

no integran los hechos a pesar de haber sido alegados (anexo V), y las sentencias que proceden a la revisión de la valoración de la prueba del tribunal *a quo* por infracción de las normas reguladoras de la prueba (anexo VI). Y, finalmente, en el anexo VII, el autor ofrece al lector unas fichas de sentencias que estiman la revisión de la valoración de la prueba por razón de la infracción de las normas reguladoras de la prueba.

Se trata, en conclusión, de un libro de gran oportunidad al aportar argumentos muy destacados al debate en torno a la casación contencioso-administrativa. Sin duda, una lectura obligada para los estudiosos del Derecho administrativo y procesal, así como para los jueces. Y, por supuesto, un libro que deberá entrar en las aulas, muy formativo para nuestros actuales alumnos del Grado en Derecho.

Omar BOUAZZA ARIÑO
Universidad Complutense
de Madrid

COSCULLUELA MONTANER, Luis; CARBONELL PORRAS, Eloísa (Dirs.), y MEDINA ALCOZ, Luis (Coord.): *Reforma Estatutaria y Régimen Local*; Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011, 542 págs.

COSCULLUELA MONTANER, Luis; MEDINA ALCOZ, Luis (Dirs.), y HERNANDO RYDINGS, María (Coord.): *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*; Thomson Reuters, Cizur Menor, 2012, 533 págs.

El actual contexto de crisis económica, en el que la reducción del

gasto se ha convertido en el objetivo prioritario de las Administraciones públicas, inmersas en un intenso proceso de racionalización y reestructuración, ha reavivado el viejo debate sobre la necesidad de acometer la reforma de la Administración local, dado el impacto que ésta puede llegar a tener en términos de eficacia y eficiencia y, en consecuencia, de reducción del déficit público. No obstante, tal y como señala el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER, aunque las grandes crisis son el momento apropiado para todas aquellas reformas que puedan cuestionar las estructuras vigentes, el análisis de la eficacia de las entidades públicas en términos de sostenibilidad presupuestaria no puede ser el único parámetro a tener en cuenta en un estudio sobre la reforma de la Administración local.

Así, para evitar debates estériles y nuevos fracasos en la difícil tarea de culminar el proceso de reforma local, emprendido ya en varias ocasiones sin éxito y reiniciado hace algunos meses con renovada determinación, es necesario partir de la concreción de las distintas posibilidades de reforma y de un detenido análisis de las mismas. En concreto, resulta imprescindible fijar las bases del debate, identificando, por una parte, los posibles sujetos intervinientes —a los que, en su caso, corresponderá llevar a cabo las modificaciones normativas de que se trate— y, por otra parte, el objeto de la misma, es decir, los distintos aspectos que convendría reformar.

En esto ha consistido, precisamente, la ardua tarea emprendida por el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER con el apoyo del grupo de investigación que dirige en la Facultad de Derecho de la Universidad

Complutense de Madrid. La intensa labor de investigación que han llevado a cabo en el marco de diversos proyectos de I+D+i ha cristalizado en la publicación de las obras a las que se refiere la presente recensión, tituladas *Reforma Estatutaria y Régimen Local* y *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, en cuya dirección han colaborado con el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER los profesores Eloísa CARBONELL PORRAS y Luis MEDINA ALCOZ. En su elaboración, además de con las contribuciones de los miembros del citado grupo de investigación, se ha contado con la participación de expertos en Derecho local de reconocido prestigio, integrados en distintos grupos y centros de investigación especializados en la materia.

Aunque cada una de las obras citadas goza de sustantividad propia, puede afirmarse que, en realidad, se trata de un único trabajo dedicado al estudio de la reforma de la Administración local, elaborado en dos fases. La primera —*Reforma Estatutaria y Régimen Local*—, publicada en el año 2011, pretende resolver la cuestión de quién debe acometer dicha reforma, y la segunda —*Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*—, publicada en el año 2012, tiene por objeto dar respuesta a la pregunta de qué se debe reformar.

Los directores de ambas obras han sabido adelantarse a los acontecimientos con una impecable programación de la investigación y de la difusión de sus resultados, salvando adecuadamente las dificultades, ajenas a su voluntad, surgidas a lo largo del proceso de elaboración de ambos estudios, entre las que debe destacarse la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el

Estatuto de Autonomía catalán (en adelante, EAC). El trabajo fruto de este esfuerzo se caracteriza por ser de máxima actualidad y extremadamente útil, puesto que, como se ha señalado, su publicación ha coincidido con el fuerte impulso que el Gobierno de España ha dado a la reforma local al preparar el Anteproyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local e incluir su aprobación en el programa de reformas estructurales previstas en la Estrategia Española de Política Económica, que ha sido aprobada en el Consejo de Ministros de 27 de septiembre de 2012. Así, la publicación de los resultados de esta investigación ha llegado en el momento preciso para servir de base y orientar los debates previos a la aprobación de tan relevante norma, aportando numerosas propuestas y alternativas. Sin duda, el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER y su grupo de colaboradores han sabido aprovechar una ocasión única para que los esfuerzos de estudio y sistematización realizados no queden reducidos, como en otras ocasiones, al ámbito académico.

En las siguientes líneas se realizará una sinopsis de cada una de las obras señaladas, describiendo los principales problemas planteados y las soluciones ofrecidas en ellas.

El primer libro, *Reforma Estatutaria y Régimen Local* —dirigido por los profesores Luis COSCULLUELA MONTANER y Eloísa CARBONELL PORRAS y coordinado por el profesor Luis MEDINA ALCOZ—, pone las bases para salvar uno de los principales escollos de la reforma local, consistente, como se ha dicho, en la determinación de los sujetos encargados de llevarla a cabo. El problema, en relación con esta cuestión, se

deriva del hecho de que, tal y como señala el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER en la nota preliminar a dicha obra, la Constitución no otorga de forma clara un título competencial al Estado en materia de legislación sobre régimen local, ya que esta materia no se menciona expresamente en su artículo 149.1. Así, con este libro se pretende dar respuesta a todos los interrogantes derivados de dicha situación, abordando el estudio del ámbito subjetivo de la reforma local de una forma global, de acuerdo con el siguiente esquema: en primer lugar, se analiza el marco constitucional; en segundo lugar, se estudian las modificaciones en materia de régimen local llevadas a cabo como consecuencia del proceso de reforma estatutaria iniciado en el año 2006; en tercer lugar, se examinan los modelos seguidos en algunos países vecinos, y, en cuarto y último lugar, se lleva a cabo, desde un punto de vista general e independiente de cada régimen estatutario en concreto, el estudio de distintos aspectos sectoriales de la reforma local.

Este libro comienza con una nota preliminar elaborada por el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER que, además de constituir un preámbulo imprescindible para su adecuada lectura y comprensión, contiene interesantes reflexiones de fondo sobre los problemas planteados en ella, de las que se dará cuenta a lo largo de este comentario y entre las que se pueden destacar aquellas relativas a la doctrina de la interiorización del régimen local o a la regulación que, de esta materia, se contiene en el Estatuto de Autonomía valenciano.

Así, ya desde las primeras páginas de esta obra se aborda frontal-

mente el debate sobre la constitucionalidad de las dos posibilidades barajadas por la doctrina en relación con el ámbito subjetivo de la reforma local: una que reserva un mayor protagonismo para el Estado, en virtud de la competencia que le otorga el artículo 149.1.18 de la Constitución, y otra que, partiendo del replanteamiento del alcance del título competencial del Estado y del sistema de fuentes en esta materia, pone en cuestión el denominado «carácter bifronte del régimen local» y otorga a las Comunidades Autónomas el papel protagonista en dicha reforma. A continuación se recogerán los principales argumentos esgrimidos por los diferentes autores para sostener cada una de dichas opciones.

La primera parte del libro se inicia con un imprescindible análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este ámbito, llevado a cabo por el profesor Ignacio TORRES MURO. Este autor señala, citando al Alto Tribunal, que, a pesar de que las Comunidades Autónomas decidan, a través de sus Estatutos, asumir en exclusiva competencias sobre el régimen local, las normas que aprueben en ejercicio de las mismas deben enmarcarse, en todo caso, en lo dispuesto por la legislación básica estatal, de forma que el régimen jurídico de las corporaciones locales siempre será el resultado de la actividad concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas. En su opinión, la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el EAC, supone la continuación de dicha línea jurisprudencial, en lo que se refiere a la interpretación del alcance de la competencia estatal para dictar legislación básica en materia de régimen local, sin perjuicio de que en ella se trate de buscar acomodo constitu-

cional a las previsiones del EAC, a través de una interpretación, a veces forzada, de las mismas, con el fin de mantener el equilibrio entre las pretensiones de regulación del régimen local sostenidas por el Estado y el deseo de las Comunidades Autónomas de interiorizar el mismo.

Esta interpretación del alcance de la legislación básica de régimen local llevada a cabo por el Tribunal Constitucional es cuestionada por el profesor ENRIC ARGULLÓ MURGADAS, quien sostiene que la regulación estatutaria incide en las competencias estatales compartidas recogidas en el artículo 149.1 de la Constitución y modula su alcance, basando esta afirmación en la posición que ocupan los Estatutos de Autonomía dentro del bloque de la constitucionalidad —hecho del que se deriva su especial resistencia frente a las restantes normas estatales infraconstitucionales, y su carácter de parámetro de interpretación de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas— y en su naturaleza estatal —que implica que la tarea de concreción competencial encomendada por la Constitución a los Estatutos cuenta con el refrendo del Estado—.

En la misma línea, el profesor Tomás FONT I LLOVET destaca el importante papel que los Estatutos de Autonomía están llamados a desempeñar en el proceso de reforma local, por tratarse del «único instrumento capaz de sobreponerse tanto al legislador estatal como al autonómico para garantizar la autonomía local frente a ellos». Este autor lleva a cabo una explicación, clara y precisa, de los postulados de la doctrina de la interiorización autonómica del régimen local, cuyo punto de partida

es, precisamente, la consideración de las normas estatutarias como el lugar idóneo para incluir la regulación del gobierno local, a las que se le otorga capacidad para condicionar la legislación básica. Tal y como se recuerda en este capítulo, el título competencial del Estado en materia local se basa en el artículo 149.1.18 de la Constitución, de acuerdo con el cual a éste le corresponde dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas; sin embargo, el autor sostiene que algunos aspectos del régimen local no son comunes a todas ellas, sino propios del mundo local y, por tanto, su regulación no corresponde al Estado, sino a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en esta materia. Asimismo, examina con detalle la jurisprudencia constitucional sobre el régimen local y el sistema de distribución competencial, y propone una interpretación dinámica de la misma, poniendo especial atención en aquellos pronunciamientos que abren la puerta a la existencia de una regulación no uniforme de esta materia. En su opinión, tras la aprobación de los nuevos Estatutos, en los que se sigue el modelo descrito, si bien con diferente grado de intensidad, se dan unas condiciones más favorables para modificar las bases del régimen local —hasta ahora, quizás, excesivamente densas, tal y como apunta el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER en la nota preliminar a esta obra—, en las que se ha de fijar el mínimo común denominador, susceptible de ser mejorado estatutariamente, aumentando la autonomía local.

Distinto alcance de la doctrina de la interiorización del régimen local defiende, sin embargo, la profesora

Eloísa CARBONELL PORRAS en la segunda parte de este libro, donde, situándose en la línea de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entiende que la aplicabilidad de dicha doctrina se debe limitar, únicamente, a las entidades locales no garantizadas en la Constitución, no pudiendo afectar, por tanto, al municipio y a la provincia.

Partiendo de las premisas expuestas en el capítulo anterior, el profesor Francisco VELASCO CABALLERO lleva a cabo un minucioso trabajo de interpretación del alcance de la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el EAC, ofreciendo una serie de pautas o claves de lectura de la misma. Este autor llama la atención sobre algunos problemas que la doctrina se ha venido planteando en los últimos años y que dicha Sentencia ha dejado sin resolver, como es el caso de lo que él denomina «relación nomodinámica entre la regulación estatutaria directa del régimen local y la regulación básica del régimen local». Según su opinión, la concurrencia competencial que se puede derivar de la regulación simultánea de una determinada materia en ambas normas sólo puede explicarse en virtud del diferente ámbito de vigencia de las mismas. Esta idea implica que mientras la regulación básica se refiere a toda España y su validez no se ve afectada por lo que disponga un Estatuto, la regulación estatutaria tiene como único canon de validez la Constitución, por lo que puede regular cualquier materia que no esté reservada al Estado. Así, los conflictos normativos que, eventualmente, puedan surgir han de resolverse atendiendo a criterios de aplicabilidad y no de validez, de tal manera que resultará de aplicación preferente aquella norma que con-

tenga un estándar más alto de autonomía local. Asimismo, resulta muy sugerente la distinción que realiza el autor, al hilo del análisis de la distribución de competencias sobre gobiernos locales contenida en el EAC, entre, por una parte, las competencias compartidas, que presuponen la existencia de una opción política previa del Estado, contenida en la normativa básica, y cuyo desarrollo corresponde a la Comunidad Autónoma, y, por otra parte, las competencias exclusivas en concurrencia, en las que la decisión política se atribuye a esta última, aunque en algunos puntos deba limitar su contenido para compatibilizarla con otra competencia estatal concurrente.

Las construcciones anteriores son rebatidas, con una elaborada argumentación, por la profesora Eloísa CARBONELL PORRAS, quien, al hilo del análisis de los preceptos del Estatuto de Autonomía andaluz (en adelante, EAA) relativos al régimen local, aborda este tema de gran interés y relevancia práctica, defendiendo la incompatibilidad del concepto de legislación básica con un distinto grado de interpretación según el territorio, posición a la que se suma el profesor Tomás CANO CAMPOS en las reflexiones conclusivas con las que se pone fin a esta obra.

Una vez determinados los posibles actores de la reforma local se analizan, en la segunda parte del libro, de un lado, la regulación sobre régimen local contenida en los Estatutos recientemente aprobados (Cataluña, Valencia, Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León) y, de otro lado, la regulación del régimen local resultante de dicho proceso de reforma estatutaria. Los estudios que la conforman resultan de gran utilidad para conocer el im-

pacto práctico y el grado de implementación de cada una de las opciones anteriores.

En primer lugar se hace referencia al caso catalán, de cuyo análisis se encarga el profesor Joaquín TOROS MAS, quien, dadas las constantes referencias en los trabajos precedentes a las previsiones del régimen local contenidas en el EAC, se centra, exclusivamente, en el estudio de las normas que desarrollan las mismas. Este autor, tras realizar un detenido análisis de los distintos proyectos normativos elaborados en desarrollo del EAC —que dieron lugar a la Ley 12/2010, de Consejos de Gobiernos Locales; a la Ley 30/2010, de Veguerías, y a la Ley 31/2010, del Área Metropolitana de Barcelona—, concluye que el uso que hasta el momento se ha hecho de las mismas no ha satisfecho las expectativas generadas, ya que, por ejemplo, ni se ha aprobado una ley general de gobiernos locales, paso previo imprescindible a cualquier otra reforma, ni se ha logrado definir, en los distintos textos analizados, un modelo de organización territorial renovado y coherente.

A continuación se dedican dos capítulos al estudio del caso andaluz, dado el impacto derivado de la original redacción del EAA. En el primero de ellos, la profesora Eloísa CARBONELL PORRAS examina de forma minuciosa la regulación del régimen local contenida en dicho Estatuto. Como resultado de esta exhaustiva labor de revisión e identificación de los problemas constitucionales que se pueden derivar de la confusa redacción de sus preceptos, la autora realiza interesantes reflexiones y propone una interpretación de los mismos a la luz de la Constitución. En particular, deben

ser destacadas las conclusiones que extrae en relación con la regulación estatutaria, por una parte, del catálogo de competencias autonómicas en materia de organización territorial y régimen local y, por otra parte, de las distintas entidades locales —en particular de la provincia— que entiende susceptible de ser interpretada de acuerdo con lo establecido por la Carta Magna. Así, a la luz de las interesantes consideraciones realizadas por la profesora Eloísa CARBONELL PORRAS, el EAA no pone en cuestión el «carácter bifronte del régimen local».

Como complemento de dicho trabajo, el profesor Mariano LÓPEZ BENÍTEZ estudia el desarrollo normativo de las previsiones estatutarias sobre régimen local. En concreto, realiza un breve análisis del contenido de la Ley 2/2008, de 10 de diciembre, por la que se establece el acceso de los municipios andaluces al régimen de organización de los municipios de gran población, y del Decreto 41/2008, de 12 de febrero, por el que se regula la remisión de actos y acuerdos de las entidades locales a la Junta de Andalucía, para, a continuación, llevar a cabo un estudio en profundidad de las disposiciones de la norma fundamental de desarrollo del EAA: la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local, que se encontraba en tramitación en el momento de elaboración de dicho trabajo.

En tercer lugar, el profesor Fernando LÓPEZ RAMÓN se encarga del examen del caso aragonés, llegando a la conclusión, tras la comparación entre la redacción del Estatuto primitivo y la nueva regulación estatutaria, de que, a pesar de que en el texto vigente se regula de forma más detallada el régimen local, apenas

existen novedades de fondo en relación con el anterior, no siendo equiparable al modelo por el que se ha optado en otros Estatutos, como el catalán.

El caso valenciano y el balear son analizados por el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER, quien expone de forma clara y didáctica las conclusiones que extrae de su análisis de la regulación del régimen local contenida en ellos. De un lado, en cuanto al nuevo Estatuto de Autonomía valenciano, resalta que éste no supone un ejemplo de la implementación de la doctrina de la interiorización del régimen local, al optar, esencialmente, por recoger las líneas fundamentales del Estatuto original. De otro lado, en relación con el Estatuto de Autonomía balear, el autor se detiene, especialmente, en el estudio de la regulación de los municipios y demás entidades locales y de los Consejos Insulares, destacando que a pesar de que la regulación del régimen local contenida en dicho Estatuto resulta novedosa, al presentar ciertas similitudes con el modelo catalán, en él no se procede, realmente, a la interiorización del régimen local, ya que se rompe con algunos de los postulados básicos de esta doctrina, por ejemplo al no recoger una relación de competencias municipales, remitiendo la disciplina de esta cuestión a la legislación básica estatal y a la legislación sectorial.

Otro ejemplo de regulación estatutaria del régimen local en la que no se opta por la interiorización del mismo es la castellano-leonesa, analizada en el quinto capítulo de la segunda parte de esta obra por la profesora María HERNANDO RYDINGS. Su revelador estudio muestra que se trata de una disciplina poco ambicio-

sa, en comparación con la contenida en los otros Estatutos reformados, y, en consecuencia, es respetuosa con la legislación básica estatal.

El cierre de esta segunda parte corresponde al profesor Miguel Ángel SUIDÁN FERNÁNDEZ, que expone la situación actual y las perspectivas de la reforma local en la Comunidad de Madrid, defendiendo un modelo en el que correspondería al Estatuto el papel principal y, en consecuencia, debiendo limitarse la normativa básica a concretar el contenido mínimo de la autonomía local.

Esta obra se complementa con dos interesantes estudios de Derecho comparado que integran la tercera parte de la misma. En el primero de ellos, el profesor José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO lleva a cabo una exposición, caracterizada por su sistematicidad y claridad, de la regulación del régimen local de la República Federal Alemana, antes y después de la reforma del federalismo de 2006, modelo en el que se opta por una completa interiorización de las entidades locales en el ámbito competencial de los *Länder*. Por otra parte, el profesor Luis MEDINA ALCOZ describe y analiza, de forma metódica, el extraordinariamente complejo modelo italiano de distribución de competencias sobre los entes locales, donde, tal y como señala el autor, tras la reforma en 2001 de la Constitución italiana parece haberse abandonado el sistema dual anterior —fuertemente centralista para las regiones ordinarias y de matiz federal para las regiones especiales— para pasar a un modelo más próximo al alemán, aunque con innumerables matices, objeto de explicación por menorizada en este trabajo.

Por último, en la cuarta y última parte de esta obra se incluyen una se-

rie de estudios sectoriales que constituyen un complemento indispensable para llevar a cabo un tratamiento global de la problemática derivada de reforma estatutaria en lo que respecta a los entes locales. Así, el profesor Joan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ lleva a cabo un detallado examen de la regulación de las veguerías en Cataluña, prestando especial atención a su marco constitucional y estatutario. A continuación, el profesor Marcos ALMEIDA CERREDA, partiendo del análisis de la compleja regulación del sistema de controles administrativos sobre los entes locales —que le lleva a defender la existencia de un *numerus apertus* de estos controles—, estudia con detalle los instrumentos normativos que, eventualmente, se pueden utilizar para la configuración de los mismos, examinando con detenimiento el papel que, en este ámbito, pueden jugar los Estatutos de Autonomía. A continuación se incluye un completo trabajo sobre la incidencia en las entidades locales del principio de transparencia y el derecho a una buena administración en los Estatutos de Autonomía reformados, llevado a cabo por la profesora Leonor RAMS RAMOS. En penúltimo lugar se dedica un capítulo al estudio de las fundaciones del sector público y al ámbito de competencia de las entidades locales, elaborado por la profesora Elvira LÓPEZ DÍAZ, y, finalmente, la profesora Carolina COSCULLUELA MARTÍNEZ realiza un análisis económico del impacto de la inversión de las Corporaciones locales en infraestructuras, estudio que culmina con interesantes apreciaciones sobre los resultados derivados de la implementación del conocido como «Plan E».

La elaboración de las conclusiones de este libro corresponde al pro-

fesor Tomás CANO CAMPOS, quien, lejos de limitarse a llevar a cabo un mero resumen, realiza numerosas consideraciones a las propuestas y razonamientos expuestos a lo largo de sus diferentes capítulos y ofrece argumentos *a fortiori* con los que rebatir la doctrina de la interiorización del régimen local.

Una vez que se ha respondido al interrogante sobre quiénes han de ser los sujetos que lleven a cabo la reforma local, en la segunda obra, *Crisis Económica y Refoma del Régimen Local* —dirigida por los profesores Luis COSCULLUELA MONTANER y Luis MEDINA ALCOZ y coordinada por la profesora María HERNANDO RYDINGS—, se abre el debate sobre el segundo escollo de dicho proceso: su objeto.

Con este segundo libro se pretende determinar las materias cuya modificación urge acometer, exponiendo los argumentos que justifican su cambio y el sentido en que éste se debe realizar, siguiendo el esquema que a continuación se expone: en primer lugar, se contextualiza la reforma, ofreciendo una perspectiva general de la problemática que se plantea en cuanto a su objeto; en segundo lugar, se ofrecen distintas propuestas de cambio en materia de racionalización del mapa local; en tercer lugar, se analizan los problemas derivados del actual modelo de financiación local, dando distintas soluciones a los mismos; en cuarto lugar, se señalan las deficiencias de la regulación vigente relativa a las competencias y a la gestión de servicios públicos locales, y, por último, se abordan dichos problemas desde una perspectiva de Derecho comparado.

Este libro comienza con el trabajo del profesor Luis COSCULLUELA

MONTANER, al que se denomina modestamente «Presentación», puesto que en él no sólo se introduce la obra, llevando a cabo una extraordinaria labor de síntesis de los principales problemas que en la misma se plantean, sino que, con gran claridad, se sientan las bases del debate posteriormente desarrollado y se apuntan propuestas concretas de reforma de la Administración municipal, situadas en la línea de disminuir el número de concejales, adecuar el catálogo de competencias, revisar los supuestos de fusión de municipios y potenciar el papel de las comarcas o de figuras similares a las *Unioni di Comuni* o a las Comunidades de Montaña italianas o, eventualmente, reforzar el de las diputaciones provinciales.

En el primer capítulo de la parte introductoria de la obra, el profesor Antonio EMBID IRUJO da cuenta de las diferentes normas con incidencia en el ámbito local aprobadas en España desde el año 2008, momento en el que se sitúa el inicio de la crisis económica, resaltando la improvisación y la falta de reflexión con las que éstas se han adoptado. En concreto, llama la atención sobre la trascendencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución española, que, al limitar la capacidad de endeudamiento de los entes locales, determina que, al margen del actual contexto de crisis económica, dichas Administraciones deban replantearse sus esquemas de funcionamiento.

Esta primera parte de la obra se completa con el trabajo del profesor Ángel SÁNCHEZ NAVARRO, donde se extractan, ordenan y analizan las distintas propuestas de reforma del régimen local contenidas en los programas electorales de los partidos políticos, con el fin, por un lado, de

diagnosticar las materias sobre cuya necesidad de reforma existe consenso y, por otro lado, de identificar las distintas propuestas barajadas en el plano político en relación con las mismas.

La segunda parte de esta obra tiene por objeto, como se ha señalado, el análisis de diversas propuestas en materia de racionalización del mapa local, en particular de aquellas relativas al papel de la provincia y a la reducción del número de municipios.

Al análisis de la institución provincial, dado el resurgimiento de la polémica suscitada en torno a ella desde el inicio de la crisis económica, se dedican tres trabajos. En el primero de ellos, el profesor Luis COSCULLUELA MONTANER examina, dogmáticamente, el régimen jurídico de la provincia, estudiando, de manera pormenorizada, la regulación que de ella se contiene tanto en la Constitución y en los diferentes Estatutos de Autonomía como en la legislación básica local, y complementando dicha labor con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto. Tras este clarificador análisis, el autor identifica sus puntos débiles —entre los que cabe destacar la ausencia de un respaldo democrático directo, la carencia de intereses propios o su competencia con otros escalones administrativos, cuyo ámbito territorial parece más idóneo para la gestión de muchos servicios— y realiza interesantes consideraciones, en un plano *de lege ferenda*, sobre el papel que ésta debería desempeñar, llamando especialmente la atención sobre el error de plantear su reforma de modo general, es decir, buscando una solución uniforme para toda España.

A continuación, desde el punto de vista de la Ciencia Política, el profesor Manuel ZAFRA VÍCTOR, tras el estudio del fenómeno de la intermunicipalidad y después de una completa exposición de las funciones que corresponderían a la provincia en el Estado autonómico, lleva a cabo un detallado análisis del alcance de la garantía institucional y de la configuración constitucional de la autonomía provincial, así como de las relaciones entre provincia y municipio. En este trabajo, el autor aporta cuantiosos argumentos a favor de la utilidad de los gobiernos intermedios, exponiendo su concepción de la intermunicipalidad como un elemento clave para que «la relación institucional entre el nivel local y otros niveles de gobierno se mueva en términos de simetría y paridad institucional».

En tercer lugar, como complemento necesario para un correcto tratamiento de la problemática provincial, la profesora Eloísa CARBONELL PORRAS, partiendo del estudio de un caso concreto, el andaluz, extrapola las conclusiones obtenidas en relación con el mismo a otras Comunidades Autónomas. Entre ellas cabe destacar: en primer lugar, que el papel de la provincia debe abordarse desde una perspectiva realista, dada la improbabilidad de una reforma constitucional en un futuro próximo que permita suprimir la provincia como ente local necesario y dejar a cada Comunidad Autónoma decidir el papel que correspondería a las diputaciones en su territorio; en segundo lugar, que debe potenciarse la posición institucional de las diputaciones en sus relaciones con los municipios; y, en tercer lugar, que conviene ampliar las atribuciones de las diputaciones.

El estudio del segundo tema objeto de análisis en esta parte del libro —la reducción del número de municipios— corresponde al profesor Manuel REBOLLO PUIG, quien, en su contribución, pone en cuestión la teoría según la que la racionalización del mapa local debe pasar, necesariamente, por la supresión de municipios. Para ello examina las ventajas e inconvenientes derivados de esta medida y su viabilidad, teniendo en cuenta las limitaciones que, para su adopción, se pueden derivar del ordenamiento jurídico. Así, llega a la conclusión de que la reforma del régimen local no pasa por la eliminación masiva de municipios, sino por el establecimiento de regímenes jurídicos adecuados a sus posibilidades y necesidades y por el empleo de fórmulas de colaboración y asociación, incluso obligatorias.

En la tercera parte del libro se determinan las modificaciones que convendría llevar a cabo en relación con la financiación de los entes locales. Así, se introduce la cuestión con el completo diagnóstico de la situación actual y de las perspectivas de futuro de las haciendas locales, llevado a cabo por el profesor Antonio LÓPEZ DÍAZ, en cuya opinión la mejora de la penosa situación financiera de los ayuntamientos debe pasar por la adopción de medidas como, por ejemplo, la imposición de nuevas tasas y precios públicos o la reformulación de los impuestos y del sistema de transferencias. A continuación, el profesor Antonio MARTÍ DEL MORAL realiza una exposición detallada de las implicaciones de la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, consecuencia de la reciente modificación del artículo 135 de la Carta Magna. A este estudio general se añaden

de, para completar el objetivo perseguido en esta parte del libro, el minucioso examen de las relevantes consecuencias derivadas de dicha reforma para las entidades locales, llevado a cabo, de forma precisa, por el profesor Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ.

El último bloque de materias que se considera que convendría reformar es objeto de estudio en la cuarta parte del libro, relativa a las competencias y gestión de servicios públicos locales. Así, por una parte, en el primer capítulo, el profesor Alfredo GALÁN GALÁN aborda la compleja problemática derivada de las denominadas competencias impropias de los gobiernos locales —su delimitación conceptual, su cobertura jurídica y su cobertura financiera— y reflexiona sobre las posibles soluciones a los mismos, partiendo de su concepción como competencias de sustitución. Por otra parte, el profesor Ignacio CALATAYUD PRATS, en el segundo capítulo, analiza los múltiples interrogantes que a los operadores jurídicos se les plantean ante la situación de insolvencia de una sociedad local prestadora de servicios públicos, derivados, esencialmente, del eventual conflicto entre las normas administrativas y mercantiles.

Por último, la obra concluye con un análisis de las iniciativas de reforma llevadas a cabo en otros países europeos. Así, en primer lugar, la profesora Donata BORGONOVO RÈ describe los puntos principales de la reforma del sistema provincial italiano; en segundo lugar, el profesor Marcos ALMEIDA CERREDA, al que corresponde el estudio del caso portugués, expone los términos en los que allí se plantea el debate sobre la reforma local; en tercer lugar, la profesora Julia ORTEGA BERNARDO expli-

ca el impacto de la crisis económica sobre la legislación de régimen local en Alemania; en cuarto lugar, la profesora María HERNANDO RYDINGS analiza las propuestas de reforma del régimen local en Inglaterra, y, finalmente, el profesor Rodrigo MORENO FUENTES se encarga del estudio del caso irlandés, indicando las reformas ya acometidas y las propuestas objeto de debate en la actualidad.

En definitiva, el acierto en la planificación de la investigación, su resultado y las interesantes propuestas plasmadas en los libros *Reforma Estatutaria y Régimen Local* y *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local* permiten concluir que su lectura resulta imprescindible para entender y orientar el actual debate sobre la reforma local.

Diana SANTIAGO IGLESIAS
Universidad de Santiago
de Compostela

CRUZ VILLALÓN, Pedro; MEDINA GUERRERO, Manuel (Dirs.), y varios autores: *Comentarios [al] Estatuto de Autonomía para Andalucía*; Parlamento de Andalucía, 2012, 4 vols., 3.506 págs.

1. Es de justicia reconocer la importante aportación de los profesores universitarios a la construcción del «Estado de las Autonomías», testimonio evidente del bien hacer de las universidades, ante la novedosa fórmula descentralizada de organización del Estado que patrocina la Constitución de 1978, y que a partir de entonces ha ido desarrollándose progresivamente.