FERNÁNDEZ. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM).*

María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR. *Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (UAM).*

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM).*

Andrés GARCÍA MARTÍNEZ. *Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario (UAM).*

Domingo J. JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS. *Becario FPU-MEC (UAM).*

Zaida LÓPEZ CÁRCAMO. *Investigadora del Instituto de Derecho Local (UAM).*

Diego MARÍN-BARNUEVO FABO. *Catedrático de Derecho Financiero y Tributario (UC3M).*

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ. *Becario FPU-MEC (UAM).*

Luis MEDINA ALCOZ. *Profesor Titular de Derecho Administrativo (UCM).*

Carmen NAVARRO GÓMEZ. *Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política (UAM).*

Julia ORTEGA BERNARDO. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM).*

Cayetano PRIETO ROMERO. *Director General de Organización y Régimen Jurídico, Ayuntamiento de Madrid.*

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM).*

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO. *Catedrático de Derecho Administrativo (UAM).*

Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ. *Fiscal.*

Sofía SIMOU. *Becaria FPU-MEC (UAM).*

Consejo Asesor:

Antonio AVILÉS GARCÍA. *Primer Teniente de Alcalde, Ayuntamiento de Tres Cantos.*

Juan BRAVO RIVERA. *Tercer Teniente de Alcalde, Ayuntamiento de Madrid.*

José Antonio CARNEVALI RAMÍREZ. *Concejal de Recursos Humanos y Régimen Interior, Ayuntamiento de Majadahonda.*

Concepción VILLALÓN BLESA. *Cuarta Teniente de Alcalde, Ayuntamiento de Alcobendas.*

Julia MARTÍN NAVESO. *Concejala Delegada de Recursos Humanos y Concejala Delegada de la Junta de Gobierno Local, Ayuntamiento de Leganés.*

Secretaría de Redacción:

Silvia DIEZ SASTRE. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM), Secretaria académica del Instituto de Derecho Local (UAM).*

	Pág.
ESTUDIO INTRODUCTORIO	
Crisis económica y Derecho local	25
Francisco VELASCO CABALLERO	
<i>Director del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción.....	26
II. Los gobiernos locales como sujetos pasivos de la crisis económica	28
III. Los gobiernos locales como agentes de la política económica general	32
1. Fondos estatales gestionados por entidades locales	32
2. Supresión de las licencias municipales de actividad o apertura	38
IV. Bibliografía	41

ESTUDIOS

La transposición de la Directiva de Servicios en las entidades locales	45
Ricardo RIVERO ORTEGA	
<i>Profesor Titular de Derecho Administrativo, Catedrático (acreditado) de la Universidad de Salamanca</i>	
I. La difícil transposición de la Directiva de Servicios en un Estado multidescentralizado (en crisis) y el papel de las entidades locales en la realización de la integración europea	46
II. Reformas normativas: impacto de la Directiva de Servicios sobre el régimen local y las ordenanzas municipales.....	50
III. Reformas organizativas: cambios en el aparato de control (previo-posterior; ¿público-privado?) y necesidades de mayor coordinación	61
IV. Reformas procedimentales: descarga burocrática, agilización, administración electrónica y ¿silencio positivo?	63
V. Conclusiones: Balance provisional del grado de cumplimiento de la Directiva de Servicios en las entidades locales españolas; desafíos y oportunidades	65
VI. Bibliografía	66
Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades	71
Cayetano PRIETO ROMERO	
<i>Director General de Organización y Régimen Jurídico del Ayuntamiento de Madrid</i>	

	Pág.
I. Introducción: diagnóstico de la situación que ha motivado la colaboración con entidades privadas.....	72
II. Las causas que motivan la colaboración de entidades privadas en el ejercicio de funciones públicas	74
1. Antecedentes	76
III. El sistema de colaboración público-privada para la gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades en la OGLUA.....	79
1. Líneas generales del sistema	79
2. Objeto y finalidad	81
3. Actividades excluidas	82
4. Régimen jurídico.....	82
5. Funciones públicas asignadas a las entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas: el certificado de conformidad	83
6. Acción inspectora municipal.....	85
7. Gestión sujeta a contraprestación: idea rectora de no empeorar la situación del particular	85
8. Sistemas de acreditación y autorización.....	86
8.1. Acreditación.....	88
8.1.1. Requisitos para la acreditación.....	88
8.1.2. Denegación de la acreditación	89
8.1.3. Vigencia y coste de la acreditación.....	89
8.1.4. Modificación, retirada y suspensión de la acreditación.....	89
8.1.5. Responsabilidad de la entidad de acreditación	90
8.2. Autorización administrativa. Registro	91
8.2.1. Obtención de la autorización administrativa	91
8.2.2. Suspensión y extinción de la autorización.....	92
9. Obligaciones de las entidades colaboradoras en la gestión de licencias urbanísticas.....	93
10. Supervisión y control de las ECLU	94
11. Los procedimientos de gestión de las licencias de actividades: aspectos generales.....	95
11.1. El nuevo esquema de procedimientos para la gestión de las licencias urbanísticas de actividades y de las comunicaciones previas	96
11.2. El certificado de conformidad	98
11.3. Exclusividad de la actuación de la ECLU	99
11.4. El procedimiento de licencias para la implantación o modificación de actividades.....	101
11.4.1. Fundamento legal	101
11.4.2. Objeto	102

	Pág.
11.4.3. Tramitación ante la ECLU	103
11.4.4. Tramitación del procedimiento administrativo	106
IV. Bibliografía	113
La evaluación del desempeño de los empleados públicos. En particular, el establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño en las Administraciones locales	115
Marcos ALMEIDA CERREDA	
<i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela</i>	
I. Introducción	116
II. La regulación de la evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público	123
1. La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público....	123
2. Análisis de la regulación de la evaluación del desempeño contenida en el artículo 20 del Estatuto Básico del Empleado Público	125
2.1. Concepto	125
2.2. Carácter	127
2.3. Ámbito subjetivo.....	128
2.4. Criterios.....	129
2.4.1. El principio de transparencia	129
2.4.2. El principio de objetividad	130
2.4.3. El principio de imparcialidad	131
2.4.4. El principio de no discriminación	131
2.4.5. El principio de respeto de los derechos de los empleados públicos	132
2.5. Efectos	133
2.5.1. Los efectos de la evaluación en la carrera profesional	133
2.5.2. Los efectos de la evaluación en la formación	134
2.5.3. Los efectos de la evaluación en la provisión de puestos de trabajo.....	136
2.5.4. Los efectos de la evaluación en las retribuciones complementarias	138
III. Las competencias normativas sobre función pública y la disciplina de la evaluación del desempeño por las administraciones locales	139
1. La reserva de Ley en materia de función pública y su cobertura	139
2. El desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público en materia de evaluación del desempeño por parte de las Administraciones locales.....	143
IV. Apuntes para el diseño de un modelo de evaluación del desempeño	146

	Pág.
1. Premisas	146
2. Bases para la articulación de un modelo de evaluación del desempeño	147
2.1. La delimitación del objeto de la evaluación	147
2.2. Los responsables de la evaluación	150
2.2.1. El Departamento de Recursos Humanos	151
2.2.2. La Comisión de Evaluación	151
2.2.3. La Comisión de Reclamaciones	153
2.3. El procedimiento de evaluación	154
3. Indicaciones para el proceso de implantación de un sistema de evaluación del desempeño	155
3.1. Reforzar la organización interna y buscar sinergias en el exterior	155
3.2. Concienciar sobre la necesidad y conveniencia de la implantación del sistema y buscar el consenso sobre el mismo	155
3.3. Planificar y difundir el sistema a adoptar	156
3.4. Implantar de modo progresivo el sistema	156
V. Bibliografía	157
Las participaciones locales en ingresos de las Comunidades Autónomas: una cuestión pendiente	159
Juan ZORNOZA PÉREZ <i>Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Carlos III de Madrid</i>	
I. Introducción	160
II. La suficiencia como principio estructural de la financiación de las Entidades locales: necesidad de desarrollar la totalidad de los recursos que la garantizan	165
III. Los títulos competenciales que legitiman la intervención del Estado en materia de Haciendas locales: especial referencia a las medidas que implican coordinación entre las distintas Haciendas Públicas	171
IV. Hacia una nueva regulación de las PICAs y los instrumentos normativos para llevarla a cabo	177
1. Una primera propuesta de reforma en la regulación estatal de las PICAs: integración de los impuestos cedidos en su base de cálculo	179
2. Las reformas legislativas necesarias para integrar los impuestos cedidos en la base de cálculo de las PICAs	182
V. Organización institucional: la conveniencia de incorporar a las Entidades locales al Consejo de Política Fiscal y Financiera	190
VI. Conclusiones	192
VII. Bibliografía	193

	Pág.
Los municipios en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia.....	195
Juan Antonio RAMOS GALLARÍN	
<i>Profesor TEU Interino de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos</i>	
I. Introducción.....	196
II. El sistema para la autonomía y la atención a la dependencia (SAAD).....	198
1. La LAPAD en el sistema español de bienestar	198
2. El SAAD: Aspectos básicos.....	200
2.1. Los actores	200
2.2. Los servicios y prestaciones económicas.....	200
2.3. Niveles de protección y financiación del SAAD.....	201
2.4. Los mecanismos institucionalizados de relación.....	202
III. Los municipios en el SAAD.....	203
1. Caracterización del nivel político-administrativo local	203
2. Recursos y papeles	206
3. Los actores en el SAAD	209
3.1. La Administración General del Estado	209
3.2. Las Comunidades Autónomas.....	209
3.3. Los Gobiernos locales.....	210
3.4. Las empresas y las organizaciones del tercer sector	214
4. La aplicación de la LAPAD y sus implicaciones para los municipios	214
IV. Conclusiones	217
V. Bibliografía.....	218
Más gestores y fiscalizadores que alcaldes. El legado del nuevo laborismo en el sistema de gobiernos locales.....	221
Chris GAME	
<i>Instituto de Estudios de Gobierno Local (INLOGOV) de la Universidad de Birmingham, Inglaterra</i>	
I. Sobre los cronistas.....	222
II. El pasado es un país extraño.....	224
III. La agenda de modernización del Gobierno local	226
IV. Las políticas de modernización apuntaban a la mejora del servicio	227
1. La política del «Best Value-BV»	227
2. La evaluación global de funcionamiento (CPA)	228
3. Acuerdos de Servicio Público Local (<i>Local Public Service Agreements-LPSAs</i>).....	231
4. Acuerdos de Área Local (LAAs)	231
V. Políticas de modernización destinadas a la renovación democrática.....	232
1. La Autoridad del Gran Londres y el alcalde de Londres	233

	Pág.
2. Los acuerdos de gestión política de los ayuntamientos y los alcaldes electos...	233
3. Aumentar la participación electoral y la diversidad de los concejales	235
VI. La financiación local. Los pecados de omisión.....	236
VII. El legado del nuevo laborismo	238
VIII. Bibliografía	238

INFORMES SECTORIALES

Organización y régimen jurídico	243
Silvia DÍEZ SASTRE	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción.....	243
II. Organización del ayuntamiento	244
1. En general	244
2. Órganos de gobierno	244
2.1. Concejales.....	244
2.2. Pleno Municipal.....	249
3. Sistema electoral local.....	251
4. Participación ciudadana.....	252
5. Personal al servicio de la Administración municipal.....	254
III. Entidades locales supramunicipales.....	256
IV. Competencias municipales.....	257
V. Relaciones interterritoriales.....	259
VI. Regímenes especiales.....	260
1. Régimen de los municipios de gran población	260
2. Régimen de las ciudades capitales	261
Normas, actos y procedimientos administrativos municipales	263
Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Normas municipales	263
1. Sistema de fuentes del Derecho local	263
2. Jurisprudencia sobre normas municipales	264
II. Acto administrativo	266
1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control.....	267
2. Requisitos del acto administrativo: motivación	268
3. Nulidad y anulabilidad	268

	Pág.
4. Eficacia del acto administrativo: notificación	269
5. Eliminación del acto administrativo	269
5.1. Revisión de oficio	269
5.2. Recursos administrativos	271
III. Procedimiento administrativo	272
1. Ley 17/2009, sobre Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio	272
2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo	275
2.1. Iniciación del procedimiento	276
2.2. Principios de publicidad, transparencia y audiencia a los interesados en la tramitación del expediente administrativo.....	276
2.3. Silencio	277
2.4. Finalización del procedimiento.....	278
2.5. Anulación de procedimiento administrativo	279
Contratación local	281
Ana de MARCOS FERNÁNDEZ	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Consideración preliminar	282
II. Ámbito subjetivo	282
1. Los consorcios, ¿Administraciones públicas o simples poderes adjudicadores?	282
2. Trascendencia de la privatización del Canal de Isabel II	283
3. Cajas públicas del seguro de enfermedad	286
III. Organización administrativa	286
1. Configuración del perfil de contratante de cada órgano de contratación de las entidades locales	286
2. Personal eventual en las Mesas de Contratación	287
3. Administración responsable ante una reclamación de deuda por impago de determinados suministros, en caso de haberse producido una transferencia de competencias	287
IV. Contratista.....	287
1. Arraigo local o de vecindad de la empresa como requisito de aptitud o de solvencia.....	287
2. Consorcios entre Universidades e Institutos de investigación	288
3. Consorcio estable ¿puede competir con una sociedad que forma parte del mismo?.....	288
4. Sociedades entre las que exista una relación de control o de influencia considerable	289
V. Clasificación de las empresas contratistas.	289

	Pág.
1. Modelo de declaración responsable a efectos de acreditar la solvencia económica y financiera	289
2. Momento en que ha de producirse la clasificación de los contratistas.....	290
VI. Prohibiciones de contratar	290
1. Aplicación de las prohibiciones de contratar en los contratos menores.....	290
2. La declaración de una prohibición de contratar debe ser motivada.....	291
VII. Negocios excluidos.....	291
1. Contratos patrimoniales celebrados por las Administraciones públicas.....	291
2. Atribución de la gestión de un servicio a una sociedad municipal que es medio propio de un Ayuntamiento o de un Organismo Autónomo perteneciente a éste, mediante encomienda de gestión	293
VIII. Tipos de contratos	294
1. Contrato de servicios sobre el mantenimiento de las zonas verdes de un municipio.....	294
2. Contrato de suministro de carteles de publicidad institucional	295
3. Contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado para la prestación de servicios energéticos en edificios públicos	296
4. Contrato de suministro de energía y gestión energética en edificios públicos.	296
5. Concesión de obra pública	296
IX. Contenido del contrato.....	298
1. Significado del fraccionamiento del objeto del contrato	298
2. Pliegos.....	299
2.1. Modelos relativos a los contratos vinculados al Fondo Estatal para el empleo y la sostenibilidad local	299
2.2. Inclusión como criterio de adjudicación del empleo de personas discapacitadas	299
2.3. Relación entre preceptos de la LCSP relativos a la aplicación de criterios sociales	299
2.4. Referencia en los Pliegos a los criterios aplicables para determinar una oferta anormalmente baja cuando se aplica más de un criterio de adjudicación.....	300
X. Adjudicación de los contratos públicos	300
1. Aplicación del criterio de arraigo local o de vecindad de la empresa como criterio de adjudicación	300
2. Determinación del número de candidatos a invitar en el procedimiento restringido	302
3. Acuerdos marco.....	302
4. Recursos contra la adjudicación provisional. Naturaleza jurídica del acto de adjudicación provisional	302

	Pág.
5. Revisión de oficio de la adjudicación del contrato.....	304
XI. Ejecución del contrato administrativo.....	304
1. Suspensión de la ejecución del contrato administrativo a instancias del adjudicatario	304
2. Riesgo y ventura del contratista	305
3. Interpretación del contrato administrativo.....	305
4. Modificación del contrato administrativo	305
5. Indemnización por incidencias en la ejecución del contrato administrativo...	306
6. Indemnización por suspensión temporal del contrato administrativo.....	306
XII. Extinción del contrato administrativo	306
1. Cumplimiento del contrato administrativo.....	306
2. Resolución del contrato administrativo.....	306
XIII. Incumplimiento del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros....	307
XIV. Bibliografía.....	308
Haciendas locales.....	311
Andrés GARCÍA MARTÍNEZ <i>Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
Domingo J. JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS <i>Becario FPU-MEC en el Área de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
César MARTÍNEZ SÁNCHEZ <i>Becario FPU-MEC en el Área de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción.....	311
II. Principios de ordenación de las haciendas locales	312
III. Ingresos de las haciendas locales.....	313
1. Ingresos tributarios.....	313
1.1. Impuestos	313
1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles.....	313
1.1.2. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.....	316
1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	317
1.1.4. Impuesto sobre Actividades Económicas	318
1.1.5. Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	321
1.2. Tasas.....	323
1.3. Contribuciones especiales.....	327
2. Otros ingresos	328

	Pág.
IV. Procedimientos tributarios en el ámbito local.....	329
V. Presupuestos de las haciendas locales.....	330
Medio ambiente urbano.....	333
Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción. Instrumentos de programación y planificación e instrumentos financieros y ayudas (ámbitos comunitario, estatal, autonómico y local)	333
II. Normativa comunitaria.....	335
III. Normativa estatal.....	336
IV. Normativa autonómica.....	339
V. Normativa municipal.....	339
VI. Jurisprudencia.....	342
1. Presentación	342
2. Sentencias en materia de contaminación acústica.....	342
2.1. Condena por delito contra el medio ambiente (art. 325 CP) por emisión de ruidos.....	342
2.2. Vulneración de los derechos fundamentales a la vida privada, integridad física y moral, intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio por contaminación acústica.....	343
3. Método para la financiación de los costes de la operación de eliminación de los residuos urbanos, en aplicación del principio de «quien contamina paga». Es ajustado al Ordenamiento Comunitario el establecimiento de una tasa calculada sobre la base de una evaluación del volumen de residuos generado y no sobre la base de la cantidad de residuos realmente generada y entregada para su recogida.....	343
4. Sentencias en materia de telefonía móvil. Sentencias que analizan la legalidad en concreto de las determinaciones que se incluyen en las normas municipales en materia de telefonía móvil	344
4.1 Exigencia de un Plan Técnico previo para la autorización de antenas de telefonía móvil	344
4.2. Inclusión de normas que imponen niveles máximos de emisión radioeléctrica o que fijan distancias mínimas de situación de las estaciones base de telefonía móvil. El caso de la Ordenanza de los usos del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona.	345
VII. Nota bibliográfica	347
Ordenación del territorio y urbanismo	349
Sofía SIMOU	
<i>Becaria FPU-MEC en el Área de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	

	Pág.
I. Introducción.....	349
II. Novedades normativas más trascendentes y doctrina.....	351
1. Novedades legislativas.....	351
1.1. Ámbito estatal.....	351
1.2. Ámbito autonómico.....	352
2. Novedades reglamentarias.....	355
III. Jurisprudencia y doctrina.....	358
1. Jurisdicción Contencioso-administrativa y Procedimiento Administrativo: Impugnación indirecta de planes y directa de instrumentos de gestión o ejecución urbanística.....	358
2. Planeamiento urbanístico.....	359
2.1. Los conceptos de alteración sustancial, modificación, revisión, suspensión y corrección de errores materiales de los planes urbanísticos.....	359
2.2. Control de legalidad y oportunidad de los planes.....	362
2.3. Tutela judicial efectiva, apariencia de buen Derecho y suspensión cautelar de planes.....	363
2.4. Validez y conservación de actos adoptados al amparo de instrumentos de ordenación urbanística viciados de nulidad.....	364
2.5. Jerarquía entre los planes.....	364
3. Ejecución del planeamiento.....	364
3.1. Aprovechamiento, cesiones obligatorias y sistemas generales.....	365
3.2. «Crear ciudad» como criterio para que el suelo rústico expropiado destinado a la obra se valore como urbanizable.....	366
3.3. Alteración en los sistemas de ejecución del planeamiento: de compensación a expropiación-motivación.....	367
4. Disciplina y licencias urbanísticas.....	367
4.1. Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva e imposibilidad de suspender una demolición de obras ilegales con base en una previsible modificación del planeamiento.....	367
4.2. Licencias municipales, protección registral del tercero hipotecario y carga de la prueba.....	369
4.3. Tutela judicial efectiva y procedimiento de restauración de la legalidad urbanística.....	369
4.4. El silencio administrativo <i>contra legem</i> en el ámbito de las licencias urbanísticas tras la reforma de la Ley 4/1999.....	370
5. Patrimonio público del suelo y haciendas locales.....	372
Ordenación del tráfico de vehículos y personas.....	373

Tomás CANO CAMPOS

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid

	Pág.
I. Introducción.....	373
II. Ordenanzas municipales de circulación.....	374
1. Algunos ejemplos de Ordenanzas aprobadas o modificadas.....	374
2. La competencia del Pleno para ejercer la potestad normativa municipal.....	375
III. Régimen sancionador.....	376
1. Determinación de la cuantía de las multas por un Decreto de un concejal....	376
2. Presunción de inocencia y presunción de veracidad de las denuncias.....	378
IV. Retirada del vehículo de la vía pública por abandono.....	380
V. La reforma de la Ley de Tráfico de 2009 y su incidencia en las competencias municipales.....	381
1. Introducción	381
2. Las sanciones de tráfico.....	382
2.1. La determinación legal de la cuantía exacta de las multas.....	383
2.2. La suspensión de autorizaciones. La eliminación de la sanción de suspensión del permiso de conducción.....	384
2.3. La naturaleza jurídica de la pérdida de puntos	385
3. El nuevo procedimiento de imposición de las sanciones de tráfico	389
3.1. Iniciación del procedimiento y contenido de las denuncias de los agentes de la autoridad	390
3.2. El procedimiento abreviado.....	392
3.3. Procedimiento sancionador ordinario	393
4. El sistema de notificaciones	395
5. Los recursos contra las sanciones de tráfico	396
5.1. La eliminación de los recursos administrativos en el procedimiento abreviado	397
5.2. El recurso potestativo de reposición en el procedimiento ordinario....	397
Servicios públicos y actividad económica de los municipios.....	399
Julia ORTEGA BERNARDO	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Introducción.....	399
II. Cuestiones relativas a los servicios económicos de interés general	400
1. Referencia al Derecho de la Unión Europea: la regulación de los servicios económicos de interés general en los nuevos Tratados constitutivos	400
2. Consideraciones desde una perspectiva doctrinal	401
3. La regulación contenida en el proyecto de Ley andaluza sobre autonomía local	401

	Pág.
III. Cuestiones relativas a la aplicación del Derecho de la competencia en el ámbito local	402
1. Consideraciones desde una perspectiva doctrinal	402
2. La actividad municipal y su control por los órganos que garantizan el respeto al Derecho de la Competencia (Comisión Nacional de la Competencia y Tribunales de defensa de la competencia autonómicos).....	404
2.1. Concepto de «empresa» a efectos de la aplicación del Derecho de la competencia.....	405
2.2. La fiscalización del ejercicio de las potestades administrativas utilizando como parámetro de control la legislación de defensa de la competencia	406
2.3. La aplicación o exclusión del Derecho de la competencia a la actividad económica realizada directa o indirectamente por los ayuntamientos...	408
2.4. Cuestiones derivadas de la aplicación del Derecho de la competencia a la actividad de las Entidades locales: la identificación de prácticas restrictivas de la competencia	411
3. La transposición de la Directiva de Servicios y su aplicación en el ámbito local desde el punto de vista del respeto al Derecho de la competencia	415
3.1. Modificaciones legislativas y reglamentarias introducidas para la transposición de la Directiva 2006/123/CE y sus efectos en el régimen local español.....	416
3.2. La reforma de las Ordenanzas locales: ámbito y criterios de la nueva regulación que se adopte	418
Bienes públicos y expropiación forzosa	421
Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO <i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. Bienes de las entidades locales	421
1. Procedimiento de deslinde. Caducidad	421
2. Recuperación de oficio de los bienes demaniales	422
3. Cesión gratuita de bienes inmuebles a entidades sindicales	423
4. Enajenación de bienes patrimoniales	423
II. Expropiación	423
1. Determinación de la normativa aplicable.....	423
2. Prevalencia de la utilidad pública de la expropiación para explotaciones mineras y suelos rústicos especialmente protegidos.....	424
3. Declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación. Distinto ámbito .	424
4. La anulación del procedimiento expropiatorio o de los instrumentos de planeamiento de que trae causa impide fijar el justiprecio.....	425

	Pág.
5. Condición de sujeto expropiado	426
6. Irregularidades en la tramitación del expediente expropiatorio.....	426
7. Composición del jurado provincial de expropiación	427
8. Valoración de los bienes y derechos expropiados	427
8.1. Fecha a la que referir la valoración	427
8.2. Valor de la hoja de aprecio.....	428
8.3. Procedimiento de tasación conjunta	428
8.4. Valoración de suelo urbano	429
8.5. Valoración de suelo no urbanizable.....	430
8.6. Valoración de otros derechos e intereses.....	431
9. Pago y consignación	431
10. Retasación e intereses de demora	432
11. Reversión	433
12. Recurso de casación.....	433
Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial	435
Luis MEDINA ALCOZ	
<i>Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid</i>	
I. Jurisdicción contencioso-administrativa	435
1. La Ley 13/2009, de Reforma de la Legislación Procesal para la implantación de la Oficina Judicial y la Ley Orgánica 1/2009, complementaria de la anterior.....	435
2. La legitimación del concejal para impugnar los actos de su corporación.....	438
3. La legitimación del concejal para impugnar los actos de la Comunidad Autónoma.....	442
4. El llamado «blindaje» de las normas forales tributarias	443
II. Responsabilidad patrimonial.....	444
1. La reforma de la Ley 30/1992.....	444
2. La obra sobre responsabilidad patrimonial de la Fundación Democracia y Gobierno Local	445
3. La jurisprudencia de los tribunales.....	446
Empleo público	453
María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR	
<i>Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Autónoma de Madrid</i>	
I. El Estatuto Básico del Empleado Público tres años después.....	453
II. Problemas de gestión en materia de personal: los efectos de la crisis económica en los ayuntamientos. Cesión ilegal de trabajadores. Amortizaciones de plazas. Despido. Contratación irregular	456

	Pág.
III. Cuestiones relativas a las condiciones de trabajo de los empleados públicos en la negociación colectiva	459
1. Algunos aspectos de la negociación colectiva en el ámbito local	459
2. Crisis económica y topes presupuestarios: la incidencia en el ámbito local	460
3. Retribuciones de los trabajadores en los convenios colectivos de los entes locales.....	462
IV. Aspectos relativos a la jubilación de los empleados públicos	465
1. Compromisos de pensiones por los ayuntamientos	465
2. Problemas de desarrollo respecto a la jubilación parcial.....	467
Responsabilidad penal y Ayuntamientos.....	469
Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ	
<i>Fiscal</i>	
I. El proyecto de reforma del Código Penal	469
1. Algunos aspectos novedosos ligados a la actividad de los entes locales	469
2. La reforma de los delitos urbanísticos	472
3. La nueva regulación del cohecho	473
II. Jurisprudencia penal relacionada con la actividad municipal	474
1. Delitos de prevaricación de autoridades y funcionarios públicos	474
2. Delitos de cohecho y malversación	479

INFORMES DE AYUNTAMIENTOS

Reserva de puestos de trabajo a funcionarios con habilitación de carácter estatal en el Ayuntamiento de Madrid	485
Ayuntamiento de Madrid	
Posibilidad de redactar una ordenanza reguladora del empadronamiento que incluya un procedimiento sancionador.....	493
Ayuntamiento de Madrid	
Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la aprobación de la liquidación del presupuesto de 2008 del Ayuntamiento de Majadahonda y entidades dependientes	499
Ayuntamiento de Majadahonda	
La tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local a favor de empresas de telefonía móvil: criterios jurisprudenciales	515
Ayuntamiento de Alcobendas	

	Pág.
Denegación de la inscripción en el padrón de habitantes por carecer de título que legitime la ocupación de la vivienda o habitar en lugares no autorizados o carentes de licencia. Comprobación de datos previa a la inscripción.....	527
Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid	
Infracciones urbanísticas en la Comunidad de Madrid	539
Ayuntamiento de Meco	
Aplicación del régimen del silencio administrativo a las licencias urbanísticas.....	547
Ayuntamiento de Meco	
Procedimiento administrativo. Creación de registro auxiliar	551
Ayuntamiento de Móstoles	
NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL <i>ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL</i>.....	555

Crisis económica y Derecho local

Francisco VELASCO CABALLERO

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

RESUMEN

Desde 2007 hasta hoy los gobiernos locales actúan en un contexto de crisis económica. De un lado, las entidades locales sufren la crisis: reducción de ingresos y aumento de la demanda social de gasto. De otro lado, los gobiernos locales actúan como agentes de la política de reactivación económica de los Estados, como gestores de fondos públicos y como facilitadores de la iniciativa empresarial. Como sujetos pasivos de la crisis, los gobiernos locales disponen de escasos instrumentos propios de respuesta: escasa capacidad para mejorar las fuentes de ingreso y cierto margen para actuar sobre el gasto en inversión (aunque no el corriente, muy enfocado a la prestación de servicios a los ciudadanos). Como agentes de la política de reactivación económica las entidades locales están actuando de dos formas. Primero, como gestores de dos «fondos estatales» destinados a financiar contratos de obras, servicios y suministros con empresas que contraten a personas desempleadas. Estos fondos presentan algunos problemas jurídicos, tanto desde el punto de vista de la Ley de Contratos del Sector Público como del orden constitucional de distribución territorial del poder. La segunda forma de actuación local es mediante la progresiva eliminación de las licencias de actividad o apertura que dificultan el inicio de las actividades económicas.

Palabras clave: régimen local; gobiernos locales; crisis económica; financiación local; licencias municipales.

ABSTRACT

Since 2007, local governments have been operating within the context of an economic crisis. On the one hand, they are forced to deal with reduced income and an increased social demand for spending while on the other, they are obliged to act as agents of the State economic recovery policy as well as trustees of public funds and facilitators of entrepreneurship. As victims of the crisis, local governments are very restricted as regards their capacity to respond. For example, there is very little they can do to improve their sources of income or to reduce capital investment spending (referring, of course, not to current

spending which focuses more on public utilities). As agents of the State's economic recovery policy, local councils act in two ways. Firstly, as managers of the two «State funds» which are appropriated for the financing of contracts for public works, services and supplies to private companies who in turn provide jobs to the unemployed. These funds present some legal problems, both from the standpoint of the Law on Public Sector Contracts as well as from the point of view of the constitutional territorial distribution of power. The second form of local action is through the progressive elimination of local operating permits which, frequently, hinder the onset of economic activities.

Key words: local government law; economic crisis; local government funding; local government permits.

SUMARIO ¹: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS GOBIERNOS LOCALES COMO SUJETOS PASIVOS DE LA CRISIS ECONÓMICA.—III. LOS GOBIERNOS LOCALES COMO AGENTES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA GENERAL.—1. Fondos estatales gestionados por entidades locales.—2. Supresión de las licencias municipales de actividad o apertura.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

1. La crisis económica que nos arrastra desde el verano de 2007 es global. Afecta a casi todos los Estados del mundo. Y dentro de los Estados, a todos los niveles de gobierno. Sentado esto, hay que apuntar ya de inicio que las manifestaciones de la crisis económica *no son idénticas para los distintos niveles territoriales de gobierno*; tampoco lo son las políticas públicas durante la crisis y para salir de la recesión. Tomando como referencia a los países europeos, se observan algunas manifestaciones singulares de la crisis en relación con las entidades locales. De un lado, dado que el origen de la crisis es financiero o bancario ², los *gobiernos locales con más actividad financiera* han sufrido especialmente la crisis. Es el caso de los gobiernos locales holandeses, con importantes participaciones accionariales en bancos insolventes (sus pérdidas globales se cifran en 52,7 millones de euros); o es el caso, también, de muchos *local councils* británicos con fuertes depósitos en bancos islandeses en quiebra (las pérdidas se estiman en un billón de euros) ³. De otro lado, los gobiernos locales con fuerte tendencia al crédito para las *inversiones de capital* han visto cómo los bancos han limitado notablemente su política crediticia, con la consiguiente paralización o supresión de inversiones locales basadas en el crédito bancario. Este último resultado se extiende también a las inversiones basadas

¹ El presente estudio fue entregado el 26 de marzo de 2010.

² Una explicación sintética, en S. NIÑO BECERRA, *El crash del 2010*, 4.ª ed., Barcelona, Los libros del lince, 2009, en especial pp. 124 y ss.

³ «Report by OSI/LGI to the Council of Europe: The impact of the economic downturn on local government: what is happening and what can be done about it?», *Local Government and Public Service Reform Initiative*, Consejo de Europa, 2009, p. 9.

en estrategias de partenariado público-privado (muy extendido en algunos países, como el Reino Unido y, en los últimos años, en Polonia), que resultan inviables si los socios empresariales de las entidades locales no pueden acceder a los créditos bancarios⁴. Además de las evidentes conexiones directas entre la crisis bancaria y los gobiernos locales, la parálisis económica proyecta muchas otras consecuencias, directas o indirectas, sobre los gobiernos locales. Básicamente: la disminución de la actividad económica *reduce los ingresos locales* (tanto los provenientes de tributos como los resultantes de transferencias estatales y las derivadas del endeudamiento); y junto a ello, el desempleo derivado de la recesión económica proyecta sobre los gobiernos locales (sobre todo para aquellos que prestan importantes servicios sociales) *nuevas demandas de gasto en asistencia a los más desfavorecidos*. Explicado esto desde el presupuesto resulta que con menos ingresos se tienen que cubrir más gastos (o cambiar sustancialmente estos últimos: menos inversión y gasto corriente y más gasto social/asistencial).

2. La crisis económica ha dado lugar a muy diversos recetarios teóricos de solución. Frecuentemente, al frente de cada recetario se encuentra un premio nobel de economía. Muy sintéticamente, y con la mirada siempre puesta en la crisis bursátil de 1929, los economistas han aconsejado que *los Estados generen actividad económica*, aceptando un cierto nivel de endeudamiento y de excepción respecto del deseable objetivo de estabilidad presupuestaria. Las manifestaciones reales de esta mayor presencia del Estado cambian de país a país. En unos casos los Estados han actuado para sostener con fondos públicos el sistema financiero privado (y así asegurar el mantenimiento de flujos crediticios a las empresas). En otros casos, los Estados han subvencionado a empresas, han favorecido el consumo privado (mediante ayudas a la adquisición de ciertos bienes) o han generado artificialmente actividades económicas (por ejemplo, obras públicas). En el caso de Europa, todo ello ha ocurrido con la autorización de la Unión Europea, que ha aceptado la autorización global —y con mucha celeridad— de grandes paquetes de ayudas de Estado⁵. Pero al tiempo que se sugería un aumento del gasto público, los economistas anunciaban ya la necesidad de que ese gasto fuera limitado en el tiempo. De manera que ya a finales de 2009 la propuesta económica más generalizada era la de *ir eliminando la incentivación pública* de la economía (y con ello, el déficit presupuestario a que ha dado lugar) y avanzar hacia políticas de control del gasto y aumento de los ingresos (fundamentalmente, por vía impositiva). En términos globales, esto significa que los Estados que aún no han reactivado su actividad económica se ven compelidos a pasar precipitadamente al siguiente escalón de recetario anticrisis, eliminando las ayudas públicas a las empresas. Éste puede ser el caso de España. Significativamente, en un mismo ejercicio presupuestario España ofrece una fuerte inversión pública (mediante el

⁴ P. WATT, «The public finance initiative» (Working paper), Birmingham, 2004, p. 9.

⁵ Sobre ello, M. FEHLING, «La reacción de los Estados europeos frente a la crisis» (traducción de S. DIEZ SASTRE) en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 11 (2010); también: U. SOLTÉSZ y C. KÖCKRITZ, Der «vorübergehende Gemeinschaftsrahmen» für staatliche Beihilfen - die Antwort der Kommission auf die Krise in der Realwirtschaft», en *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EUZW)*, núm. 21 (2010), pp. 167 y ss.

Plan Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local: Real Decreto-Ley 13/2009) y una fuerte contención de la inversión en obra pública (de la ya presupuestada para el Ministerio de Fomento). Ocurre que en lapsos muy breves están desarrollándose dos políticas públicas que debieran ser sucesivas, pero que en la realidad son coetáneas.

3. Los recetarios anti-crisis se extienden, sin duda, a las entidades locales. A los gobiernos locales les afectan de dos maneras. En primer lugar, como sujetos pasivos de la crisis; esto es, como entidades públicas con déficit de ingresos y mayor demanda de gastos. En segundo lugar, los gobiernos locales son también sujetos activos en la recuperación económica, de tres formas: mediante una adecuada movilización de sus propios recursos (fundamentalmente, mediante los presupuestos anuales); como entidades de regulación de la actividad económica en la escala local (así, fijando requisitos o exigencias para el establecimiento y funcionamiento de empresas); y como instrumentos de la política económica y presupuestaria del Estado (así: como ejecutores de fondos estatales para la inversión, el empleo y la sostenibilidad). A estas dos dimensiones —activa y pasiva— de los gobiernos locales ante la crisis se va a hacer referencia separada en los siguientes apartados.

II. LOS GOBIERNOS LOCALES COMO SUJETOS PASIVOS DE LA CRISIS ECONÓMICA

4. Como ya se ha dicho, la crisis económica se proyecta de forma diferenciada y singular sobre los gobiernos locales. En líneas generales, la resistencia de las entidades locales frente a la crisis depende de la política económica general de cada Estado. Pues los gobiernos locales carecen, con carácter general, de poderes financieros suficientes como para desarrollar políticas económicas anticíclicas. Dependen, más bien, de la *política económica general del Estado*, y de cómo éste considere las necesidades financieras locales. Téngase en cuenta, además, que una buena parte del gasto local está referido a servicios públicos legalmente insuprimibles (esto es, impuestos por leyes estatales o regionales). La diferente posición de las entidades locales en sus Estados, tanto desde la perspectiva de los ingresos como desde la perspectiva de los gastos, ha determinado situaciones económicas muy diferenciadas a lo largo de Europa. Prestando atención a los presupuestos locales se observa cómo en algunos Estados europeos los gobiernos locales han reducido muy notablemente sus gastos (por encima del 10 por 100, respecto del ejercicio precedente); y junto a ello, en otros países, como Francia, el gasto local no sólo no se ha reducido sino que incluso ha aumentado. Y es que cada Estado ha ofrecido respuestas diferenciadas para sus gobiernos locales. Algunos Estados han entendido que la situación de crisis se manifestaba socialmente, sobre todo, en los gobiernos locales, y de ahí que hayan aumentado las transferencias o las subvenciones a los municipios. En otros casos, en cambio, se ha visto a los gobiernos locales como fuentes de gasto no siempre justificado y se les ha exigido que recortaran sus gastos (sobre todo corrientes) y aumentaran su eficiencia.

5. Las recetas financieras para los gobiernos locales, en tiempos de crisis, son aparentemente sencillas, y tienen *tres ejes elementales de mejora*: en el sistema de ingresos; en la selección de los gastos; y en la eficiencia de gestión. Estas propuestas, de amplia difusión en la comunidad académica europea, bien pudieran dar lugar a reformas coyunturales o generales del Derecho local español.

a) La mejora del *sistema de ingresos* ha de plantearse a partir de la realidad actual. Resulta, en este sentido, que no todos los sistemas de financiación local se han comportado de la misma forma ante la crisis. Simplificando mucho, la mayor o menor resistencia de la hacienda local, desde el punto de vista de los ingresos, resulta de la concreta combinación entre tributos propios, transferencias estatales o regionales y endeudamiento. E incluso del equilibrio interno, dentro del sistema tributario, entre impuestos cíclicos (como los que gravan la venta de inmuebles o la actividad económica) y acíclicos (como los impuestos sobre la propiedad inmueble y las tasas por la prestación de servicios). Y todo esto, por supuesto, en el concreto contexto económico nacional en el que se da esa combinación. En líneas generales, están resistiendo mejor las haciendas locales donde se da un cierto *equilibrio en las fuentes de financiación* (tributaria, por transferencias y por endeudamiento) de manera que la carestía no se manifiesta por igual en todas las fuentes de aprovisionamiento económico. En tiempo de crisis se ha observado la utilidad de los *tributos acíclicos*, contruidos sobre bases impositivas estables (como las diferentes modalidades de impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, como el IBI español). Es significativa la estabilidad recaudatoria del *council tax* en el Reino Unido⁶. Pues si bien es cierto que la estabilidad de la base imponible no refleja el valor real o de mercado de los inmuebles, al menos asegura una recaudación mínima y previsible en tiempos de crisis. Esta valoración tiene sentido, sobre todo, si se compara el comportamiento recaudatorio de los impuestos sobre la propiedad respecto de los impuestos sobre la actividad económica (que disminuyen drásticamente su capacidad recaudatoria en épocas de crisis). Esta valoración positiva de las bases impositivas duraderas (en el impuesto sobre propiedad inmueble) no quita para que, tal y como se ha propuesto en España, se permita una corrección o modulación al alza de la base imponible estable (construida sobre el valor catastral) para acercarla al valor real de mercado⁷. Pero siempre con la idea clara de que, en un régimen financiero con muy limitado poder normativo local resulta conveniente una mínima rigidez acíclica en la base impositiva de algunos tributos, como los que gravan la propiedad inmueble. Cuestión distinta es la posible presión ciudadana para que los gobiernos locales establezcan posibles bonificaciones para quienes, en tiempos de carestía, experimentan dificultades para pagar tributos acíclicos. Junto a lo anterior, las haciendas locales se han mostrado más resistentes donde las *transferencias superiores* (estatales o regionales) toman como indicador determinante la población. Ello asegura la capacidad de gasto de los gobiernos locales que se han de enfrentar a más demandas

⁶ «Report...», *op. cit.*, p. 12.

⁷ J. ARRIETA MARTÍNEZ DE PISÓN y F. VEGA BORRERO, «La necesaria revisión del sistema tributario municipal», en *Anuario de Derecho Municipal 2008*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pp. 128 y ss. (p. 132).

ciudadanas (las derivadas de situaciones de desempleo y necesidad). Una última advertencia debe hacerse —en tiempos de crisis— sobre las haciendas locales con un fuerte componente de ingresos procedentes de los rendimientos de los grandes tributos estatales (renta, sociedades y consumo). Es innegable la utilidad de esta forma de financiación en Estados con múltiples niveles de gobierno (así, los federales y el sistema autonómico español)⁸, pero al mismo tiempo hay que advertir que todos estos tributos estatales reducen su recaudación en tiempos de crisis económica (salvo que se produzca una revisión al alza de los tipos tributarios). En esa medida, una lección en tiempos de crisis puede ser el *mantenimiento del sistema plural y equilibrado de ingresos locales*, aun aceptándose la conveniencia de una mayor participación de las entidades locales (con o sin poder normativo propio) en los rendimientos de los grandes tributos estatales⁹.

b) La *selección del gasto*, expresado en los correspondientes créditos presupuestarios de cada entidad local, presenta escasos márgenes de opción. La reducción del *gasto corriente* es obviamente posible, pero de escaso recorrido¹⁰ (e incluso de dudosa eficiencia: la reprogramación de plantillas y servicios para la reducción del gasto corriente es en sí misma un gasto)¹¹. La reducción del gasto social o de servicios públicos universales es muy limitada. De un lado, el aumento de la carestía y el desempleo hacen políticamente inviable la reducción del gasto social; a lo sumo puede evitarse una tendencia expansiva. Y tampoco los servicios universales admiten demasiado margen para la reducción: por la primariedad social de esos servicios y porque, con frecuencia, su prestación está asegurada por leyes estatales o regionales (es el caso de España donde, amén del listado de servicios obligatorios del art. 26.1 LBRL, las leyes sectoriales estatales o autonómicas imponen numerosos servicios de prestación obligatoria a los ciudadanos: residuos, asistencia social primaria, etc.). Dicho esto, la reducción del gasto se produce, notablemente, en la *inversión de capital*. Se reduce ostensiblemente la inversión en obras públicas e instalaciones. Este resultado, fácilmente explicable con parámetros económicos, produce *disfunciones desde el punto de vista constitucional*. La drástica reducción del gasto local en obras públicas desapodera a los gobiernos locales de una de sus dimensiones políticas fundamentales: la configuración espacial de la ciudad y su entorno. Este resultado, de pérdida de autonomía política real, se acentúa cuando a la necesaria reducción de la inversión local acompaña un aumento de las obras públicas estatales o regionales (como instrumento de estímulo a la economía). Resulta, de esta manera, que *la opción política*

⁸ A. GARCÍA MARTÍNEZ, «Financiación Local», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2010, pp. 713 y ss. (p. 720).

⁹ Esta última propuesta, en J. SUÁREZ PANDIELLO, «Cómo abordar la reforma de la financiación local», en J. SUÁREZ PANDIELLO, A. UTRILLA DE LA HOZ y M. VILALTA FERRER, *Informe sobre la financiación local*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, pp. 15 y ss. (p. 36).

¹⁰ Más optimista J. L. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, «Gestión de calidad en tiempos de crisis», en *Revista de Estudios Locales*, núm. 123 (2009), pp. 34 y ss. (p. 40).

¹¹ Así, por ejemplo, en el Presupuesto del Ayuntamiento de Madrid para 2010 el gasto corriente se reduce en 1,92 por 100 (frente a una reducción del 22,51 por 100 en los gastos de capital). Véase la valoración de estos datos, en términos de política presupuestaria, en *Ciudad de Madrid 2010. Proyecto de Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid*, p. 7.

que acompaña a toda obra pública se desplaza del ámbito local al estatal o regional. En España, esto ya era una realidad en algunas Comunidades Autónomas, como la Comunidad de Madrid, que financian de forma selectiva las infraestructuras locales (Plan Prisma y sus complementos, en la Comunidad de Madrid). La novedad ahora es que también el Estado participa —mediante los fondos especiales de 2009 y 2010— en la determinación de las infraestructuras que interesan a las entidades locales.

c) La *eficiencia en el gasto* es la otra línea de mejora de las finanzas locales, en tiempos de crisis o de forma permanente. Aquí el punto de partida empírico no es claro. Las estrategias de *value for money* en el Reino Unido, que ponen la mira en el déficit de gestión de los *local councils* británicos, se han formulado originariamente al hilo de una política conservadora —del Gobierno *tory* de los años ochenta— de severa limitación del poder local (en buena medida en manos laboristas)¹². Trasladando esta advertencia a España, no está empíricamente comprobado que la gestión del 13 por 100 del gasto público (el correspondiente a las entidades locales en España) sea más ineficiente que el gasto público gestionado por las Comunidades Autónomas o el Estado. Antes bien, algunos indicadores parecen mostrar justamente lo contrario. Con todo, aun insistiendo en que la mejora de la eficiencia no es un asunto exclusivo local, sino una perspectiva global de análisis, las enseñanzas del *New Public Management* ofrecen algunas pautas de renovación —con o sin cambios legislativos— en la gestión local. Una de las posibles reformas se refiere al control del gasto local. El punto de referencia es aquí, necesariamente, el llamado *Comprehensive Performance Assessment* del Reino Unido¹³, esto es, la necesidad de evaluar global y analíticamente la eficiencia económica de cada gobierno local. El cómo de este control admite muchas posibilidades. En un sistema legal y constitucional de autonomía local, como el español, la evaluación del rendimiento ha de ser necesariamente propio y autónomo, aunque puede ser de existencia necesaria (impuesto por la ley). La mayor dificultad en torno a estas evaluaciones se da en su posible repercusión financiera (en forma de transferencias favorecidas del Estado, en caso de gestión eficiente), que ha de ser plenamente compatible con la autonomía financiera que resulta de los arts. 137 y 142 CE. Otra posible línea de reforma en la eficiencia viene de la *profesionalización de la gestión local*. En el actual estado de cosas, los municipios medianos y pequeños se gestionan en gran medida por cargos electos, asistidos de escaso personal técnico y, en ocasiones, de personal eventual con más afinidad de partido que cualificación específica. En estos municipios, los cargos electos frecuentemente ejercen funciones para los que no están capacitados (urbanismo, gestión de servicios públicos, contratación) por lo que también frecuentemente su función está sobrerretribuida. No se pone en cuestión la dedicación intensa de la mayoría de los concejales a la gestión local; lo que subrayo es la escasa eficiencia del gasto local para esa tarea, cuando se realiza por personal no específi-

¹² D. WILSON y Ch. GAME, *Local Government in the United Kingdom*, 4.^a ed., New York, 2006, pp. 353 y ss.

¹³ Una descripción del sistema, en S. DÍEZ SASTRE, «Reino Unido», en F. VELASCO CABALLERO (dir.), *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia, Reino Unido*, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2010, p. 439.

camente capacitado. La línea de evolución lógica es hacia una gestión profesionalizada, realizada por personal directivo profesional que sustituye a los cargos políticos (pasando estos últimos a desempeñar una labor de dirección, orientación y control políticos sobre el conjunto de la gestión local) y al personal eventual.

III. LOS GOBIERNOS LOCALES COMO AGENTES DE LA POLÍTICA ECONÓMICA GENERAL

6. Las entidades locales no sólo son sujetos pasivos de la crisis económica. Son actores necesarios de su solución. Ya con anterioridad a la crisis, la «Agenda de Lisboa» contaba con los gobiernos locales para conseguir que la economía europea fuera la más competitiva del mundo. Ahora, en el escenario de crisis, los Estados cuentan con sus entidades locales para la ejecución de políticas de reactivación económica. Desde la perspectiva española, vamos a hacer referencia ahora a dos líneas de actuación. La primera se refiere a la incentivación de la inversión local mediante fondos estatales específicamente destinados a ese fin. La segunda se refiere a la activación económica mediante la supresión de las licencias municipales de actividad.

1. Fondos estatales gestionados por entidades locales

7. Los distintos Estados europeos han optado, como uno de los ejes fundamentales de sus políticas de reactivación económica, por destinar importantes recursos presupuestarios a la realización de obras e infraestructuras locales. La lógica económica es sencilla, y se inscribe en las líneas generales de actuación delimitadas en la «cumbre sobre la economía mundial» (Washington, 15 de noviembre de 2008) y en el Plan Europeo de Recuperación Económica (26 de noviembre de 2008). Se trata de fomentar la realización de obras públicas —o inversiones de interés público— para permitir la subsistencia del tejido empresarial local y —en la medida de lo posible— mantener el empleo. Los expertos contemporáneos de la economía post-liberal avalan y aconsejan estas medidas de fuerte inversión pública, a la manera de las políticas keynesianas que inspiraron el *new deal* norteamericano de principio del pasado siglo. Tal y como ha sintetizado KRUGMAN: «si el sector privado no gasta lo suficiente para mantener el pleno empleo, el sector público debe contribuir a utilizar toda la capacidad productiva. Dejemos que el gobierno pida prestado el dinero y utilice los fondos para financiar proyectos de inversión pública —si es posible, en objetivos buenos, pero ésta es una consideración secundaria— y proporcione de este modo puestos de trabajo, lo que hará que la gente esté más dispuesta a gastar, y de este modo se generen más puestos de trabajo, y así sucesivamente»¹⁴. Sobre estas premisas, cada Estado europeo ha puesto el acento en diversos objetos para esta

¹⁴ P. KRUGMAN, «El retorno de la economía de la depresión y la crisis actual», 3.ª ed., Barcelona, Crítica, 2009, p. 77.

inversión local. En Francia el Estado devuelve la tributación por IVA de las empresas que llevan a cabo obras de interés local; en Austria el Estado central y los *Länder* financian hasta el 75 por 100 de nuevas infraestructuras locales; Alemania ha destinado en 2009 diez mil millones de euros para financiación de obras locales y regionales (cofinanciadas al 25 por 100 por los receptores); Noruega ha creado un fondo especial para la financiación de pequeñas obras locales. Todas estas inversiones presentan dos características comunes: ejecución inmediata y fuerte orientación objetiva hacia la sostenibilidad ambiental¹⁵. En España, la inversión local del Estado se ha articulado a través de dos fondos estatales cuya ejecución se confía a las entidades locales (en particular a los municipios y mancomunidades municipales). Se trata, en primer lugar, del Fondo Estatal de Inversión Local (FEIL), creado por Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre. Este primer fondo ha tenido continuidad (aunque con alteración parcial de sus finalidades) en el posterior Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL), aprobado por Real Decreto-Ley 13/2009, de 26 de octubre. En ambos casos los municipios y mancomunidades son instrumentos de la política estatal de reactivación económica.

8. La estructura de los fondos estatales es sencilla. La regulación del Real Decreto-Ley 9/2008 (FEIL) ha tenido luego continuidad, con algunas mejoras técnicas, en el Real Decreto-Ley 13/2009 (FEESL). En ambos Reales Decretos-Ley el Estado establece un *procedimiento administrativo extraordinario* para transferir recursos económicos a los municipios y mancomunidades que contraten con particulares la realización de concretos proyectos de inversión para algunos de los objetos predispuestos por los propios Reales Decretos-Ley: obras de competencia municipal [art. 3.1.a) FEIL] u obras, suministros para el equipamiento de los nuevos edificios o instalaciones, suministros de equipos y sistemas de telecomunicaciones, servicios tecnológicos, e incluso gasto corriente vinculado a programas educativos o sociales (art. 9 FEESL)¹⁶. El procedimiento no es competitivo, pues cada municipio tiene asignada una suma financiable propia, en función de su población (disposición adicional 1.ª FEIL y art. 3.1 FEESL). En puridad, el verdadero sentido de los fondos estatales no es dotar de más recursos a los municipios sino de *hacer llegar a las empresas de toda España recursos económicos* para mantener la actividad económica y el empleo; al menos en algunos sectores donde más contundentes son las manifestaciones de la crisis, como es la construcción o la obra pública. El *requisito* para ese fin económico estatal se cifra en que las empresas beneficiarias ejecuten proyectos de interés local; y los *instrumentos o agentes* de esta estrategia económica son los municipios. Estos fondos estatales están resultando ciertamente eficaces para su objetivo¹⁷; está aún por determinar si, además, han sido eficientes. Este último juicio no se puede hacer atendiendo a la calidad de las obras o programas financiados (pues ese no era propiamente el fin de los fondos) sino a la utilidad real que, para el mantenimiento

¹⁵ «Report...», *op. cit.*, p. 14

¹⁶ *Vid.* un esquema completo del procedimiento en: M. FUEYO BROS, «Esquemas del Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 22 (2009), pp. 3288 y ss.

¹⁷ Los datos sobre la ejecución de los fondos, en: https://ssweb.mpt.es/infondo2010/info_ciudadanos/.

de la actividad productiva y el empleo, ha supuesto el enorme gasto estatal¹⁸. Desde la perspectiva jurídica, los fondos estatales suscitan diversas cuestiones sobre la inserción de una regulación excepcional en el sistema jurídico general vigente. Dos de esas cuestiones se van a mencionar ahora: la derogación singular del régimen contractual general; y el encaje de los «fondos estatales» en el sistema constitucional de autonomía local. No se abordan ahora otras perspectivas jurídicamente relevantes de los «fondos estatales», como la presupuestación en forma de Real Decreto-Ley o la creación de deuda pública por este medio¹⁹.

9. Sobre lo primero. Los Reales Decretos-Ley 9/2008 y 13/2009 sólo prevén la financiación estatal de obras o servicios *contratados con empresas que incorporen trabajadores desempleados*. Sólo marginalmente contemplan la ejecución directa por los propios municipios (arts. 3.3 FEEIL y 14 FEESL). Como de lo que se trata es de financiar contratos, los «fondos estatales» incluyen algunas reglas de agilización o facilitación de la contratación pública (arts. 9 FEEIL y 17 FEESL). Se trata de una regulación especial, de aplicación preferente, para un objeto temporal y material limitado: los contratos que se adjudiquen con cargo a los fondos estatales y que se acojan a los requisitos fijados en esos fondos. Para estos contratos se *excepcionan o modulan* algunas normas sobre concurrencia y licitación contenidas en la legislación de contratos del sector público. Porque lo fundamental de estos contratos no es la competencia entre licitadores sino el *sostenimiento del empleo*²⁰. En este sentido, la regulación contractual de los Reales Decretos-Ley desplaza la aplicación de la normativa básica estatal (la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público: LCSP). De otro lado, la posible contradicción formal de los Reales Decretos-Ley con algunos preceptos de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios, se salva porque las cuantías de los contratos financiados con los «fondos estatales» se encuentran por debajo de los umbrales comunitarios. Significativamente, véase que siendo los contratos de obras armonizados (sometidos a la Directiva 2004/18/CE) los de valor estimado igual o superior a 5.278.000 euros, los dos Reales Decretos-Ley establecen como cuantía máxima del contrato de obras la de 5.000.000 euros [art. 3.1.c) FEIL y art. 10.5 FEESL].

10. Las singularidades normativas para los contratos financiados con los «fondos estatales» son de varios órdenes. Fundamentalmente, los Reales-Decretos-Ley permiten *cualquier procedimiento de licitación y adjudicación* para estos contratos (incluido el ne-

¹⁸ Vid. algunos criterios útiles para esta valoración en A. I. AGUERREA, P. ARÉVALO y J. A. HERCE, «El Fondo de inversión Local: un enfoque descentralizado para la reactivación económica», en *Análisis Local*, núm. 84 (2009), pp. 36 y ss. (p. 142).

¹⁹ Sobre ello, L. CAZORLA PRIETO, *Crisis económica y transformación del Estado*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2009, en especial, pp. 140 y 149.

²⁰ L. ORTEGA ÁLVAREZ, «El Fondo Estatal de Inversión Local y el equilibrio entre los principios de interés público y libre competencia en la contratación pública local», en *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 95 (2010), pp. 31 y ss. (p. 33).

gociado sin publicidad y el contrato menor), con independencia de la cuantía. Con ello se altera sustancialmente la diferenciación de procedimientos y formas de adjudicación del art. 122 LCSP. En especial, si la LCSP sólo autoriza «contratos menores» de obras (sin expediente previo de contratación, sin licitación y sin publicidad) por debajo de 50.000 euros, ahora esa forma contractual extraordinaria (sólo justificada por su limitada cuantía) puede alcanzar también a contratos de alta cuantía (hasta 5.000.000 de euros). No es difícil de imaginar que, con base en esta regulación legal extraordinaria, una buena parte de los contratos de obras se habrá adjudicado directamente a empresas previamente conocidas en los ayuntamientos. También resulta relevante la obligación de incluir en los pliegos de los contratos una cláusula que exige que el personal contratado por el adjudicatario se encuentre en *situación de desempleo* (art. 9.2 FEEIL), e incluso «prioritariamente en situación de desempleo de larga duración» (art. 17.2 FEESL). Este tipo de cláusulas no es una novedad absoluta, pues están previstas en el art. 102 LCSP (y para los contratos armonizados, en el art. 26 de la Directiva 2004/18/CE)²¹. Lo novedoso ahora es que en la regulación de los «fondos estatales» estamos no sólo ante meras «condiciones especiales» para ciertos contratos sino ante la definición misma del *objeto* del contrato: la obra, el suministro o el servicio contratado son secundarios respecto del verdadero fin del contrato: el empleo de desempleados. Además de estas singularidades *normativas* en los contratos financiados con los «fondos estatales», la *ejecución* real de los contratos adjudicados previsiblemente necesitará de interpretaciones flexibles de la LCSP. Piénsese, por ejemplo, en la modificación del objeto del contrato, que conforme al art. 202 LCSP sólo es válida para «causas imprevistas», no para cualesquiera «necesidades nuevas»²². Dada la urgencia en la tramitación de los expedientes, y la fugacidad de los plazos de adjudicación, el concepto de «causas imprevistas» ha de ser interpretado de forma necesariamente amplia, esto es, cualquier causa no razonablemente previsible por los servicios técnicos de municipios que en plazos muy breves han de ofrecer proyectos hasta cubrir el máximo de financiación posible conforme a su población. Al final, la suma de las singularidades normativas y aplicativas de los nuevos contratos, los cobijados en el FFEIL y en el FEESL, nos lleva a concluir que estamos ante un *tipo de contrato público singular*: contrato público para el empleo y la reactivación económica. Su fin regulador no es ni la libre competencia ni la preservación del interés público contractual sino el mantenimiento del empleo y la reactivación económica. Y su régimen jurídico es el de los Reales Decretos-Ley 9/2008 y 13/2009, no el de la LCSP, que sólo es de aplicación supletoria.

11. Los fondos estatales, el FEIL y el FEESL, lógicamente se centran en lo económico. Dedicar poca atención a la especificidad de las Administraciones públicas que han de ejecutar los fondos: los municipios y las mancomunidades. Lo cual no quita para que la regulación de los «fondos estatales» haya de interpretarse en el marco sistemático

²¹ J. M. GIMENO FELIÚ, «Nuevos escenarios de política de contratación pública en tiempos de crisis económica», en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 9 (2010), pp. 50 y ss. (p. 52).

²² J. M. MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, «Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 22 (2009), pp. 3264 y ss. (p. 3270).

general que regula los gobiernos locales en España. En otros términos: no se pueden leer los Reales Decretos-Ley 9/2008 y 13/2009 como un nuevo sistema de reparto de poder en España. Los «fondos estatales» han de leerse en el marco del actual sistema constitucional y estatutario²³. Y es que un Real Decreto-Ley, por su posición en el sistema de fuentes (art. 86 CE), no puede afectar ni a la Constitución ni a los Estatutos de Autonomía. De este planteamiento de partida resulta lo siguiente:

a) El Estado, con base en los arts. 149.1.13 y 149.1.18 CE puede, ciertamente, aprobar medidas de financiación urgente de obras públicas, servicios o suministros. Y puede involucrar a las Administraciones públicas locales en esa opción. En efecto, la competencia estatal sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), sumada a la competencia sobre «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» y «bases de los contratos administrativos» (art. 149.1.18 CE), puede promover la financiación de obras preferentemente locales (sobre la hipótesis, no rechazable de antemano, de que las obras locales son idóneas para el fomento del empleo). Ahora bien, el desarrollo y ejecución del FEEIL y el FEESL han de atender, necesariamente, a lo que disponen los *Estatutos de cada Comunidad Autónoma*. De ahí va a resultar que en casi todas las Comunidades Autónomas, las que no han renovado sus Estatutos en 2006-2007, no hay obstáculos graves para que rija por completo el sistema de gestión diseñado en los Reales Decretos-Ley 9/2008 y 13/2009: fijación de actividades financiables por parte del Estado; posición de los ayuntamientos como solicitantes directos de ayudas financieras ante el Ministerio de Administraciones Públicas; exclusión de toda coordinación con los planes autonómicos de obras; control de las ayudas directamente por la Dirección General de Cooperación Local (Ministerio de Política Territorial) y por la Intervención General del Estado. Pero en otras Comunidades Autónomas, es el caso de Cataluña y Andalucía, los respectivos Estatutos han diseñado otro sistema de gestión de las posibles ayudas estatales. Tomo como referencia ahora el Estatuto para Andalucía. El art. 58.3 del Estatuto atribuye a la Comunidad andaluza la competencia de «desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica». Según el propio art. 58.3.c) del Estatuto andaluz, la competencia autonómica comprende, expresamente, «la gestión de los planes, incluyendo los fondos y los recursos de origen estatal destinados al fomento de la actividad económica, en los términos que se acuerden con el Estado mediante convenio». De otro lado, el art. 45.3 del Estatuto andaluz establece con claridad que «en las competencias compartidas, la Comunidad Autónoma precisará los objetivos de las subvenciones territorializables de la Administración central [...] completando las condiciones de otorgamiento y asumiendo toda la gestión incluyendo la tramitación y la concesión». Ciertamente es que algunos de los conceptos normativos del Estatuto de Andalucía precisan aún de cierta precisión hermenéutica [como cuáles son las «subvenciones territorializables», y cuál es el contenido posible del «convenio» al que se refiere el art. 58.3.c) del Estatuto andaluz]. Pero incluso

²³ Esta perspectiva de análisis, en el exhaustivo y agudo libro de A. EMBID IRUJO, *El Derecho de la crisis económica*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009, pp. 95 y ss.

asumiendo esas imprecisiones, no hace falta una especial labor de exégesis para concluir que, al menos en Andalucía, no debería regir el procedimiento de gestión del FEEIL y el FEESL. Cabe, desde luego, un «convenio» específico en el que se precisen las facultades de fijación de objetivos por parte del Estado, de un lado, y las tareas de gestión de la Comunidad Autónoma, de otro lado. Pero desde luego que no es aplicable en Andalucía el procedimiento de relación directa entre cada ayuntamiento y el Ministerio de Política Territorial. Habría sido oportuno, en consecuencia, un acuerdo de gestión de los «fondos estatales» para —al menos— las cantidades correspondientes a los municipios y mancomunidades andaluzas.

b) Los Reales Decretos-Ley 9/2008 y 13/2009 tampoco afectan, por definición, a la autonomía local que garantizan el art. 137 CE, el art. 9.7 de la Carta Europea de la Autonomía Local, y varios de los nuevos Estatutos de Autonomía. Este punto de partida exige, sobre todo, una «interpretación conforme a la autonomía local» de los «fondos estatales». En cuanto a las actividades financiables, hay que entender que los listados de posibles obras (art. 3.1 FEEIL) o de obras, suministros y servicios (art. 2 FEESL) son ejemplificativos; esto es, son financiables todas las obras, servicios o suministros de competencia municipal reconducibles con generosidad a los arts. 6, 9 y 10 LCSP. Además, la evaluación estatal de los proyectos (tanto formal como materialmente), prevista en los arts. 5.3 FEEIL y 13 FEESL, ha de partir de la premisa de que el órgano evaluador (Delegación del Gobierno o Secretaría de Estado de Cooperación Territorial) está ante proyectos presentados por entidades autónomas con legitimación democrática directa (municipios), lo que necesariamente restringe la valoración de idoneidad y suficiencia de los proyectos. Las entidades locales no son, en nuestro sistema constitucional, Administración indirecta del Estado, lo que directamente marca límites severos a la forma en que la Administración del Estado, central o periférica (no autónoma y sin legitimación democrática directa) puede evaluar las propuestas municipales. Los límites a la evaluación estatal de los proyectos han de regir también para la fase de justificación y obtención de la «última remesa de fondos» regulada en los arts. 7.1 FEEIL y 16 FEESL. Por último, las normas especiales sobre gestión de los contratos financiados con los «fondos estatales» han de ser necesariamente compatibles con el poder de *autoorganización local* [art. 4.1.a) LBRL; art. 6.1 CEAL y, entre otros, art. 91.3 del Estatuto andaluz]. Esto afecta directamente a la elaboración de los pliegos de los contratos de obras, que aunque necesariamente han de cumplir con los fines de los Reales Decretos-Ley 9/2008 y 13/2009, también han de ser adecuados a la realidad organizativa, competencial y socio-económica de cada municipio. De nuevo, los municipios no son meros «agentes contratistas» del Estado; en nuestro sistema constitucional los municipios son siempre —incluso cuando gestionan un fondo estatal— entidades territoriales de naturaleza política dotadas de autonomía. Y esto exige una lectura del FEEIL y el FEESL acorde con esta premisa constitucional.