
Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales

Antonio Embid Irujo

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

1. **Introducción. El permanente debate sobre la reforma del régimen local y la perversa relación entre crisis económica y reforma del régimen local**
2. **La reforma de las estructuras locales en el contexto de la crisis económica y su incidencia especial en algunos países europeos**
3. **La configuración y gestión de los servicios públicos locales en el modelo de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, con atención especial a las previsiones para la gestión de servicios por los pequeños municipios. La práctica de la prestación de servicios en común (a través de mancomunidades o consorcios)**
4. **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**
5. **Los servicios que deben ser prestados por los municipios y sus formas de hacerlo. Aproximación a una cuestión previa, y distinta, a la reforma de la planta local**
6. **Reflexiones adicionales y un método de procedimiento: las Comisiones parlamentarias de preparación de reformas trascendentales para el Gobierno del país**

Anexo bibliográfico

Resumen

La Ley de Bases de Régimen Local de 1985 contiene un modelo de prestación de servicios públicos por las corporaciones municipales que puede considerarse aceptable en sus líneas teóricas y generales. La crisis de las finanzas locales (endeudamiento) y, sobre todo, la reforma de la Constitución realizada en 2011 para introducir el principio de equilibrio presupuestario para las entidades locales, obligarán a plantear el catálogo de servicios públicos a proporcionar por las entidades locales y, probablemente, a hacerlo en un sentido de reducción. Todo ello si no se incrementa la presión del sistema tributario, se acentúa su eficacia o se procede a una profunda reforma del sistema de financiación de las entidades locales.

Palabras clave: *servicios públicos locales; equilibrio presupuestario; mancomunidades municipales; asistencia de las diputaciones provinciales; comarcas.*

Reform of municipalities and the provision of public local services

Abstract

Basic Law on Local Administration of 1985 establishes a theoretical well-founded model of local public services delivery. However, the economic and financial crisis and its impact on local budgets (public debt goes up) and the constitutional amendment in 2011 which introduced the principle of budget stability applicable to local administration, shall oblige to rethink local public services catalogue and, probably, to reduce it. This could be avoided only in the case that we decide to raise taxes, improve the efficiency and efficacy of tax law or launch a deep reform of the local financial system.

Keywords: local public services; budget stability; intermunicipal association; intermediate local governments' assistance; districts/counties/regions.

1. Introducción. El permanente debate sobre la reforma del régimen local y la perversa relación entre crisis económica y reforma del régimen local

El director de la revista a que estas páginas están destinadas me pide que reflexione sobre la “reforma de la planta municipal y la prestación de servicios locales”, título sugerido que respeto en su integridad, puesto que permite tratar perfectamente el objeto último de lo que se plantea: cómo hacer eficaz, o más eficaz, la prestación de servicios por las entidades locales (municipales) e, implícito en la anterior afirmación, dar respuesta a si ello precisa ineludiblemente de una reforma de la planta municipal, expresión que, en los parámetros de lo usualmente entendido entre nosotros en tal frase, significa la supresión de municipios mediante la fusión de dos o más.

Sin duda es la crisis económica, ya con casi cuatro años de desarrollo en España, la que acrecienta en nuestros días un debate que nunca ha estado ausente de las preocupaciones doctrinales y políticas, también mediáticas, durante el tiempo democrático instaurado por la Constitución de 1978, pero también con anterioridad.¹ La crisis ha permitido comprobar en la cuestión que nos ocupa, entre otras cosas, la existencia de deudas apreciables en bastantes entidades locales (fundamentalmente en las Administraciones municipales, no así en las provinciales), así como hechos nuevos cooperantes de forma importante a la generación de este déficit, como la proliferación que en los últimos tiempos ha

existido de sociedades mercantiles municipales y otros entes semejantes, como entidades públicas empresariales, etc., con mayor facilidad –o menor control– para endeudarse que la propia entidad local.² Ello ha conducido, finalmente, a la necesidad de que el Estado implementara un mecanismo de ayuda financiera para que se pudieran pagar, bajo determinadas condiciones, las deudas a proveedores que tienen las Administraciones locales.³ Todo ello ha cooperado para reavivar algunas polémicas tradicionales sobre determinados defectos de configuración del régimen local español.

Es evidente, entonces, que durante los últimos tiempos (más o menos yo diría que en el último año) la intensidad del cuestionamiento de la validez de las actuales estructuras locales (municipales) se ha incrementado sobremedida, sin que ello quiera decir, en modo alguno, que se haya instaurado un auténtico debate entre nosotros sobre esta cuestión. Las páginas de esta revista, también alguna otra publicación, y distintos seminarios o jornadas que comienzan a organizarse sobre estos problemas, son una excepción en la contemplación del páramo de lo que significa un real debate intelectual y político sobre estos importantes temas. Pero quizá todo cambie en los próximos tiempos, y vuelva a reverdecer o aflorar con nuevos elementos y rigor conceptual y del razonamiento la periódica –y repetitiva– cantinela sobre las necesarias reformas de la planta local, o del régimen local español, realizada en un tono, con documentación y datos actuales, que marque una diferencia sustancial de calidad con lo que ha sido tónica habitual en el próximo pasado.

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, 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, p. 55-77; 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, p. 55-88, y VIVER PI-SUNYER, C., “L’impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya”, *REAF*, 13, 2011, p. 146-185. En algunos casos, no en todos, la crisis se vincula con la postulación de reformas para el régimen local. Yo mismo he escrito algunas páginas sobre este tema destinadas a publicarse en el *Anuario Aragonés del Gobierno Local* de 2011, quizás ya aparecido cuando, a su vez, estas páginas vean la luz.

2. *Vid.*, así, a SOSA WAGNER, F. y FUERTES LÓPEZ, M., *Bancarrotas del Estado y Europa como contexto*, Marcial Pons, Madrid, p. 102 y ss.

3. *Cfr.* 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 proveedores de las entidades locales, y también algunas normas posteriores relacionadas con este texto. En todo caso, y sin desconocer las condiciones inicialmente favorables para las entidades locales del mecanismo imaginado (que tiene antecedentes dentro del derecho propio de la crisis económica, y no exitosos, *cfr.* EMBID IRUJO, A., *El Derecho de la crisis económica*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2009, p. 46), no deberá olvidarse nunca que las entidades locales deberán devolver el préstamo (y sus intereses, no simbólicos, precisamente), y que ello ocasionará, inevitablemente, nuevas dificultades si no se relanza la economía (aumentando así el nivel de los ingresos locales) y/o tiene lugar una reforma del sistema de financiación de las entidades locales. En general, debe contemplarse este mecanismo de pago más como una forma de insertar un dinero –debido– en el circuito económico que como una forma de solventar las deudas de las entidades locales.

Porque, efectivamente, estamos en una época en la que son un poco más frecuentes que en otras las menciones a la necesaria reforma del régimen local, y ello guarda expresa relación con la crisis económica, sin que con ello esté afirmando que sea un concreto mapa municipal la causa o, más bien, una de las causas de la crisis económica. En modo alguno.

Pero, aun con esa negativa expresa sobre la que luego habré de volver con algo más de extensión, es obvio que ahora se vuelven a escuchar 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, aunque en la jerga mediática muchas veces se simplifica) en relación con las exigencias de los tiempos actuales o, incluso, con la prescindibilidad de su actuación, sustituible por la que cumplen las comunidades autónomas. Con mención, incluso, a un hipotético ahorro mil millonario que la adopción de algunas decisiones políticas en esas direcciones llevaría consigo.⁴

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 y por no remontarme más atrás en el tiempo, lo que sería perfectamente posible. Como indico, los argumentos en esta cuestión se han escuchado muchas veces, y quizá lo único nuevo en este momento es alguna desvaída consideración económica –como la anteriormente indicada en nota sobre el ahorro que llevaría consigo la supresión de las diputaciones provinciales– 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 2008,⁵ medida congruente con las amplísimas reformas que se pretenden implementar en todos los ámbitos a donde llega la acción del poder público en España, y no solo en relación con las estructuras económicas o financieras.⁶

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, volviendo luego sobre la adecuación de la utilización del plural, mejor que del singular, para designar la estructura y funcionamiento del nivel local en España) 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 y hasta nuestros días como se ha notado, 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

4. 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. No he tenido acceso al apoyo técnico-económico de tal afirmación, que, sin duda, existirá, y sería muy interesante que se hiciera público.

5. He dedicado distintos trabajos a esta crisis económica, trabajos con orientación, obviamente, jurídica. *Vid.* EMBID IRUJO, A., *El Derecho...*, *op. cit.*, así como “El Derecho Público de la crisis económica”, 2011 (referencia completa en el anexo bibliográfico), y, de próxima publicación, *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012. En estos textos está presente, aunque no de forma primordial, la conexión entre algunas normas de este Derecho y la estructura del régimen local.

6. Precisamente en los momentos en los que se concluye este estudio, se anuncia la creación de una Comisión de expertos para la reforma del sistema universitario español, sin que tampoco, obviamente, sea el régimen de la actual Universidad un causante de la crisis económica, o su modificación condición para superarla. Una muestra más del amplio afán reformador que se desparrama por todos los ámbitos que puedan pensarse y al que hay que desearle, obviamente, el mayor y mejor de los éxitos pensable. Quizás –quién es capaz de jugar con honradez a profeta ahora– esta crisis pueda dar lugar a algunas reformas necesarias de determinados aspectos de la vida pública española sobre los que en determinados momentos –a veces, como en el régimen local, repetitivamente– se habían hecho notar deseos de cambio sustantivos ante determinados defectos, evidentes, del sistema.

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 comunidades autónomas, 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 en todo el país.⁷ Sobre esta problemática de prestación de servicios públicos, singularmente por los pequeños municipios, volveré posteriormente.⁸

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 de 1985 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 este es de concreción, a veces, dificultosa, aunque es la Ley, en última instancia, la que adopta la decisión correspondiente–, 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, 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

determinadas tendencias jurisprudenciales (con su correspondiente apoyo doctrinal) que amenazaban con suprimirla en la práctica.⁹

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 comunidades autónomas como Cataluña y Aragón, y operaciones singulares, como sucede en Castilla y León (comarca del Bierzo). Introducción de significado todavía no perceptible al completo (y, por tanto, valorable de una forma enteramente rigurosa), en tanto en cuanto el nuevo nivel territorial no acaba de encontrar su plena funcionalidad¹⁰ y, debido a ello, es dudoso que actúe con la necesaria eficiencia, siendo este 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, naturalmente solo para el caso de aquellas comunidades autónomas que cuentan con tal división territorial.¹¹

Y si de actuación de las comunidades autónomas se trata, el gran debate de los últimos años ha sido el de la interiorización, o no, del régimen local por las comunidades autónomas, debate realizado al par que tenían lugar los trabajos reformadores de algunos Estatutos de Autonomía, proceso que alcanza su punto culminante con el Estatuto de Cataluña de 2006, de gran influencia sobre los posteriores Estatuto de Andalucía y Estatuto de Aragón (entre otros) de 2007, que, no obstante, son

7. Cfr. SALANOVA ALCALDE, R., *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, Diputación General de Aragón, 2.ª ed., Zaragoza, 1993. En la doctrina últimamente sobre las mancomunidades y los consorcios para la prestación de servicios, *vid.*, respectivamente, los trabajos de MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., “Mancomunidades y asociaciones de municipios”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, Iustel, 3.ª ed., Madrid, 2011, p. 1599 y ss., y NIETO GARRIDO, E., “El consorcio administrativo”, p. 1747 y ss. de la misma obra.

8. Un tratamiento modélico de la problemática relativa a los pequeños municipios, en REBOLLO PUIG, M., “La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 308, 2008, p. 151-206.

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

10. Pues las competencias de las comarcas en Cataluña no son propias, sino delegadas, y además parece que de mortecina vida, y en Aragón, donde ha existido una gran vitalidad inicial del nivel comarcal, debe repararse en que las comarcas no han recibido, hasta ahora, más que competencias procedentes de la Comunidad Autónoma que, aun ejercitadas a título de propias, solo permiten configurarlas 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 con los muy ambiciosos propósitos originales del movimiento comarcalizador. Sobre las comarcas en Aragón *vid.* EMBID IRUJO, A., “La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón”, *RArAP*, 20, 2002, y SALANOVA ALCALDE, R., “Organización territorial”, en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, 4.ª ed., Zaragoza, 2008, p. 345 y ss., con toda la bibliografía que se utiliza en ambos trabajos.

11. O que deseen contar con ella en el futuro, pues referencias a comarcas existen también en otras comunidades autónomas, incluso en Estatutos de Autonomía, con independencia de que no haya existido desarrollo efectivo todavía. Para ese desarrollo ayudaría en buena medida una labor clarificadora de las relaciones entre este nuevo nivel de intermunicipalidad y el de las diputaciones provinciales, indisponible en los términos actuales de la doctrina constitucional.

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 (artículo 149.1.18 CE) es, por tanto, determinante.¹²

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, y en la que no existe, en relación con la cuestión que tratamos, otra cosa que planteamientos muy vagos, característica mucho más acusada en los programas de los grandes partidos.

Pobreza, por tanto, de propuestas, comprensible en el contexto en el que estas se formulan. No es cuestión de extenderme más en este ámbito, que nos alejaría del método puramente jurídico que quiero aplicar al trabajo para introducirme en cuestiones más propias, quizás, de la llamada ciencia política, sino de concluir esta introducción general con la mención de tres notas concretas sobre la problemática que se trata.

La primera de ellas significaría, en el fondo, una suerte de “autocorrección” sobre la expresión que vengo utilizando repetidamente en este trabajo de régimen local (o de gobierno local). Y ello porque creo que, en realidad, no puede hablarse de la existencia de un único “régimen local” en España, sino que hay una apreciable variedad de regímenes locales a partir de una legislación básica que no juega, en absoluto, como realmente uniformizadora, al menos en relación con todos los puntos que para ello serían esenciales. Creo,

así, que las diferencias, por ejemplo, entre los territorios forales vascos y el régimen general de diputaciones provinciales, son algo más que puramente semánticas o incluso cuantitativas, alcanzando un nivel de singularización muy profundo, de calidad; igualmente, la introducción de un nivel de intermunicipalidad comarcal, conviviendo con el provincial, da una pátina singular a aquella Comunidad Autónoma donde tal cosa sucede con mayor nivel de base jurídica (Aragón). Singularidades también en mecanismos de apoyo de las diputaciones provinciales a los municipios (Cataluña y su Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña),¹³ que forman excepciones notables respecto a ese presunto régimen general, sobre todo si se van sumando a otras (como la previsión de comarcas, también en Cataluña, con independencia de su vida efectiva). Algo más que peculiaridades existen también en los regímenes locales propios de los archipiélagos, y lo mismo puede decirse en el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales (La Rioja, Cantabria, Madrid, Murcia) y la supresión práctica de la entidad provincial, englobándose las competencias propias de la intermunicipalidad dentro de las de la Comunidad Autónoma concreta.

Y ello por moverme, exclusivamente, en el ámbito de lo jurídico y bajo presupuestos de divisiones territoriales, institucionales, que tienen su origen en normas más que relevantes (la misma Constitución, también los Estatutos de Autonomía). Esa misma distinción de regímenes locales podría apreciarse fácilmente observando las distintas formas de agrupación o dispersión poblacional en el territorio y sus consecuencias organizativas formales,¹⁴ algo que es producto de la historia (y de las condiciones del territorio, obviamente) y no dependiente, como en una relación de causa a efecto, de instrucciones jurídicas. Comunidades autónomas con multitud de municipios y, además, de tamaño

12. 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”. 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 de la problemática que destaco en el texto.

13. Cfr. la interesante STC 109/1998, de 21 de mayo, sobre las características de un “único” Plan de las cuatro diputaciones catalanas, en relación con lo que sucede para el régimen general de un Plan por cada Diputación Provincial. Y con esa sentencia, sus menciones a los “límites” que tendría este Plan Único por la necesidad de respetar la autonomía provincial. En la doctrina, con anterioridad, ORTEGA ÁLVAREZ, L., *El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*, Civitas, Madrid, 1992.

14. Cfr. interesantes datos en BARCELONA LLOP, F. J., “Las entidades locales como organización territorial del Estado”, en COBO OLVERA, T. (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2010, p. 67 y ss.; vid. especialmente las p. 111 y ss.

relativamente minúsculo muchos de ellos (Aragón, Castilla y León) y, en el mismo Estado y bajo los mismos presupuestos jurídicos, comunidades autónomas en donde el tamaño medio de los municipios es bastante notable (Andalucía, y otras). Fragmentación del nivel municipal en multitud de pequeñas entidades locales menores –digámoslo genéricamente–, como puede darse en Galicia y Asturias, o existencia muy limitada de ese nivel (Aragón)... Papel relevante e imprescindible de la división provincial y de las diputaciones provinciales en determinadas partes del territorio (Andalucía, Castilla-La Mancha y otras), y más relativo en otros lugares en donde, incluso, puede producirse una discusión política (y constitucional) sobre la misma (Cataluña), o que, en todo caso, debe compartir el papel –y no es fácil decir cómo– con el nivel comarcal (Aragón)...

En suma, la variedad del régimen local español es tan grande que bien puede partirse del plural (régimenes) y no del singular, que, sin embargo, sería una cierta exigencia metodológica que se deduciría de, entre otras cosas, el marco de reparto competencial existente entre Estado y comunidades autónomas sobre estas cuestiones, con la capital referencia inicial al artículo 149.1.18 CE.¹⁵

Esta última mención sirve para cerrar el círculo de reflexiones en torno a esta primera característica que quería notar. Y para explicitar su consecuencia más directa: parece claro, así, que en cualquier movimiento reformador de la planta local que pretenda llevarse a cabo (y de otras cuestiones menos esenciales que la modificación del nivel territorial, pero también asaz interesantes) deberá tenerse plena conciencia de la dificultad (más bien inutilidad o ineficacia) de articular soluciones que se pretendan válidas, sin matices, para todo el territorio español. Por el contrario y partiendo, sin la más mínima duda, del papel esencial de la legislación básica en este ámbito, la misma deberá dejar un claro espacio de juego a la legislación de las comunidades autónomas para la necesaria articulación de los

principios básicos de la legislación estatal (que deberían, entonces, ser realmente básicos en el sentido de esenciales, y nunca llegar a la minucia o detalle en la regulación) con las características propias del régimen local en cada Comunidad y derivadas de la historia, de las singularidades del propio territorio y también, obviamente, de las decisiones que se hayan ido tomando con base legítima en las competencias propias relativas a la organización del territorio.¹⁶

La segunda mención que quería explicitar se refiere a la necesidad de volver a llamar la atención, y profundizar sobre ello, en relación con lo poco adecuado, en mi opinión, de vincular la reforma del régimen local con la crisis económica –vinculación que es posible encontrar en variadas intervenciones, discursos, programas y proclamas de los que se han producido en los últimos meses– y postular esta modificación como una de las formas de reacción contra dicha crisis, cooperativa para superarla. 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” (o sea, de normalidad) como la que, inevitablemente, aunque lo digo con algún tipo de prevención, 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 indudables en la descripción del pasado, siendo el tipo de perfección conseguido todavía de superior calidad cuando este pasado es relativamente lejano.¹⁷ Cuestión distinta es

15. Es esta una cuestión compleja en la que no quiero ni debo introducirme. Baste la referencia a SÁNCHEZ MORÓN, M., “La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de Administración local”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, p. 337 y ss.

16. Obviamente, en el plano de la financiación local, las competencias del Estado son exclusivas y no se aplica a ellas lo indicado en el texto.

17. 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 PETRINI, R., *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.

que se pueda alcanzar una mayor eficiencia administrativa (y también económica, vectores que no siempre corren de manera paralela) mediante la reforma de las estructuras locales y que eso, en una situación de crisis, pueda cooperar, por el consiguiente ahorro que se produciría, a su superación. Pero, en cualquier caso, cualquier tipo de reforma del régimen local, pensable y, por tanto, perdurable, parece incompatible con los márgenes temporales propios de una situación de crisis, y por tanto es también relativamente presumible que sus efectos (económicos, sobre todo, pero también de otra índole) se advertirían ya fuera de la misma; incluso es perfectamente posible que a corto plazo, y por la connatural complejidad que alcanzan las modificaciones de los niveles territoriales del Estado –de cualquier Estado–, pudiera no apreciarse en los primeros tiempos de aplicación de la reforma ningún ahorro económico como consecuencia de dichas modificaciones, y hasta podría pensarse –y probablemente sin equivocación, cosa que solo la práctica demostraría, en todo caso– que el primer efecto podría ser el de un aumento del gasto por la misma dificultad (esperemos que solo transitoria) de implementar las nuevas decisiones.

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 que actualmente se vive. No hay tal, aunque a más de uno es posible que, por hurtar otro tipo de responsabilidades, le pudiera resultar agradable defender tal conclusión, y convencer a otros de su razonabilidad.

Y la tercera nota que quiero mencionar aquí se refiere a la constatación de que, aunque son advertibles determinados defectos del actual régimen local español (régimenes, más bien, por lo dicho antes), también ha habido éxitos innegables como consecuencia del mismo, o sea, de su configuración jurídica. Es decir, que no puede hacerse una presentación puramente

negativa del actual régimen local español, al menos si se quieren juzgar las cosas con ecuanimidad. La amplia difusión y aceptación del mismo hecho de la democracia, sería el primero de los éxitos a resaltar, cuestión nada baladí si se tiene en cuenta el largo período autoritario que precede a la Constitución de 1978; y, por supuesto, la observación del estado de conservación y de prestación de servicios (múltiples) en los municipios españoles (su mayor parte) entra también dentro de esta consideración positiva que muchas veces se olvida en el fragor del combate dialéctico, para resaltar únicamente defectos en esa misma prestación de servicios.

Y ello porque no debe olvidarse, en modo alguno, que muchos de los defectos que se le imputan al régimen local y, desde luego, el altísimo nivel de endeudamiento que muchos municipios presentan, tienen que ver, sobre todo, con lo que gráficamente se ha llamado el “estallido” de la burbuja inmobiliaria,¹⁸ que ha reducido en mucho los ingresos propios locales (en lo relativo a los provenientes del otorgamiento de licencias, recepción de suelo –y posibilidad consiguiente de su comercialización– consecuencia de los procesos de urbanización, percibo de ingresos de determinados tributos vinculados a la actividad inmobiliaria, etc.) y que, consiguientemente, ha hecho entrar en crisis a bastantes municipios que, de otra forma, no habrían conocido tal situación. Obviamente lo que se indica es consecuencia de un defecto de base como lo sería un mal diseño del sistema de financiación de las entidades locales, y también de una actitud alegre y nada previsoramente de determinados gestores locales (apremiados siempre, no se olvide, por los deseos de los ciudadanos que forman los respectivos cuerpos electorales), pero esas características no son suficientes como para que pueda ponerse a discusión el conjunto del régimen local, como a veces se escucha. O que, en todo caso, esa discusión general se enmarque en otro tipo de forma de discusión en donde se distinga claramente lo esencial de lo adjetivo, y todo ello con una documentación

18. Que es una de las primeras manifestaciones de la crisis económica en España. Inicialmente limitada a aspectos financieros e inmobiliarios, luego extendida a algún sector industrial (automóvil, singularmente), para centrarse, decisivamente, en el sistema financiero, y evolucionar hacia una fuerte crisis de deuda (pública y privada), que es el momento en el que nos encontramos en la actualidad y en donde, además, se aprecia la incidencia que la actitud y actividad en las decisiones económicas de unas instituciones europeas mal diseñadas en su funcionalidad, lleva también consigo. Por supuesto y en virtud de las sucesivas manifestaciones de la crisis, que en todos los casos producen situaciones de contracción y hasta de recesión económica, los efectos del estallido de la burbuja en el plano inmobiliario continúan teniendo lugar, lo que significa que el sector de la construcción relativo tanto a las viviendas como a las obras públicas, sigue sustancialmente paralizado, lo que tiene los consiguientes efectos sobre la financiación de las entidades locales, dado lo que he indicado en el texto. Sobre las fases de la crisis económica y sus consecuencias jurídicas, me remito al primer capítulo de mi libro *La constitucionalización...*, *op. cit.*

de base (sustancialmente de contenido económico) que hoy se echa en falta, y sin la cual ninguna solución que se pretenda operativa y eficaz, al tiempo, puede adoptarse.

Es decir, que debe distinguirse entre más que necesarias reformas sectoriales de determinados aspectos del régimen (o regímenes) local español y un cuestionamiento general de todo él. Sin embargo, y curiosamente, no es ahora de la necesaria reforma del sistema de financiación de las entidades locales de lo que más se habla, muy probablemente porque esa reforma debería hacerse “a costa” de otras entidades territoriales (Estado y comunidades autónomas) que tienen unos problemas de endeudamiento (y de financiación) evidentes, muy superiores en niveles cuantitativos y cualitativos a los que soporta el régimen local español, como luego advertiré en una nota.

En todo caso los “pecados” en este ámbito no solo los cometemos los españoles, también la reforma del régimen local ha aparecido en el contexto de medidas contra la crisis económica en otros países, y, sobre todo, lo más resaltante es cómo la reforma de algunos aspectos del régimen local se contempla como contrapartida exigida por “Europa” (las instituciones europeas) 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”. En el siguiente apartado me voy a referir a esta cuestión.

2. La reforma de las estructuras locales en el contexto de la crisis económica y su incidencia especial en algunos países europeos

La consideración de los efectos de la crisis económica y la manifestación de las respuestas jurídicas no deben quedar en lo hasta ahora expuesto sucintamente, sino que es necesario proporcionar, aun solo de forma breve, algunos datos derivados de las condiciones que acompañan al “rescate” económico a determinados países (Grecia, Irlanda, Portugal) en lo relativo exclu-

sivamente a los fines de este trabajo. La observación de lo sucedido en otros lugares puede ser muy útil a la hora de la reflexión sobre los propios problemas españoles, sin que ello signifique, en modo alguno, que las cosas entre nosotros deban necesariamente suceder de la misma forma que en otros países como los singularmente restringidos en su propia soberanía por mor de su fracaso económico, como economías “independientes”, si este adjetivo puede hoy utilizarse con plena propiedad.

La referencia inicial, la debo hacer en relación con el primer país de la zona euro ayudado financieramente durante la crisis económica, Grecia. Esa ayuda se articuló a través de un préstamo específico de los otros Estados miembros de la zona euro, pues en el momento de tener que resolver la crisis de deuda pública griega (a comienzos de mayo de 2010, aun cuando estaba planteada unos cuantos meses antes) no estaba creado todavía el Mecanismo de Ayuda con base en el artículo 122 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que primero fue temporal y a partir de julio de 2012, y por decisión del correspondiente Tratado todavía pendiente de ratificación por los Estados, se plantea como permanente; mecanismo temporal que sirvió para articular las ayudas a Irlanda y Portugal que luego mencionaré.

Pues bien, Grecia, como decía, fue objeto de un préstamo específico¹⁹ a cambio de la realización por ese país de múltiples compromisos relativos a reducciones del peso del sector público, reformas también a la baja del sistema de pensiones, disminución de salarios de funcionarios y aun despidos de muchos empleados públicos, liberalizaciones o privatizaciones...; compromisos cuyo cumplimiento efectivo, por cierto, se cuestiona por los prestamistas, debiendo plantearse además, debido a la pervivencia de la crisis de este país, un nuevo programa de ayuda económica, aun cuando esta no es cuestión que nos debe preocupar en este momento, al menos a nuestros efectos.

En ese contexto debe mencionarse la llamada reforma Kallikrates (Ley 3852/2010), que ha tenido distintas manifestaciones. Una de ellas es la modificación

19. Hablo en pasado, pero no es esa referencia temporal a mayo de 2010 la única a tener en cuenta en relación con la más que delicada situación económica de Grecia, sino que las condiciones iniciales de ese préstamo se han debido renegociar posteriormente por incapacidad de pago del mismo, y aun se ha debido plantear la existencia de nuevos mecanismos de ayuda. La lectura del BOE de 13 de abril de 2012 es bien representativa –en el puro plano de los elementos jurídicos– de lo que indico, con la presencia de dos instrumentos económicos, relativos al préstamo a Grecia y a sus modificaciones, bien representativos de lo que indico.

del número de municipalidades. Se ha pasado a 325 de las anteriores 900 (a las que habría que adicionar 133 comunas) existentes tras 1997, año en el que la aplicación del llamado Programa Kapodistrias llevó a cabo una reordenación del régimen local griego, reduciendo también las anteriores 377 municipalidades y 5.398 comunas, estructura que provenía de una Ley de 1912. Igualmente la reforma Kallikrates ha significado una modificación de lo que podríamos denominar como “segundo nivel” del régimen local, pasando de las 54 prefecturas existentes a trece agencias regionales.

Pero también la Ley 3852/2010 ha operado una profunda transformación del régimen económico, introduciendo el principio del equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos y acentuando la centralización del control sobre el establecimiento de tasas e impuestos, lo que supone, en nuestros términos, una fuerte reducción de la “autonomía” local.²⁰

En el caso de Irlanda, la Decisión del Consejo de 7 de diciembre de 2010, sobre la concesión por la Unión de ayuda financiera a Irlanda (DOUE L 30/34 de 4.2.2011), contiene las acostumbradas fórmulas relativas a privatizaciones y a reducción de transferencias a entidades locales, y como signo de la evolución general en un sector muy específico de las competencias locales, el abastecimiento de agua, señala la necesidad de “finalizar una evaluación independiente de la transferencia de competencias, en lo tocante a la prestación de servicios relacionados con el agua, de las Administraciones locales a una compañía del agua, y elaboración de propuestas de aplicación con

vistas a comenzar a cobrar por dichos servicios en 2012/13”. Ello significa, en estricto sentido, la necesidad de que los servicios se presten por empresa (no se aclara en este punto de la Decisión de 7 de diciembre de 2010 si la empresa sería pública o privada, aunque todo induce a que es esta última opción la preferida,²¹ ni tampoco se indica nada sobre el ámbito territorial a donde extendería su actuación dicha empresa), y no por la propia Administración local. O sea, con arreglo a derecho privado y por personas jurídico-privadas, y no con instrumentos propios del derecho público y por personas jurídico-públicas.

En el caso de Portugal, que solicitó expresamente la ayuda el 6 de abril de 2011, la Decisión de Ejecución del Consejo de 30 de mayo de 2011 (DOUE L 159/88 de 17.6.2011), que llega con relativa prontitud, contiene distintas referencias a los efectos que me preocupan en este asunto. En primer lugar hay una clara directriz de fuerte reducción del número de Administraciones locales,²² y también existe en ella un genérico mandato de reducción del déficit de las Administraciones Públicas que luego se ha traducido, en la normativa interna portuguesa, en la previsión de privatizaciones de empresas públicas (habiendo tenido lugar ya la de algunas señeras, como la de Transportes Aéreos, TAP). También se ordena la reducción de las transferencias económicas de la Administración central a las autoridades regionales y locales, junto con una reorganización global de la Administración central para la “eliminación de duplicaciones y otras deficiencias”, lo que necesariamente tiene que afectar a la Administración local.²³

20. Extraigo los datos de FORTSAKIS, T. P. y SAVVAIDOU, K., “The public finances of local government in Greece”, *paper* presentado a un coloquio celebrado en Roma en noviembre de 2011; las aportaciones presentadas al coloquio se publicarán próximamente como libro. Igual, y en el plano de lo general, *vid.* el *paper* de SCHWARZ, K. A., “The Impact of the European Stability Pact on Local Communities”. *Vid.* también el trabajo HLEPAS, N. K., “Local Government in Greece”, en MORENO MOLINA, A. M. (coord.), *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012, p. 257 y ss. De este último *vid.* también “La Administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 27, 2012, p. 84 y ss., y sobre el tema de la planta local lo que indica en las p. 89 y ss.

21. La Decisión no aclara esta importante cuestión, pero la consulta a otras partes del programa de Irlanda y a otros programas económicos de cumplimiento (Grecia o Portugal) informa de la voluntad generalizada de proceder a procesos de privatización de actividades públicas o de empresas públicas como forma de reducir la deuda pública con, entre otras cosas, el producto que se obtuviera de la venta de tales empresas. Sobre el régimen local irlandés, en general y últimamente, SCANNELL, Y., “Local Government in Ireland”, en MORENO MOLINA, A. M. (coord.), *Local Government...*, cit., p. 309 y ss.

22. Por ejemplo, se dice en un punto de la Decisión citada que: “La Administración local en Portugal cuenta actualmente con 308 municipios y 4.259 parroquias (freguesías en portugués). Portugal debe elaborar un Plan de consolidación para reorganizar y reducir de manera significativa el número de estas entidades. Las citadas modificaciones deben ser efectivas antes del inicio del próximo ciclo electoral local”.

23. Últimamente, sobre la cuestión en Portugal, *vid.* COSTA GONÇALVES, P. y MONIZ, A. R., “Local Government in Portugal”, en MORENO MOLINA, A. M. (coord.), *Local Government...*, cit., p. 505 y ss.

Como decía anteriormente, la exposición de lo que está teniendo lugar en varios países de Europa objeto de “rescate” o, contemplada la situación desde otra perspectiva, la descripción del “precio” o de la “compensación” por la ayuda económica, resulta de singular interés para ser observada desde un país como España, que también tiene problemas económicos singulares y en el que las Administraciones locales son contempladas por algunos –creo que interesadamente– como responsables de alguna parte del desastre económico producido. Con más ecuanimidad la mayoría juzga, sin embargo, que el porcentaje de participación de los Gobiernos locales en la deuda y en el déficit público del país, no es especialmente significativo, con independencia de que este debe reducirse, lo que comportará que también lo haga la deuda.²⁴ En suma, que lo que se debe hay que pagarlo.

Pero, en ese contexto, la reducción del peso de los Gobiernos locales y aun la reforma de las mismas estructuras del régimen local de la forma indicada y que afecta, además, a la prestación de los servicios por los propios municipios (induciendo a la privatización notada), son moneda común en los ejemplos de los Estados que han sido objeto de rescate y también se procede a ello en otros, como Italia,²⁵ con dificultades. Y ello es significativo aunque, como ya he dicho y seguiré indicando, sea un ejercicio intelectual de riesgo –y llamado con seguridad al fracaso– conectar la existencia de unas determinadas estructuras locales en España con la actual crisis económica.

3. La configuración y gestión de los servicios públicos locales en el modelo de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, con atención especial a las previsiones para la gestión de servicios por los pequeños municipios. La práctica de la prestación de servicios en común (a través de mancomunidades o consorcios)

La rúbrica del apartado no debe asustar a ningún potencial lector del mismo, pues no se pretende, en modo alguno, realizar una exposición detenida de lo que con la misma se anuncia. No se trata de llevar a cabo una tarea que, al margen de que excede evidentemente las fuerzas y capacidad del firmante de estas páginas, sería perfectamente inútil por su carácter puramente teórico y, en el fondo, necesariamente descriptivo. Simplemente pretendo resumir las principales características del sistema de la Ley de 1985 –en el que se sigue desarrollando la vida del régimen local español– en relación con la prestación de servicios públicos, y sobre las mismas expresar un juicio acerca de su adecuación o, por el contrario, sus defectos congénitos. Y para, posteriormente, proporcionar algunos datos sobre la realidad efectiva del modelo teórico diseñado y las consecuencias, entonces, que sobre ello se pueden extraer.

Pues bien, con independencia de que debo dejar fuera de consideración lo relativo a las competencias y su relación con los servicios locales (pues otro trabajo

24. Es significativo que, en los datos hechos públicos por el Gobierno el 27 de febrero de 2012 sobre el cumplimiento de los objetivos de déficit de las distintas Administraciones Públicas en 2011, pueda advertirse que las corporaciones locales solo han tenido una desviación de su objetivo del 0'08% (pues tuvieron un 0'38% de déficit respecto al PIB, siendo el objetivo a cumplir del 0'30%), mientras que la desviación de las comunidades autónomas se extiende al 1'64% (tuvieron un déficit del 2'94% respecto al 1'30% de objetivo) y la de la Administración General del Estado es del 0'30% (pues concluyó con un déficit del 5'10% respecto a un objetivo del 4'80%). El resultado, en números globales, es que el déficit en 2011 es del 8'51% del conjunto de las Administraciones Públicas sobre el PIB, correspondiendo a las corporaciones locales un 0'38% de esa cifra, al Estado un 5'10% y a las comunidades autónomas un 2'94%, mientras que el de la Seguridad Social es de un 0'09%. Estas cifras son bien representativas acerca de cuáles son los puntos sensibles en la actual situación económica española desde el punto de vista de la estructura territorial del Estado, con independencia de la capacidad de cada uno de esos actores de modificar el resultado de 2011, capacidad bien distinta y plenamente dependiente de lo que otros hagan, que es el caso de la Seguridad Social y, en distinta medida, de las corporaciones locales, en buena parte sometidas al juego de un sistema de financiación local que otros (el Estado) diseñan para ellas, y, en un plano mucho menor, de las ayudas, condicionadas o no, de las comunidades autónomas a sus políticas.

25. Vid. sobre las reformas locales en Italia (que recorren un camino de afirmación y negación muy curioso en los últimos dos años) los trabajos de BORDINI, M., “El papel de la provincia en el sistema constitucional italiano”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 2010, p. 287-314., y BORGONOVO RE, D., “La provincia como chivo expiatorio de los males de la política italiana”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 27, 2012, p. 56 y ss. Siento auténtica curiosidad por observar el final de estos movimientos reformadores en Italia y la valoración que de todo ello pueda hacerse cuando se alcance una nueva planta local.

dentro de este número va a versar sobre el problema competencial, íntimamente unido, como se comprenderá, a la problemática de los servicios), lo esencial de la configuración y gestión de los servicios públicos locales en la Ley de 1985 está constituido por las siguientes notas:

- a) División de los municipios en grupos de población a los efectos del cumplimiento, obligatorio, de una serie de servicios por cada uno de dichos grupos, y partiendo de que todos deben prestar a sus vecinos un conjunto básico de servicios como alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas (artículo 26.1 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985).
- b) Posibilidad de cada municipio, en todo caso, de prestar otra serie de servicios distintos de los obligatorios, en función de la habilitación genérica a que los municipios presten “cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal” (artículo 25.1) y a, en general, “realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente” (artículo 28). Actividades complementarias y prestación de servicios de toda índole que son enteramente legítimos según los preceptos contemplados, pero que, obviamente, podrán presentar problemas específicos en relación con su financiación, siendo esta, probablemente, una de las causas –no creo que la más importante, aun cuando no conozco la existencia de datos concretos sobre el particular– de los desequilibrios económicos de algunas entidades locales.
- c) Posibilidad de los municipios de solicitar a la Comunidad Autónoma la dispensa en la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan (incluyendo los que he llamado básicos) “cuando por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento” (artículo 26.2).
- d) Previsión de un nivel territorial de intermunicipalidad, la provincia, para a través del mismo asistir a los municipios sobre todo para el establecimiento y la adecuada prestación de los servicios públicos mínimos (artículo 26.3), todo ello de forma correspondiente a la competencia genérica de la provincia de “asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal” [artículo 31.2.a)].
- e) Previsión de la aparición de otro nivel de intermunicipalidad, la comarca, formado por municipios con “intereses comunes” que hagan necesaria una “gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito” (artículo 42.1). En todo caso es la legislación propia de las comunidades autónomas la que debe aportar precisiones en este ámbito (artículo 42.3), siendo la legislación básica estatal muy reducida en su grado de precisión.
- f) Pero limitación del papel de las comarcas, pues su creación “no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25” (artículo 42.4). La primera parte del precepto supone una clara prohibición de que las comarcas jueguen un papel que pudiera, en la práctica, abocar a la sustitución del encargo legal (y, además, constitucional, para no configurarlos como un ente fantasmal, existente pero completamente ineficaz, justo lo contrario de lo que se deduciría de los artículos 137 y 140 CE) de los municipios, al menos en lo relativo a la prestación de los servicios mínimos obligatorios. Tiene menos interés la referencia a la necesaria “intervención” municipal en el ámbito del artículo 25.2, dados los términos extremadamente laxos con los que usualmente se ha entendido el significado de tal intervención.
- g) Posibilidad de que los municipios se agrupen con otros en “mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia” (artículo 44.1) o de que se constituyan consorcios entre ellos, con otras Administraciones Públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro, “para la

gestión de los servicios públicos locales” (artículo 87).

- h) En todo caso y como cierre general del sistema, los vecinos tienen el derecho de “exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio” [artículo 18.1.g)], con lo que se resalta más, si cabe, que la prestación de servicios públicos por las entidades locales es una obligación objetivamente derivable del ordenamiento jurídico, y, por tanto, es residenciable judicialmente la reacción contra la omisión, general o singular, relativa a los mismos.

Dejo fuera de consideración lo relativo a las formas de prestación de los servicios públicos (artículos 85 y 86 bis y ter) y también la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas (artículo 86), por no tener una relación directa y expresa con la problemática que aquí se trata.

En relación con las notas anteriores pueden señalarse, en el plano de lo general y desde la perspectiva de lo que aquí nos preocupa, algunas consecuencias:

- a) La primera es que la problemática de los pequeños municipios está contemplada en la Ley de 1985, pues aun cuando nada se señale expresamente en relación con ese reducido tamaño, es obvio que la petición de dispensa en la prestación de servicios, la ayuda de las diputaciones provinciales o la asociación en mancomunidades municipales o consorcios, está hecha pensando primordial, aunque no exclusivamente, en dichos pequeños municipios. La práctica, con los datos que luego proporcionaré, confirmará este aserto.
- b) En todo caso y con buen sentido, no se señala taxativamente en la Ley de 1985 una suerte de “raya” poblacional solo a partir de la cual pudieran tener aplicación estos preceptos, sino que hay un principio dispositivo y de oportunidad que deja libre para todo tipo de entidades municipales la iniciativa para solicitar dicha dispensa, o la ayuda de las diputaciones provinciales, o la posibilidad de constituir mancomunidades y consorcios, con independencia del resultado final que tenga tal petición en el caso de la dispensa o de la ayuda de las diputaciones.
- c) Lo que quiero señalar, finalmente, es que en la Ley de 1985 existe conciencia del problema

de la dificultad de que determinados servicios puedan prestarse con un tamaño municipal pequeño (y las consiguientes limitaciones en medios personales y económicos que ello lleva necesariamente consigo), y que se adoptan decisiones para intentar evitar esos inconvenientes, decisiones que, en todos los casos, se construyen sobre la permanencia y funcionalidad del nivel básico municipal, pero poniendo en marcha otras posibilidades, como la constitución de mancomunidades o consorcios y, por supuesto, la ayuda del nivel intermunicipal.

- d) Y ello sucede así porque, en el fondo, existe una configuración de la estructura territorial del Estado en la misma Constitución (*vid.* artículo 137) que haría difícilmente justificable cualquier otra forma de construcción ordinaria del régimen local que no se apoyara sobre la premisa básica de la actuación del municipio y el papel cooperador de la provincia y de otras agrupaciones municipales al cumplimiento de esas competencias y servicios, al margen de la posibilidad de tener la provincia competencias propias, “sustantivas”, al margen de la cooperación.
- e) Con lo cual, y paralelamente a la exposición anterior, han quedado sentadas también las premisas jurídicas que, si así se desea, deberían ser afectadas para propiciar un cambio sustancial en el sistema de la Ley de 1985.

Pero lo que importa resaltar ahora es que las premisas de la Ley de 1985 en lo relativo a las formas de prestación de los servicios encomendados a los municipios (por sí mismos o a través de mancomunidades o consorcios) no se han quedado en el papel de lo teórico, sino que han tenido plasmación práctica. A esos efectos es muy interesante la consulta de la información que en la página web del Ministerio competente (ahora Hacienda y Administraciones Públicas, antes Política Territorial, en lo relativo al Registro de Entidades Locales) existe sobre distintos aspectos que hacen referencia a la práctica de la prestación de servicios, de lo que, fundamentalmente, me interesa la información sobre el número de municipios según los grupos de población a efectos de dicha prestación que se contienen en el artículo 26 de la Ley de 1985, en primer lugar, y luego los datos referidos al número y otras características de las mancomunidades municipales constituidas.

HABITANTES	MUNICIPIOS
+ de 50.000	145
De 20.001 a 50.000	249
De 5.001 a 20.000	910
De 0 a 5.000	6.810

La consideración de esta tabla es bien representativa del estado general del municipio en España (según datos de 2009)²⁶ y que da como resultado un panorama bien limitado de las máximas prestaciones de servicios obligatorios por parte de municipios, pues menos de un 2% de los municipios españoles están obligados a la prestación de los servicios obligatorios máximos que configura la Ley de 1985. En todo caso ello no significa nada sobre el grado real de prestación (o de satisfacción en la prestación) de servicios (máximos o mínimos) por parte de los municipios. Tampoco nos trasmite información sobre la prestación de servicios complementarios o asunción de cualquier otra competencia distinta de las propias municipales. Igualmente no constituye el anterior cuadro una crítica –ni podría serlo– al sistema creado por la Ley de 1985. Simplemente lo que significa es que hay determinados servicios que es presumible que deberán ser prestados por otras Administraciones Públicas, porque no existe obligación legal de su prestación por parte de una serie de municipios... con independencia de que, realmente, sí que se presten voluntariamente –porque tampoco existe prohibición para ello–, y de que, al mismo tiempo, habrá algunos servicios obligatorios que algunos municipios estarán en mejor condición para prestarlos (los de mayor población dentro de los grupos) que otros (los de menor población dentro de los mismos grupos).

Y lo que también reflejan las anteriores cifras es que más de 2/3 partes de los municipios españoles están obligados solamente a la prestación de los servicios mínimos obligatorios, lo que trasmite con gran fuerza la idea de la debilidad del nivel municipal desde el punto de vista de la previsión “cuantitativa” de servicios, dicho todo ello en términos puramente genéricos.

Pero, insisto, a fin de cuentas ello solo sería un reflejo de la fórmula prevista legalmente. No sería un fracaso del municipalismo configurado legalmente de la forma antes vista que 2/3 partes de los municipios solo prestaran unos servicios mínimos, sino que, si lo hacían realmente y con calidad, estaríamos ante el puro –y eficaz, y eficiente– cumplimiento de la Ley.

Y la cuestión de cómo los municipios cumplen sus obligaciones serviciales legales, tiene que ser mencionada aquí con los datos que del mismo Registro de Entidades Locales pueden deducirse en relación con la fórmula de las mancomunidades municipales. Me parece, así, del máximo interés traer aquí algunas cifras presentes en tal Registro, de las que podrá deducirse el “éxito” (al menos cuantitativo) en la práctica efectiva de las previsiones normativas sobre las mancomunidades.

De esa forma, y partiendo de que el número total de mancomunidades con fecha 2010 es de 1.024, va a resultar interesante proporcionar datos adicionales como los siguientes:

- a) Número de municipios mancomunados según base de población. El total de municipios que participan en mancomunidades es de 6.181,²⁷ que son un 76'18% del total de los 8.114 municipios españoles. Pues bien, la distribución por grupos de población es la siguiente:

Hasta 5.000 h.	5.254	64'75	% del total de	6.810
De 5.001 a 20.000 h.	677	8'34	% del total de	910
De 20.001 a 50.000 h.	178	2'19	% del total de	249
De 50.001 a 100.000 h.	48	0'59	% del total de	83
De 100.001 a 500.000 h.	21	0'26	% del total de	56
De 500.001 a 1.000.000 h.	2	0'02	% del total de	4
Más de 1.000.000 h.	1	0'01	% del total de	2

26. De los datos del mismo Registro puede aportarse alguna información complementaria siempre desde el punto de vista de la mejor medición del estado del municipalismo español. Así, existen 1.074 municipios menores de 100 habitantes, 1.553 con cifras de población entre 101 y 250; 2.237 con población entre 251 y 1.000 habitantes; 928 con población entre 1.001 y 2.000 habitantes, y, finalmente, 1.019 con población entre 2.001 y 5.000 habitantes. No cabe duda de que, aun colocándose el listón en los 5.000 habitantes a los efectos de la prestación de una serie de servicios obligatorios para todos los municipios, no es lo mismo la situación del que cuenta con 100 habitantes que la del que se aproxime a esos 5.000. Probablemente aquí es donde aparezca más significativamente el juego de las mancomunidades municipales, debiendo tenerse en cuenta los datos que luego proporciono sobre las mismas.

27. Amplio número de mancomunidades, creciente en el tiempo. El Registro señala que había 108 en 1986, 809 diez años más tarde (1996), hasta llegar a las 1.024 actuales.

Las consecuencias a deducir de la información proporcionada por esta tabla son evidentes. Donde existe un mayor interés –lógico– en participar en las mancomunidades es en los municipios de menos de 5.000 habitantes, donde su porcentaje de participación es más que significativo (64'75%), siendo decreciente (y en gran medida) conforme avanza la población.

b) Número de mancomunidades por grupos de servicios. Interesante es conocer también cuáles son los principales servicios que afrontan las mancomunidades. Obviamente, pueden ser de objeto múltiple, por lo que no debe tenerse aquí como referencia el número total de 1.024 mancomunidades. Señalo los cinco grupos de servicios que me parecen más significativos (el Registro proporciona información sobre otros varios, pero refiero simplemente los mayores en número):

Medio Ambiente	861 mancomunidades
Servicios Sociales	487 mancomunidades
Recreativos	484 mancomunidades
Infraestructuras y Urbanismo	479 mancomunidades
Educación y Cultura	450 mancomunidades

c) Y particularizando algo más, hago lo propio con servicios ya concretos:

Recogida y tratamiento de RSU	499 mancomunidades
Actividades culturales	344 mancomunidades
Fomento del turismo	331 mancomunidades
Abastecimiento de aguas	325 mancomunidades
Fomento de actividades económicas	308 mancomunidades

Estos son solo algunos de los muchos datos que pueden extraerse del Registro de Entidades Locales

desde el punto de vista de la prestación de servicios. No es mi intención seguir por este camino, sino animar, simplemente, a la consulta del citado Registro. Y a la deducción de las pertinentes consecuencias de dicha consulta desde el hipotético punto de vista de modificación del ordenamiento jurídico existente en lo relativo a la prestación de servicios, para lo que habría que contar, igualmente, con otro tipo de datos, como los relativos a los costes de prestación del servicio y al grado de satisfacción de los usuarios en dicha prestación. Igualmente debería sumarse a la información necesaria la del número de municipios que han solicitado dispensa de prestación de servicios (y cuáles son estos) y el tipo de actividad sustitutiva y complementaria representada por la actividad de las diputaciones provinciales (o comunidades autónomas en el caso de las uniprovinciales) y de las comarcas. Ello sería necesario –insisto en lo imprescindible de tal documentación de base– para sacar consecuencias si se pretendiera una modificación del marco jurídico relativo a la prestación de servicios, que debiera ser conducida por la directriz básica de eficiencia administrativa y económica.

En todo caso sí que señalo la conveniencia de que en alguna reforma de la legislación correspondiente –al margen de una hipotética reforma general– se introdujera algún tipo de modificación normativa en el ordenamiento jurídico que aquí se ha comentado, consistente en:

- a) Mejorar la terminología del artículo 26 de la Ley de 1985 en algún supuesto, pues está necesitada imprescindiblemente de mayores precisiones (la expresión “protección del medio ambiente”, por ejemplo, es demasiado genérica y exige, necesariamente, la observación de múltiple legislación sectorial para conocer, exactamente, el tipo de compromiso municipal que pide el ordenamiento jurídico) si se quiere que sea realmente operativa.
- b) Llevar a cabo la adecuación, no solo terminológica, a determinadas categorías de derecho europeo en relación con la prestación de servicios por parte de las Administraciones Públicas.²⁸
- c) Proceder a un tratamiento normativo más completo, evitando determinadas remisiones normativas

28. En ese sentido creo que existe un buen modelo a tener en cuenta, como es la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. Sobre el tema que se trata aquí, *vid.* MONTÓYA MARTÍN, E., “Algunas notas sobre la Ley de autonomía local de Andalucía: los servicios públicos y la iniciativa económica local”, en *Cuadernos de Derecho Local*, 24, 2010, p. 144 y ss.

a leyes distintas de las propias del régimen local y, por tanto, a veces incongruentes con el sentido institucional de la legislación local.²⁹

En todo caso y sobre lo que aquí se ha dicho hasta el momento, debe indicarse que ha tenido lugar el último año una reforma constitucional que ha introducido el principio de estabilidad presupuestaria en la CE, con mención expresa a las entidades locales. Eso conduce a realizar una breve valoración de su significado y las hipotéticas consecuencias que ello podrá traer sobre la actividad de las entidades locales.

4. La reforma del artículo 135 de la Constitución y las entidades locales. La referencia europea y la estabilidad presupuestaria dispuerta, 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 artículo 135 CE,³⁰ lo que puede dar lugar a todo tipo de especulaciones

poco útiles en relación con los objetivos de este trabajo,³¹ 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 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 artículo 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 entera) de las dificultades casi invencibles para modificar el texto constitucional español de una forma significativa, dados los obstáculos procedimentales puestos por la misma CE.³²

Pues bien, lo cierto es que la propuesta de reforma del artículo 135 CE merced al consenso de los dos principales grupos parlamentarios,³³ y dado que no afectaba al núcleo constitucional especialmente

29. Por ejemplo, no creo que tenga sentido que el artículo 85 bis remita a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, para tratar de la gestión directa de los servicios de competencia local mediante las formas de organismos autónomos locales y de entidades empresariales locales. Mejor una regulación completa "local" que no tenga necesidad de una remisión ciertamente atípica.

30. Se ha especulado con la existencia de una carta de instituciones europeas instando a dicha reforma, carta que sí es objetivo que existió en relación con Italia, bien que la reforma constitucional italiana sobre esta cuestión aún se hace esperar. Sobre el particular remito a mi libro *La constitucionalización...*, *op. cit.*; también *vid.* ÁLVAREZ CONDE, E. y SOUTO GALVÁN, C. (dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012.

31. Sin querer entrar en más profundidades sobre esta importantísima cuestión de la reforma constitucional, en mi libro *La constitucionalización de la crisis económica* señalo que 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 esta reforma constitucional española. Defiendo, 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 los que, sustancialmente, trato en el libro al que remito.

32. 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.* RUBIO LLORENTE, F. y 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. 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 Unión Europea en nuestra Constitución, o nombrar a las comunidades autónomas 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.

33. 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 MARTÍNEZ LAGO, M. A., "Crisis fiscal y reforma de la Constitución", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 24, 2011, p. 10 y ss., con mención de múltiple bibliografía (artículos periodísticos, en realidad) sobre el tema. Una posición más equilibrada o dubitativa en RUBIO

protegido (*cf.* artículo 168 CE), pudo tener lugar en un lapso temporal muy breve, con lo que se incorporó al texto constitucional el nuevo texto del artículo 135 CE, cuya fundamentación en la crisis económica existente es expresa en la Exposición de motivos de la reforma.³⁴ Mediante esta nueva redacción se produce un claro enlace con la reforma constitucional alemana de 2009,³⁵ 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 alemana³⁶ y, sin embargo, están expresamente nombradas en el nuevo artículo 135 CE. Así, después de que el apartado 1 de este artículo 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 artículo 2.1 Ley 30/1992, entre otros textos legales de posible cita en esta elemental cuestión), el apartado 2 nombra expresamente a las distintas Administraciones Públicas (más bien a las entidades públicas, pues se refiere al “Estado” y a las “comunidades autónomas”),³⁷ estableciendo distinciones significativas entre ellas desde el punto de vista de lo que significa para cada una la estabilidad presupuestaria. Transcribo el precepto:

“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 con 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 entiende por estabilidad presupuestaria, pues, obsérvese, hay una remisión a ley orgánica para establecer el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las comunidades autónomas, pero dicha ley orgánica no puede permitir ninguno a las entidades locales, dado que constitucionalmente se dice que estas “deberán presentar equilibrio presupuestario”. Sin embargo, la aplicación práctica, hasta ahora, de la reforma constitucional, ha igualado la posición de todos los entes públicos, pues en el correspondiente proyecto de ley aprobado en el Congreso de los Diputados (12 de abril de 2012), se obliga a todas las Administraciones Públicas a presentar un equilibrio presupuestario, con lo que nuestro país –si esto se confirma finalmente– se manifiesta mucho más riguroso sobre esta cuestión que la reforma constitucional alemana de 2009 (que permite un déficit del 0’35% sobre el PIB para la Federación) y el mismo derecho europeo que sobre estas cuestiones se está formando (y que a nivel de Tratado,

LLORENTE, F., “Constituciones nacionales e integración europea”, *Claves de Razón Práctica*, 217, 2011, p. 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, por la trascendencia que podrían tener sobre el objeto de este trabajo.

34. *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”.

35. La reforma alemana abarca distintos artículos de la GG (la modificación fundamental es del artículo 109 GG, pero hay otros también afectados), y la he estudiado, entre otros lugares, en *La constitucionalización...*, *op. cit.* Remito también a la bibliografía alemana y española que allí menciono.

36. Pienso que la explicación estriba en que se encuentran genéricamente incluidas dentro de las referencias relativas a los *Länder*, pues en Alemania sí que se produce una “interiorización” efectiva autonómica del régimen local.

37. Aunque no voy a proseguir por ese camino, no debo dejar de señalar que el apartado primero del artículo 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 Ley orgánica 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 comunidades autónomas (*cf.* ahora el artículo 3.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

nada menos, permite un déficit del 0'5%). En todo caso ello no afecta a las entidades locales, para las que el principio de equilibrio presupuestario tiene su causa en la misma Constitución.

Naturalmente que a lo que todo ello conduce es a concluir que de no cambiar, y profundamente, el sistema de financiación de las entidades locales, la actividad y prestaciones de estas 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 artículo 135 CE, o sea desde el año 2020) de 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 al pago de 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 se reforzarán inevitable –y justamente– los argumentos favorables a una profunda reforma del sistema de financiación de las entidades locales, cuestión nada fácil, obviamente, en tanto en cuanto afecta singularmente al Estado y a las comunidades autónomas, bien endeudados en este momento y con necesidad de alcanzar prontamente las exigencias de estabilidad presupuestaria, transformada ahora en “equilibrio”, al menos en lo que hasta ahora es el proyecto de ley orgánica correspondiente.

5. Los servicios que deben ser prestados por los municipios y sus formas de hacerlo. Aproximación a una cuestión previa, y distinta, a la reforma de la planta local

En función de todo lo indicado en el apartado anterior hay que concluir que lo que se deduce de la reforma constitucional, unido a la constatación del actual nivel de endeudamiento de muchas corporaciones municipales, es algo mucho más básico, e importante, que la hipotética reforma de la planta municipal: lo que está subyaciendo en todo lo que indico es, realmente, la necesidad de adoptar grandes decisiones sobre los servicios que deben ser prestados por el nivel municipal y, en segundo lugar y una vez respondida la anterior pregunta, sobre las formas en que ello debería tener lugar.

Una pregunta que aquí refiero al nivel municipal, por lógica exigencia del lugar en que aparecen estas reflexiones, pero que, en realidad, se debería plantear

–ya se está planteando– para el conjunto de las Administraciones Públicas. Porque lo que está en discusión ahora (y en un próximo futuro) es el papel de las Administraciones Públicas en relación con la sociedad, lo que equivale a decir, tal y como se había desarrollado ese papel en los últimos años, que lo que se trata de decidir es la configuración que deberá tener el Estado social y democrático de derecho (artículo 1 CE) en el próximo futuro.

Naturalmente que, planteadas las cosas así, se entra de lleno no en cuestiones jurídicas, sino de pura oportunidad política. Lo jurídico tiene un papel limitado en estas grandes cuestiones, y serán las concepciones políticas –cambiantes en el tiempo, obviamente, pero debiendo desarrollarse dentro del gran marco jurídico general aprobado– las que deberán dar en cada momento respuesta a una cuestión que no es precisamente fácil de resolver.

Esa gran decisión está, en realidad, constituida por algunas otras de calibre distinto, y en las que el peso de lo público y de lo privado es una parte de la respuesta. Ponderación de lo público y lo privado, por ejemplo, en cuanto al volumen de inversión deducible de los presupuestos públicos, volumen que puede reducirse si se acude regularmente a fórmulas de –digamos genéricamente y sin precisión conceptual– colaboración público-privada como pueda ser, ejemplificativamente, el contrato de concesión de obra pública o, en el plano de los servicios, el contrato de gestión de servicios públicos.

Y colaboración público-privada que también estará determinada de alguna manera por la forma de configurar el sistema tributario. Un sistema tributario de mayor presión sobre el contribuyente (situados ya, teóricamente, en tiempos postcrisis económica, y con el pleno funcionamiento del principio del equilibrio presupuestario) y, desde luego, con mayor eficacia en la lucha contra el fraude, podrá seguir dejando margen para un peso de lo público respetable, tanto en inversiones como en gestión de servicios. Pero, al contrario, un sistema tributario de menor presión (y dentro de los mismos parámetros temporales) conducirá sin la más mínima duda a menor inversión pública y a la necesaria entrega de servicios públicos al sector privado, pudiendo, incluso, hasta dejar de configurarse como tales servicios públicos y ser actividades accesibles para la iniciativa privada (previo, en su caso, algún tipo de autorización o control administrativo del tipo que fuere). Obviamente, y desde la perspectiva de las entidades

locales, una reforma de su sistema de financiación que incrementara sus recursos, permitiría continuar sin excesivos problemas con el actual “catálogo” de servicios y con las formas de prestación (directas o indirectas, incluyendo también la prestación a través de mancomunidades municipales o consorcios) que considerara razonable el concreto municipio.

Por eso indico que, dentro de la dicotomía que el título de estas páginas plantea entre reforma de la planta municipal y gestión de servicios públicos, el acento en el futuro me parece que se tiene que poner necesariamente en el catálogo de esos servicios públicos que deben ser asumidos por las entidades locales, y en el marco de las premisas tributarias indicadas. O sea, la configuración como auténticos servicios públicos o su pase al sector privado mediante, por qué no, la configuración como servicios de interés general en la terminología deducible del derecho europeo y que, como decía antes, tiene presencia específica en la Ley de autonomía local de Andalucía de 2010.

Y ello me parece, además, que tiene que ser así necesariamente, porque las primeras páginas de este trabajo han estado dedicadas a demostrar que, al menos sobre el papel, la configuración de la Ley de 1985 contenía suficientes fórmulas para que las competencias (y servicios) atribuidos a los municipios (a los pequeños municipios, en el caso concreto que más puede preocupar) pudieran desempeñarse de distintas maneras y con eficacia.

El debate es político y los términos del mismo están suficientemente planteados en este lugar, sin que sea posible un tipo de profundización mayor. Obviamente, y si las cosas se desarrollan en este ámbito que indico, deberán existir modificaciones normativas para “rebajar” el grado de exigencia de prestación de servicios públicos por las entidades locales y, en la práctica y presuponiendo el mantenimiento de servicios públicos, para que se recurra con mayor asiduidad a formas de lo que he llamado genéricamente colaboración público-privada.

Lo que sí es posible es señalar límites en esa labor de configuración del catálogo de servicios públicos futuro, y límites que tendrían una base de gran relevancia en la configuración de determinados derechos de

los ciudadanos por la misma Constitución. Esta es una problemática muy general, e importante, en la que no puedo entrar en este lugar, pero que sí puedo apuntar en todo caso.³⁸

6. 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 reforma de la planta local y prestación de servicios públicos, y teniendo en cuenta las exigencias de la crisis económica actual, ya están explicitadas, aun cuando me parece interesante hacer en este último apartado del trabajo algunas reflexiones adicionales y conclusivas a partir, precisamente, de lo ya explicitado. 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 artículo 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 suscita 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

38. Sobre la cuestión *vid.* el magnífico trabajo de LÓPEZ MENDUO, F., “Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía”, en las p. 13 y ss. de *Derechos sociales y Estatutos de Autonomía. Denominaciones de origen. Nuevo Estatuto del PDI universitario*, publicaciones de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo-Lex Nova, Valladolid, 2009. También remito al tratamiento que hice en “El Derecho...”, *op. cit.*, p. 113-115.

de funcionamiento de los Gobiernos locales, nuevos esquemas que no se circunscriben, como en las “clásicas” simplificaciones de la cuestión, a la supresión de determinados 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 fundamental de la legislación básica estatal, una vez desaparecida cualquier veleidad de interiorización del régimen local por las comunidades autónomas, lo que no quiere decir que una vez adoptadas determinadas decisiones por la legislación básica 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.

En ese marco de datos de imposible olvido, me parecería muy prudente el proceder con relativa urgencia 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, singularmente desde la óptica estudiada en este lugar. No es nuestro país muy aficionado a este método de actuación, 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,³⁹ pero también puede recordarse la reciente modificación de algunos aspectos del régimen local en Francia⁴⁰ y, en todo caso, es una 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 de ejercerlo durante esta crisis económica.

Anexo bibliográfico

- AA. VV., “El Tribunal Constitucional y el Estatut”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 15, 2010.
- ÁLVAREZ CONDE, E. y SOUTO GALVÁN, C. (dirs.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Instituto de Derecho Público, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2012.
- BARCELONA LLOP, F. J., “Las entidades locales como organización territorial del Estado”, en COBO OLVERA, T. (dir.), *Tratado de Derecho Local*, Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2010, p. 67 y ss.
- BORDINI, M., “El papel de la provincia en el sistema constitucional italiano”, *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, 2010, p. 287-314.
- BORGONOVO RE, D., “La provincia como chivo expiatorio de los males de la política italiana”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 27, 2012, p. 56 y ss.
- CROSS, C. A., *Principles of Local Government Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 1974.
- EMBID IRUJO, A., “La comarcalización: un cambio trascendental en la organización territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón”, *RarAP*, 20, 2002.

39. Sobre el particular *vid.* FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., “La reforma del régimen local inglés”, *RAP*, 60, 1969, p. 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 recensión que publiqué en la *RAP*, 77, 1975, p. 478 y ss., de un libro devenido en clásico sobre el nuevo régimen local inglés, el de CROSS, C. A., *Principles of Local Government Law*, Sweet and Maxwell, Londres, 1974.

40. Da noticia de la Comisión Balladur (por el nombre de su presidente) MARCOU, G., “La réforme des collectivités territoriales: pourquoi?”, *Cahiers français*, núm. 362, 2011, p. 30-35, 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 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.

- EMBID IRUJO, A., *El Derecho de la crisis económica*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2009.
- EMBID IRUJO, A., "El Derecho Público de la crisis económica", en BLASCO ESTEVE, A. (coord.), *El Derecho Público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 2012, p. 21 y ss.
- EMBID IRUJO, A., *La potestad reglamentaria de las entidades locales*, Iustel, Madrid, 2010.
- EMBID IRUJO, A., *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., "La reforma del régimen local inglés", *RAP*, 60, 1969.
- FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., "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, p. 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, p. 57-77.
- LÓPEZ MENUDO, F., "Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía", en las p. 13 y ss. de *Derechos sociales y Estatutos de Autonomía. Denominaciones de origen. Nuevo Estatuto del PDI universitario*, publicaciones de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo-Lex Nova, Valladolid, 2009.
- MARCOU, G., "La réforme des collectivités territoriales: pourquoi?", *Cahiers français*, 362, 2011, p. 30-35.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A., "Crisis fiscal y reforma de la Constitución", *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 24, 2011, p. 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, p. 55-88.
- MONTOYA MARTÍN, E., "Algunas notas sobre la Ley de autonomía local de Andalucía: los servicios públicos y la iniciativa económica local", en *QDL*, 24, 2010, p. 144 y ss.
- MORENO MOLINA, A. M. (coord.), *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012.
- MORENO MOLINA, A. M., "La Administración local desde la perspectiva europea: autonomía y reformas locales", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 27, 2012, p. 84 y ss.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I., "Mancomunidades y asociaciones de municipios", en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, Iustel, 3.ª ed., Madrid, 2011, p. 1599 y ss.
- NIETO GARRIDO, E., "El consorcio administrativo", en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo II, Iustel, 3.ª ed., Madrid, 2011, p. 1747 y ss.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., *El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña y la garantía institucional de la autonomía provincial*, Civitas, Madrid, 1992.
- PETRINI, R., *Proceso a los economistas*, Alianza editorial, Madrid, 2010.
- REBOLLO PUIG, M., "La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconvenientes", *REALA*, 308, 2008, p. 151-206.
- REDCLIFFE-MAUD, L. y WOOD, B., *English Local Government Reformed*, Londres, 1974.
- RUBIO LLORENTE, F. y 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, p. 4-8.
- SALANOVA ALCALDE, R., *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, Diputación General de Aragón, 2.ª ed., Zaragoza, 1993.
- SALANOVA ALCALDE, R., "Organización territorial", en EMBID IRUJO, A. (dir.), *Derecho Público Aragonés*, 4.ª ed., Zaragoza, 2008, p. 345 y ss.
- SALVADOR CRESPO, M. y RAGONE, S., "La supresión de la Provincia en Italia", *Cuadernos de Derecho Local*, 27, 2011, p. 77-90.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., "La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de Administración local", en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3.ª ed., Iustel, Madrid, 2011, p. 337 y ss.
- SOSA WAGNER, F. y FUERTES LÓPEZ, M., *Bancarrotas 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, p. 25 y ss.
- VIVER PI-SUNYER, C., "L'impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya", *REAF*, 13, 2011, p. 146-185. ■