

# Crisis económica y reforma local

Antonio Embid Irujo

## RESUMEN

La crisis económica no ha sido causada por las estructuras del régimen local en España pero muchas voces postulan su reforma para superar la crisis. El trabajo discute la seriedad del debate actual y sitúa el problema de la organización del territorio en su propio contexto, intemporal en relación a la crisis, postulando un método distinto para la reforma del gobierno local. La necesidad de alcanzar un nuevo sistema de financiación parece evidente en el marco de la aplicación del principio de equilibrio presupuestario para las entidades locales.

**PALABRAS CLAVE:** crisis económica; estructuras del régimen local; sistema financiero; equilibrio presupuestario.

## ABSTRACT

The economic crisis wasn't caused by local government structures in Spain, but many propose that its reform would help to overcome that crisis. This work discusses the seriousness of the present debate and sets the land planning problem in its own timeless context, proposing a different way of reforming local governance. The need of reaching a new financial system seems evident in the framework of the budget balanced principle for local entities.

**KEY WORDS:** Economic crisis; local government structures; financial system; budget balanced.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. El permanente debate sobre la reforma del régimen local y la perversa relación entre crisis económica y reforma del régimen local. II. ALGUNAS MEDIDAS SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL ADOPTADAS DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA. Su significado desde la perspectiva de la improvisación y falta de reflexión con que se aprobaron algunas de ellas. La dificultad de implementar mecanismos de disciplina presupuestaria. III. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS ENTIDADES LOCALES. La referencia europea y la estabilidad presupuestaria dispuesta, permiten imaginar una actividad en el futuro de los gobiernos locales notablemente distinta a la hasta ahora conocida. Nuevos argumentos para la reforma del sistema de financiación local. IV. REFLEXIONES ADICIONALES Y UN MÉTODO DE PROCEDIMIENTO: Las comisiones parlamentarias de preparación de reformas trascendentales para el gobierno del país. V. BIBLIOGRAFÍA

### Siglas, abreviaturas y acrónimos

ATC: Auto del Tribunal Constitucional

BOCG-CD: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados

BOE: *Boletín Oficial del Estado*

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española (1978)

EA: Estatuto de Autonomía de Andalucía (2007)

EAR: Estatuto de Autonomía de Aragón (2007)

EC: Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006)

ECAA: Estatutos de Autonomía

EPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco (1979)

FJ: Fundamento jurídico

GG: Ley Fundamental (de Bonn, 1949, muchas veces reformada)

LBRL: Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (1985)

LCSP: Ley de Contratos del Sector Público (2007)

LES: Ley de Economía Sostenible (2011)

LO: Ley Orgánica

PIB: Producto Interior Bruto

RAP: *Revista de Administración Pública*

RArAP: *Revista Aragonesa de Administración Pública*

REAF: *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*

REALA: *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

TRLRHL: Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (2004)

## I. INTRODUCCIÓN.

### El permanente debate sobre la reforma del régimen local y la perversa relación entre crisis económica y reforma del régimen local

Estamos en una época en la que son un poco más frecuentes que en otras las menciones a la necesaria reforma del régimen local. Sin duda ha sido la crisis económica la que se encuentra detrás de esta intensificación en la apelación a la reforma de las estructuras locales<sup>1</sup>. Se vuelven a escuchar, por tanto, los nunca olvidados, por permanentes, reproches al excesivo número de Municipios teniendo en cuenta la escasa población de muchos de ellos o al papel anticuado o inadecuado de las Provincias (en realidad, de las Diputaciones Provinciales) en relación a las exigencias de los tiempos actuales o, incluso, a la prescindibilidad de su actuación sustituible por la que cumplen las Comunidades Autónomas. Con mención, incluso, a un hipotético ahorro milmillonario que la adopción de algunas decisiones políticas llevarían consigo<sup>2</sup>.

Quiero decir con el anterior párrafo que no hay nada novedoso en el actual ¿debate? sobre la reforma del régimen local, al menos si se observa lo que ha tenido lugar de manera regular durante la vida postconstitucional española (por no remontarme más atrás en el tiempo). Como indico, los argumentos en esta cuestión se han escuchado muchas veces y quizá lo único novedoso en este momento es alguna desvaída consideración económica –como la anteriormente indicada en nota– y, sobre todo y eso sí que es distinto, el situar la reforma del régimen local como una de las medidas “necesarias” para la superación de la crisis económica oficializada en España en el verano de 2008<sup>3</sup>.

.....

- 1 Sobre el impacto de la crisis económica en la actuación de las entidades locales han comenzado a aparecer algunos trabajos en los últimos meses. Vid., así, R. JIMÉNEZ ASENSIO: «Las instituciones locales en tiempo de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales», *Cuadernos de Derecho Local*, 25 (2011), pp. 55-77; J. MAURI MAJÓS: «Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública», *Cuadernos de Derecho Local*, 26 (2011), pp. 55-88, y C. VIVER PI-SUNYER: «L'impact de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya», *REAF*, 13 (2011), pp. 146-185. En algunos casos, no en todos, la crisis se vincula con la postulación de reformas para el régimen local.
- 2 Por ejemplo, uno de los candidatos en las últimas elecciones generales se refirió varias veces durante la precampaña al ahorro de “mil millones de euros” que llevaría consigo la supresión de las Diputaciones Provinciales.
- 3 En general sobre esta crisis, origen y características, con orientación sobre todo jurídica vid. A. EMBID IRUJO: *El Derecho de la crisis económica*, Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2009, así como «El Derecho Público de la crisis económica», 2011 (referencias completas en el anexo bibliográfico) con toda la amplia bibliografía en ambos trabajos utilizada.

El párrafo anterior puede parecer un punto esquemático pero con unas pocas líneas adicionales puedo acabar de presentar lo que en él se está transmitiendo sobre la permanente presencia de la ideología reformadora del régimen local (o de los “gobiernos” locales, como se dice ahora preferentemente y con mayor precisión) en la literatura jurídica y política y también los frutos que, como resultado de las polémicas y las propuestas, aparecen periódicamente en las páginas de los diarios oficiales. Así, y siguiendo un hilo conductor meramente temporal, puede recordarse la temprana discusión sobre la supresión de las *Diputaciones Provinciales* que, aun reverdeciendo continuamente, alcanza un punto temporal de estabilidad en torno a la STC 32/1981 que declara fuera de la Constitución una normativa catalana contraria a la institución provincial, momento que es también el de la consagración de una determinada forma de entender la imprecisa, por naturaleza, fórmula constitucional de la “autonomía local”. Y poco después esa fórmula constitucional se concretará en la LBRL de 1985, donde todos los temas del régimen local, obviamente, se ponen a discusión y se adoptan decisiones sobre los mismos; en ese momento, también, se concreta una determinada manera de contemplar a los *pequeños municipios* optándose por su agrupación voluntaria, que no forzosa, y la fórmula de las “mancomunidades municipales” para la prestación de servicios de competencia municipal que luego conocerá fortuna varia en las políticas normativas y ejecutivas de las CCAA, distinguiéndose en ese terreno la Ley aragonesa 6/1987, de 15 de abril, de Mancomunidades Municipales, semillero de imitaciones y de fecundos procesos de creación de Mancomunidades<sup>4</sup>.

Y pasando al otro extremo, la consideración singular de los *grandes municipios* por ser inadecuadas para ellos las fórmulas demasiado generales de la legislación existente, se expresará en la profunda reforma de la LBRL operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, reforma que conduce a una cierta “parlamentarización” de la vida del gran municipio –lo que sea éste es de concreción, a veces, dificultosa– así como a un predominio en la actuación del Alcalde y del “gobierno” del Municipio, que ya no está conferido de forma exclusiva a los Concejales, y momento que, en otro terreno que no puede olvidarse ahora, es también el del triunfo normativo de la autonomía local desde la limitada –pero singular y representativa– perspectiva del reforzamiento de la potestad sancionadora de las entidades locales frente a deter-

.....

4 Un tratamiento modélico de la problemática relativa a los pequeños municipios en M. REBOLLO PUIG: «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», *REALA*, 308 (2008), pp. 151-206.

minadas tendencias jurisprudenciales (con su correspondiente apoyo doctrinal) que amenazaban con suprimirla en la práctica<sup>5</sup>.

Pero si de afección a las estructuras del régimen local se trata, es clave recordar aquí la introducción de un *nivel territorial adicional, las comarcas*, que se produce por la decisión, como planteamiento general, de algunas CCAA como Cataluña y Aragón y operaciones singulares, como sucede en Castilla-León (comarca del Bierzo). Introducción de significado todavía no perceptible (y, por tanto, valorable) al completo en tanto en cuanto el nuevo nivel territorial no acaba de encontrar su plena funcionalidad<sup>6</sup> y, debido a ello, es dudoso que actúe con eficiencia siendo éste de las comarcas, por tanto, uno de los puntos necesariamente focales en el contexto de revisión de las estructuras locales ahora a discusión en el marco de la crisis económica.

Y si de actuación de las CCAA se trata, el gran debate de los últimos años ha sido el de la *interiorización, o no, del régimen local por las CCAA*, debate realizado al par que tenían lugar los trabajos reformadores de algunos EEAA, proceso que alcanza su punto culminante con el EC de 2006, de gran influencia sobre los posteriores EA y EA. (entre otros) de 2007 que, no obstante, son algo más matizados que el catalán en este punto. Es conocido cómo ello ha tenido un abrupto punto final con la STC 31/2010, que ha reiterado la tradicional doctrina que se expresó en los comienzos de la vida constitucional con la fórmula del régimen local “bifronte” y en la que el papel de la legislación básica del Estado (art. 149.1.18 CE) es, por tanto, determinante<sup>7</sup>.

.....

5 Un resumen de toda la problemática acerca de la potestad sancionadora de las entidades locales, y su solución en la Ley 57/2003 en A. EMBID IRUJO: *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid, pp. 92-104.

6 Pues las competencias de las comarcas en Cataluña no son propias sino delegadas, y en Aragón no han recibido, hasta ahora, más que competencias procedentes de la Comunidad Autónoma que, aun ejercitadas a título de propias, solo permiten configurar a las comarcas como una suerte de Administración periférica personalizada de la Comunidad Autónoma actuando, eso sí, en régimen de autonomía, lo que no deja de ser frustrante en relación a los propósitos originales del movimiento comarcalizador. Sobre las comarcas en Aragón vid. A. EMBID IRUJO: «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», *RArAP*, 20 (2002), y R. SALLANOVA ALCALDE: «Organización territorial», *Derecho Público Aragonés* (A. EMBID IRUJO, dir.) (4ª ed.), Zaragoza (2008), pp. 345 y ss., con toda la bibliografía que se utiliza en ambos trabajos.

7 La STC 31/2010 ha suscitado ya múltiples comentarios y continuará haciéndolo durante bastante tiempo, pues su contenido determina necesariamente la evolución del Estado de las Autonomías durante los próximos años. Pero dentro de ella me parece necesario resaltar la alta calidad que se encuentra en el número especial de *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15, 2010, dedicado a «El Tribunal Constitucional y el Estatut».

Esta permanente aportación de argumentos para la reforma del régimen local permite relativizar la trascendencia del actual ¿debate? máxime cuando, en realidad, no se está aportando ninguna idea nueva como puede advertirse singularmente con la consulta a los programas que los partidos políticos han presentado en las últimas elecciones generales celebradas el 20 de noviembre de 2011. Sin que deba otorgarse un papel desmedido a estos documentos (no pretendo, en modo alguno, hacer eso ni tampoco creo que nadie considere que tales documentos sean determinantes de la política concreta que luego vaya a ser desarrollada durante la Legislatura de lo que hay múltiples ejemplos en el pasado, en el presente y, por supuesto, los volverá a haber en el futuro), sí que los mismos deberían ser un reflejo de ciertos debates previos y, en todo caso, una reunión articulada y coherente de propuestas, redactadas en términos generales y sin precisiones técnicas, por supuesto, pero sí de alguna forma iluminadoras para el presunto y probable elector, del contenido concreto que de su voto pudiera derivarse en los distintos ámbitos de la acción pública.

Pues bien, no hay tal en lo ofrecido para reflexión del ciudadano hace ahora casi dos meses. Sin que pretenda adentrarme en una problemática que debe ser tratada con más minucia, sí que puede advertirse en los programas electorales un escaso contenido de “oferta intelectual” a su lector (al ciudadano). En casi todos los supuestos se propone la modificación de la legislación básica del gobierno local, ciertamente hoy algo anticuada en ciertos de sus contenidos y sin que pretenda con ello hacer un reproche al notable avance y buena técnica que se puede apreciar en la LBRL de 1985<sup>8</sup>. Y también en casi todos los programas electorales se insiste en la clarificación de competencias, en evitar las superposiciones que hoy en día se producen atribuyendo los mismos contenidos a niveles territoriales distintos de las administraciones públicas, huir de las competencias impropias, etc.

Mayores y más precisas indicaciones solo se encuentran en la propuesta del programa socialista de sustituir las Diputaciones Provinciales por un Consejo de Alcaldes (propuesta que no pasa de ser una idea sobre la que se desconoce si está apoyada en documentación o estudios previos) o recuperar el

.....

En muy distintos de los excelentes trabajos contenidos en dicho número (debidos a la pluma de S. MUÑOZ MACHADO / G. FERNÁNDEZ FARRERES / M. REBOLLO PUIG / J. TORNOS MAS y otros), se trata la problemática que destaco en el texto.

- 8 Efectivamente, esa Ley fue en su momento un gran avance pero, posteriormente, ha sido afectada por múltiples reformas, no siempre coherentes, y precisa, en general, de una relectura en el marco de la evolución del Estado de las Autonomías y, por supuesto, que la misma no se presente de manera aislada de la gran cuestión de la financiación de los gobiernos locales.

carácter “nacional” de ciertos cuerpos de funcionarios reforzando sus competencias como responsables de control interno y garantes del cumplimiento de la legalidad (propuesta del programa popular), todo ello sin querer extralimitarme en este ámbito y citando solo propuestas de los partidos que, finalmente, han resultado mayoritarios en el Gobierno y en la oposición.

Pobreza, por tanto, de propuestas comprensible en el contexto en el que éstas se formulan. Pero, en todo caso, querría llamar la atención sobre lo poco adecuado, en mi opinión, de vincular la reforma del régimen local con la crisis económica –vinculación que es posible encontrar en múltiples intervenciones, discursos, programas y proclamas– y postular esta modificación como una de las formas de reacción contra dicha crisis. Creo que esto es, sin paliativos, un error, puesto que, por un lado, los problemas que existen en el régimen local son independientes de la crisis económica y, sobre todo, la modificación del mismo tiene que ser pensable y operativa para una situación de “no-crisis” como la que, inevitablemente, se producirá algún día.

Dicho de otra forma: la problemática del régimen local, como de cualquier elemento del gobierno territorial del Estado, es intemporal; y las crisis económicas en un sistema capitalista se presentan –la historia, dicen, es maestra de la vida– de una forma periódica y respondiendo a unas concretas causas como luego, e inevitablemente, nos enseñan los economistas con el dominio propio de una ciencia que ha alcanzado unas prestaciones y nivel de calidad indudable en la descripción del pasado siendo el tipo de perfección conseguido todavía de superior calidad cuando este pasado es relativamente lejano<sup>9</sup>.

Cuestión distinta es que se pueda alcanzar una mayor eficiencia mediante la reforma de las estructuras locales y que eso, en una situación de crisis, pueda cooperar, por el consiguiente ahorro, a la superación de la misma. Pero, en cualquier caso, cualquier tipo de reforma del régimen local, pensable y, por tanto, perdurable, parece incompatible con los márgenes temporales de una situación de crisis y es también relativamente presumible, que sus efectos (económicos, sobre todo, pero también de otra índole) se percibirían ya fuera de la misma: incluso es perfectamente posible que a corto plazo y por la con-

.....

9 Mucho tienen que aprender los historiadores de estos auténticos maestros en la configuración panorámica, explicativa y altamente racional, de lo que ya fue. Una estupenda síntesis de la posición de los economistas –genéricamente, y con los necesarios matices– en el libro de R. PETRINI: *Proceso a los economistas*, Alianza editorial, Madrid, 2010; el libro está pensando en las condiciones italianas y estadounidenses, pero es extrapolable a otros países. Está publicado originalmente en Italia en 2009, pero las cosas, lamentablemente, han seguido sucediendo desde la observación de la actuación de los economistas, exactamente igual en los dos años posteriores a su publicación.

natural complejidad que alcanzan las modificaciones de los niveles territoriales del Estado –cualquier Estado–, pudiera no apreciarse en los primeros tiempos de aplicación de la reforma, ningún ahorro económico como consecuencia de la misma.

Lo que creo que sería, además, altamente aventurado y, desde luego, equivocado es el imputar a las actuales estructuras del régimen local cualquier responsabilidad en el surgimiento de la crisis económica. No hay tal aunque a más de uno es posible que, por hurtar otro tipo de responsabilidades, le pudiera resultar agradable defender, y convencer a otros, de tal conclusión.

En todo caso los pecados en este ámbito no sólo los cometemos los españoles, también la reforma del régimen local ha aparecido en el contexto de medidas contra la crisis económica en otros países (Grecia), siendo el último ejemplo el de Italia con el Decreto Ley del Gobierno Monti de diciembre de 2011 luego transformado en Ley<sup>10</sup>. Y, sobre todo, lo más resaltable es cómo la reforma del régimen local aparece como contrapartida exigida por “Europa” a las ayudas económicas que se realizan para los Estados miembros en dificultades (Grecia, Irlanda y Portugal por ese orden) y que han debido ser “rescatados”<sup>11</sup>.

Esta mención a la adopción de decisiones sobre las estructuras locales vinculadas a la crisis económica, anima a emprender una nueva división de este trabajo dirigida a observar qué es lo que sobre el régimen local se ha aprobado en España durante el tiempo transcurrido de la crisis económica con el objetivo de deducir algunas conclusiones de dichas decisiones que puedan ser proyectables para otros efectos, como los que nos ocupan en este trabajo.

.....

10 Y en el que lo más notable, quizás, sea la práctica desaparición del nivel provincial aunque su extrapolación a España me parece bien aventurada, por el distinto papel jugado por las numerosísimas y crecientes provincias italianas, en relación al más ajustado número de las provincias españolas que, incluso, desaparece como nivel institucional en las CCAA uniprovinciales. En todo caso y tratándose de un país en el que esta discusión alcanza bastantes años de antigüedad y en el que ya en el pasado se adoptaron decisiones semejantes que nunca se llevaron a la práctica, la prudencia intelectual mínima aconseja esperar el curso de los acontecimientos en el marco, además, de las previsiones de aplicación temporal de lo decidido sobre la supresión de este nivel. Sobre el tema en el derecho anterior al decreto-ley Monti *vid.* M. BORDINI: «El papel de la Provincia en el sistema constitucional italiano. Reflexiones sobre las recientes hipótesis de reforma», en las pp. 287 y ss. del *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010*; y M. SALVADOR CRESPO / S. RAGONE: «La supresión de la Provincia en Italia», en las pp. 77 y ss. de *Cuadernos de Derecho Local*, 27 (2011).

11 Remito sobre esa cuestión a los datos que proporciono en el «Informe general sobre el gobierno local en 2011» en este mismo número del Anuario.

## II. ALGUNAS MEDIDAS SOBRE EL RÉGIMEN LOCAL ADOPTADAS DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA.

**Su significado desde la perspectiva de la improvisación y falta de reflexión con que se aprobaron algunas de ellas. La dificultad de implementar mecanismos de disciplina presupuestaria**

En mi trabajo «El Derecho Público de la crisis económica» (2012) y al que ya he hecho referencia *supra*, hacía resaltar la existencia en España de dos etapas en la adopción de medidas de reacción contra la crisis económica (*vid.* pp 37 y ss.). Una primera “clásica”, coherente con la adopción en noviembre de 2008 en las instituciones europeas de un Plan Europeo de Recuperación Económica, y consistente en el estímulo público (de diversas formas) a la actividad económica (medidas que podríamos apelar como keynesianas, por tanto), y una segunda, a partir de la primera semana de mayo de 2010, motivada por la crisis de deuda pública manifestada en distintos países europeos y, sobre todo en aquel momento, en Grecia, en la que la preocupación era también “clásica” u “ortodoxa”, pero respondiendo a otra “escuela” y a otra “ortodoxia” de economistas: a la de aquellos que ven en el déficit y consiguiente deuda pública el principal obstáculo a la recuperación económica y que, por tanto, proponen la adopción de decisiones de reducción de inversión pública (entre otras varias) como remedio a los males de la economía. Sin intentar aquí el establecimiento de opiniones generales sobre los evidentes fracasos de ambas políticas –de la instrumentación del sustento teórico de ambas, deberíamos decir mejor– como hoy (primeros días de marzo de 2012 es fácilmente advertible), lo que sí me interesa destacar es que en ambas etapas, se adoptaron (en relación a la segunda, tendríamos que conjugar el verbo en presente, pues seguimos claramente dentro de la misma como se puede colegir con la consulta del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de expresivo título pues se trata de “medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del *déficit público*”) una serie de medidas sobre el régimen local que deben ser reseñadas resumidamente, a los efectos del objetivo principal que se persigue con estas páginas.

La medida fundamental que quiero señalar aquí como auténtico punto de partida de una determinada forma de reacción contra la crisis económica y que es el paradigma de lo que llamo “primera etapa”, la constituye el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender

a su financiación<sup>12</sup> en cuya pauta también hay que reseñar un texto casi un año posterior y que es el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local. Al margen de las previsiones propias del primer Real Decreto-ley para la inversión del Estado (que se encuentra en el llamado Fondo Especial para la Dinamización de la Economía y el Empleo), es de singular interés en ambos lo relativo a las entidades locales. En ese plano las dos normas tienen bastantes puntos comunes en cuanto que mediante ellas tiene lugar la disposición de muy importantes sumas económicas (8000 millones de euros en el caso del primer Real Decreto-ley y 5000 millones de euros en el segundo) para que los Municipios, si lo desean sus órganos gestores, puedan realizar directamente determinadas inversiones creadoras de empleo, realización de inversiones que presupone, obviamente, la existencia de múltiples procesos de contratación que se eximen de determinados trámites de la LCSP (de 2007, entonces vigente) con la finalidad de agilizar el procedimiento de adjudicación. Para que ello sea factible se dispone igualmente la previa obligación de que la cuantía de los proyectos no supere la cantidad de 5.000.000 de euros en los contratos de obras a efectos de justificar la inaplicación de la normativa contractual comunitaria y su transposición al derecho español. Igualmente puede considerarse base compartida de los dos Reales Decretos-leyes la existencia de una relación directa entre la Administración General del Estado (a través del entonces denominado Ministerio de Política Territorial) y los Ayuntamientos, sin ninguna intervención de las Comunidades Autónomas<sup>13</sup>.

.....

- 12 Sobre el Fondo Estatal de Inversión Local me parece muy útil B. PORTA PEGO: «Algunas consideraciones en torno al Fondo Estatal de Inversión Local», en las pp. 931 y ss. de A. RUIZ OJEDA (coord.): *EL Gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010. También las reflexiones generales de F. VELASCO CABALLERO: «Crisis económica y derecho local», *Anuario de Derecho Municipal 2009*, Madrid (2010), pp. 25 y ss. y T. FONT i LLOVET / A. GALÁN GALÁN: «Un año de transición: los gobiernos locales en los desarrollos estatutarios y ante la crisis económica», en *Anuario del Gobierno Local 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, pp. 13 y ss. *Vid.* la modificación del Real Decreto-ley cit. en su art. 7.1 por el Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, por el que se amplía la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal.
- 13 Se ha imputado en ocasiones que esos Reales Decretos-leyes incurrirían en inconstitucionalidad (y se ha acudido al TC por alguna Comunidad Autónoma) por el olvido de la presencia de las CCAA –el texto de algunos nuevos EEAA parecía inducir expresamente a dicha presencia– y el establecimiento de una relación de exclusiva bilateralidad entre la Administración del Estado y las entidades locales. No creo que esto sea una forma correcta de contemplar las cosas, al menos desde el ámbito jurídico. Como ya he indicado en ocasiones anteriores (*vid.* mi libro de 2009) creo que el Estado tiene competencia para,

Pero también existen diferencias entre ambos textos, siendo quizá la más notable la posibilidad prevista en el segundo Real Decreto-ley de que se atiendan con los recursos económicos que contiene gastos corrientes vinculados a programas de actuación en el ámbito educativo y otros de carácter social de competencia municipal, y ello hasta un montante equivalente al 20 por ciento de los fondos que correspondan a cada Ayuntamiento (del art. 2.2).

Pues bien, al margen de más profundizaciones sobre el contenido de estos textos y sus efectos y atendido el objetivo de este trabajo, es fácilmente advertible una contradicción de los mismos con algunas de las cosas que se oyen en el actual ¿debate? sobre la reforma del régimen local. Si al nivel municipal, sobre todo en lo referido al pequeño municipio, se le reprocha ser un obstáculo de la eficiencia que deben necesariamente mostrar las Administraciones Públicas, es sorprendente que estos textos tomen al Municipio –a cualquier Municipio– como “palanca” para conseguir, a través de una suma de pequeñas inversiones en cada uno de ellos nada menos que la reactivación económica del conjunto del país. Y debe recordarse cómo en un lapso de tiempo prácticamente despreciable, se prepararon multitud de proyectos de inversión y se lanzaron los procesos de contratación pública correspondientes sin que entonces se escucharan voces sobre lo inapropiado del nivel municipal para actuar de esta forma puesto que los reproches (que eran de contenido predominantemente jurídico) se circunscribieron, como he indicado antes en nota, a sentar la inconstitucionalidad de tal forma de proceder por olvidar la necesaria intervención que sobre el papel debían tener las CCAA, cuestión sobre cuya resolución algún día nos ilustrará el TC<sup>14</sup>.

Realmente y a más de tres años vista del primer Real Decreto-ley mencionado creo que el principal argumento contra su contenido no es de tipo jurídico sino que radica, precisamente, en la improvisación con la que muchos proyectos se lanzaron, sin la adecuada reflexión sobre si era precisa, o no, esa inversión y, en algunos casos, sobre los gastos que la misma genera-

.....

dentro del establecimiento de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (cfr. art. 149.1.13 CE), llevar a cabo este tipo de actuaciones. La STC 31/2010 sobre el recurso contra el EC refuerza –sin menciones expresas a la realidad a la que me refiero, obviamente– esta línea argumental.

- 14 No obstante indico que, en mi opinión, nada en el ordenamiento jurídico se opone a la existencia de relaciones directas, sin intermediarios necesarios, entre el Estado y las entidades locales. Esto ya lo ha dicho el TC en varias ocasiones, la primera en la Sentencia 84/1982, FJ 4. La última en la Sentencia 134/2011, FJ 17. El art. 149.1.13 CE sirve de amparo jurídico general para esta decisión.

ría en el futuro en relación a su mantenimiento y/o explotación<sup>15</sup>, todo lo cual es, fundamentalmente, un reproche político o, si se quiere, de política económica. Porque, en realidad, se trataba de “correr”, de realizar una política de estímulo económico desde muy distintos orígenes y perspectivas, y que, conjuntamente, conllevaría la superación de la “crisis económica” crisis que, por cierto, solo unos pocos meses antes del primer Real Decreto-ley de diciembre de 2008, se había comenzado a admitir su existencia en medios oficiales. Pero ello no debe impedir reconocer la capacidad municipal (hasta de municipios muy pequeños) de poner en marcha un operativo ciertamente complicado, y de responder a las exigencias que se formulaban desde altísimas (para ellos) instancias. Con voluntarismo, por supuesto, pero también con evidente generosidad en el esfuerzo tanto de cargos políticos como de funcionarios locales. Una reflexión abierta y sin prejuicios sobre todo ello, arrojaría bastante luz sobre la realidad de la oscuridad, casi cavernosa, con que se formulan reproches –que se asemejan a prejuicios en ocasiones– sobre la capacidad del régimen local español y sus estructuras.

Pero no acaban con esto las menciones a las medidas adoptadas durante la crisis económica en relación a las entidades locales aunque las mencionadas son, desde luego, las más representativas o singulares. Debe añadirse que también han estado presentes de distintas formas en las decisiones adoptadas los problemas de liquidez para hacer frente a las deudas con proveedores privados, cuestión que ha sido objeto de distintos tratamientos que llegan hasta el mismo presente.

La primera intervención es la del Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos<sup>16</sup>, me-

.....

15 Estas decisiones normativas no aseguraban, en modo alguno, que las inversiones que se fueran a realizar con los caudales puestos a disposición de los Ayuntamientos, se dirigieran a la realización de obras o actividades que fueran realmente de “interés general” (hablo en sentido no jurídico en esta ocasión), que inevitablemente hubieran de emprenderse en un momento u otro en esos Ayuntamientos, que respondieran a algún tipo de planificación... Todo eso brillaba por su ausencia o se orillaba conscientemente; en todo caso y si se producía, sería una casualidad no buscada expresamente puesto que lo único que se pretendía era inyectar unas importantes cantidades de dinero en el sistema productivo (el dinero iría en realidad a las empresas constructoras con más raigambre en cada Ayuntamiento y a crear empleo a través de ellas) confiando en una especie de poder taumáturgico para con ésta y otras muchas actuaciones, contribuir a superar la crisis.

16 Se combinan en este texto dos perspectivas: lo prioritario es facilitar el pago de las deudas locales al sector privado, lo que también se hace desde la directriz de inyección de capital público en la economía como forma de superar la crisis económica que ya hemos contemplado antes; para ello se facilita el endeudamiento bancario y también los avales del Instituto de Crédito Oficial en los impagos de facturas endosadas por prestación de

didadas que, con algunas modificaciones, han tenido continuación con el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, título más que largo y representativo del auténtico cajón de sastre en que se han convertido algunas normas de lucha contra la crisis. Desde luego no parece que el éxito haya acompañado a esas medidas.

Por eso se vuelve a la carga, aunque desde otras formas de actuación que parecen, a priori, más efectivas, con el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales (BOE del 25 de febrero). Lo que encierra este texto es una forma de afloramiento de ¿toda? la deuda de las entidades locales a 1 de enero de 2012 manifestada por las correspondientes facturas de proveedores y controlada (certificada) por el Interventor municipal al que parecen otorgársele determinadas facultades que superan, incluso, las de los cargos representativos locales; afloramiento en el que también pueden participar los mismos acreedores de la entidad local. Una vez realizado esto se pone en marcha un mecanismo de financiación y de paralelo endeudamiento para que las entidades locales abonen sus deudas en el que las rebajas hipotéticas ofrecidas por los acreedores pueden ser determinante de su prioridad en el cobro. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos ha adoptado un acuerdo (del que ha dado cuenta el Consejo de Ministros en su reunión del día 2 de marzo de 2012) del que destaca que la refinanciación de la deuda a las entidades locales se hará (por el sistema financiero) a un plazo de diez años y con dos de carencia, estando previsto en los próximos días la extensión del acuerdo a las deudas que tienen las Comunidades Autónomas. Obviamente será la garantía última del Estado la que dará seguridad al sistema financiero para que se proceda a esta impresionante operación de financiación de las entidades locales (y luego autonómicas) lo que, en teoría, debería asegurar por lo menos el mantenimiento del tejido empresarial y, siendo optimistas, hasta una

.....

servicios a entidades locales. La técnica en relación a la intervención del ICO consiste en retenciones por parte del Ministerio de Economía y Hacienda de las cantidades que deban pagarse a las entidades locales por su participación en los tributos del Estado. Así, el facilitar los pagos al sector privado (primera perspectiva) se trata de contrapesar con evitar el sobreendeudamiento de las entidades locales (la segunda de las observables en este texto) porque, a fin de cuentas y si se quieren acoger a esta ayuda del ICO, deben renunciar a una parte de sus ingresos futuros.

pequeña reactivación de la actividad económica por la base económica renacida para muchas empresas<sup>17</sup>.

Y en el marco del Real Decreto-ley 8/2010, que marca el brusco corte con la primera etapa en la lucha contra la crisis económica y el paso a la segunda en la que la preocupación es evitar el déficit público, se dispone la vinculación de los ahorros obtenidos por la reducción de los costes de personal al saneamiento, sobre todo, de las finanzas locales<sup>18</sup> apareciendo también una disposición que restringía radicalmente la posibilidad de endeudamiento de las entidades locales –en línea de coherencia con el resto del Real Decreto-ley 8/2010– pero que debió ser enmendada por una estrafalaria “corrección de errores”<sup>19</sup>, que deslegitimó fuertemente el contenido de este Real Decreto-ley en lo relativo a las entidades locales y que, posteriormente, fue objeto de una nueva corrección de fondo por lo previsto en la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011<sup>20</sup>, habiéndose

.....

- 17 Los datos indican que la falta de pago de las entidades públicas a sus proveedores, ha podido llevar consigo la desaparición de muchas empresas pequeñas. Solo las más grandes proveedoras de servicios municipales (residuos, limpieza, transporte urbano, agua potable, depuración etc...) han podido sobrellevar la crisis y la falta de pago de sus deudores públicos aun con grandes dificultades.
- 18 Recuérdese que una de las decisiones importantes de tal Real Decreto-ley fue la de reducir un 5% de la masa salarial de retribuciones al personal dependiente de las Administraciones Públicas, con independencia de la concreción definitiva del porcentaje para cada uno de los empleados públicos afectados, lo que dependía de su nivel retributivo. Solo y una vez que se hubiera producido ese saneamiento en el caso de las entidades locales, era posible dedicar a inversión las cantidades obtenidas con la reducción salarial.
- 19 El art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010 ordenaba que desde la entrada en vigor de la norma “y hasta 31 de diciembre de 2010, las entidades locales y sus entidades dependientes clasificadas en el sector de Administraciones Públicas no podrán acudir al crédito público o privado a largo plazo, en cualquiera de sus modalidades, para la financiación de sus inversiones, ni sustituir total o parcialmente operaciones preexistentes, a excepción de aquéllas que en términos de valor actual neto resulten beneficiosas para la entidad por disminuir la carga financiera, el plazo de amortización o ambos”. El revuelo causado en las entidades locales por tal norma limitativa de su capacidad de actuación –obligando a muchas a adoptar acuerdos de tomar préstamos la misma noche de la publicación del Decreto-ley–, condujo a una extraña corrección de errores (*vid.* en BOE núm. 127, de 25 de mayo de 2010) que sustituyó lo relativo a la entrada en vigor por esta frase: “a partir del 1 de enero de 2011”, es decir, una disposición para ser aplicada casi siete meses después de ser adoptada, con lo que el presupuesto fáctico del Decreto-ley (cfr. art. 86 CE) de la extraordinaria y urgente necesidad, caía por su base.
- 20 La disposición adicional 15ª de esa Ley da nueva redacción al art. 14.2 del Real Decreto-ley 8/2010, para indicar que podrán concertar nuevas operaciones de crédito en 2011

prorrogado la misma para el año 2012 (cfr. disposición adicional decimo-cuarta del Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público) y residenciándose ante el TC un recurso contra una ley de la Comunidad Foral de Navarra que contenía prescripciones distintas de las de la normativa estatal para que las entidades locales que tuvieran obras incluidas en Planes de infraestructuras e inversiones locales, pudieran concertar créditos<sup>21</sup>.

Es lugar común, y acertado, decir que la caída de los ingresos locales, al estar fuertemente vinculada con la actividad económica y, sustancialmente, con la actividad económica vinculada a la construcción que, prácticamente, ha desaparecido, es la causa fundamental de los problemas de las entidades locales y que tiene muy difícil solución. Cualquier remedio que se intenta –y que no consista en la inyección directa de dinero procedente de los presupuestos generales del Estado o de otras CCAA<sup>22</sup>– lleva consigo como re-

.....

las entidades locales que cumplan una serie de requisitos como liquidar el ejercicio 2010 con ahorro neto positivo calculado de la forma que indica el art. 53 del TRLRHL de 2004, debiendo, además, el volumen de capital vivo (se supone de deuda) no exceder del 75 % de los ingresos corrientes liquidados o devengados, según las cifras deducidas de los estados consolidables con sujeción, en su caso, al TRLRHL, y a la Normativa de Estabilidad Presupuestaria. Cfr. sobre el particular el agudo análisis de M.A. MARTÍNEZ LAGO: «El régimen jurídico del endeudamiento de las Entidades Locales y las restricciones para su ejercicio en 2011», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010* (2011), pp. 213-242.

- 21 Ese es el objeto del art. 8.2 de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. El Estado impugnó tal precepto ante el TC quedando suspendida su vigencia; suspensión ratificada por el ATC 108/2011, de 5 de julio, que encuentra necesario mantener esa suspensión para defender la “necesaria coherencia de la política económica”, que es una “medida de política económica general relacionada con el conjunto de la política estatal encaminada a lograr la contención del déficit y endeudamiento públicos”. Los perjuicios derivados del mantenimiento de la suspensión, son considerados menores a los beneficios por el TC. En mi opinión, la decisión es enteramente coherente con los supuestos jurídicos (y fácticos) presentes en el caso.
- 22 Resulta muy dificultoso ofrecer una panorámica general de las aportaciones directas o indirectas de las CCAA a las entidades locales (o de las Diputaciones Provinciales a los Municipios de su territorio) y solo es posible –partiendo de mi convicción probada de que esas ayudas han existido y de muy distintas formas- indicar aproximaciones a esa realidad deducidas de la lectura de distintos diarios oficiales. *Vid.*, como testimonio de lo que digo, la Ley Foral 5/2011, de 17 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de infraestructuras agrícolas, en donde se facilita por la Comunidad Foral el cumplimiento por las entidades locales navarras de la obligación de adelantar el 50 % del

sultado indirecto la aparición de dificultades adicionales en el nivel local (fundamentalmente municipal). En ese terreno es advertible lo sucedido con la LES de 2011 que intenta (cfr. su art. 36 siguiendo pautas anteriores) la presentación en plazo de las liquidaciones de los presupuestos del año anterior estableciendo la consecuencia “punitiva” de la retención de las cantidades, a partir del mes de septiembre del año posterior a la liquidación de los presupuestos no presentada, del importe mensual de las cantidades a cuenta de la participación en los tributos del Estado. Esto ha llevado en el próximo pasado a retener cantidades a cuenta a un número considerable de Municipios lo que les ha situado, inevitablemente, ante la obviedad de retrasar los pagos debidos a proveedores cuando no las nóminas de sus mismos empleados públicos<sup>23</sup>. Una de las múltiples reflexiones que, a estos efectos, podrían deducirse de lo que indico, es la de la contradicción que puede ser el resultado de distintas decisiones disímiles en teoría y, por supuesto, la misma dificultad en la adopción de medidas que, en el fondo, significan la estabilidad presupuestaria. Por un lado se quiere –y ello es bueno– acelerar el pago de las deudas locales para lo que se instrumentan distintas medidas; por otro lado y si no se cumplen determinados requisitos formales, la consecuencia es que no se va a poder cumplir el objetivo establecido por las primeras.

En realidad aquí radica uno de los principales problemas que se han hecho notar durante la crisis económica, relativo a las entidades locales pero también en relación a otros muchos supuestos: la falta de coherencia, de “modelo”, en las respuestas normativas o ejecutivas. Ha habido mucha improvisación, demasiada falta de reflexión en relación a lo que se quería conseguir, lo que hacía que se adoptaran, sin mucha separación temporal, políticas contradictorias. Continúo la exposición de la aprobación durante la crisis económica de medidas relativas a las entidades locales precisamente con otra muestra de lo que estoy indicando.

Resulta, así, que el mismo Real Decreto-ley 8/2011, de 11 de julio, que ya he citado *supra*, lleva a cabo una modificación del texto refundido de la

.....

coste de las operaciones de construcción de infraestructuras que afecten a terrenos comunales de titularidad de dichas entidades.

- 23 Según distintas noticias de prensa de comienzos de octubre, el número de Municipios que no entregaron su liquidación presupuestaria y que, por tanto, sufrieron las retenciones fue de 1022, la mayor parte minúsculos. Ignoro cómo ha sido la evolución hasta el momento en que redacto el trabajo pero es de suponer que muchos de ellos hayan concluido la presentación de la liquidación presupuestaria relativa al ejercicio de 2010.

Ley General de Estabilidad Presupuestaria aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, para introducir la llamada “regla de gasto” (mediante la modificación del art. 7.1 del Texto Refundido) aplicable a todos los entes públicos a los que se aplica esta normativa de estabilidad presupuestaria indicando que el gasto de los mismos “no podrá superar la tasa de crecimiento de referencia de la economía española”, lo que lleva consigo –entre otras cosas– la introducción de un art. 8 bis donde se precisa la forma de cómputo del gasto computable, de la tasa de crecimiento y otras cuestiones, así como de otro precepto (art. 10 bis) sobre las consecuencias para la administración pública responsable del incumplimiento de lo establecido en relación a la regla de gasto.

Pues bien, solo un mes y pico después de esta innovación normativa se va a modificar nada menos que la CE en su art. 135 para introducir unas referencias sobre estabilidad presupuestaria que poco o nada tienen que ver con lo que se acaba de disponer por este Real Decreto-ley 8/2011 que, como se acaba de observar, está basado en un “crecimiento” (aun limitado) del gasto vinculado al crecimiento, a su vez, de la economía española. Premisas justamente contrarias a las del nuevo art. 135 CE al que sin importarle formalmente la perspectiva del “crecimiento” económico, opta por la estabilidad presupuestaria de las entidades locales, sin más y sin apelar a ningún hipotético “gasto”<sup>24</sup>. Como quiera que en el nuevo art. 135 CE están mencionadas las entidades locales y que, además, el texto puede considerarse –aun escueto– lo más importante, por lo simbólico, del derecho de la crisis económica, le voy a dedicar un apartado singular en este trabajo no sin antes insistir, otra vez, en lo que es conclusión más aparente de este apartado del estudio que ahora concluye: la sensación de improvisación que adopta la contemplación de bastantes de las distintas medidas normativas adoptadas, improvisación que aunque en ocasiones pueda estar justificada ante la rápida evolución de determinados acontecimientos muchas veces foráneos y, sobre todo, por las exigencias de una respuesta “europea” a la crisis económica lo que supone un alto grado de dificultad en la adopción de respuestas normativas, no deja de sorprender, y desagradablemente, cuando se consideran algunos de los textos normativos en los que se expresa la política de reacción contra la crisis económica.

.....

24 Digo esto con independencia de la posibilidad de que la futura Ley Orgánica anunciada por la reforma constitucional pueda conjuntar las reglas de la estabilidad con las del gasto. Esperemos.

### III. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS ENTIDADES LOCALES.

#### La referencia europea y la estabilidad presupuestaria dispuesta, permiten imaginar una actividad en el futuro de los gobiernos locales notablemente distinta a la hasta ahora conocida. Nuevos argumentos para la reforma del sistema de financiación local

Con independencia de cuál sea, realmente, el origen de la voluntad reformadora del art. 135 CE<sup>25</sup>, lo que puede dar lugar a todo tipo de especulaciones poco útiles en relación a los objetivos de este trabajo<sup>26</sup>, lo cierto es que en solamente un mes y un día, se ha procedido a cumplimentar la segunda reforma de la Constitución española (la primera es de agosto de 1992) pues la

.....

- 25 Se ha especulado con la existencia de una carta de instituciones europeas instando a dicha reforma, carta que sí que es objetivo que existió en relación a Italia, bien que la reforma constitucional italiana sobre esta cuestión, aún se hace esperar. Lo que sí resulta curioso –y necesario– constatar, es que solo unos días antes de que se planteara la reforma constitucional española, apareció la STC 134/2011, de 20 de julio (publicada en el BOE núm. 197, de 17 de agosto) en la que se respondía a un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación a diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria y de la LO 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley general de estabilidad presupuestaria (normativa, como se advertirá, que precede a la actualmente vigente y en trance de ser sustituida para aplicar el pacto político que acompaña a la reforma del art. 135 CE) que se estableció sin género de duda alguna la competencia estatal para establecer en relación a las CCAA y a las entidades locales, diversas medidas que tienden a asegurar la existencia de un determinado nivel de estabilidad presupuestaria. Precisamente la posterior STC 157/2011, de 18 de octubre, posterior a la reforma constitucional (*vid.* la Sentencia en el BOE núm. 275, de 15 de noviembre de 2011) resuelve el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias contra la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria, en el mismo sentido que la anteriormente citada, y advierte en el FJ 1º, tras citar la STC 134/2011, que debe destacarse la reforma constitucional que “ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria” lo que determina, por tanto, la existencia de un nuevo “canon de constitucionalidad” para el examen de esta legislación. Esto ha aparecido en muy diversas SsTC posteriores, como las SsTC 195/2011, 196/2011, 197/2011 etc..., respondiendo a impugnaciones de otras CCAA (entre ellas Aragón) de la misma legislación de estabilidad presupuestaria.
- 26 Remito a mi libro de próxima publicación en Iustel “La constitucionalización de la crisis económica”. Es en el contexto de procesos generales (nacionales y europeos) relativos a la adopción de decisiones al más alto nivel posible, sobre la crisis económica o, en forma más amplia, sobre el gobierno de la economía, como debe entenderse, creo, esta reforma

proposición original de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular en el Congreso se publicó en el BOCG-CD de 26 de agosto de 2011, núm. 329-1 y es el BOE núm. 233 de 27 de septiembre de 2011 el que da cuenta de la finalización del trámite, publicando la reforma de dicho art. 135 cuya disposición final única indica que entrará en vigor el mismo día de su publicación. Tal celeridad es, ciertamente, sorprendente cuando procesos en apariencia de mayor trascendencia y, desde luego, mejor preparados, no tuvieron ocasión de pasar a la realidad dando lugar, además, a la convicción compartida por toda la doctrina (y la clase política, y hasta la ciudadanía enterada) de las dificultades casi invencibles para modificar el texto constitucional español de una forma significativa, dados los obstáculos procedimentales puestos por la misma CE<sup>27</sup>.

Pues bien, lo cierto es que la propuesta de reforma del art. 135 CE merced al consenso de los dos principales Grupos Parlamentarios<sup>28</sup> y dado que no afectaba al núcleo constitucional especialmente protegido (cfr. art. 168 CE), pudo tener lu-

.....

constitucional española. Señalo, por otra parte, que nos encontramos realmente ante una “constitucionalización de la crisis” y no solo ante una “constitucionalización del principio de la estabilidad presupuestaria”, pues esto último no es sino una forma de luchar contra la crisis y solo será operativo plenamente en 2020. Por otra parte la mención a la “constitucionalización” plantea, en el fondo, problemas generales de la construcción europea y de la relación de las instituciones europeas con los Estados miembros, muy profundos y que son las que, sustancialmente, trato en el libro al que remito.

27 Estoy pensando en el proceso de reforma constitucional intentado en la legislatura de 2004-2008 y que dio lugar a un importante informe del Consejo de Estado. Cfr. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos* (edición a cargo de F. RUBIO LLORENTE / J. ÁLVAREZ JUNCO), Consejo de Estado, Madrid, 2006. La cuestión es singularmente relevante en tanto en cuanto se intentaba modificar el texto de la CE de 1978 en aspectos tan capitales como el principio de igualdad de sexos en la sucesión a la Corona, la posición de la UE en nuestra Constitución o nombrar a las CCAA ya constituidas, obviando de esta sutil forma el evidente hecho de la transformación en derecho transitorio –y tácitamente derogado, además– de buena parte del Título VIII de la CE.

28 El resto de Grupos Parlamentarios no se sumaron a la propuesta. En la doctrina se han manifestado algunas voces contrarias a la reforma, tanto por cuestiones de procedimiento como de fondo. Vid. singularmente a M.A. MARTÍNEZ LAGO: «Crisis fiscal y reforma de la Constitución», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 24 (2011), pp. 10 y ss., con mención de múltiple bibliografía (artículos periodísticos, en realidad) sobre el tema. Una posición más equilibrada o dubitativa en F. RUBIO LLORENTE: «Constituciones nacionales e integración europea», *Claves de Razón Práctica*, 217 (2011), pp. 4 y ss. Valga lo anterior como meras referencias testimoniales, pues no es el objeto de este trabajo el llevar a cabo un estudio específico y general de la reforma, sino solo comentar sus aspectos relativos a las entidades locales. Para tratamientos más extensos, me remito a mi libro de próxima publicación.

gar en un lapso temporal muy breve con lo que se incorporó al texto constitucional el nuevo texto del art. 135 CE cuya fundamentación en la crisis económica existente es expresa en la Exposición de motivos de la reforma<sup>29</sup>. Mediante esta nueva redacción se produce un claro enlace con la reforma constitucional alemana de 2009<sup>30</sup>, bien que desde la perspectiva de las entidades locales aparezca una diferencia manifiesta con la que se toma como modelo: las entidades locales no están contempladas en la reforma alemana<sup>31</sup> y, sin embargo, están expresamente nombradas en el nuevo art. 135 CE. Así, después de que el apdo. 1 de este art. 135 indique que “todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria” (expresión en la que ya están implícitamente incluidas, obviamente, las entidades locales, pues el concepto de Administraciones Públicas las comprende ex art. 2.1 Ley 30/1992, entre otros textos legales de posible cita en esta elemental cuestión), el apdo. 2 nombra expresamente a las distintas Administraciones Públicas (más bien a las entidades públicas pues se refiere al “Estado” y a las “Comunidades Autónomas”<sup>32</sup>) estableciendo distinciones significativas entre ellas desde el punto de vista de lo que significa para cada una la estabilidad presupuestaria. Transcribo el precepto:

.....

- 29 Vid. este ejemplificativo párrafo: “La actual situación económica y financiera, marcada por una profunda y prolongada crisis, no ha hecho sino reforzar la conveniencia de llevar el principio de referencia (el de estabilidad presupuestaria) a nuestra Constitución, al objeto de fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo”.
- 30 La reforma alemana abarca distintos artículos de la GG (la modificación fundamental es del art. 109 GG, pero hay otros también afectados) y la he estudiado en mi trabajo de 2012 y en el libro de próxima publicación ya mencionado. Remito también a la bibliografía alemana y española que allí menciono.
- 31 Pienso que la explicación estriba en que se encuentran genéricamente incluidas dentro de las referencias relativas a los Länder.
- 32 Aunque no voy a proseguir por ese camino, no debo dejar de señalar que el apartado primero del art. 135 CE se refiere a las “Administraciones Públicas” mientras que el apartado segundo nombra al “Estado” y a las “Comunidades Autónomas” (y luego a las Entidades locales) lo que no es exactamente lo mismo, pues estas últimas fórmulas incluyen, además, a Organismos constitucionales y estatutarios que no son Administraciones Públicas (Tribunal Constitucional, Asambleas Legislativas...). Creo que en este ámbito la expresión “Administraciones Públicas” se ha “apoderado” de conceptos más amplios, que las incluyen. Y ello porque la real voluntad de la reforma constitucional es que sean los “poderes públicos” (incluyendo a las Administraciones Públicas) los que se sujeten al principio de estabilidad presupuestaria tal y como lo entiende la CE y más tarde precisará la LO a la que la misma CE apela. Una nueva virtualidad, podríamos decir, derivada del hecho de que la “Administración Pública” sea el único ente “personificado” en el ámbito del Estado (Central), por supuesto, pero también en el de las CCAA (cfr. ahora el art. 3.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

“El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.

Una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación a su producto interior bruto. *Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario*”.

Presencia, por tanto, de las Entidades Locales en el texto bien que para predicar de las mismas unos principios distintos en la concreción de lo que se entienda por estabilidad presupuestaria pues, obsérvese, hay una remisión a LO para establecer el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las CCAA, pero dicha LO no puede permitir ninguno a las Entidades Locales dado que constitucionalmente se dice que éstas “deberán presentar equilibrio presupuestario”. Quedaría abierta, sin embargo, la posibilidad de que las entidades locales puedan entenderse incluidas en el apartado cuarto del nuevo art. 135 CE cuando el mismo admite la posibilidad de superar los límites de “déficit estructural y de volumen de deuda pública” en los supuestos de “catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado”. Aun cuando la concreción de ello se remite a la apreciación de esas situaciones “por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados” y pese a que en otros apartados del no muy consistente técnicamente nuevo art. 135 CE habría pie a defender una posibilidad, extraordinaria, de endeudamiento de las entidades locales<sup>33</sup>, mi opinión es que el espíritu (y la letra) del precepto conducen claramente a la imposibilidad de admitir ningún tipo de endeudamiento para las entidades locales, naturalmente a partir de la fecha de plena aplicabilidad del precepto que según la disposición adicional única de la reforma, será el año 2020<sup>34</sup>.

.....

33 *Vid.*, por ejemplo, el apartado quinto donde la LO que aparece como clave en el proceso aplicativo de los principios del art. 135 CE, y que tiene un contenido relativo a las “Administraciones Públicas”, que podría dar pie a la inclusión entre ellas de las entidades locales, aunque reitero mi opinión expresada en el texto contraria a dicha tesis interpretativa.

34 Momento, por tanto, en que tendrán plena aplicabilidad los porcentajes del 0,26% de déficit estructural del Estado sobre el PIB nacional y del 0,14% de cada Comunidad Autónoma sobre su PIB respectivo que figuran en el acuerdo político entre los dos Grupos Parlamentarios que fue hecho público con ocasión de la reforma. En el mismo acuerdo se dice expresamente que “las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario”. Hablo en el texto de “plena aplicabilidad” porque el acuerdo político indica que la LO establecerá los “criterios para la reducción progresiva del nivel de deuda” que deberá

Es evidente, por tanto, que nos situamos ante un plano de clara distinción entre los diversos “gobiernos” territoriales y que la posición de los “gobiernos locales” va a ser completamente diferente a la de los “gobiernos nacional y de las CCAA” en este ámbito de la estabilidad presupuestaria. Un motivo más para recordar la clásica –y bastante olvidada– diferenciación establecida por el TC desde su Sentencia de 2 de febrero de 1981 entre la “autonomía administrativa” (de las entidades locales) y la “autonomía política” (de las CCAA), que aunque no deba tomarse estrictamente al pie de la letra, resurge periódicamente con argumentos –como los de la presente reforma constitucional– que reafirman la justeza, de fondo, de la tan temprana afirmación del TC<sup>35</sup>.

Naturalmente que a lo que todo ello conduce es a concluir en que de no cambiar, y profundamente, el sistema de financiación de las entidades locales, la posición, actividad y prestaciones de las entidades locales van a ser muy distintas en el futuro (a partir de ya, pero sobre todo cuando tenga lugar la plena aplicabilidad de lo dispuesto en el art. 135 CE, o sea desde el año 2020) que las que hasta ahora se han conocido, pues su capacidad de emprender determinadas políticas, ha estado –hasta ahora– apoyada decisivamente en su posibilidad de endeudamiento y, obviamente, en la constatación de que pueden hacer frente a las cantidades adeudadas. Eso ha cambiado ya para el próximo futuro por mor de la reforma constitucional y cuando se reflexione suficientemente sobre su significado, va a reforzar, como digo, los argumentos favorables a una profunda reforma del sistema de financiación de las entidades locales, cuestión nada fácil, obviamente<sup>36</sup>.

.....

alcanzarse en 2020 y que también esta LO deberá concretar la “senda para la consecución del objetivo de deuda en 2020”, lo que claramente indica una configuración de esa LO que –congruente con la política y normativa europea– irá señalando progresivamente determinados porcentajes de déficit y deuda hasta alcanzar el objetivo en 2020. El Consejo de Ministros del día 2 de marzo de 2012 ha aprobado el Proyecto de Ley Orgánica mencionado y solicitado de las Cortes Generales su tramitación por el procedimiento de urgencia según indican los medios de comunicación.

- 35 Indico en el texto que la distinción debe tomarse con relatividad, muestra de lo cual, entre varias, es que la STC 134/2011, FJ 14, al mencionar la constitucionalidad de los preceptos sobre la estabilidad presupuestaria impugnados por el Parlamento de Cataluña en lo relativo a las entidades locales, preceptos que declara aplicables, afirma que “...con dicha aplicabilidad no se quebrantan ni su autonomía política ni su autonomía financiera”.
- 36 Pues si nunca ha sido sencillo enfrentar esta reforma –la prueba es que no se ha hecho– va a tener notablemente más dificultad en el marco de una crisis económica que ha dejado singularmente averiadas las finanzas del Estado y de las CCAA que es de donde, obviamente, deberían surgir los nuevos aportes económicos para las entidades locales derivados de esa reforma del sistema de financiación.

#### IV. REFLEXIONES ADICIONALES Y UN MÉTODO DE PROCEDIMIENTO: Las comisiones parlamentarias de preparación de reformas trascendentales para el gobierno del país

Las cuestiones fundamentales que quería transmitir a partir de la hilazón entre los conceptos de “crisis económica” y “reformas locales” ya están explicitadas<sup>37</sup> aun cuando me parece interesante hacer en este último apartado del trabajo algunas precisiones adicionales a partir, precisamente, de lo ya concluido. Esto podría resumirse, simplificando al máximo posible, en dos proposiciones:

- a) La importancia de no proceder en el ámbito del gobierno territorial del Estado a reformas poco meditadas que puedan fracasar precisamente por su escaso proceso previo de reflexión y
- b) La comprensión de que la reforma del art. 135 CE sitúa a las entidades locales (y también, obviamente, al resto de los poderes públicos) ante un futuro complicado desde el punto de vista financiero, distinto, en resumen, de lo que se ha conocido hasta el momento.

Ello quiere decir que al margen de la existencia de la crisis económica, se plantea la necesidad de un replanteamiento o nueva formulación de los gobiernos locales (y de los otros también, claro está) al haber cambiado una pieza fundamental de lo que ha sido hasta el momento el regular funcionamiento de los poderes públicos: su capacidad de endeudamiento con amplios límites y, con la misma, sus posibilidades de emprender políticas y actuaciones.

Se plantea, por tanto, sin prisas pero también sin la capacidad de olvidar indefinidamente determinadas exigencias como las derivadas de la reforma constitucional, una necesidad de alcanzar nuevos esquemas de funcionamiento de los gobiernos locales, nuevos esquemas que no se circunscriben, como en las “clásicas” simplificaciones de la cuestión, a la supresión de determina-

.....

<sup>37</sup> Hablo de cuestiones fundamentales, pero podrían tenerse en cuenta otras muchas perspectivas. Por ejemplo, la desaparición práctica del sistema de Cajas de Ahorro por la bancarización de su negocio (con excepción, a primeros de marzo de 2012 de las Cajas de Ahorro de Pollensa y Ontinyent, únicas que perviven y realizan su negocio como tales Cajas, lo que se entiende por su tamaño diminuto) afecta también a las entidades locales pues su presencia institucional en distintos órganos de las Cajas (Consejo de Administración, Asamblea) ya no tiene el mismo significado ni tampoco la actividad crediticia de las Cajas en relación a las entidades locales va a tener las mismas características que tuvo en el pasado, en el marco de un sistema bancario como el actual en el que una cuenta de resultados positiva (y, en muchos casos, el pagar simplemente las deudas) cobra una importancia que antes no existía.

dos niveles territoriales (las Diputaciones Provinciales), a la consagración de una cifra mágica de población como límite solo mediante cuya superación es posible alcanzar –o mantener– la cualidad de Municipio, o a las apelaciones, sin muchas precisiones, sobre la necesidad de evitar las superposiciones de competencias.

Estos nuevos esquemas de funcionamiento son tarea prácticamente exclusiva de la legislación básica estatal, una vez desaparecida cualquier veleidad de interiorización del régimen local por las CCAA (como se contempló en el apdo. I), lo que no quiere decir que una vez adoptadas determinadas decisiones por la legislación básica (en el marco de una profunda reforma de la LBRL de 1985) y en ciertos ámbitos de la legislación exclusiva estatal (modificación del TRLRHL de 2004) no deba intervenir también el legislador autonómico, sobre todo a partir de la constatación, tan evidente, de la existencia de distintos regímenes locales en España<sup>38</sup>.

En ese marco de datos de imposible olvido, me parecería muy prudente el proceder con relativa urgencia –al margen de determinadas decisiones que podrían adoptarse ya y que, en algunos casos, parece que se están adoptando<sup>39</sup>,

.....

38 Quizás la frase del texto pueda sonar a excesiva, pero la explico inmediatamente. El reconocimiento del papel del legislador estatal (como muestra de la no interiorización del régimen local por las CCAA de lo que parto) no debe impedir desconocer cómo se han ido configurando, como consecuencia de determinadas decisiones del mismo legislador estatal o del papel que en ciertos ámbitos tiene la legislación autonómica por decisión de la CE y de los EEAA, regímenes locales que presentan rasgos evidentes de diferenciación según CCAA. No es posible, así, asimilar el papel de unos Territorios Históricos en la Comunidad del País Vasco, que tienen hasta un ámbito competencial reservado por el EPV, inmune al legislador vasco (evidente reserva de reglamento, desde otra perspectiva) con las Diputaciones Provinciales, tan consolidadas, de CCAA como Castilla-La Mancha o Andalucía o con la situación, finalmente, de las CCAA uniprovinciales. Lo mismo si se trata de comparar el régimen local de las CCAA insulares, o las derivaciones de aquellos lugares en donde se ha introducido el nivel comarcal (Aragón, Cataluña). Todo esto –y otras muchas peculiaridades que podrían nombrarse como la relativa al Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña avalado por la STC 109/1998, aun cuando lo sitúa con algunas limitaciones frente a las primitivas pretensiones autonómicas debiendo reconocerse, en todo caso, la clara separación respecto al supuesto del resto de Diputaciones Provinciales de las CCAA, plenamente “soberanas” (o responsables) en lo relativo a este Plan– plantea una compleja y necesariamente articulada tarea de colaboración entre distintos legisladores, pero que deberá afrontarse, ante las evidentes disfunciones que se abren al conjunto del régimen local ahora.

39 Por ejemplo parece haberse iniciado un proceso de reducción muy sustancial del número de empresas públicas y entidades de derecho público... creadas tanto en el ámbito de los gobiernos locales como también en el del Estado y de las CCAA. Distintas decisiones normativas de reducción existen sobre el particular con una aplicación de las mismas, en mi

a la constitución de una Comisión parlamentaria que llevara a cabo mediante el método usual de trabajo de las Comisiones parlamentarias especiales, un informe sobre las posibilidades y virtualidades de la planta territorial local en España desde todos los puntos posibles de vista. No es nuestro país muy aficionado a este método de actuación<sup>40</sup>, pero sí se ha dado en otros países y con resultados relevantes en el ámbito de la reforma del régimen local. El ejemplo inglés es de común cita<sup>41</sup>, pero también puede recordarse la reciente modificación de algunos aspectos del régimen local en Francia<sup>42</sup> y, en todo caso, es una

.....

opinión, más firme en el ámbito del Estado que en el de las CCAA o en el de las entidades locales. Sucede, además, que es un proceso el que se ha vivido de creación de múltiples personificaciones todavía mucho más injustificable en el caso de las entidades locales que en el del Estado y de las CCAA y que contemplado en perspectiva, ha servido –entre otras cosas– para un incremento bastante sustancial de los déficit y deuda públicas por la mayor dificultad de llevar a cabo un control sobre la actividad de estas entidades. Sobre la cuestión *vid.* interesantes datos y reflexiones en SOSA WAGNER / FUERTES: *op. cit.*, pp. 108 y ss.

40 Aunque han existido ejemplos aislados de tal método de actuación, como en el sistema de pensiones con el llamado “Pacto de Toledo” (ejemplo de una permanencia creo que informal en la Comisión parlamentaria), y antes con la comisión senatorial sobre la violencia en el deporte ejemplos que, con todas las dificultades que han tenido, pueden ser calificados como positivos aunque, obviamente, de trascendencia distinta que la que tendría una comisión sobre un aspecto relativo al gobierno territorial del Estado.

41 Sobre el particular *vid.* T.R. FERNÁNDEZ: «La reforma del régimen local inglés», *RAP*, 60, (1969), pp. 489 y ss. La reforma profunda del régimen local que entró en vigor en 1974, fue precedida del trabajo de una Comisión presidida por Lord REDCLIFFE-MAUD. Cfr. el libro de este en colaboración con B. WOOD: *English Local Government reformed*, Londres, 1974. Me extiendo sobre la cuestión en una reseña que publiqué en la *RAP*, 77 (1975), pp. 478 y ss., de un libro devenido en clásico sobre el nuevo régimen local inglés, el de C.A. CROSS: *Principles of Local Government Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 1974, 577 pp.

42 Da noticia de la Comisión Balladur (por el nombre de su presidente) G. MARCOU: «La réforme en cours des collectivités territoriales: quelles logiques? La réforme des collectivités territoriales: pourquoi?», *Cahiers français*, 362 (2011), pp. 30 y ss., bien que en este caso se trate de una Comisión presidencial, puesta en marcha por el Decreto de 22 de octubre de 2008 que creó un “Comité pour la réforme des collectivités territoriales”. En este caso la existencia de la Comisión presidencial tiene como justificación el régimen político francés, no basado en el gobierno parlamentario, lo que no significa que la Asamblea o el Senado francés no sean sede de importantes Comisiones cuyos informes son siempre ilustrativos de los múltiples temas que tratan, como puede probar cualquiera que acuda periódicamente a sus páginas web. El informe de esta Comisión Balladur está en el origen de la Ley de 16 de diciembre de 2010, cuya finalidad es reformar las estructuras de las colectividades territoriales y de reglamentar sus competencias. El autor que cito no es muy optimista, por cierto, sobre el éxito –para él nada previsible– de la aplicación de esta Ley.

forma de actuación que garantiza la razonabilidad de las medidas a adoptar en un marco de transparencia y reflexión que permitiría, entre otras cosas, situar al Parlamento en un lugar de centralidad del debate político que no ha tenido nunca en la vida constitucional española posterior a 1978 (y tampoco antes, obviamente) pero que, además, le ha llevado a abandonar, creo que conscientemente, cualquier pretensión a ejercerlo durante esta crisis económica<sup>43</sup>.

En Zaragoza, a 5 de marzo de 2012.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV.: «El Tribunal Constitucional y el Estatut», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15 (2010).
- BORDINI, M.: «El papel de la provincia en el sistema constitucional italiano», *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2010* (2011), pp. 287-314.
- CROSS, C.A.: *Principles of Local Government Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 1974, 577 pp.
- EMBED IRUJO, A.: «La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón», *RArAP*, 20 (2002).
- *El Derecho de la crisis económica*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2009; y sobre la misma cuestión *vid.* EMBED IRUJO, A.: «El Derecho público de la crisis económica», en las pp. 21 y ss. de BLASCO ESTEVE, A. (coord.): *El Derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2012.
  - *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid, 2010.
  - *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid (próxima publicación).
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: «La reforma del régimen local inglés», *RAP*, 60 (1969).
- FONT I LLOVET, T. / GALÁN GALÁN, A.: «Un año de transición: los gobiernos locales en los desarrollos estatutarios y ante la crisis económica», *Anuario del Gobierno Local* (2009), Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, pp. 13 y ss.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Las instituciones locales en tiempo de crisis: reforma institucional y gestión de recursos humanos en los Gobiernos locales», *Cuadernos de Derecho local*, 25 (2011), pp. 57-77.

.....

43 Como corresponde a una época de “urgencia” las principales medidas han sido adoptadas mediante Decreto-Ley por el Gobierno, siempre ratificado (convalidado, en la equívoca expresión del art. 86 CE) posteriormente por el Congreso de los Diputados, pero el Congreso no ha querido tener ningún protagonismo en este ámbito, renunciando, incluso, a la creación de Comisiones especiales sobre la crisis económica, cosa que sí ha sido realizada en otros Parlamentos, empezando por el propio Parlamento Europeo.

- MARCOU, G.: «La réforme en tours des collectivités territoriales: quelles logiques?», *Cahiers français*, 362 (2011) pp. 30-35.
- MARTÍNEZ LAGO, M.A.: «El régimen jurídico del endeudamiento de las Entidades Locales y las restricciones para su ejercicio en 2011», *Anuario Aragonés del Gobierno Local* (2010), pp. 213-242.
- «Crisis fiscal y reforma de la Constitución», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 24 (2011), pp.10-21.
- MAURI MAJÓS, J. «Medidas de ajuste para hacer frente a la crisis en el empleo público local: una perspectiva desde la función pública», *Cuadernos de Derecho Local*, 26 (2011), pp. 55-88.
- PETRINI, R.: *Proceso a los economistas*, Alianza editorial, Madrid, 2010.
- PORTA PEGO, B.: «Algunas consideraciones en torno al Fondo Estatal de Inversión Local», en las pp. 931 y ss. de RUIZ OJEDA, A. (coord.), *EL Gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Iustel, Madrid, 2010.
- REBOLLO PUIG, M.: «La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes», *REALA*, 308 (2008), pp. 151-206.
- REDCLIFFE-MAUD, L. / WOOD, B.: *English Local Government Reformed*, Londres, 1974.
- RUBIO LLORENTE, F. / ÁLVAREZ JUNCO, J. (eds): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado, Madrid, 2006.
- RUBIO LLORENTE, F.: «Constituciones Nacionales e Integración Europea», *Claves de Razón Práctica*, 217 (2011), pp. 4-8.
- SALANOVA ALCALDE, R.: «Organización territorial», *Derecho Público Aragonés* (EMBID IRUJO, A., dir.) (4ª ed.), Zaragoza, 2008, pp. 345 y ss.
- SALVADOR CRESPO, M. / RAGONE, S.: «La supresión de la Provincia en Italia», *Cuadernos de Derecho Local*, 27 (2011), pp. 77-90.
- SOSA WAGNER F. / FUERTE, S M.: *Bancarrotta del Estado y Europa como contexto*, Marcial Pons, Madrid, 2011.
- VELASCO CABALLERO, F.: «Crisis económica y derecho local», *Anuario de Derecho Municipal* (2009), Madrid, 2010, pp. 25 y ss.
- VIVER PI-SUNYER, C.: «L'impact de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya», *REAF*, 13 (2011), pp. 146-185.