



# Crisis Económica y Derecho Administrativo

Una visión general y sectorial de las reformas  
implantadas con ocasión de la crisis económica



*ANTONIO EZQUERRA HUERVA*  
(Director)

# Crisis Económica y Derecho Administrativo

Una visión general y sectorial  
de las reformas implantadas  
con ocasión de la crisis económica

THOMSON REUTERS  
**ARANZADI**

Primera edición, 2016



THOMSON REUTERS PROVIEW® eBooks

Incluye versión en digital

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2016 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Antonio Ezquerro Huerva (Dir.)]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, SA

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-9098-072-9

DL NA 1303-2016

*Printed in Spain. Impreso en España*

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, calle A, nave D-11

31013 Pamplona

## Lista de autores

JORGE AZAGRA MALO

*Abogado de Uría Menéndez*

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ

*Profesora Ayudante Doctora de Derecho administrativo (acreditada PTU)  
Universidad de Oviedo*

JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ

*Profesora Titular de Derecho administrativo  
Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM)*

MIRIAM CUETO PÉREZ

*Profesora Titular de Derecho administrativo (acreditada a Catedrática)  
Universidad de Oviedo*

ANTONIO EZQUERRA HUERVA

*Profesor Titular de Derecho administrativo  
Universidad de Lérida*

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR

*Profesor Titular de Derecho administrativo (acreditado a Catedrático)  
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)*

LORENZO MELLADO RUIZ

*Profesor Titular de Derecho administrativo  
Universidad de Almería*

JUAN M<sup>a</sup>. PEMÁN GAVÍN

*Catedrático de Derecho administrativo  
Universidad de Lérida*

RAIMON TAGLIAVINI SANSA

*Abogado de Uría Menéndez*



# Índice general

	<u>Página</u>	
<b>Lista de autores</b> .....	9	
<b>Abreviaturas y acrónimos</b> .....	19	
<b>Presentación</b> .....	23	
ANTONIO EZQUERRA HUERVA		
CAPÍTULO 1		
<b>CRISIS ECONÓMICA Y CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EUROPA Y EN ESPAÑA</b>		
<b>ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A LA CRISIS Y LAS ENSEÑANZAS DERIVADAS DE LA MISMA</b> .....		27
JUAN MARÍA PEMÁN GAVÍN		
<b>I. Introducción</b> .....	28	
<b>II. En torno a la crisis económica vivida entre 2008 y 2014</b> .....	32	
<b>III. La respuesta a la crisis desde la Unión Europea: la profundización de la unión económica y monetaria</b> .....	37	
1. <i>Las diferentes etapas en la respuesta a la crisis</i> .....	38	
2. <i>Marco institucional resultante de las reformas introducidas</i> .....	44	
3. <i>Consideración de conjunto</i> .....	49	
<b>IV. La respuesta a la crisis en España. Una visión de conjunto sobre las principales líneas de reforma</b> .....	53	
1. <i>El reforzamiento de la disciplina presupuestaria</i> .....	55	
2. <i>Medidas de reforma de las Administraciones Públicas</i> .....	60	
3. <i>Favorecimiento de la actividad económica y el emprendimiento</i> .....	63	
4. <i>La elevación de las exigencias de rigor y de responsabilidad en la gestión empresarial</i> .....	65	
	11	



	<u>Página</u>
<b>V. Algunas enseñanzas que cabe extraer de las experiencias vividas durante el período de crisis. Su dimensión depuradora y pedagógica .....</b>	74
1. <i>La confirmación de nuestra intensa dependencia del exterior .....</i>	75
2. <i>Sobre las ostensibles limitaciones de nuestra capacidad de anticipar el futuro y la extrema debilidad de las previsiones al respecto .....</i>	78
3. <i>El necesario equilibrio entre ingresos y gastos: sobre la insostenibilidad de los déficits crónicos .....</i>	81
4. <i>Sobre la inaceptabilidad moral de ciertas conductas: experiencias y materiales que alimentan la reflexión ética .....</i>	86
<b>VI. Consideraciones finales .....</b>	92

## CAPÍTULO 2

<b>CRISIS ECONÓMICA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL: BALANCE DE UNA INCORRECTA VINCULACIÓN .....</b>	95
---	----

LORENZO MELLADO RUIZ

<b>I. Planteamiento general: ¿ha servido de algo la reforma local? .....</b>	95
<b>II. Proyecciones de la crisis económica en el proceso de reforma de los gobiernos locales .....</b>	100
1. <i>Reforma territorial y reestructuración del sector público en el ámbito local ...</i>	100
2. <i>¿Se ha acabado con la duplicidad y solapamiento de las competencias administrativas? .....</i>	111
3. <i>Modificaciones en materia de empleo público local .....</i>	125
4. <i>Racionalización de la actividad administrativa, en especial, la actividad prestacional .....</i>	130
5. <i>Control del gasto y estabilidad presupuestaria .....</i>	138
<b>III. Impresión final .....</b>	140

## CAPÍTULO 3

<b>LA REORDENACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS COMO MECANISMO DE REDUCCIÓN DEL GASTO PÚBLICO: TENDENCIAS GLOBALES .....</b>	143
--	-----

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ

<b>I. Introducción: <i>Spending review</i> y organización del sector público ...</b>	144
--	-----

## ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
<b>II. El impulso reformista oficial: recelos y adhesiones .....</b>	145
1. <i>Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y coste cero .....</i>	147
2. <i>El protagonismo estatal en la reforma de las Administraciones Públicas: el paradigma CORA .....</i>	148
3. <i>El «contagio» colectivo del compromiso con la estabilidad presupuestaria y el control del gasto público .....</i>	150
<b>III. La reordenación territorial: Francia, Italia, Portugal y España .....</b>	152
1. <i>La reorganización geográfica y competencial en Francia como instrumento de eficiencia .....</i>	152
2. <i>La supresión de las provincias en Italia como medio para la contención del gasto y el crecimiento económico .....</i>	156
3. <i>La austeridad y contención del gasto como objetivo de la reorganización local portuguesa .....</i>	158
4. <i>Las cuestiones organizativas en la búsqueda de racionalización y sostenibilidad para la Administración local española (remisión) .....</i>	159
<b>IV. La reordenación institucional: Reino Unido, Italia, Portugal y España ....</b>	160
1. <i>Rescates, privatizaciones y supresión de entes en el Reino Unido .....</i>	160
2. <i>La maniobra taglia enti en Italia .....</i>	163
3. <i>La preocupación por la galaxia privada del sector público en Portugal ....</i>	168
4. <i>La sostenibilidad del sector público institucional español .....</i>	169
<b>V. Conclusiones: el huevo y la gallina .....</b>	171

### CAPÍTULO 4

#### PRESTACIONES SANITARIAS

<b>(UN DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE LA SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA DEL MODELO Y SU SOSTENIBILIDAD SOCIAL) .....</b>	175
--	-----

JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ

<b>I. A modo introductorio: crisis económica y sostenibilidad sanitaria. ¿Qué efectos está ocasionando? .....</b>	176
<b>II. En la configuración de los principios y rasgos básicos del servicio público sanitario .....</b>	179
1. <i>La formación y ruptura de consensos. Los recortes en las prestaciones sanitarias .....</i>	179

	<u>Página</u>
2. <i>La quiebra del principio de universalidad en el acceso a las prestaciones sanitarias. La exclusión de los inmigrantes irregulares y el nuevo problema político que ha generado</i> .....	183
3. <i>La degradación del principio de gratuidad del sistema sanitario por la intensificación de copagos</i> .....	190
4. <i>La afección del principio de equidad y cohesión del sistema nacional de la salud (Fondo de Cohesión y Fondo de Garantía Asistencial)</i> .....	195
<b>III. En el marco de las clásicas relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas: ¿una limitación solo financiera o también de sus políticas sanitarias?</b> .....	197
1. <i>Limitaciones generales en clave recentralizadora: la denominada regla de gasto y la sostenibilidad social</i> .....	199
2. <i>La limitación específica del gasto sanitario: la vinculación de los medicamentos con la economía del país (a propósito de la Ley Orgánica 6/2015)</i> .....	203
<b>IV. La protección constitucional de la salud y la reversibilidad de los derechos sanitarios</b> .....	209
<b>V. A modo de conclusión: la protección de la salud ¿un derecho económicamente condicionado, sin más? otros elementos a valorar</b> .....	214
1. <i>Su inserción en un determinado modelo de estado, en un estado social</i> ...	214
2. <i>Los compromisos de carácter internacional asumidos por el Estado español</i> .....	219
3. <i>Su estrecha vinculación con el Derecho fundamental a la vida y con la dignidad de la persona</i> .....	222

## CAPÍTULO 5

<b>EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN EL TERRENO DE LOS SERVICIOS SOCIALES</b> .....	225
ANTONIO EZQUERRA HUERVA	
<b>I. Introducción</b> .....	226
<b>II. La conquista del estado social y el embate experimentado al hilo de la crisis económica</b> .....	227
<b>III. Las diversas decisiones en materia de servicios sociales justificadas en la crisis</b> .....	231
1. <i>La reordenación de las competencias municipales en materia de servicios sociales</i> .....	231

ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
1.1. Los términos de la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local .....	231
1.2. El significado del mínimo competencial garantizado a los municipios en materia de servicios sociales por la legislación básica de régimen local vigente .....	235
1.3. La neutralización de la reordenación de las competencias municipales en materia de servicios sociales operada por la LRSAL .....	238
1.3.1. <i>La pretensión de la LRSAL de establecer de manera taxativa las materias sobre las que los municipios puedan tener reconocidas competencias propias</i> .....	238
1.3.2. <i>La decidida oposición doctrinal, autonómica y local a la interpretación del artículo 25 LRBRRL como un techo de competencias municipales propias</i> .....	240
1.3.3. <i>El fin del debate: la STC 41/2016, de 3 de marzo, relativa a la constitucionalidad de la LRSAL</i> .....	243
2. <i>El impacto de la crisis en el terreno organizativo: la apuesta por la concertación social como mecanismo para el mantenimiento de los sistemas públicos de servicios sociales</i> .....	247
2.1. El «sistema de servicios sociales» como eje de la prestación de servicios sociales .....	248
2.2. El mantenimiento del correspondiente «sistema de servicios sociales» en tiempos de crisis como excusa para la generalización de la concertación social .....	253
2.3. El reto de encajar el concierto social en el marco normativo de la Unión Europea sobre contratación pública .....	257
3. <i>Las repercusiones de la crisis en el terreno prestacional propiamente dicho: limitaciones presupuestarias y restricción de derechos</i> .....	260
3.1. La reducción del gasto público en materia de servicios sociales y sus repercusiones .....	261
3.2. La restricción de derechos a prestaciones sociales. En particular, en la atención a la dependencia .....	263
<b>IV. Final: la debilidad del modelo español de servicios sociales y su veniente reconsideración</b> .....	<b>266</b>

	<u>Página</u>
CAPÍTULO 6	
<b>REFORMAS Y CAMBIOS EN LA FUNCIÓN PÚBLICA</b> .....	271
JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR	
<b>I. La evolución de la función pública durante la crisis</b> .....	271
<b>II. Actuaciones cuantitativas sobre el empleo público</b> .....	272
1. <i>Premisa: el alcance de la competencia del estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13ª CE)</i> .....	272
2. <i>Reducción y congelación de las retribuciones de los empleados públicos</i> ...	275
3. <i>Reducción de plantillas</i> .....	278
3.1. <i>La limitación de la oferta de empleo público</i> .....	279
3.2. <i>La flexibilización de la extinción de la relación de servicio laboral en las Administraciones Públicas</i> .....	282
4. <i>Fijación de la jornada laboral en las Administraciones Públicas</i> .....	284
5. <i>Optimización de la distribución de efectivos en las Administraciones Públicas</i> .....	284
5.1. <i>Los procesos de integración de personal en las reorganizaciones administrativas</i> .....	285
5.2. <i>Reorganización administrativa y ejercicio de potestades públicas</i> .....	288
<b>III. Actuaciones cualitativas</b> .....	291
1. <i>Alcance de la legislación básica del régimen funcionarial</i> .....	291
2. <i>Reserva de funciones públicas</i> .....	292
3. <i>El nuevo régimen de los funcionarios con habilitación de carácter nacional</i> .....	293
4. <i>Adaptación del régimen laboral a las Administraciones Públicas: La re-conceptualización del convenio colectivo en las relaciones laborales en las Administraciones Públicas</i> .....	295
CAPÍTULO 7	
<b>UNIVERSIDADES, INVESTIGACIÓN Y CIENCIA</b> .....	299
MIRIAM CUETO PÉREZ	
<b>I. Introducción</b> .....	299

ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
<b>II. Las universidades ante la crisis económica .....</b>	301
1. <i>Financiación y gestión económica .....</i>	301
2. <i>Adaptación al EEES. Oferta de titulaciones .....</i>	307
3. <i>Creación de universidades y centros .....</i>	315
<b>III. Profesorado: dedicación docente y tasa de reposición .....</b>	319
<b>IV. La equidad del sistema: Precios públicos. Becas y ayudas .....</b>	326
<b>V. El retroceso en I+D+i .....</b>	330

CAPÍTULO 8

<b>OBRAS PÚBLICAS: LA CRISIS DE LAS CONCESIONARIAS Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN ....</b>	337
---	-----

JORGE AZAGRA MALO / RAIMON TAGLIAVINI SANSA

<b>I. Introducción .....</b>	337
<b>II. La financiación de las obras públicas mediante concesiones y la responsabilidad patrimonial de la administración (RPA) .....</b>	344
1. <i>La obra pública y su financiación .....</i>	344
2. <i>El contrato de concesión de obra pública y la RPA .....</i>	345
2.1. <i>El contrato de concesión de obras públicas .....</i>	345
2.2. <i>La RPA .....</i>	348
2.2.1. <i>Concepto .....</i>	348
2.2.2. <i>Regulación actual .....</i>	350
2.2.3. <i>Nacimiento de la RPA .....</i>	350
<b>III. Impacto de la crisis de las concesionarias de obras públicas en la modificación del régimen legal de la RPA .....</b>	352
1. <i>Concursos (y liquidaciones) de concesionarias como causas de la reforma .....</i>	352
2. <i>Modificaciones en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público .....</i>	355
2.1. <i>Contenido económico de la RPA .....</i>	355
2.1.1. <i>Mecanismo de minoración de la RPA asociado al pago de expropiaciones .....</i>	355
2.1.2. <i>RPA en supuestos de resolución por causa imputable a la Administración .....</i>	357

	<u>Página</u>
2.1.3. <i>RPA en supuestos de resolución por causa no imputable a la Administración</i> .....	358
2.2. Pignoración de la RPA en garantía de deudas relacionadas con la concesión .....	360
3. <i>Modificaciones en la Ley Concursal</i> .....	361
3.1. Efectos de la declaración de concurso sobre la concesión ....	361
3.2. Apertura de la fase de liquidación: ¿nacimiento de la RPA? ¿Posible cesión del contrato de concesión mediante la venta de la unidad productiva? .....	364
3.3. Tratamiento concursal de los créditos garantizados con prendas sobre la RPA .....	366