

FRANCISCO VELASCO CABALLERO  
(Dir.)

**TRATADO DE DERECHO  
ECONÓMICO LOCAL**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2017

## ÍNDICE

	Pág.
<b>ABREVIATURAS</b> .....	17
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	19
<b>CAPÍTULO I. EL DERECHO ECONÓMICO LOCAL: OBJETO, FUENTES Y FORMAS</b> , <i>por Francisco Velasco Caballero</i> .....	21
I. DERECHO ECONÓMICO LOCAL.....	21
II. FUENTES DEL DERECHO ECONÓMICO LOCAL.....	25
III. FORMAS DE INCIDENCIA LOCAL EN LA ECONOMÍA.....	30
1. Policía o intervención.....	31
2. Prestación de servicios públicos.....	33
3. Iniciativa económica local.....	37
4. Fomento.....	38
5. Gestión de recursos económicos propios.....	39
6. Otras formas de incidencia local en la economía.....	39
<b>CAPÍTULO II. REGULACIÓN Y CONTROL LOCAL DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS: LICENCIAS, DECLARACIONES RESPONSABLES Y COMUNICACIONES</b> , <i>por Mónica Domínguez Martín</i> .....	41
I. INTRODUCCIÓN: DEL CONCEPTO DE POLICÍA AL DE ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LIMITACIÓN-INTERVENCIÓN SOBRE LOS PARTICULARES.....	41
II. CONDICIONANTES NORMATIVOS EUROPEOS: MERCADO INTERIOR Y CONTROL DE LA ACTIVIDAD PRIVADA EN LA DIRECTIVA DE SERVICIOS.....	44
III. LA INFLUENCIA DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS EN LA NORMATIVA NACIONAL: LA SUSTITUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONTROL PREVIO.....	46

	Pág.
1. El impacto sobre las normativas: exigencia y necesidad de reforma....	46
2. Reformas normativas en la legislación general y básica local: la trasposición de la Directiva de Servicios .....	47
IV. EL CONTROL LOCAL DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS .....	50
V. LOS MECANISMOS DE LIMITACIÓN-INTERVENCIÓN: LICENCIAS, COMUNICACIONES Y DECLARACIONES RESPONSABLES .....	54
1. Mecanismos de control-intervención <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> .....	54
2. El control a través de las autorizaciones o licencias previas .....	56
3. Comunicación previa y declaración responsable: perfiles generales.....	63
4. El control local a través de entidades colaboradoras privadas.....	69
<b>CAPÍTULO III. SERVICIOS PÚBLICOS E INICIATIVA ECONÓMICA LOCAL, por Julia Ortega Bernardo .....</b>	<b>73</b>
I. FUNDAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA DISTINCIÓN ENTRE SERVICIO PÚBLICO LOCAL E INICIATIVA PÚBLICA LOCAL EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.....	73
1. Las organizaciones jurídico-públicas y sus empresas ejercen actividades económicas al margen del ámbito de protección del art. 38 CE.....	73
2. El servicio público local .....	74
2.1. Fundamento legal y constitucional de la actividad de servicio público.....	74
2.2. Clases de servicios públicos locales: los facultativos u obligatorios, los reservados (monopolizados) o no, y los atribuidos por ley declarados como tales o asignados como simples competencias locales prestacionales.....	76
2.3. La prestación de los servicios públicos por las distintas Administraciones locales.....	79
3. Fundamento constitucional y legal de la iniciativa local en la actividad económica.....	82
II. CONSECUENCIAS SUSTANTIVAS DE LA DISTINCIÓN ENTRE SERVICIO PÚBLICO LOCAL E INICIATIVA ECONÓMICA LOCAL .....	83
1. Similitudes y diferencias entre la iniciativa económica local y el servicio público.....	83
2. Fundamento legal de la posible inaplicación de las normas de la competencia a la actividad de servicio público local y de su obligatoria aplicación a la iniciativa económica local.....	85
3. Encuadramiento de la distinción en el Derecho europeo y en el contexto jurídico actual.....	90
4. Determinación de actividades objeto del servicio público local frente a las actividades objeto de la iniciativa económica local .....	93
III. SERVICIO PÚBLICO LOCAL FRENTE A INICIATIVA ECONÓMICA LOCAL: CONSECUENCIAS SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	97
1. Diferencias procedimentales entre el inicio de una actividad de servicio público y el ejercicio de la iniciativa local en la actividad económica.....	97

	Pág.
2. El procedimiento para implantar o prestar un servicio público local sin competencia: requisitos jurídico-formales y materiales para excluir la libre competencia empresarial.....	102
 <b>CAPÍTULO IV. FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES, por Lucía López de Castro García-Morato</b> .....	
I. GOBIERNOS LOCALES E INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GARANTÍA DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.....	105
1. Servicio público local y formas de gestión. Niveles de prestación. El objetivo prioritario de la garantía de la prestación y el control público sobre el servicio .....	106
2. El contexto de reforma de la Administración pública y la crisis económica. Objetivos actuales en la gestión de los servicios públicos locales.	108
II. FORMAS BÁSICAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES.....	111
1. Derecho europeo, potestad de autoorganización local, y normativa aplicable sobre formas de gestión de los servicios públicos locales.....	111
2. Cuadro general de modalidades de gestión de los servicios públicos locales.....	113
3. Límites legales a la elección de las formas de gestión según el art. 85 LBRL. El mandato legal de la elección de la forma de gestión de los servicios públicos locales «más eficiente y sostenible» .....	115
4. Evolución de las formas básicas de gestión de los servicios públicos locales.....	118
III. FORMAS DE GESTIÓN DIRECTA .....	121
1. Gestión por la propia Entidad Local .....	121
2. Gestión por una entidad instrumental, con personalidad jurídica propia .....	123
2.1. Organismo público local: organismo autónomo local y entidad pública empresarial local .....	125
2.1.1. La regulación del art. 85 bis LBRL, tras la Ley 57/2003, con remisión a la LOFAGE y singularidades organizativas .....	125
2.1.2. La LRSAL y la preferencia de la forma del organismo autónomo local, frente a la EPE local.....	128
2.1.3. La incidencia de la LRJSP sobre los organismos autónomos locales y las EPE locales .....	130
2.2. Gestión a través de una Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública .....	132
2.3. Gestión a través de una Fundación local.....	133
2.3.1. Las fundaciones locales como forma de gestión de los servicios públicos locales. Naturaleza jurídica.....	133
2.3.2. Rasgos básicos de su régimen jurídico .....	136
IV. FORMAS DE GESTIÓN INDIRECTA.....	138
1. El contrato de gestión de servicio público. Modalidades.....	138

	Pág.
1.1. El contrato de gestión de servicio público. Definición y modalidades según el TRLCSP .....	138
1.2. Incidencia de la Directiva de Concesiones en la tipificación contractual .....	142
2. En particular, la concesión de servicio público .....	145
2.1. Definición y duración .....	145
2.2. Preparación y adjudicación de la concesión de servicio público. ....	147
2.3. Ejecución y posiciones de las partes.....	149
2.4. La extinción de la concesión .....	150
 <b>CAPÍTULO V. EMPRESAS LOCALES, por Diana Santiago Iglesias .....</b>	 153
I. LAS SOCIEDADES MERCANTILES LOCALES: UNA FÓRMULA TRADICIONALMENTE EMPLEADA PARA LA GESTIÓN DE ACTIVIDADES PRESTACIONALES DE CONTENIDO ECONÓMICO POR LOS ENTES LOCALES.....	154
II. TIPOLOGÍA DE SOCIEDADES LOCALES .....	155
III. NATURALEZA JURÍDICA.....	156
IV. RÉGIMEN JURÍDICO.....	159
1. Normativa de aplicación .....	159
2. Principios para la resolución de eventuales conflictos en la aplicación de los ordenamientos jurídicos administrativo y mercantil .....	159
V. EL PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN DE LAS SOCIEDADES MUNICIPALES .....	161
1. Los límites a la creación de nuevas sociedades locales impuestos por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local .....	161
2. La creación de la sociedad: fase de Derecho público .....	164
2.1. La elección de la fórmula societaria para la gestión del servicio o la realización de la actividad.....	164
2.1.1. Supuestos en que la actividad o servicio se implanta <i>ex novo</i> .....	164
2.1.2. Supuestos en los que el servicio o la actividad se hallan implantados y se vienen erogando a través de otra fórmula gestora .....	166
2.2. La celebración del contrato administrativo en el caso de las sociedades de economía mixta gestoras de servicios públicos.....	168
3. La creación de la sociedad: fase de Derecho privado.....	168
VI. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LAS SOCIEDADES MUNICIPALES .....	168
1. La designación de los miembros del órgano de administración en las sociedades gestoras de servicios públicos.....	169
1.1. Las sociedades íntegramente públicas gestoras de servicios públicos.....	169
1.2. Las sociedades de economía mixta gestoras de servicios públicos.....	171

	Pág.
2. La responsabilidad de los administradores de las empresas locales.....	175
3. La relación entre el socio público y el socio privado en las sociedades de economía mixta gestoras de servicios públicos: los controles recíprocos.....	176
VII. LAS RELACIONES DE LAS SOCIEDADES LOCALES CON LA ADMINISTRACIÓN MATRIZ: REQUISITOS PARA SU CALIFICACIÓN COMO MEDIOS PROPIOS.....	178
VIII. LAS RELACIONES DE LAS SOCIEDADES LOCALES CON TERCEROS: CONTRATACIÓN DE BIENES, SERVICIOS Y PERSONAL.....	179
1. La contratación de bienes y servicios.....	179
2. La contratación de personal.....	180
IX. LA INSOLVENCIA DE LAS EMPRESAS LOCALES: ¿PUEDEN SER DECLARADAS EN CONCURSO DE ACREEDORES?.....	181
1. Planteamiento de la cuestión.....	181
2. Finalidad del concurso.....	182
3. Presupuestos subjetivos.....	183
4. Presupuestos objetivos.....	188
X. LA DISOLUCIÓN Y EXTINCIÓN DE LAS SOCIEDADES LOCALES.....	189
<b>CAPÍTULO VI. LA REGULACIÓN LOCAL DEL COMERCIO, por Sofía Simou.....</b>	<b>193</b>
I. INTRODUCCIÓN.....	193
II. PRECISIONES Y ACLARACIONES TERMINOLÓGICAS. ACOTAMIENTO DEL OBJETO DEL ESTUDIO.....	196
III. CONFLUENCIA DE VARIOS TÍTULOS COMPETENCIALES PROCEDENTES DE LOS TRES NIVELES TERRITORIALES EN LA CONFIGURACIÓN LOCAL DEL COMERCIO.....	199
IV. LA INTERVENCIÓN MUNICIPAL EN EL COMERCIO LOCAL.....	203
1. Tipología de mercados/comercios.....	203
1.1. Mercados municipales minoristas o de abastos.....	203
1.1.1. Competencias municipales. Las ordenanzas locales como instrumento de ordenación de los mercados minoristas municipales.....	203
1.1.2. El mercado minorista como servicio público municipal. Prestadores y destinatarios.....	206
1.1.3. El objeto del servicio público del mercado de abastos ...	209
1.1.4. Naturaleza y régimen jurídico de la relación administrativa entre la Administración local y los comerciantes para la venta en el mercado.....	210
1.1.5. La concesión como forma de gestión indirecta del servicio del mercado: funciones del concesionario.....	217
1.1.6. La actividad comercial del mercado de abastos como servicio de interés público o actividad privada de interés general.....	217
1.2. Venta ambulante: mercados y ferias.....	218

	Pág.
1.2.1. Normas reguladoras.....	218
1.2.2. Concepto, modalidades de venta, productos comercializables y competencias locales .....	219
1.3. Establecimientos comerciales «ordinarios» y de gran superficie. La libertad de empresa (art. 38 CE).....	224
2. Modernización del comercio local a través del urbanismo y las nuevas tecnologías .....	228
2.1. La modernización del comercio local a través del urbanismo (mezcla de usos y BID).....	228
2.2. La modernización del comercio local a través de su fomento y la trascendencia de las nuevas tecnologías en la misma .....	231
3. Horarios comerciales y zonas de afluencia turística .....	233
4. Supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración local .....	236
5. La potestad sancionadora local en materia de comercio. El principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y la reserva de ley (art. 53.1 CE).....	237
<b>CAPÍTULO VII. LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LOS GOBIERNOS LOCALES, por Silvia Díez Sastre .....</b>	<b>243</b>
I. PLANTEAMIENTO .....	243
II. LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO ACTIVIDAD ECONÓMICA .....	246
1. Contratos civiles, contratos administrativos y contratos públicos .....	246
2. La europeización del Derecho de la contratación pública .....	248
3. Los principios económicos de la actividad contractual .....	251
III. LOS GOBIERNOS LOCALES COMO CLIENTES EN EL MERCADO DE LOS CONTRATOS PÚBLICOS .....	253
1. El mercado de los contratos públicos .....	253
2. La organización administrativa local para la contratación pública.....	255
2.1. Fomento de la centralización de las compras .....	256
2.2. El margen para la colaboración interadministrativa .....	256
3. El procedimiento para la adjudicación de contratos públicos .....	258
IV. LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	260
1. <i>Make or buy?</i> .....	260
2. Contratación responsable .....	262
3. Contratación innovadora .....	264
4. Fomento de la participación de pymes en los contratos públicos.....	265
V. LA GARANTÍA DEL INTERÉS GENERAL EN LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL .....	266
1. Modulaciones de las reglas de contratación pública con base en el interés general: la garantía de continuidad del servicio .....	267
2. Las reglas de ejecución del contrato vinculadas al interés general .....	268
2.1. Modificación del contrato .....	268
2.2. Reequilibrio económico del contrato .....	269
VI. EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL LOCAL .....	270

	Pág.
1. Los controles económico-financieros .....	270
2. Los controles jurídicos .....	271
<b>CAPÍTULO VIII. GESTIÓN PATRIMONIAL DE LOS BIENES MUNICIPALES, por Juan Antonio Chinchilla Peinado .....</b>	<b>273</b>
I. INTRODUCCIÓN: LA CONCURRENCIA Y LA RENTABILIDAD COMO ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA GESTIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS LOCALES.....	274
II. LAS GARANTÍAS DE LA LIBRE CONCURRENCIA EN LA GESTIÓN Y DISPOSICIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS .....	275
1. La exclusión (limitada) de la normativa sobre contratación pública....	275
2. Identificación de la normativa aplicable .....	276
3. La concurrencia en la explotación y disposición onerosa de bienes patrimoniales. Los distintos procedimientos de adjudicación .....	276
3.1. La determinación de la normativa aplicable.....	276
3.2. Los procedimientos de licitación en los actos de gestión onerosos.....	277
3.3. Las excepciones a la concurrencia en la explotación y disposición onerosa de bienes patrimoniales .....	279
3.3.1. La permuta .....	279
3.3.2. La enajenación directa de parcelas sobrantes .....	281
3.3.3. La cesión gratuita de bienes .....	282
4. La concurrencia en la explotación de los bienes demaniales .....	282
4.1. El diferente alcance de la concurrencia ante usos comunes especiales y usos privativos. Vías alternativas de adjudicación .....	282
4.2. La articulación de la concurrencia. La remisión a la normativa sobre contratación .....	283
5. La aportación de bienes a sociedades públicas .....	284
III. LAS GARANTÍAS DE LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS BIENES PÚBLICOS .....	285
1. El alcance de la libertad de pactos en los contratos sobre bienes patrimoniales y de la libertad de fijación del clausulado en las concesiones y autorizaciones sobre bienes demaniales. Su incidencia sobre el mercado.....	285
2. El expediente de gestión.....	286
2.1. La innecesaridad de los bienes patrimoniales .....	286
2.2. Existencia de litigios sobre la titularidad del bien.....	287
3. Limitaciones a la gestión establecidas para garantizar la indemnidad de los patrimonios públicos .....	287
3.1. Control autonómico de los actos de disposición de bienes patrimoniales .....	287
3.2. Limitaciones a la aplicación de los ingresos obtenidos.....	288
3.3. Limitaciones de destino y transmisibilidad .....	288
4. La valoración de los bienes municipales.....	289
4.1. La exigencia de una valoración ajustada a mercado de los bienes patrimoniales .....	289



	Pág.
4.2. La valoración por referencia al valor catastral en los bienes de maniales .....	289
4.3. La autoría de la valoración.....	290
IV. GESTIÓN DE BIENES PÚBLICOS Y MERCADO DEL SUELO .....	290
1. La intervención de las entidades locales como planificadoras y como titulares de suelo.....	290
2. La regulación del suelo a través de los Patrimonios Municipales de Suelo.....	291
2.1. Objeto y vinculación finalista.....	291
2.2. Limitaciones en la disposición.....	291
3. El derecho de superficie .....	292
3.1. Objeto y procedimientos de constitución.....	292
3.2. Limitaciones de destino y transmisibilidad del derecho de superficie .....	293
V. LA POSIBLE CONFIGURACIÓN DE LOS ACTOS DE GESTIÓN DE BIENES PÚBLICOS COMO AYUDAS PÚBLICAS DE ESTADO .....	295
1. El precio preferencial como ayuda de Estado .....	295
2. Excepciones. Precios no ajustados a mercado que no se configuran como ayudas de Estado.....	296
 <b>CAPÍTULO IX. LAS AYUDAS LOCALES A LAS EMPRESAS, por Fernando Pastor-Merchant</b> .....	 297
I. PLANTEAMIENTO .....	297
II. LA APLICABILIDAD DE LA NORMATIVA EUROPEA SOBRE AYUDAS ESTATALES A LAS ENTIDADES LOCALES.....	298
1. Las entidades locales como otorgantes de ayudas .....	298
2. Las entidades locales como receptoras de ayudas.....	299
III. EL CONCEPTO DE AYUDA ESTATAL.....	300
1. Financiación pública.....	300
2. Concesión de una ventaja.....	301
3. Carácter selectivo.....	302
4. Distorsión de la competencia.....	302
5. Efecto sobre el comercio entre los Estados miembros .....	303
IV. LOS INSTRUMENTOS LOCALES DE AYUDA A LAS EMPRESAS.....	303
1. Subvenciones locales.....	304
2. Tributos locales.....	306
3. Operaciones de gestión patrimonial.....	308
4. Infraestructuras públicas .....	311
5. Servicios municipales.....	313
5.1. Las ayudas locales para la financiación de servicios públicos.....	313
5.2. Los servicios municipales como «ayuda en especie» .....	315
V. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INSTRUMENTOS LOCALES CONSTITUTIVOS DE AYUDA ESTATAL .....	316

	Pág.
1. La prohibición general de ayudas estatales .....	316
2. Las obligaciones de suspensión y notificación de las ayudas estatales...	317
3. La compatibilidad de algunas ayudas estatales con el mercado interior.....	317
<b>CAPÍTULO X. SUMINISTRO DE INFORMACIÓN A LA EMPRESA EN RÉGIMEN DE TRANSPARENCIA, por Pedro González Torroba .....</b>	<b>319</b>
I. ANTECEDENTES: TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD .....	319
II. LA TRANSPARENCIA.....	320
1. La custodia de datos de carácter personal .....	322
2. Limitaciones derivadas del diseño de los sistemas de información .....	324
III. LOS DATOS COMO SERVICIO PÚBLICO .....	325
IV. LOS DATOS COMO RECURSO ECONÓMICO.....	327
1. Reutilización y datos abiertos.....	329
2. Los datos abiertos como solución .....	331
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>333</b>

## PRESENTACIÓN

Entre 2013 y 2015 desarrollamos, en el Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, el proyecto de investigación *DER2012-34855*, del Ministerio de Economía y Competitividad. En ese tiempo organizamos varios seminarios internacionales (casi todos en colaboración con el Ayuntamiento de Madrid) y llevamos a cabo estudios específicos sobre la incidencia de la Administración local en la economía: actividad económica municipal en competencia; sustitución progresiva de las licencias municipales de actividades por declaraciones responsables y comunicaciones previas; presencia de sujetos privados en los controles municipales sobre actividades económicas; especificidades organizativas de la contratación local; y gestión de servicios públicos típicamente municipales, como los de aguas. Pese a tratarse de un periodo de trabajo acotado, a lo largo de los cuatro años de investigación hemos ido viendo cambios importantes en el Derecho económico local. Iniciamos el proyecto poniendo el énfasis en los nuevos *controles* municipales derivados de la Directiva de Servicios (2006), así como en la aplicación del Derecho de la competencia a los servicios y la iniciativa económica local. Pero ya en la fase final del proyecto ha surgido con fuerza otro centro de atención, la *gestión directa* de los servicios públicos, reivindicada hoy en buena parte de las ciudades europeas y, también, en parte de las grandes ciudades españolas.

A partir de toda esta actividad investigadora previa, y como expresión conclusiva del proyecto, hemos abordado una exposición *sistemática* de las distintas formas de actuación local que pueden describirse en el título genérico de «Derecho económico local». Más adelante, en el primer capítulo, se explica el significado de esta expresión. Insisto ahora en que el tratado ha sido elaborado por el grupo de investigación, no es la simple adición de aportaciones personales. Todos los capítulos responden a previos *papers* de los autores que, tras ser objeto de discusión en varias sesiones de trabajo, han ido evolucionando para incorporar las aportaciones de los demás miembros del grupo. Por fin, en la labor final de edición, a mí me ha correspondido revisar todos los capítulos y realizar las remisiones internas entre ellos.

La obra realizada es un *tratado*. Esto es, comprende todos los aspectos relevantes del «Derecho económico local», y lo hace con afán de claridad expositiva, exhaustividad, profundidad de análisis y vocación sistemática. Para que todas estas notas características pudieran darse simultáneamente en este tratado, hemos seguido algunas pautas comunes de elaboración y exposición.

En primer lugar, para combinar los objetivos de claridad y profundidad en el análisis, a lo largo de todo el tratado hemos diferenciado *dos tipos de textos expositivos*. Unos —los que van en letra grande— exponen, de la forma más neutral y clara posible, las cuestiones jurídicas más relevantes en cada materia. Los otros textos, los que van en letra pequeña, incluyen desarrollos más detallados de alguna idea o dan cuenta de cuestiones problemáticas aún objeto de controversia en la jurisprudencia o en la doctrina. La combinación de claridad y profundidad también nos ha llevado a un sistema de *referencias doctrinales, normativas y jurisprudenciales* muy selectivo. Hemos sustituido las notas a pie de página por referencias en el texto, según formatos generalizados en las ciencias sociales. Esto es, mencionando —para dar cuenta de una fuente doctrinal— el apellido del autor, el año de la publicación y la página de donde se extrae la idea o dato (RODRÍGUEZ, 2014: 34). Al final de la obra se encuentra una bibliografía completa e integrada. También hemos evitado la transcripción de textos normativos y jurisprudenciales. Se mencionan las referencias (el artículo de una ley, o la fecha y número de una sentencia) para que el lector pueda acceder a las correspondientes bases de datos. Porque hoy, cuando el acceso a una base de datos es tan sencillo, nada justifica que los textos académicos se alarguen innecesariamente mediante la transcripción de textos de fácil acceso.

Todos los párrafos llevan un *número marginal*. Estos números marginales facilitan las numerosas remisiones internas en la obra, que se hacen mediante la mención apocopada al número del capítulo y el número del párrafo concreto al que se remite. Así, la referencia § VII.23 remite al lector al párrafo 23 del capítulo VII del tratado. Este sistema de remisiones internas facilita la *coherencia* interna del tratado. Los criterios expositivos o puntos de vista de cada autor se han acomodado en lo necesario para evitar contradicciones internas; y precisamente por ello es posible que lo expuesto en un capítulo se pueda seguir o continuar con lo expuesto en otro (para eso sirven precisamente las remisiones mediante números marginales).

También, en cada párrafo se señalan, mediante *letra cursiva*, algunas palabras clave. Con ello pretendemos facilitar un rápido acceso visual del lector al contenido de cada párrafo, y a cuál es el aspecto que los autores consideramos central en la exposición de cada cuestión.

Hasta aquí ha llegado el esfuerzo de estudio sistemático en esta primera edición del *Tratado de Derecho Económico Local*. Veremos cuál es la aceptación por los lectores. A partir de ahí valoraremos la posibilidad de introducir más desarrollos específicos —sobre todo sectoriales— en una segunda edición.

Soto del Real, a 15 de enero de 2017  
Francisco VELASCO CABALLERO

# CAPÍTULO I

## EL DERECHO ECONÓMICO LOCAL: OBJETO, FUENTES Y FORMAS

Francisco VELASCO CABALLERO

Director de Investigación  
Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid

**SUMARIO:** I. DERECHO ECONÓMICO LOCAL.—II. FUENTES DEL DERECHO ECONÓMICO LOCAL.—III. FORMAS DE INCIDENCIA LOCAL EN LA ECONOMÍA: 1. Policía o intervención. 2. Prestación de servicios públicos. 3. Iniciativa económica local. 4. Fomento. 5. Gestión de recursos económicos propios. 6. Otras formas de incidencia local en la economía.

### I. DERECHO ECONÓMICO LOCAL

El presente *Tratado de Derecho Económico Local* parte de la existencia, ya **1** con un alto nivel de elaboración, del Derecho administrativo económico. Lo propio y característico del Derecho administrativo económico es que regula la presencia y actividad de la Administración en la economía (COSCULLUELA y LÓPEZ, 2009: 25). Esto es, en la oferta de bienes y servicios en el mercado (STJUE de 12 de septiembre de 2000, *Pavlov*, C-180/98 a C-184/98). Y bien, una parte de ese Derecho administrativo económico se caracteriza por regular la presencia más o menos relevante de las *Administraciones locales en la economía*. En consecuencia, lo que da sentido unitario al Derecho económico local no es su directa conexión con la «economía local», la «economía urbana» o los posibles mercados locales, sino el tipo de organización pública (la local) que incide sobre la economía global. Es cierto que, en ocasiones, las entidades locales configuran u ordenan mercados locales (o la escala local de mercados globales). Pero con mayor frecuencia su actuación trasciende de la escala local de la economía. Así, mediante regulaciones técnicas (ambientales, acústicas,

de seguridad y salubridad), fijación de los usos urbanísticos del suelo o de los inmuebles, o mediante la exigencia de licencias o comunicaciones previas al inicio de una actividad (*infra* § II.38 y ss.), los municipios condicionan la actuación de todo tipo de empresas en su territorio (no solo las que actúan en mercados de escala local). Lo relevante, como objeto de este tratado, es la actividad de las Administraciones locales en la economía, no necesariamente en los mercados locales.

- 2 Por otro lado, en este tratado solo se considera el Derecho económico en su vertiente *pública*. No se cuestiona que gran parte del Derecho económico se puede calificar, en tanto que Derecho de la empresa y de los mercados, como Derecho privado (MARTÍN RETORTILLO, 1988: 24). Esto es, como Derecho dirigido a sujetos privados y cuya organización institucional de cumplimiento es el poder judicial, no la Administración pública (VELASCO, 2014: 101). Pero ese Derecho privado económico no presenta peculiaridades relevantes en su proyección a la escala territorial local. De ahí que el Derecho local económico considerado en este tratado sea, únicamente, Derecho administrativo económico.
- 3 Podría considerarse, de entrada, que la *incidencia real* de la Administración local sobre la economía es escasa. Y ello relativizaría, también, la importancia del Derecho económico local. Es cierto que, en perspectiva europea, diversas actividades económicas locales, como la adjudicación de contratos o el otorgamiento de ayudas, han sido considerados históricamente como supuestos *de minimis*, y con ello externos al Derecho económico europeo. Este planteamiento, con ser inicialmente cierto, requiere de varias consideraciones contemporáneas. En primer lugar, no hay duda de que si la perspectiva económica es la europea, la actividad local ciertamente resulta relativamente secundaria. Pero también es cierto que en el último decenio la Unión Europea considera que la participación e incidencia de los gobiernos locales en la economía es cualitativamente superior a lo inicialmente considerado (BURGI, 2010: 238). Véase en este sentido el informe anual: «The State of the European Cities» (el último: 2016: 61). En especial, la Unión Europea ha considerado que el desarrollo del *mercado europeo de servicios* tiene a los gobiernos locales como protagonistas. De ahí que la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, haya incidido de forma muy notoria sobre la actividad de regulación y control municipal de la actividad comercial (*infra* § II.7). De otro lado, hace ya tiempo que en la coordinación europea de la contratación pública se ha superado la imagen de la contratación local como un fenómeno secundario o *de minimis* (*infra* § VII.19). Más allá de la perspectiva europea, en la escala nacional o estatal de los mercados, la incidencia de la Administración local en la economía resulta muy relevante. No solo porque algunos ayuntamientos y diputaciones provinciales presentan volúmenes de actividad económica muy elevados (en 2016, la Diputación de Sevilla previó un gasto total de 435.742.540 euros y el Ayuntamiento de Madrid un gasto de 4.483.500.465 euros) sino también porque el *efecto agregado* de los distintos gobiernos locales sobre el conjunto de la economía es muy considerable.
- 4 El resultado final es que la incidencia de la actividad local sobre la economía es objeto de creciente consideración. Y esto explica por qué el Derecho europeo y nacional *regulan cada vez* más directa e intensamente la actividad

local. Así, en el contexto de la crisis financiera y económica iniciada en 2007, el Estado ha introducido una profunda reforma del Derecho local que, entre otras cosas, promueve un estricto equilibrio en los presupuestos locales (art. 11.4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) una intensísima reducción del «sector público local» (MONTROYA, 2014: 116), una presencia más selectiva de la Administración local en el mercado, y la reducción o relajación de los controles municipales sobre las actividades económicas.

En los últimos decenios se han desarrollado notablemente los conceptos de economía local, economía urbana y *desarrollo económico local*. Y se ha considerado, con razón, que las entidades locales son agentes relevantes para esa economía local. Mas estos fenómenos de política económica local no se confunden con el posible objeto del Derecho económico local. El desarrollo económico local es una *política pública*, posible en el marco del Derecho económico (tanto general como local). Pero no todo el Derecho económico local, ni toda presencia de la Administración local en la economía, tienen por objeto inmediato el desarrollo local. En el marco de una economía de mercado —donde los agentes económicos disponen de libertad de establecimiento— el desarrollo económico local es la acción política de los gobiernos locales para atraer o retener a los agentes productivos (y, de esa forma, fomentar la generación de rentas en una concreta comunidad local) (REESE y ROSENFELD, 2004: 277). Los instrumentos tradicionales de las políticas de desarrollo local son: planificación de suelo para actividades económicas, realización o financiación de urbanización e infraestructuras, subvenciones, financiación a bajo interés, incentivos tributarios, asistencia en la selección de personal en las empresas, simplificación de las autorizaciones económicas locales, campañas publicitarias y formación o capacitación de trabajadores (MORGAN, 2009: 2 y 6). Más recientemente está en desarrollo una concepción más compleja del desarrollo económico local que busca no solo la atracción y retención de los agentes económicos, sino también la distribución equitativa de los costes y beneficios del desarrollo económico en cada comunidad. En el contexto de la crisis económica global desde 2007, que casi generalizadamente ha supuesto fuertes reducciones en las transferencias económicas de los Estados hacia las entidades locales, los nuevos enfoques de desarrollo económico local se dirigen a una mayor autonomía política local, tanto en las formas organizativas como en las opciones de gasto (TRAVERS, 2012).

Según lo expuesto, el Derecho económico local no es propiamente una categoría jurídica con perfiles definidos. Es, más bien, una *perspectiva expositiva* —la económica— de parte del Derecho local. Esto es así tanto en Derecho español como en Derecho comparado. Por supuesto que el Derecho de otros países dedica atención a la incidencia de los gobiernos locales en la economía. Así, en Alemania es objeto de tratamiento *sistemático* la actividad económica local (*Wirtschaftsbetätigung*), que comprende los servicios públicos locales, la iniciativa económica local, la adquisición de bienes y servicios mediante contrato, e incluso las subvenciones (BURGI, 2010: 230), pero deja al margen la actividad local de regulación o intervención. En esta construcción sistemática el criterio jurídico ordenador es la *competencia* en el mercado (y precisamente por ello queda al margen la actividad de ordenación o intervención, porque en ella las entidades locales no actúan como sujeto económico, sino como poder). De otro lado, también en los Estados Unidos es objeto de estudio tanto la actividad prestacional o empresarial (*local operation of utilities*) como la regulación y control del comercio (*local regulation of trade and business*) o la actividad de fomento (*local inducements to business*) (REYNOLDS, 2001: 384, 394 y 591). Pero estas no son más que algunas expresiones tipológicas de la actividad local (junta a la actividad urbanística, de asistencia social, de vivienda pública, de seguridad, etc.). Esto es, no son las piezas de un Derecho económico local sistemático o vertebrado, sino sectores no conectados de la actividad local. Quizá el Derecho francés ofrece una estructura más vertebrada de la actividad económica local,