



**UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA AL ANTEPROYECTO
DE LEY PARA LA RACIONALIZACIÓN Y
SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

Montserrat Rodríguez López

Tutor: Lorenzo Mellado Ruiz

Grado de Gestión y Administración Pública.

Junio de 2013

Resumen.

Vivimos años de intensas reformas legislativas, provocadas por la crisis económica. Es difícil nombrar un campo sectorial que no haya sido objeto de estas reformas en los últimos 3 años, laboral, fiscal, procesal civil, contencioso-administrativo, legislación sobre arrendamientos urbanos, urbanismo, sociedades, ley concursal...etc.

La lucha contra la crisis económica esta suponiendo una profunda revisión de todo nuestro sistema legislativo, con la esperanza de poner fin a la misma.

Como administrativistas es la reforma de la Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local., un objeto de gran interés puesto que cambiará la administración local, tal y como hoy la conocemos. A simple vista no parece una gran reforma, puesto que no se ha optado por la creación legislativa ex novo. Sin embargo se han tocado artículos clave, introduciendo nuevas conceptualizaciones y nuevas formas de actuación para los Entes Locales.

La Ley 7/85, necesitaba una reforma, no es que no hubiera sido reformada nunca. En realidad no había permanecido mucho tiempo como una ley orgánica, ello se debe a que el mundo de lo local, imprecisamente definido en la constitución, está continuamente buscando su encaje junto a los otros poderes autonómicos.

Este trabajo pretende mostrar las reformas en el ámbito local de los países de nuestro entorno y ya en nuestro país lo que había antes y lo que hay ahora, es decir la nueva redacción de los artículos con la anterior y de este modo señalar las diferencias y los objetivos que se pretenden alcanzar

Para ello empezamos definiendo que son las entidades locales, cual ha sido su evolución y su regulación actual constitucional y legislativa, en relación siempre con el papel que la administración del Estado y la autonómica juegan en la configuración de lo local.

Finalmente intentaremos extraer conclusiones y valoraciones sobre la reforma, imaginando las soluciones y problemas que su entrada en vigor provocará.

Es cierto que es pronto para hacer valoraciones puesto que el proyecto de ley puede sufrir aún valoraciones en sede parlamentaria. Pero el estudio del tema no puede esperar, su transcendencia es definitiva para todos aquellos que se dedican al derecho público o trabajan al servicio de la administración pública local, por ello es necesario

anticiparse a la reforma para conocer como será el escenario en el que nos desenvolveremos en los próximos años.

INDICE

1.- Introducción.

2.- Evolución histórica

3.- Las reformas legislativas en España durante el siglo XX y XXI

4.- El reparto de competencias entre el Estado, las CCAA y las Entidades

Locales

Los Municipios

La Provincia

CCAA

5.- La reforma.

1. Finalidad

2. Derecho comparado

3. Las medidas de ahorro

4. La desaparición de EELL y Mancomunidades

5. Los nuevos servicios locales presupuestos e interrogantes. Las competencias impropias

6. EL nuevo papel de las Diputaciones provinciales

7. El impacto de la Reforma en la Provincia de Almería

8. El régimen de los funcionarios de la administración local con Habilitación de carácter nacional

9. La racionalización de los organos de gobierno

10. El nuevo sistema de retribuciones

11.- El nuevo sistema de delegación de competencias

12.- El nuevo sector público local

13.- La conjugación de la reforma de la Ley 7/85 con la LAULA

6.- Conclusiones

Bibliografía

Legislación

1.- Introducción.

La aprobación de la Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local pretende una modificación de la Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL), y en menor medida del RD legislativo 2/04, de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de las de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL), la Disposición Adicional segunda y la Disposición Transitoria séptima de la Ley 7/07 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y algunos preceptos de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común (Ley 30/92). Todo ello para permitir a los presupuestos municipales ahorrar en 2014-2015 casi 8.000 millones de euros.

En la actualidad el borrador actual, de 24 de mayo de 2013, ha sido presentado a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que ha conseguido eliminar controvertidas propuestas como la intervención estatal de aquellos Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes que no logren estabilizar sus presupuestos en los dos próximos años.

Ahora le toca el turno al Consejo de Estado, que deberá emitir un Dictamen en los próximos meses. No se esperan ya más cambios sustanciales, por lo que el borrador ahora presente podría convertirse en proyecto de ley.

La exposición de motivos del borrador se inicia afrontando directamente la cuestión principal que parece impulsar la reforma, la necesidad de lograr la estabilidad presupuestaria establecida en el artículo 135 de la Constitución y que dio lugar a la Ley Orgánica 2/12, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Esta ley se propone, entre otros objetivos, cambiar la política presupuestaria de todo el sector público, entre ellos las Entidades Locales, para adaptarse a los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, como obligado camino para lograr la recuperación económica y el crecimiento.

La Ley Orgánica 2/2012 ya provocó la creación de los Planes económico-financieros de reequilibrio 2012/14 de las Comunidades autónomas de régimen común.

Ahora le ha llegado el turno de ahorrar a los municipios. En este caso las medidas de ahorro pasan por la desaparición de figuras no rentables como las

Mancomunidades y las Entidades Locales Menores y la absorción de funciones municipales no rentables por las Diputaciones Provinciales, una vez que se ha abandonado la idea de intervenir a los Ayuntamientos deficitarios de menos de 5.000 habitantes y la desaparición de estas últimas.

Las medidas de ahorro consisten por lo tanto en crear economías de escala y afectarán a muchos pequeños ayuntamientos de España ya que el 83 por ciento tiene menos de 5.000 habitantes y el 90 por ciento menos de 20.000.

En el largo proceso del pago a proveedores, propiciado por el Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, se detectó que unos 3.000 ayuntamientos, de los 8.116 existentes, no han cumplido con la Ley de Estabilidad Presupuestaria y, en consecuencia, “no podrían seguir gestionando sus propios intereses”. La reforma viene a establecer el procedimiento a seguir en estos casos, restringiendo la autonomía de los Ayuntamientos incumplidores

Sin embargo la Exposición de Motivos reconoce que existen otros objetivos con esta reforma. Además de acabar con el endeudamiento del erario público local, se busca una revisión de la configuración de las Entidades Locales creada en 1985.

También esta abierta la incógnita de cómo la nueva configuración afectará a la autonomía local y a sus relaciones con el Estado y las Comunidades Autónomas.

De momento las grandes beneficiadas de la reforma parecen ser las Diputaciones Provinciales, las más débiles de los cuatro poderes autonómicos existentes en nuestro país, puesto que sus representantes no son elegidos directamente por los habitantes de la provincia, sino de modo indirecto, al tratarse de concejales o alcaldes municipales. En los últimos años fueron muchas las voces que abogaron por su desaparición debido a su falta de legitimidad, aunque su configuración constitucional disipe la amenaza de su desaparición.

Su papel relevante como prestadoras de servicios era antes puesto en tela de juicio y sin embargo ahora la reforma las convierte en prestadoras directas de estos a los ciudadanos, no a los municipios, siempre que estos tengan menos de 5.000 habitantes y no cumplan los baremos de servicios públicos, pues en este caso se ven obligados a trasladar la gestión de estos servicios deficitarios a un escalón superior, las Diputaciones Provinciales.

Los municipios con población superior a esta cifra podrán voluntariamente decidir integrar el ejercicio de la competencia en la administración superior o, si se trata de una duplicada, acordar su delegación, mediante acuerdo con la Comunidad Autónoma.

Tras la última reunión con los representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias, el Ejecutivo ha conseguido mantener las líneas fundamentales de la polémica reforma, en especial la que se refiere al establecimiento de un “coste estándar”, para cada uno de los servicios que presten las entidades locales, el aumento del poder de las Diputaciones Provinciales o la clarificación de las competencias para evitar duplicidades con las Comunidades Autónomas.

Sin embargo ha eliminado el artículo que ordenaba la intervención directa e inmediata de los municipios de menos de 5.000 habitantes que no cumplieran la Ley de estabilidad presupuestaria o que los interventores municipales no puedan decidir, como quería Hacienda, si se presta o no un determinado servicio en los Ayuntamientos.

En lo que no se ha cedido es en la nueva situación de sometimiento de los municipios al poder de intervención estatal. Este sometimiento sacrifica la autonomía municipal consagrada en la Constitución en pro de una estabilidad presupuestaria que ayude al país a salir de la crisis y permita disminuir el endeudamiento y el elevado déficit público.

No es que el peso de la recuperación recaiga sobre las entidades locales, antes que ellas el Estado y las Comunidades Autónomas han hecho esfuerzos por reducir sus déficits. Sin embargo en el caso de las Entidades Locales, estas no han podido elegir cuales iban a ser las medidas de ahorro, sino que las mismas han venido impuestas por el legislador estatal.

El Ministro de Economía ha recordado que en la futura ley de racionalización y sostenibilidad de la administración municipal se acaban con las competencias impropias de los Ayuntamientos y se fijan unos estándares de calidad y coste de los servicios.

Parece haber llegado el momento de la resaca, tras el festín de competencias municipales de las últimas décadas. Los endeudados municipios españoles entienden ahora que no pueden solucionar todos los problemas a sus vecinos ni satisfacer todas sus necesidades e inquietudes. El precio a pagar será caro. Se cerrarán escuelas municipales de música, dejarán de prestarse servicios como atención a la mujer o servicios sociales, se cerrarán las piscinas climatizadas, los gimnasios, los Centros de

día concertados...etc, muchas personas perderán su empleo y la vida de los municipios se marchitará.

Esta por ver si la recuperación económica consigue paliar estas pérdidas. En todo caso la nueva iniciativa en el municipio en materia de salud, deporte o cultura, parece que cuando vuelva a existir, estará en manos privadas.

2.- Evolución histórica.

El origen de la administración local española y europea se encuentra en el municipio medieval, las personas que habitaban los Burgos o ciudades lograron su autogobierno aliándose con el rey frente a los señores feudales o incluso en nuestro caso, contra los reinos musulmanes.

En pago de esto el rey otorgaba franquicias o cartas pueblas que autorizaban el autogobierno. De este modo cada uno de los Burgos consiguió su propio y específico régimen jurídico.

Este régimen feudal se fue debilitando a medida que aumentaba el poder del rey, hasta casi desaparecer durante las monarquías absolutas, ya que la propia idea del absolutismo es inconcebible con la existencia de instancias locales independientes.

Para controlar los municipios, aparecieron entonces en nuestro país las figuras de los comisarios reales, también denominados regidores y corregidores, elegidos directamente por el rey y que provocaron el ocaso de las aspiraciones democráticas y autonómicas de los municipios españoles.

Esta centralización empieza a resquebrajarse a finales del siglo XVIII, como consecuencia del influjo de las ideas de Turgot, aceptadas por los revolucionarios franceses.

El 14 de diciembre de 1789 se publica en Francia el Decreto de organización de las municipalités, cuyo artículo 48 afirma que *“los cuerpos municipales tendrán que cumplir dos tipos de funciones, unas propias del poder municipal, las otras propias de la administración del estado y delegadas por ellas a las municipalidades”*. Se reconocía por lo tanto a los municipios franceses un ámbito propio de autogobierno, un poder originario que no necesitaba legitimarse mediante una delegación estatal.

El sistema implantado por el Constituyente revolucionario francés implicaba que el Estado situaba localmente sus propias funciones a través de los municipios que

realizaban así sus propias competencias domésticas y las del Estado. Sin embargo este sistema fracasó en su puesta en práctica provocando la disolución del estado francés en 40.000 repúblicas locales soberanas. Faltaba un lazo que vinculase a los agentes municipales con el poder central de donde emanaban las leyes que debían ejecutar.

Será Napoleón quien establezca esta articulación a través de la creación de unos agentes monocráticos o individuales ligados por el vínculo de jerarquía y que desplazaron a las Corporaciones locales a un simple poder de consulta.

En el Siglo XIX, como consecuencia del doctrinarismo francés se vuelve a reconocer a los municipios un ámbito de competencias cuasiprivado pero manteniendo controles.

El régimen local español moderno se inspiró en el sistema francés por lo que el modelo napoleónico de estricto control fue la referencia directa de nuestra configuración local hasta 1870 e incluso hasta el estatuto municipal de Calvo Sotelo de 1924.

Poco a poco se fue llegando en nuestro país a una fórmula de compromiso que suponía nombrar autocráticamente a los órganos unipersonales y electivamente a los órganos colegiados.

En 1833 Javier de Burgos crea las provincias para la prestación de los servicios estatales desde ese nivel. Sin embargo durante las leyes municipales en 1840 y 1845 no se presta consideración a las mismas. Habrá que esperar a la ley municipal de 1877 y la Ley provincial de 1882 para que ambas entidades locales se definan con mayor claridad.

Ambas leyes tuvieron una larga vigencia hasta que durante la Dictadura de Primo de Rivera el ámbito local recibe una nueva organización a través del Estatuto municipal de 1924.

El cambio llega entonces de la mano de los aires de cambio introducidos por la Dictadura, que se traducen en una norma que instaura un sistema claramente autonomista que se repite con el estatuto provincial de 1925. El municipio se define entonces como una entidad natural reconocida por la ley, se fija un sistema democrático para el nombramiento de autoridades y se posibilita el reconocimiento de la variedad local mediante la regulación del régimen a la carta.

La siguiente norma que se dicta en el ámbito local en 1945, se publica en 1950 y fusiona la regulación de municipios y provincias y nace durante los primeros años de la dictadura franquista.

Posteriormente el Texto Refundido que se crea en 1955 presenta las siguientes características:

- Carácter netamente centralizador.
- Tendencia uniformista
- Carácter autocrático, falta de democracia
- Potenciación de la provincia como ente local.

En 1975 se dictó una nueva ley de bases del régimen local, cuya vida fue efímera, pues tras la aprobación de la Constitución española, se hizo necesaria la publicación de una nueva norma.

3.- Las reformas legislativas en España durante el siglo XX y XXI

La Constitución Española de 1978 reconoce la autonomía local en su Título VIII y empieza en su artículo 137 proclamando que *“el estado español se organiza en municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses”*.

El Capítulo II de este Título, dedicado a las Entidades Locales, Municipios y Provincias, consta de solo tres artículos dedicados al Municipio, a la Provincia y a la Hacienda Local y consagra la autonomía de las Entidades Locales.

En el caso de los municipios, serán los vecinos los que elijan a sus representantes.

En el caso de las provincias no se señala la forma de elección de sus miembros en la Carta magna sino que se define la misma como *“una entidad local con personalidad jurídica propia y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”*, con lo que parece resaltarse su papel de nivel de descentralización de la prestación de servicios por el Estado.

Finalmente el artículo 142 cierra el capítulo dedicado a las Entidades Locales garantizándoles la autonomía financiera.

La autonomía municipal, había sido durante mucho tiempo más una aspiración que una realidad. Incluso después de su proclamación por la Constitución, esta autonomía se ve diluida en comparación a la del Estado y las CCAA, denominadas por la doctrina como autonomías políticas.

Frente a estos poderes, las Entidades Locales han sido definidas por esa misma doctrina como una autonomía administrativa debido a su imposibilidad de crear leyes, limitándose su labor normativa a las Ordenanzas y Reglamentos internos y teniéndose que contentar con ejecutar las competencias en los términos que establezcan el Estado y las Comunidades Autónomas mediante Ley

La historia política de los municipios españoles es la historia de una aspiración de autoorganización frente a los distintos poderes que a través del tiempo lo han sometido, una lucha frente a poderes lejanos y extraños que no defendían los intereses del municipio y solo lo consideraban una fuente de ingresos.

Tras la aprobación de la Constitución la autonomía local española es definida y defendida gracias a dos fuentes principalmente:

a) La carta de la autonomía Local

La Carta Europea de la Autonomía Local, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico tras su publicación en el Boletín oficial del Estado de 24 de febrero de 1989, entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la Ley, a través de representantes democráticamente elegidos bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.

b) La doctrina del Tribunal Constitucional

La Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, marcó un antes y un después al reconocer la garantía institucional de las Entidades Locales. El Tribunal Constitucional ha declarado que, mas allá de este contenido mínimo que protege la Constitución, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite configuraciones legales diversas.

Que la autonomía es un concepto de contenido legal significa que es la ley la que establece su alcance y contenido, siempre que dicha ley respete el mínimo garantizado

constitucionalmente. La concreción de ese contenido dependerá del legislador autonómico y del estatal, de acuerdo con sus propias competencias. Como quiera que esta autonomía local no está protegida por Ley orgánica está muy expuesta a la voluntad del legislador de turno estatal o autonómico.

En 1985 nace la actual Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de Bases del Régimen Local, que adapta el régimen local a la democracia. Esta ley es básica, puesto que desarrolla lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución, que otorga al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y al mismo tiempo es una ley de bases, pues es elaborada por el Gobierno a partir de las bases sentadas por las Cortes Generales.

Desde entonces, se han aprobado más de 20 modificaciones de la Ley 7/85, siendo las dos principales:

a) La Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985 y otras medidas para el desarrollo del Gobierno local.

Esta Ley clarifica las competencias de los municipios, crea el principio de subsidiariedad y refuerza las funciones de los órganos ejecutivos y de las de debate y control por parte del Pleno.

Vino a modificar de manera sustancial la distribución de atribuciones entre los órganos necesarios, de forma que se fortalecían las funciones gestoras y ejecutivas de los Presidentes de las Entidades Locales, en aras de una mayor eficacia y agilidad, y, como contrapeso, se mejoraban los mecanismos de control en manos del Pleno. Esta reforma se complementó con las de otras leyes, y singularmente con la de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que mejoró sustancialmente el diseño de la moción de censura e introdujo en el ámbito local la denominada «moción de confianza».

b) La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno local

Esta ley profundiza en la línea iniciada por la Ley 11/1999 e intenta superar el uniformismo de los municipios españoles creando un régimen especial para los de gran población.

También contiene otras novedades en el ámbito local, al regular la potestad sancionadora para los Entes locales y modifica el régimen de gestión de los servicios públicos, copiando el modelo del sector público estatal.

La presente reforma no es una continuidad de las anteriores sino que nace como consecuencia del acuerdo marco con las EELL sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-13

Este acuerdo pretende la reordenación y racionalización de las estructuras de los sectores públicos administrativos y empresariales con el objetivo de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público

4.- El reparto de competencias entre el Estado, las CCAA y las Entidades Locales

4.1.- Los Municipios

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local consagró la garantía institucional de la autonomía local establecida por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Dicha garantía supone afirmar la prevalencia del principio de autonomía frente al poder legislativo del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de régimen local, de modo que reconoce un mínimo competencial constitucionalmente garantizado e indisponible para el legislador ordinario.

No existe en nuestra Carta Magna, como sí sucede en otras Constituciones Europeas, un listado de competencias municipales. El Constituyente solo reparó en el reparto entre el Estado y las futuras Comunidades Autónomas y relegó mediante el artículo 149.1.18ª CE, la definición de competencias municipales a una futura Ley Básica.

A simple vista podría parecer que las competencias de los municipios se establecen en los artículos 25 y 26 de esta Ley Básica.

En el artículo 25 se afirma que el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Sin embargo este espejismo se rompe en el párrafo segundo del citado artículo, pues el mismo no enumera un listado de competencias sino que se limita a señalar que estas se ejercerán, en todo caso, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Seguridad en lugares públicos.*
- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.*
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.*
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de las vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.*
- e) Patrimonio histórico-artístico.*
- f) Protección del medio ambiente.*
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.*
- h) Protección de la salubridad pública.*
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.*
- j) Cementerios y servicios funerarios.*
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.*
- l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.*
- ll) Transporte público de viajeros.*
- m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.*
- n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.*

Será el legislador estatal el que determine, de acuerdo con el párrafo 3 de este artículo las competencias municipales que se podrán ejercer en las materias enunciadas.

Este párrafo tercero fue objeto un Recurso ante el Tribunal Constitucional, que lo declaró válido en su Sentencia número 214/1989, 21 diciembre («B.O.E.» 11 enero) si se interpreta en el sentido fijado en su Fundamento de Derecho 3º.

Sólo el artículo 26 es un verdadero listado de competencias obligatorias, cuyo número aumenta en función del número de habitantes del municipio.

Se establece, así, que en todos los Municipios existirá 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.

En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, existirá además parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

En los municipios con población superior a 20.000 habitantes también habrá protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

Y finalmente los municipios con población superior a los 50.000 habitantes sumarán a los listados anteriores transporte público de viajeros y protección del medio ambiente.

Sin embargo esta lista de mínimos no supone una prohibición de máximos, por lo que no es extraño encontrar que el 90% de los municipios españoles poseen servicios como bibliotecas, guarderías municipales, espacios escénicos, tanatorios y parques.

Lo anterior, sin dejar de ser algo favorable para el medio rural, es al mismo tiempo una fuente de gastos que ahora se plantea como insostenible. Estamos ante lo que ha sido denominado por la doctrina jurídica como “competencias impropias”, uno de los caballos de batalla de la reforma, al que nos referiremos más adelante.

4.2.- La Provincia

El papel de la provincia como ente autonómico no se agota en sí misma o en su papel de apoyo a los municipios sino que fue el germen a través del que se inició el proceso de creación de las Comunidades Autónomas, salvo en aquellas que se crearon a partir de lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda de nuestra Carta Magna.

También tiene un papel fundamental como base para la creación del poder del Estado, puesto que sirve como circunscripción para la elección de Diputados y Senadores.

Por ello las voces que proclamaban su desaparición, no estaban exentas de cierto tinte de ingenuidad. Sin la provincia no solo los municipios dejarían de ser operativos, sino que la autonomía del Estado y de las Comunidades Autónomas tendría serios problemas para articularse a través del territorio.

Por otro lado no podemos olvidar que el municipio, en términos democráticos es más legítimo que la provincia. Esta legitimación se basa en la elección directa de los Ayuntamientos, cabildos y consejos insulares frente a la elección indirecta de los consejos comarcales y las Diputaciones Provinciales.

Lo anterior no significa que no estemos ante un poder autonómico, ya que, como hemos visto, la garantía de la autonomía de la provincia está consagrada en el artículo 137 de la Constitución para la gestión de sus propios intereses, si bien el modo indirecto de la elección de sus miembros entre los concejales electos, ha dañado su imagen alejándola del ciudadano.

Finalmente, además de su propia existencia como ente autonómico, la Constitución la configura como “división territorial para el cumplimiento de los fines del estado”.

Si bien no existe un listado de las provincias existentes en el momento de aprobación de la Constitución, se asumió que estas no iban a cambiar, y tampoco los territorios y municipios que las integran y de este modo se blindó expresamente la configuración territorial del Estado al establecer el artículo 141.1 que, *“cualquier alteración de los límites provinciales requerirá la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley orgánica”*.

El propio Tribunal Constitucional ha reforzado su papel en la Sentencia 31/2010, al afirmar que *“un municipio- aún con la fuerte protección constitucional que tiene la autonomía municipal- dispone de menos garantías que la provincia en orden a su supervivencia institucional”*.

Al igual que ocurre con los municipios, es el legislador estatal el que determina cuales son las funciones de la provincia y sus competencias, y lo hace usando una fórmula abierta en el artículo 36 de la LRBRL:

Artículo 36

“1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

e) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.”

Esta regulación en la LRBRL dibuja una provincia sin intereses propios, como instrumento al servicio del Estado, las Comunidades Autónomas y los Municipios, lo cual entra en oposición con lo preceptuado en el artículo 137 de la Constitución, que le reconoce intereses propios. Su papel, sin embargo es muy dinámico y está presente en casi todos los aspectos de la vida municipal, muchas veces prestando servicios con medios propios, otra actuando de facto como una descentralización autonómica o estatal, que permite a estos poderes llegar hasta el municipio. Incluso muchas veces al ser una instancia con más recursos, defiende los intereses municipales frente a las Comunidades Autónomas

4.3.- Las Comunidades Autónomas

Como ya señalamos, el proceso de reforma para ahorrar en el gasto público que ahora se pretende con esta ley a nivel local, ya se ha llevado a cabo en las Comunidades Autónomas. Estas ahorrarán solo en el año 2013 2.500 millones de euros en gastos de personal.

El ahorro total en 2013 se prevé de 10.000 millones de euros, sin incluir en estas previsiones a Cataluña, que aún no ha elaborado sus presupuestos. Así se establece en las cuentas remitidas al Gobierno central. A los 2.500 millones reduciendo el gasto en personal a su servicio, hay que añadir 1.500 millones de ahorro que supondrá la supresión del 91% de las empresas públicas que tenían las Comunidades Autónomas.

Pero las Comunidades Autónomas tienen además mucho que decir en el procedimiento de reforma local que ha emprendido el Estado, pues no hay que olvidar que determinan las competencias a ejercer por los municipios sobre aquellas materias que son a su vez de su exclusiva competencia.

El papel de las CCAA sobre la autonomía local no estaba previsto como tal en la Constitución y la Ley Reguladora de Bases parecía establecer una regulación que no dejaba margen de actuación al legislador autonómico.

Sin embargo los Estatutos de Autonomía catalán y valenciano ya preveían una actuación de la Comunidad Autónoma directamente intervencionista en el ámbito provincial que superaba los límites establecidos en la LRBRL.

El resto de los primeros Estatutos de Autonomía delimitaron de una manera parca el nivel local de autogobierno. Será a partir de las reformas estatutarias operadas a principios de este milenio cuando se establezcan las primeras líneas de competencias locales y provinciales.

En este sentido, tras la reforma de su Estatuto de Autonomía, Andalucía ha creado la Ley de Autonomía Local Andaluza (LAULA) que es pionera en su género al intentar regular las competencias locales derivadas de las competencias asignadas por el Constituyente y los Estatutos de Autonomía a la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma Andaluza.

5.- Un nuevo estadio en el proceso de modernización del nivel local de gobierno: reforma de la Administración local en tiempos de crisis

5.1.- Finalidad

La presente reforma del régimen local debe analizarse en el contexto de la reforma de las Administraciones Públicas como consecuencia de la presente crisis económica y de la necesidad de redefinir el papel del sector público, en general, en el conjunto de la sociedad.

El sobredimensionamiento de las estructuras administrativas y los reiterados escándalos de corrupción y despilfarro han coadyuvado también a que haya un cierto consenso en la necesidad de reducir el sector público, y como no, la reducción ha llegado al nivel local.

El sector local español está integrado por unas 13.000 entidades (8.000 entidades locales básicas mas 5.000 entes instrumentales).

El número de municipios de menos de 20.000 habitantes es muy alto en todas las Comunidades Autónomas, tal y como demuestran los siguientes datos de 2010 del Instituto Nacional de Estadística

Población de los municipios españoles por Comunidades Autónomas:

	Comunidad autónoma	Entre 10.001 y 20.000hab	.Entre5.001 y10.000hab.	Entre1.001 y5.000hab	Menos de 1.000hab	<20.000 hab	> 20.000 hab
1	Castilla Leon	10	34	213	1976	2.233	15
2	<u>Castilla-La Mancha</u>	23	37	222	622	904	15
3	<u>Cataluña</u>	57	88	259	479	883	64
4	<u>Aragón</u>	9	11	90	617	727	4
5	<u>Andalucía</u>	70192	111	316	192	689	81
6	<u>Comunidad Valenciana</u>	38	56	166	218	478	64
7	<u>Extremadura</u>	7	26	144	201	378	7
8	<u>Galicia</u>	35	58	178	22	293	22
9	<u>Navarra</u>	7	11	64	187	269	3
10	<u>País Vasco</u>	23	28	82	100	233	22
11	<u>La Rioja</u>	2	5	21	144	172	2
12	<u>Comunidad</u>	15	31	52	49	147	32

	<u>Madrid</u>						
13	<u>Cantabria</u>	6	9	52	30	97	5
14	<u>Asturias</u>	146	10	31	16	71	7
15	<u>Canarias</u>	15	25	20	1	61	27
16	<u>Islas Baleares</u>	10	18	21	6	55	12
17	<u>Región de Murcia</u>	13	6	7	2	28	17
18	<u>Ceuta</u>					0	1
19	<u>Melilla</u>					0	1

Como pone de manifiesto Velasco Caballero, reducir el número de municipios es una opción impracticable en un país como el nuestro, caracterizado por una fuerte identidad local. Es por ello por lo que, descartada como opción la desaparición de las Diputaciones Provinciales, los acuerdos entre el Gobierno y los Entes Locales, de 7 de abril de 2010 y 25 de enero de 2012 se han orientado hacia un plan de racionalización de las estructuras de los sectores públicos, administrativas y empresariales, y una reordenación y racionalización del sector instrumental local, así como a la búsqueda del de control, la eficiencia y la reducción del gasto público.

Posteriormente y ante el empeoramiento de la situación económica, se tomó el acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de octubre de 2012, por el que se creó una Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas, con un ambicioso plan de trabajo, que no se ciñe a la Administración General del Estado, sino que está destinado también a simplificar normativas y procedimientos, evitar duplicidades, racionalizar el gasto e incrementar el ahorro.

Sus resultados se han de presentar antes de 30 de junio de 2013 en forma de la presente reforma legislativa.

Por su parte el proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno también incluye a las Corporaciones Locales en su ámbito de aplicación y contiene diversas previsiones que va a suponer modificaciones importantes en la actuación de éstas, desde el punto de vista tanto del reforzamiento de los deberes

públicos de información activa, transparencia e implementación de las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de la información, como del derecho subjetivo de los ciudadanos al acceso a la información pública sin restricciones desproporcionadas, y todo ello como proyección del principio hoy clave de buena administración y regulación útil de la organización y la actuación administrativas.

Entre otros temas, además, establece unos principios éticos y de actuación, tipificando una serie de infracciones de variada tipología, singularmente en materia de gestión económico-presupuestaria, ligadas a la LO 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En la Exposición de Motivos del proyecto de Ley se aducen el respaldo constitucional con el que se emprende la reforma del régimen local, basado en los artículos 149.1.14^a que otorga competencia exclusiva al Estado sobre la Hacienda General y la Deuda y el artículo 149.1.18^a, que le otorga la legislación exclusiva sobre las bases del régimen local, principio de exclusividad relativa que hay que cohonestar, sin embargo, con los márgenes propios de desarrollo de las Comunidades Autónomas derivados de sus competencias tanto sustantivas y materiales como formales de autoorganización de las entidades públicas de su territorio.

Estos dos títulos competenciales son la base para el establecimiento de los motivos que provocan la reforma y que se concretan en cuatro objetivos básicos en la exposición:

- Clarificar competencias municipales para evitar duplicidades:

Este objetivo se resume en el principio de “una administración una competencia”.

De acuerdo con la Exposición de Motivos del borrador del anteproyecto, el sistema competencial de los municipios españoles es muy complejo. Debido a ello los gobiernos locales a veces no se hacen responsables de las competencias que debieran y en otras ocasiones invaden *de facto* las competencias de otras administraciones públicas generando desconcierto entre los ciudadanos.

Se busca que las *entidades locales no vuelvan a asumir competencias que no les atribuye la ley* y para las que no cuentan con la financiación adecuada, tal y como ha sido la tendencia de los últimos años.

Las competencias que deben desaparecer se denominan “competencias impropias” y las mismas solo se podrán prestar en dos supuestos:

- Cuando no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias.
- Cuando no haya duplicidades con las CCAA y se garantice la sostenibilidad financiera

La clarificación de competencias se consagra también a través del principio de lealtad institucional, que se recoge por primera vez en el artículo 10.

- Racionalizar la estructura organizativa:

La racionalización se entiende como reducción de una estructura sobredimensionada y que ocasiona incapacidad financiera. Se prevé una reducción no solo dentro de los Ayuntamientos sino también en el número y el peso específico de sus entidades instrumentales. Es evidente que la consecución de los objetivos, hoy transversales y genéricos, de consolidación fiscal, control del déficit público y equilibrio financiero pasan muy necesariamente por una reconsideración del alcance, variedad y extensión de las estructuras públicas, demandándose una racionalización y proporcionalidad adecuadas en las decisiones locales de creación o no de entes interpuestos.

Esta reducción del mundo local va acompañada de un reforzamiento paralelo de las Diputaciones Provinciales, como nuevo nivel desde que se prestarán servicios a los ciudadanos de la provincia generando economías de escala.

- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso:

El objetivo es adaptar las Entidades Locales a la Ley Orgánica de Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, para lo cual se hace más visible y más independiente el papel del interventor dentro de las mismas.

Se busca que el aspecto económico, es decir, el gasto a generar, sea tenido más en cuenta por los puestos de responsabilidad a la hora de tomar decisiones de contenido económico.

- Favorecer una regulación favorable a la iniciativa económica privada:

El objetivo a lograr es que la actividad económica de la administración pública local se reduzca al máximo y desaparezcan lo que el legislador llama “intervenciones administrativas desproporcionadas”. La administración deja de ser intervencionista volviendo a modelos de corte más liberal

Todas estas medidas están claramente orientadas al ahorro en las arcas municipales, no se plantea por lo tanto la reforma la opción contraria, aumentar el volumen de recursos de las Entidades Locales para que estas, los poderes más cercanos al ciudadano, le presten servicios en detrimento de las arcas de otros poderes. Tampoco se ha propuesto una descentralización por las Comunidades Autónomas de sus funciones a nivel local y provincial, apoyándose en estos poderes. La debilidad en el poder de participación a igual nivel del municipio frente al Estado y las Comunidades Autónomas se pone aún más de manifiesto. El principio de generación de economías de escala se ha preponderado claramente en esta norma frente al principio de mayor proximidad, que sin embargo, estuvo más en boga en los años de crecimiento económico.

Por otro lado los controles del Estado sobre la hacienda de la administración local, amparados en el artículo 149.1.14, se vuelven con esta norma más férreos.

5.2.- Derecho comparado.

El proceso iniciado ahora en España de racionalización del ámbito local no es una novedad, sino que ya se ha dado con anterioridad en los países de nuestro entorno.

En concreto vamos a analizar el proceso de reducción del número de municipios en los países de nuestro entorno, si bien hay que señalar que en nuestro caso finalmente se ha optado por reducir el gasto y no el número de municipios.

Este fenómeno de reducción se inició en Europa después de la II Guerra Mundial.

Suecia fue el estado europeo que inició el proceso con políticas de fusión municipal. Fue este un proceso muy largo que se inició en 1943 y acabó en 1977 y comenzó pasando de 2414 municipios, altamente ineficaces para una población de seis millones y medio de habitantes, a 949.

Tras sucesivos procesos de racionalización finalmente en la actualidad existen 290 municipios para una población de 9,29 millones de habitantes.

Se ha pasado de una media de 2.698 habitantes por municipio a 32.065.

En Holanda el proceso de fusión se inició en los años 50 consiguiendo una reducción de su base local al número de 500 municipios y 12 provincias. Además el proceso de racionalización no ha terminado, pues en la actualidad se plantean la supresión de los municipios de menos de 5.000 habitantes, colocando la cifra mínima en 10.000.

En Bélgica el proceso de fusiones de los municipios empezó en los años 60 y acabó en los 80. Se pasó de 2.663 municipios para 9,18 millones de habitantes, lo que daba una media de 3.448 habitantes por municipio, a 98 municipios, con una población media de 55.724 habitantes por municipio.

En este país se produjo un intenso debate sobre la necesidad o no de eliminar las provincias, pero se optó finalmente no solo por su mantenimiento, sino también por su refuerzo.

La situación en Italia es similar a la española, pues cuenta con 60 millones de habitantes y 8.102 municipios y 110 provincias, cifra que incluso ha crecido en los últimos años. Al igual de lo que ocurre en España, algunas de estas provincias son muy pequeñas, pues no llegan a 200.000 habitantes. Existe un debate abierto sobre la operatividad del modelo, sin embargo aún no se han tomado medidas de racionalización.

En Alemania la reducción de municipios empezó en los años 70 con una reducción de los Condados existentes hasta la mitad, pasando de 418 a 236, aunque más tarde con la reunificación volvieron a aumentar a 313.

También en Grecia se han llevado a cabo importantes fusiones y se ha pasado de 5.825 municipios a 370, con una población media de 30.433 habitantes por municipio.

Francia es decididamente el caso más fragmentario, pues cuenta con 37.000 municipios, 100 departamentos y 26 regiones y a estos tres niveles hay que añadir los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal, tales como las mancomunidades rurales y las comunidades urbanas, al igual que ocurre en nuestro país.

En la actualidad, y tras el informe Balladur de 2.009, se están tomando medidas para simplificar esta estructura y dar solución a los problemas de suficiencia financiera.

Como ya hemos visto, todos estos procesos de reforma se han basado en una reducción del número de municipios, sin embargo esta opción ha sido descartada en nuestro país, optándose por una racionalización de los existentes.

El referente más cercano de reforma económica de las Entidades Locales al que asistimos en nuestro país lo encontramos en el Plan Cameron, aprobado el 2010 en Gran Bretaña.

Sin embargo en las décadas anteriores ya se había iniciado un plan de racionalización de los gobiernos locales británicos pasando de dos niveles de gobierno a un único nivel aunque no homogéneo.

Ahora el Plan Cameron busca alcanzar una reducción del gasto público de 80.000 millones de euros a través de un plan de reforma estructural que pretende aprovechar las economías de escala, eliminar las duplicidades, incrementar la estandarización y la simplificación, permitir una mayor comparabilidad y garantizar una mayor transparencia.

Si el Plan Cameron preveía la supresión de 300.000 empleos públicos, en España se han ido ya a la calle 374.000 personas que trabajaban para las administraciones, de los cuales 258.000 lo hicieron durante el 2012.

5.3.- Las medidas de ahorro

Los mecanismos establecidos en el proyecto están dirigidos a conseguir que las Corporaciones Locales den efectivo cumplimiento al equilibrio presupuestario que les impone la nueva redacción del artículo 135.2 CE.

Es precisamente en las medidas de ahorro donde con más claridad se muestra la tensión entre el principio de autonomía local y el de equilibrio presupuestario y sostenibilidad financiera, que este borrador presenta y que parece cerceñar el primero a favor del segundo.

El equilibrio presupuestario como principio, nace como consecuencia de la modificación de la Constitución en septiembre de 2011, y está teniendo importantes consecuencias en orden a la reorganización de las Administraciones Públicas, especialmente en el caso de la Local.

Es de prever que la conjugación de ambos principios supondrá en el futuro innumerables problemas de orden práctico, judicial y constitucional.

Como medidas de ahorro se establecen las siguientes:

- El número de asesores se reducirá en función de la población de los municipios;
- Los Presupuestos Generales del Estado fijarán los límites máximos de las retribuciones de cargos electos, los empleados públicos y los directivos del sector público local;
- Los salarios de los empleados públicos se fijarán entre los intervalos que señalen las leyes de presupuestos para que no haya tantas diferencias entre los funcionarios de las distintas administraciones.

Esta reforma supondría que cerca de "250.000 empleados públicos" que actualmente prestan servicios perderían sus empleos, entre los que debemos incluir al personal eventual (conviene precisar, en este sentido, que aunque efectivamente este tipo de trabajadores es también un empleado público de acuerdo con el EBEP, *ex art. 8*, se trata de un personal de mera confianza o asesoramiento especial cuyo acceso al empleo público no se produce, de manera excepcional, según los ineludibles principios constitucionales de competencia, mérito y capacidad). Los abusos en el número de contrataciones y en los salarios de este personal, ha llevado a esta reforma a limitarlos o eliminarlos en los municipios pequeños.

5.4.- La desaparición de EE.LL. y Mancomunidades

Las Mancomunidades de municipios se recogen en el artículo 44 de la LRBRL, que las define como "*asociaciones de municipios para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia*".

Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Sus órganos de gobierno son representativos de los ayuntamientos mancomunados.

Sin embargo su legitimidad es más débil frente a la de municipios y provincias, puesto que no tiene base constitucional.

La actual redacción del artículo 44 se estableció por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local y buscaba afianzar esta figura. Sin embargo ahora, diez años después, el objetivo no es dotar de más legitimidad a las Mancomunidades sino de propiciar la desaparición de la inmensa mayoría.

De acuerdo con el informe elaborado por el ejecutivo, actualmente el 71,3% de las mancomunidades no cumple con sus obligaciones de presentar cuentas anuales y no tienen objetivos claros, sino que provocan duplicidades con los municipios.

Por ello se prevé que los servicios de las mancomunidades pasen a depender de las Diputaciones provinciales.

La supresión de las Mancomunidades que no superen los criterios de evaluación conllevará un ahorro estimado de más de 700 millones de euros.

Solo serán eliminadas aquellas que no tengan ningún sentido, no sean viables económicamente y supongan un duplicado de funciones. Se calcula que el 90% se encuentran en esta situación. La eliminación de las mancomunidades traerá consigo la supresión de cargos públicos y la desaparición de muchos puestos de trabajo. Las existentes en la actualidad se financian con las aportaciones de los Ayuntamientos y con las subvenciones. De hecho en los últimos años, perdidas sus funciones, han ido modificando su finalidad objeto para adaptarlo al objeto de las subvenciones convocadas por las otras administraciones.

En todo caso la reforma no supondrá la desaparición de las mancomunidades que prestan servicios "eficaces" en asuntos como la gestión del agua, la recogida de basuras o los transportes.

Las mancomunidades, algunas de ellas constituidas hace más de veinticinco años, conviven con los municipios y las diputaciones, pero también con las comarcas aragonesas, castellano leonesas o andaluzas, con las pretendidas veguerías catalanas, con los cabildos canarios, con los consejos insulares de Baleares o con las parroquias gallegas.

Con el reforzamiento del papel de las Diputaciones, bendecida por la FEMP, las mancomunidades se convertirían en unas estructuras innecesarias, que vienen a añadir más confusión a una estructura de superposiciones donde hay muchos y variados niveles administrativos

Ejemplos de mancomunidades que sobran porque son estructuras paralelas o porque se han ido creando entre ayuntamientos y diputaciones sin finalidad precisa, son la "Mancomunidad de la Comarca de mármol blanco de Macael", la "Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar" o la "Mancomunidad de municipios para la promoción de las pistas de esquí nórdico".

Muchas de ellas no persiguen colaborar en la prestación de servicios, sino que comparten intereses comunes, en la mayor parte de índole económica por afectar a sectores productivos de la zona.

Quizá por ello la nueva tarea que asuman las Diputaciones en la reforma de las Administraciones Públicas no sea del todo sustitutiva de algunas mancomunidades.

En España hay un total de 1.026 mancomunidades según el registro de entidades locales de Hacienda y Administraciones Públicas.

Las Entidades Locales de ámbito inferior al municipio, son actualmente 3.725 en todo el territorio, entre las que se encuentran las pedanías y las parroquias. Se calcula que más del 70% de las mismas no cumple con su obligación de presentar cuentas anuales.

Estas dejan de ser consideradas entidades locales con la reforma del artículo 3.2 de la LRBRL y se extinguirán, pasando sus funciones, al disolverse, a los municipios a los que pertenecen.

Por otro lado la modificación no prevé la supresión de ningún tipo de municipio con lo que se respeta la representación de la voluntad popular de los vecinos del municipio a elegir sus propios representantes. Sin embargo se fomenta la agrupación de servicios para fomentar ahorros de costes mediante economías de escala.

5.5.- Los nuevos servicios locales: presupuestos e interrogantes. Las competencias impropias

Durante mucho tiempo se reprochó a la LRBRL que no crease un ámbito propio de competencias para los Entes Locales, sino una lista de materias sobre las que se pueden ejercer competencias.

Ha sido posteriormente el legislador estatal y el autonómico, cada uno en relación a sus propias competencias atribuidas en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, los que a través de la legislación sectorial iban delimitando las competencias locales en relación al elenco de materias atribuidas por la LRBRL.

Las sucesivas reformas de los Estatutos de Autonomía han venido a restringir, en vez de a reconocer, el ámbito competencial local.

Así el Estatuto de Autonomía Andaluz asume como competencias propias muchos ámbitos en los que ha sido tradicional la actuación exclusiva municipal y provincial, tales como los caminos rurales o el tratamiento de residuos.

Este afán autonómico por asumir competencias, ha sido solo formal y no ha tenido un reflejo en la realidad. Los municipios andaluces siguen encargándose de sus caminos rurales y de las actividades que tradicionalmente eran asumidas como propias, de este modo la realidad y la norma se van alejando y la primera deja de ser consecuencia de la segunda.

La guerra por asumir cada vez más competencias iniciada por las CCAA frente al Estado ha debilitado aún más la autonomía local, hasta el punto de hacer a todos olvidar que el municipio, por lógica natural, es el llamado a prestar la mayoría de los servicios a los ciudadanos.

El elenco de servicios efectivamente prestados por los Ayuntamientos es tan variado que a duras penas encaja en el listado del artículo 25 de la LRBRL. Ningún Ayuntamiento tiene sistemas racionalizados y listados de servicios prestados. El presupuesto municipal es el único elemento que puede indicar cuantos servicios se prestan y cual es su coste.

Ahora se pretende actuar en este ámbito racionalizándolo desde el punto de vista del ahorro. Por primera vez se distinguirá entre servicios obligatorios y servicios facultativos.

También se recoge por primera vez el concepto de competencia impropia que se define como aquella distinta de las competencias propias y las atribuidas por delegación

Hasta ahora la cobertura jurídica de la competencia impropia no estaba determinada. Se había asumido durante los años de crecimiento económico que los municipios prestasen servicios que no eran de su competencia. Estas nuevas competencias sin cobertura jurídica clara eran denominadas por la doctrina jurídica como “impropias”, “solapadas” o “duplicadas”. Como pone de manifiesto el Profesor Mellado Ruiz, su existencia es una consecuencia del problema endógeno de nuestro modelo político-territorial y de la mala articulación en nuestro país de principios claves de organización entre poderes tales como la lealtad mutua la concertación o la coordinación.

La situación solo empezó a ser problemática cuando se produjo la insuficiencia financiera para la prestación de estos nuevos servicios. A ello contribuyó la difuminación de la responsabilidad de los poderes implicados en la titularidad de la competencia (Estado y Comunidades Autónomas) y en su ejercicio (Entidades Locales).

En el año 2005 se lleva a cabo un acuerdo entre la FEMP y el Gobierno denominado “Reconocimiento del papel de los municipios en la prestación de servicios/competencias que corresponden a otras administraciones”, donde se afirmaba que el progreso experimentado en el país en los últimos años de democracia se debe en gran medida al trabajo y esfuerzo de las instituciones locales, y que a la hora de acometer dicha labor los Gobiernos locales *“han ido más allá de las competencias propias, incluso asumiendo el coste financiero de prestar unos servicios cuya competencia reside en otras Administraciones Públicas”*.

El nuevo artículo 7 sigue distinguiendo entre competencias propias y asumidas por delegación, señalando que será la ley la que delimite cuales son las competencias propias, por lo que poco ha cambiado en este ámbito.

La novedad reside en su párrafo cuarto que por primera vez introduce el concepto de competencias impropias como aquellas “que no son propias” señalando que las entidades locales solamente podrán ejercerlas cuando no se ponga en riesgo financiero el ejercicio de competencias propias, no haya duplicidades con el ejercicio por las CCAA de sus competencias y se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Solo se podrá asumir la competencia si se demuestra el cumplimiento de los principios de estabilidad sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad por el municipio. Para lo cual será necesario contar con un informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda

Este artículo presentará no pocos problemas en la práctica.

En primer lugar sigue sin señalarse un listado preciso de cuales son las competencias municipales y provinciales pues en la nueva regulación del artículo 25 sigue sin crearse un listado de competencias, la única novedad de la actual redacción es que ahora se aclara que las competencias a las que se refiere el listado de materias del 25.2 son propias.

En segundo lugar hay que señalar que la prohibición de prestar nuevas competencias sin una financiación no es del todo nueva. Casi todos los nuevos servicios prestados en los municipios han nacido a raíz de una subvención generalmente procedente de las Comunidades Autónomas. En todos los expedientes de subvención constaba un certificado emitido por el Secretario/Interventor del Ayuntamiento acreditando que las arcas municipales tenían disponibilidad para asumir la parte de coste del servicio no cubierta por la Subvención. Lo que ha fallado ha sido la seriedad de la asunción del servicio, falseándose los mecanismos de control y de racionalización del gasto, no parece que el nuevo método de control difiera mucho del anterior, con la salvedad de que el proceso ahora se regula. Será la voluntad política y no la norma la que impida que los Ayuntamientos asuman nuevos servicios sin un estudio serio de su capacidad para mantenerlos.

Finalmente destacamos también el hecho de que existe de facto una duplicidad entre las competencias municipales y las autonómicas recogidas estas últimas en sus respectivos Estatutos de Autonomía. La reforma de los Estatutos llevada a cabo en algunas de las Comunidades Autónomas a principios de siglo se ha caracterizado por una asunción absoluta de competencias por parte de estas. En su deseo de atribuirse todo tipo de competencias que el Constituyente no hubiera reservado al Estado en el artículo 149 de la Carta Magna, las Comunidades Autónomas han redactado textos largos y minuciosos en el que se asumen como propios cualquier aspecto o matiz de las competencias. En este afán de reforzamiento de las Autonomías, han olvidado las Comunidades Autónomas a los municipios. Basta con leer el Estatuto de Autonomía de Andalucía para encontrar materias típicamente municipales que ahora son de la exclusiva competencia de la Junta de Andalucía.

¿Qué ocurrirá entonces? ¿Cómo puede la Junta emitir un informe declarando la inexistencia de duplicidad en materias tales como caminos rurales, sin contradecir el Estatuto de Autonomía? ¿Significa esto que la Junta de Andalucía se va a hacer cargo de todos los caminos rurales, los teatros municipales, los centros de salud y de día, las residencias de ancianos, las piscinas municipales, los vertederos comarcales, las bibliotecas, etc.?

El coste de los servicios será ahora conocido por la administración local, al establecerse un sistema de costes estándar mediante Real Decreto.

Asimismo, un vez conocido el coste del servicio se establece la posibilidad de establecer tasas por la prestación de servicios públicos.

Esta medida, aunque presentada como una innovación, no es ninguna novedad, ya que la posibilidad ya se prevé en el artículo 26 de la Ley de Tasas y Precios Públicos, de hecho existen infinidad de servicios prestados a los vecinos del municipio por los que se abona una tasa o un precio público, como las piscinas municipales o las bibliotecas.

Una de las principales incógnitas es como llevar a cabo el traspaso de servicios de las Entidades Locales a las Diputaciones o las CCAA, cuando las primeras no puedan prestarlos de modo eficiente o existan duplicidades.

¿Tendrán los ciudadanos del municipio que desplazarse a la capital de la provincia a la sede de la Diputación o de la Delegación Provincial de la CCAA? ¿Vendrá un funcionario de la Diputación o de la CCAA unos días a la semana a prestar el servicio en el municipio? ¿Utilizará dependencias municipales? ¿Y si no están disponibles? ¿Quién corre con los gastos de prestación del servicio en estos casos distintos del salario del trabajador, suministro de energía, agua, material de oficina, etc.? ¿Quién pondrá los medios técnicos para la prestación del servicio?

Por otro lado, la reversión de las competencias a los 5 años cuando el municipio pueda volver a prestarlas, ¿supondrá que las Diputaciones y las CCAA uniprovinciales se encuentren con un volumen de personal desocupado o dicho personal pasará de ser empleado público de la Diputación o la Comunidad Autónoma para ser de la Entidad Local?

La desaparición del artículo 28 de la Ley 7/85 supone que los municipios no podrán realizar actividades complementarias a las de otras Administraciones Públicas: ¿Desaparecerán de este modo las actividades culturales, oficinas de atención a la mujer, vivienda, sanidad, inmigración...etc.?

Según el Instituto de estudios fiscales, el gasto de ofrecer los servicios a los ciudadanos es varias veces más caro en los municipios de 5.000 habitantes (2.613,57 euros per cápita) que en los municipios de 10.000 habitantes (652,91 euros per cápita), por lo que se logrará un considerable ahorro.

Con la reforma, las competencias en materia de educación y sanidad pasarán a las Comunidades Autónomas. Sin embargo la reforma no soluciona problemas prácticos

que surgirán en el futuro en relación a las competencias asignadas por las leyes autonómicas a las entidades locales.

Como ejemplo baste citar que seguirá vigente la Ley 7/99 de 29 de septiembre, de bienes de las Entidades Locales Andaluzas en cuyo artículo 4 se establece la titularidad de los municipios andaluces sobre los centros docentes.

5. 6.- El nuevo papel de las Diputaciones Provinciales

De acuerdo con los informes económicos encargados por el ejecutivo, el 90% de las Diputaciones Provinciales cumple con la presentación de sus cuentas anuales, de hecho son las entidades territoriales que se encuentran en mejor situación económica.

Su número es reducido y sus presupuestos no tan abultados como los de las CCAA o los de los municipios de gran población, por ello el volumen de su déficit global representa un escaso porcentaje dentro del volumen del déficit total de todas las administraciones públicas.

Debido a lo anterior se prevé que asuman parte de las competencias hasta ahora prestadas por los municipios con el objetivo de lograr economías de escala.

Se asumirán servicios obligatorios mínimos en los municipios de menos de 20.000 habitantes cuando la prestación en el ámbito municipal no cumpla con el coste estándar de los servicios o sea ineficiente en atención a las economías de escala.

Como consecuencia de lo anterior, el ahorro generado por la absorción de los servicios públicos obligatorios por las Diputaciones en municipios inferiores a cinco mil habitantes sería de 2.248,2 millones de euros, que llegaría a los 3.500 millones con la absorción de competencias de municipios de hasta 20.000 habitantes.

Se busca generar ahorro manteniendo la calidad. Como señala el Profesor Mellado Ruiz, *“los servicios no se prestarán ahora por la Administración más cercana, sino por la más capacitada y eficiente o simplemente por aquel nivel administrativo territorial que pueda prestarlos”*.

El nuevo artículo 26.4 señala con carácter preferente los servicios que serán asumidos por las Diputaciones Provinciales y las CCAA uniprovinciales cuando los municipios de menos de 20.000 habitantes no cumplan con los costes estándar:

- Residuos sólidos urbanos.

- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- Infraestructura viaria.
- Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación de riesgo o exclusión social
- Protección Civil, prevención y extinción de incendios
- Transporte colectivo de viajeros
- Instalaciones culturales y deportivas.

Estos servicios son precisamente los del artículo 26 de la actual LRBRL, especialmente los del párrafo primero.

Hay que tener en cuenta que existe poca uniformidad entre las Diputaciones Provinciales, algunas tienen una fuerte presencia en la provincia, mientras que otras solo realizan tareas mínimas, Sin embargo casi todas las nuevas competencias que se le atribuyen eran las típicas competencias municipales, por lo que en todos los casos las Diputaciones experimentarán un gran cambio.

Esta gran asunción de servicios viene acompañada de una nueva dotación económica. El nuevo párrafo 6º del artículo 26 establece lo siguiente:

«Cuando la prestación de un servicio público sea asumida por una Administración pública de nivel superior al municipal se atribuirá a la primera la titularidad de la competencia y el ejercicio de la potestad reglamentaria para la aprobación y modificación de las Ordenanzas fiscales reguladoras de las tasas, así como la potestad para la imposición de precios públicos vinculados a los servicios públicos citados, en los términos que establezca la legislación reguladora de las Haciendas locales.

La competencia en materia de gestión y recaudación tributaria corresponderá a la Administración pública que asume la prestación del servicio»

De este modo los municipios perderán poder de decisión sobre sus fuentes de ingresos. Estamos, no cabe duda, ante un fuerte golpe a su autonomía económica y financiera, consagrada en el artículo 142 de la Constitución.

5.7.- El impacto de la Reforma en la Provincia de Almería

La provincia de Almería esta integrada por 102 municipios, de los cuales solo 6, tienen una población superior a los 20.000 habitantes. Estos son la ciudad de Almería, Roquetas de Mar, El Ejido, Adra, Vicar y Nijar.

El número de los municipios de más de 5.000 habitantes es solo de 20, por lo que mas del 80% de los municipios almerienses se verán directamente afectados por la nueva normativa.

La densidad de población en la provincia es muy desigual, pues el 51,97% de los 702.819 habitantes de la provincia se concentran en los tres municipios de más de 50.000 habitantes (Almería, Roquetas de Mar y El Ejido). Además la distribución espacial de la población también es irregular pues la densidad de población más alta se concentra en la costa y especialmente en la zona de poniente. Ello supone que la densidad de población en la zona de interior es muy baja.

La Diputación provincial de Almería presta servicios a los municipios de menos de 20.000 habitantes en materias que van más allá de lo señalado en el actual artículo 36 de la LRBRL.

La Diputación se divide en cinco Áreas, que a su vez se subdividen en Acciones y Servicios.

Se enumeran a continuación las actividades prestadas dentro de las mismas que van dirigidas directamente a prestar servicios a los Ayuntamientos almerienses a sus vecinos:

Área de Presidencia, Hacienda, Turismo y Empleo.

- Sección de Actividades Institucionales y Protocolo

1. Consultas sobre actividades institucionales y protocolarias.
2. Datos de autoridades y corporaciones.
3. Informes técnicos en materia protocolaria y/o de identidad institucional.
4. Informes técnicos para la elaboración de reglamentos sobre honores y distinciones.
5. Realización de actividades institucionales.

- Negociado de Recursos

4. Préstamo de infraestructuras y recursos audiovisuales para la realización de actividades.
- Seguridad y Protección Civil
 1. Búsqueda y rescate de personas
 2. Dispositivos operativos de carácter preventivo
 3. Dispositivos operativos de emergencia.
 4. Medidas de seguridad ante situaciones de riesgo.
 - Sección de Presidencia
 1. Colaboración con otras administraciones o entidades para atender servicios y actuaciones de interés municipal.
 2. Consultas para la presentación de documentos y proyectos de entidades públicas y privadas.
 - Oficina de colaboración Local.
 1. Registro de peticiones y necesidades prioritarias de entidades locales.
 2. Asistencia económica en materia de actividades e inversiones.
 4. Colaboración con otras administraciones públicas para la asistencia económica a entidades locales.
 5. Expedientes de asistencia técnica para la ejecución de actuaciones prioritarias de interés municipal.
 6. Programas complementarios a iniciativas municipales.
 - Entes instrumentales.
 1. redacción de estatutos, informes y consultas en materia de creación y modificación de entes instrumentales.
 - Servicio provincial de Gestión tributaria y Recaudación
 1. Anticipos de recaudación
 2. Entregas a cuenta de IBI e IAE
 3. Gestión tributaria de IBI e IAE
 4. Recaudación ejecutiva

5. Recaudación voluntaria de impuestos, tasas, precios públicos y contribuciones especiales
- Empleo y promoción económica
 1. Dirección de Planes de Desarrollo Local, programas y/o proyectos de formación , empleo y promoción económica
 2. Estudios, diagnósticos territoriales y planificación para el desarrollo económico social.
 3. Formación para el empleo y desarrollo local.
 4. Planes de empresa y puesta en marcha de iniciativas empresariales locales generadoras de empleo.

Área de Fomento, Agricultura y Medioambiente.

- Sección de cartografía y Topografía
 1. Documentación cartográfica provincial
 2. Informes técnicos sobre litigios en Parcelas, caminos municipales y provinciales
 3. Levantamientos topográficos y replanteo de obras.
- Sección de Planificación y Apoyo técnico.
 1. Adecuación, mejora y señalización de caminos rurales municipales.
 3. Inventario de caminos municipales.
- Sección de Encuesta
 1. Análisis y explotación de datos de inventario de servicios locales.
 2. Consulta de datos espaciales sobre inventario infraestructuras y equipamientos locales: visor dipalsit
 3. Documentación gráfica y alfanumérica sobre inventario infraestructuras y equipamientos locales.
 4. Inventario de datos de núcleos de población.
 5. Inventario de infraestructuras y equipamientos locales de municipios menores de 50.000 habitantes

- Servicio jurídico y administrativo de Fomento, Agricultura y Medio Ambiente
 1. Colaboración en la constitución y gestión de Entres supramunicipales en materias del área
 9. Consultas y colaboración en contratación de obras y otros contratos en materia de fomento, agricultura y medio ambiente.

- Servicio de infraestructura urbana
 1. Asistencia económica para abastecimiento y saneamiento e aguas.
 2. Consultas para l obtención de concesiones y autorizaciones administrativas relacionadas con el ciclo integral del agua.
 3. Consultas para la redacción de proyectos, informes y ejecución de obras hidráulicas municipales.
 4. Consultas técnicas en materia de telecomunicaciones, y en especial en emisión de TDT.
 5. Detección de fugas de agua en redes municipales de abastecimiento.
 6. Informes técnicos en materia de obras de emergencia en infraestructura.
 7. Redacción de proyectos de obras de infraestructura.
 8. Seguimiento de nivel piezométrico de sondeos municipales.

- Servicio de Energía
 1. Consultas en materia de instalaciones eléctricas, climatización, alumbrado público y energías renovables.
 2. Direcciones de obra de líneas eléctricas. Instalaciones eléctricas. Alumbrado público y energías renovables.
 3. Estudios y auditorías de optimización energética.
 4. Informes técnicos sobre instalaciones eléctricas, alumbrado público, climatización y energías renovables.

5. Obras de electrificación rural
 6. Ordenanzas de contaminación lumínica
 7. Proyectos de línea eléctricas, instalaciones eléctricas en edificios, alumbrado público e instalaciones de energías renovables.
- Servicios de vías provinciales
 2. Consultas sobre redacción de proyectos, informes y ejecución de obras en tramos de carreteras provinciales con la consideración de vías urbanas, travesías y tramos urbanos
 9. Trabajos con maquinaria provincial en carreteras de la Diputación, en infraestructuras y equipamientos municipales.
 - Servicio de Medio Ambiente.
 1. Auditorías de sostenibilidad para ciudad sostenible
 2. Informes técnicos y memorias en materia de calificación y prevención ambiental
 3. Ordenanzas tipo en materia de gestión de residuos municipales.
 6. Proyectos de ingeniería civil en materia de medio ambiente.
 7. Redacción de pliegos de prescripciones técnicas para la contratación pública de actuaciones en materia de medio ambiente.
 - Sección de agricultura
 1. Asistencia económica en materia de infraestructura rural.
 2. Colaboración en la gestión de la propiedad forestal municipal.
 - Vivero provincial
 1. Consultas en materia de adecuación ambiental, zonas verdes y arbolado urbano.
 2. Formación agroambiental en jardinería y paisajismo.
 3. Suministro de plantas ornamentales.
 - Sección de actuación administrativa de fomento de empleo

1. Gestión de proyectos de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo.
3. Gestión de proyectos de fomento de empleo agrario

Área de Bienestar Social, Igualdad y Familia.

- Servicio provincial de servicios sociales comunitarios.
 1. Informes técnicos en materia de servicios sociales.
 4. Programa de tratamiento a familias.
 5. Prestaciones económicas a familias y menores en situación de riesgo o exclusión social.
 6. Prestaciones económicas complementarias de servicio de ayuda a domicilio
 7. Prestaciones económicas de emergencia social.
 8. Prestaciones económicas de inserción social.
 9. Servicio de ayuda a domicilio.
 10. Servicio de convivencia y reinserción: intervención grupal comunitaria.
 11. Servicio de convivencia y reinserción: intervención individual y familiar.
 12. Servicio de información, valoración, orientación y asesoramiento.
 13. Servicio de teleasistencia domiciliaria.
- Servicio provincial de drogodependencias y adicciones.
 1. Apoyo/coordinación técnico del programa “ciudades ante las drogas”.
 2. Asistencia económica para ayuntamientos en materia de drogodependencias y otras adicciones.
 5. Formación en drogodependencias y adicciones en el ámbito municipal.
- Servicio de igualdad

3. Exposiciones itinerantes en centros educativos y ayuntamientos.
4. Formación para mujeres cultural y para el bienestar psicosocial.
5. Formación para la inserción laboral de las mujeres.
6. proyectos de acciones de igualdad en el municipio.
7. proyectos de acciones positivas para las mujeres.

Área de asistencia a Municipios, Personal y Régimen Interior.

- Sección de asesoramiento urbanístico
 1. Consultas técnicas en materia de urbanismo.
 2. Informes técnicos en materia urbanística medioambiental y sobre cuestiones técnicas de legalización sectorial.
 4. Redacción de instrumentos de planeamiento y de ordenación urbanística.
- Sección de Edificación
 1. Consultas técnicas en materia de edificación y legislación sectorial.
 2. legalización d edificaciones e instalaciones municipales.
 4. Planes de autoprotección en inmuebles de titularidad pública.
 5. Redacción de proyectos y dirección de obras municipales en materia de edificación y rehabilitación.
 6. Supervisión de proyectos de obra de edificación.
- Sección de asesoramiento jurídico
 1. Consultas jurídicas en cualquier competencia municipal.
 2. Defensa jurídica y representación ante los juzgados y tribunales de cualquiera de los órdenes jurisdiccionales.
 4. Informes jurídicos en cualquier materia de competencia municipal.
 5. Redacción de documentos de índole jurídica.
- Sección de asesoramiento económico.

1. Formación e información al personal de los servicios de intervención y tesorería de las entidades locales..
 2. Consultas en la rendición y formación de cuentas y estados contables anuales.
 3. Consultas en materia contable, tributaria, mercantil y presupuestaria.
 4. Estudios económicos para la redacción de ordenanzas fiscales y de precios públicos.
 5. Informes en materia contable, tributaria, mercantil y presupuestaria.
 6. Redacción y seguimiento de planes económicos y financieros.
 7. Rendición y formación de cuentas y estados contable anuales.
 8. Consultoría, soporte y actualización de aplicaciones informáticas económicas.
 9. revisión y tramitación de documentos tributarios.
 10. Consultoría y soporte en la utilización del sistema de información contable para la administración local.
- Sección de asesoramiento en materia de recursos humanos
1. Apoyo en la confección de nóminas y sus incidencias.
 2. Apoyo en la utilización del sistema informático de gestión de personal.
 3. consultas en materias de gestión de personal y prevención de riesgos laborales.
 4. Estudio y diagnóstico sobre gestión de recursos humanos y prevención de riesgos laborales.
 5. Formación en materia de gestión de personal y prevención de riesgos laborales.
 6. Informes técnicos en materia de gestión de personal y prevención de riesgos laborales.

8. Redacción de bases de convocatorias públicas para procesos de selección del personal de administración local.
- Sección de asesoramiento económico.
 1. Formación e información al personal de los servicios de intervención y tesorería de las entidades locales.
 2. consultas en la rendición y formación de cuentas y estados contables anuales.
 3. Consultas en materia contable, tributaria, mercantil y presupuestaria.
 4. Estudios económicos para la redacción de ordenanzas fiscales y de precios públicos.
 5. Informes en materia contable, tributaria, mercantil y presupuestaria.
 6. Redacción y seguimiento de planes económicos y financieros.
 7. rendición y formación de cuentas y estados contables anuales.
 8. Consultoría, soporte y actualización de aplicaciones informáticas económicas.
 9. revisión y tramitación de documentos tributarios.
 10. Consultoría y soporte en la utilización del sistema de información contable para la administración local.
 - Sección de asesoramiento en materia de recursos humanos.
 1. Apoyo en la confección de nóminas y sus incidencias.
 2. Apoyo en la utilización del sistema informático de gestión de personal.
 5. Formación en materia de gestión de personal y prevención de riesgos laborales..
 8. redacción de bases de convocatorias públicas para procesos de selección del personal de administración local.
 - Servicio provincial de consumo.

6. Consultas técnicas: oficinas municipales de información a consumidores.

- Departamento de Formación.

1. Formación: cursos Plan Agrupado Servicio de régimen interior

- Sección de patrimonio y contratación.

1. Consultas en materia de contratación.

- Servicio de informática.

1. dominio en servidores de la Red provincial.

3. Asistencia económica para desarrollo de proyectos e infraestructuras municipales TIC.

12. Atención a averías y reparación de equipamientos informático.

15. Conexión a redes administrativas (SARA y NEREA)

Área de cultura, Deportes y Juventud

Negociado de actividades y programas culturales.

1. Asistencia económica para intervenciones artísticas.

2. Campaña de Teatro en la Calle.

3. Circuito de música clásica.

4. Circuito de Teatro en Salas.

5. Circuito Provincial de Flamenco.

6. Exposiciones de Artes Plásticas.

7. Festival Provincial de Bandas de Música.

8. Formación en Artes Escénicas.

- Negociado de animación cultural.

2. Asistencia económica para la contratación de promotores culturales.

3. asistencia económica para la contratación de promotores culturales.

3. asistencia económica para la realización de actividades culturales.

4. Circuito provincial de cine de verano

- Negociado de animación deportiva

3. Asistencia económica para la contratación de promotores deportivos.
4. asistencia técnica para la elaboración de planes deportivos municipales.
5. Asistencia técnica en materia de infraestructura deportiva y para la elaboración de planes locales de instalaciones deportivas.

La relación ya de por sí muy larga, se verá ampliada con los servicios del nuevo artículo 26. En la actualidad la Diputación de Almería no cuenta con personal ni con infraestructura para asumir todos estos servicios.

De acuerdo con el Director de Hacienda de la Diputación de Almería, Cecilio Rubio Castillo, se esperan grandes cambios que afectarán a la estructura interna de la Diputación, pues ahora se verá obligada a realizar funciones muy diversas, tales como limpieza de calles o abastecimiento de agua, para las que no está preparada y que tendrán también un fuerte impacto económico.

Se esperan meses de intenso trabajo para reestructurar los servicios de la Diputación.

5.8.- El régimen de los funcionarios de la administración local con Habilitación de carácter nacional

Aparece también un nuevo artículo 92 bis que supone la vuelta de la regulación de los funcionarios con habilitación de carácter estatal de nuevo en la Ley 7/85, el lugar natural donde debe encontrarse, después de que el EBEP lo derogase, para regularlos en su Disposición Adicional Segunda.

El nuevo artículo 92 bis no es una simple transposición de la citada Disposición Adicional Segunda sino que cambia la dependencia de estos funcionarios tan especiales.

Se busca aumentar su independencia, profesionalidad y objetividad. Desaparecen los concursos autonómicos y por lo tanto el control de las Comunidades Autónomas sobre estos funcionarios dotados de una especial autonomía funcional.

El Gobierno vuelve a encargarse de la Oferta de Empleo Público y de la regulación de la creación, clasificación y supresión de estos puestos de trabajo.

También se endurecen las medidas que permitían a funcionarios interinos para ocupar estos puestos de trabajo en caso de estar desiertos tras un concurso. En la regulación del EBEP, bastaba informar del nombramiento provisional a la Comunidad Autónoma, tras la reforma se necesitará autorización expresa de la Administración General del Estado.

Los nuevos órganos interventores tendrán ahora más relación con la Intervención General de la Administración del Estado a la que remitirán anualmente un informe resumen de los resultados de los controles que se establecerán por el Gobierno sobre la Entidad Local.

De este modo se viene a desandar, aquí, en parte, un camino emprendido por la misma Ley 7/1985, cuando se suprimieron los antiguos Cuerpos Nacionales de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local, porque se decía que su existencia afectaba a la autonomía local.

Será bueno recordar que en este tema, ya desde la misma Ley 7/1985 se fue produciendo un progresivo deterioro de la situación de independencia, imparcialidad y objetividad en que estos funcionarios tenían que desempeñar sus funciones.

Ahora se corrige, en una pequeña parte, y no se sabe muy bien con que alcance, el rumbo seguido, por unos y otros gobiernos, durante los últimos 28 años.

En todo caso, se busca aumentar su independencia, profesionalidad y objetividad. Desaparecen los concursos autonómicos y por lo tanto el control de las Comunidades Autónomas sobre estos funcionarios tan especiales.

5. 9.- La racionalización de los órganos de gobierno

Como ya hemos señalado, la modificación de la LOREG, supondrá una reducción del número de Concejales a elegir en cada municipio. Se pasará de 68.578 concejales a 47.240, es decir, desaparecerá el 31 % de los mismos.

Esta medida se llevará a cabo a partir de las próximas elecciones locales, en 2015. La reducción afectará, principalmente, a los partidos y grupos minoritarios, se eliminarán 21.338 Concejales y los municipios no podrán tener más de 35, como consecuencia del sistema electoral y la Ley d'Hont.

Las leyes de presupuestos pasarán a fijar cada año los baremos de la retribución de Alcaldes y Concejales en función de las características del municipio.

No se prevé la supresión de ningún municipio, pero se fomenta la agrupación de servicios para lograr ahorros de costes mediante las economías de escala.

En las Diputaciones se prevé también la creación de un órgano denominados “los Consejos de Alcaldes”, que permitirán a estos tener poder de decisión en los nuevos servicios municipales asumidos por la Diputación.

5. 10.- El nuevo sistema de retribuciones

Se establecerá que la remuneración de los Alcaldes no puede superar la de un Ministro del Gobierno de la Nación (o un Secretario de Estado), fijado en 68.681,98 euros actualmente y que en las leyes de presupuestos estatales se fijarán baremos de las retribuciones de Alcaldes y Concejales, que deberán ser públicas.

Las retribuciones de los cargos públicos no podrán superar, en su conjunto, el 0'6 % del presupuesto municipal.

En el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que se está tramitando en las Cortes ya se incluyen previsiones en este sentido. Según un estudio aparecido en la revista Auditoria Pública, núm. 58, el coste de los órganos de gobierno municipales en España suponía en 2010 en torno al 0,10-0,11% del PIB y su peso en el déficit público era del 1,18 a 1,32 %).

Ya en el año 1979 se había establecido un límite para este tipo de retribuciones, que desapareció con la entrada en vigor del ROF en 1986. Lo que haría falta –además de un acuerdo general, que ya existe- sería una verdadera implicación de los partidos políticos, adoptando medidas reales en el caso de que alguien incumpla esos límites (lo que no se ha hecho hasta ahora).

Desaparece la dedicación exclusiva en los miembros de las Corporaciones locales de menos de 1000 habitantes y las retribuciones de los Presidentes de las Diputaciones Provinciales será como máximo igual al del Alcalde del municipio más poblado de la provincia.

En cuanto a los Alcaldes que sean nombrados Diputados provinciales, deberán optar por la dedicación exclusiva en una u otra Entidad Local

Las leyes anuales de presupuestos podrán establecer límites máximos y mínimos por todos los conceptos retributivos que pueda percibir el personal al servicio de las entidades locales.

Se limita también el número máximo de miembros en los consejos de administración.

La racionalización en las retribuciones también llega al personal directivo de Diputaciones, Cabildos y consejos Insulares, que deberá nombrarse teniendo en cuenta criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de Carrera de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales que pertenezcan al grupo A1.

Con la reforma vuelve a llenarse de contenido el artículo 92 de la Ley 7/85, que había sido derogado por el EBEP.

Ahora el nuevo artículo 92 es prácticamente una copia del existente antes de su derogación, solamente incluye el nombre de la normativa estatal que regula a los funcionarios públicos y es de aplicación en el ámbito local, el EBEP, frente a la regulación anterior que simplemente se refería de forma genérica a la “normativa estatal”.

5. 11.- El nuevo sistema de delegación de competencias

La delegación de competencias intersubjetiva es una figura jurídica regulada en el artículo 13 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre. Se trata de una técnica en virtud de la cual una administración encomienda a otra el ejercicio de una competencia. La administración delegante no deja de ser la dueña o titular de la competencia y puede revocar su ejercicio en cualquier momento, mientras que la administración delegada debe limitarse a ejercer la competencia en los términos que le han sido establecidos.

Estamos ante una técnica opuesta a la descentralización y la autonomía, en la que la competencia se sigue ejerciendo desde arriba, desde los órganos superiores sobre los inferiores y va acompañada de grandes dosis de control.

El nuevo artículo 7.1 del proyecto de reforma establece que las competencias son propias o atribuidas por delegación.

Esta acepción nos lleva a afirmar que una competencia atribuida por delegación es una competencia impropia, es decir, la Entidad Local depende de la voluntad de otra administración para prestar el servicio, su legitimidad le viene dada por delegación.

El ejercicio por las Entidades Locales de competencias ejercidas por delegación no es una novedad, pues ya existe en la actual regulación del artículo 7 de la Ley 7/85.

El problema se ha producido porque el número de estas competencias ha crecido tanto en los últimos años que el tema ha sido objeto de debate parlamentario.

Se criticó entonces que esta práctica esconde una sustitución de la atribución de competencias propias con la delegación de las mismas. Es decir, se colman de este modo las aspiraciones de autonomía local delegando competencias, en vez de atribuir competencias propias.

En el Libro blanco para la Reforma del Régimen Local de julio de 2005 del Ministerio de Administraciones Públicas, ya se puso de manifiesto este problema:

«En efecto, en algunas ocasiones no se atribuyeron competencias como propias de los Gobiernos Locales, sino de forma delegada. Aunque en puridad jurídica podamos considerar que las atribuidas por delegación son también competencias locales, debemos pronunciarnos a favor de que el mayor núcleo competencial local esté integrado por competencias propias, porque ello concuerda mejor con la autonomía política que corresponde a los Gobiernos Locales»

En este sentido también se pronunciaba la Carta Europea de la Autonomía Local en su artículo 4.4, exigiendo que las competencias atribuidas a las entidades locales “*deben ser normalmente plenas y completas*”.

Pero la crítica a las competencias delegadas no solo puede hacerse desde el punto de vista del atentado a la autonomía local que las mismas suponen, sino también por el problema de déficit económico que provocan.

Es precisamente este segundo aspecto el que preocupa al proyecto de reforma, cuyo objetivo principal no es garantizar o reforzar la autonomía local sino mejorar aspectos prácticos en la gestión del día a día y sobre todo permitir el ahorro eliminando el déficit de la hacienda local.

En su exposición de motivos se establece en este sentido que “*la delegación de competencias estatales o autonómicas en los municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, su duración no será inferior a los 5 años y la Administración que delega se reservará los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado*”.

Para conseguir este objetivo se mejora el sistema de convenios entre Administraciones, instrumentos convencionales que habían sido hasta ahora un foco de gastos al no ir acompañados de un sistema de financiación.

A partir de ahora los Convenios por los que el Estado, las Comunidades Autónomas o cualquier Entidad Local deleguen el ejercicio de competencias en los municipios, deberán ser aceptados expresamente por estos y habrán de suponer una mejora en la eficiencia de la gestión pública.

Será también condición indispensable para la firma de un convenio la contribución a eliminar duplicidades administrativas. La administración que delega se reservará los mecanismos de control precisos para la adecuada prestación de servicios.

La delegación de competencias irá siempre acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria anual.

La delegación también va orientada a evitar el problema de las duplicidades en la prestación de funciones. No es extraño encontrar en los grandes municipios y capitales de provincias oficinas de distintas administraciones públicas que prestan los mismos servicios a los ciudadanos, la atención a la mujer es un claro ejemplo de ello.

Con la reforma se establece explícitamente que tanto la Administración del Estado como la de las CCAA deleguen en los municipios de más de 20.000 habitantes el ejercicio de sus competencias en ámbitos de actuación compartidos, con la finalidad de mejorar la integración y coordinación de los servicios que se prestan a la ciudadanía.

5. 12.- El nuevo sector público local

La información que existe en España sobre el sector público local es muy fragmentaria e insuficiente. Según el Tribunal de Cuentas, en 2009, había unos 4.200 entes instrumentales locales, sin embargo otras fuentes elevan la cifra hasta los 5.400).

En los acuerdos entre el Gobierno de la Nación y las Entidades Locales de 7 de abril de 2010 y 25 de enero de 2012 se preveía la aprobación por parte de estas últimas de un plan de racionalización de sus sectores públicos

La reforma va orientada no solo a una disminución de este sector público sino a evitar la aparición de entes instrumentales en los próximos años, endureciendo las medidas que permiten su creación en base a criterios económicos del coste de los servicios

El nuevo artículo 85.2 establece que sólo se podrá hacer uso de la Entidad Pública Empresarial Local y de la Sociedad Mercantil Local cuyo capital social sea de titularidad pública cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que esta forma de gestión es más eficiente que la prestación del servicio de forma centralizada a través de la gestión por la propia entidad local o un organismo autónomo local.

Además el expediente de aprobación de una Entidad Pública o una Sociedad Mercantil deberá tener informes sobre el coste del servicio y su diferencia con el coste estándar. También deberá el interventor local evaluar la sostenibilidad financiera y la sostenibilidad, de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley Orgánica 2/12 de Estabilidad Financiera y Presupuestaria. Finalmente decidirá el Pleno sobre la aprobación.

Se busca así impedir la constitución de entidades instrumentales cuando las entidades locales estén sujetas a un plan de ajuste, y el saneamiento de las ya existentes; si dicho saneamiento no se consigue la entidad instrumental deberá disolverse.

También se prohíben las entidades instrumentales de segundo nivel, es decir, las controladas por otras que a su vez dependen de entidades locales, las que ya existan deberán disolverse.

En cuanto al ejercicio de la actividad económica por las Entidades Locales queda restringido en el nuevo artículo 86 al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En el expediente acreditativo de la sostenibilidad deberá acreditarse además que la Entidad Local presta todos los servicios mínimos con arreglo al coste estándar así como que las nuevas actividades no generan riesgo para la continuidad en la prestación de dichos servicios mínimos.

Deberá asimismo constar en el expediente un análisis del mercado relativo a la oferta y la demanda y a la rentabilidad y efectos de la iniciativa pública para la actividad empresarial privada.

En cuanto a los monopolios se prevé la desaparición de los mismos en aquellos sectores de la actividad económica pujantes en la actividad, en un claro intento por dar paso a la iniciativa privada, y a la desaparición del intervencionismo público

Finalmente se prevé una racionalización de sus órganos de gobierno y de las retribuciones del personal al servicio de los entes instrumentales.

5. 13.- La conjugación de la reforma de la Ley 7/85 con la LAULA

En nuestra Comunidad Autónoma se dictó como novedad la Ley 5/10, de Autonomía Local de Andalucía, de 11 de junio (LAULA).

Esta ley venia a ser una especie de alter ego a la LRBRL a nivel andaluz y se dicta como desarrollo de lo establecido en el Estatuto de Autonomía Andaluz en relación al Régimen Local.

El artículo 92 del Estatuto de Autonomía define las competencias propias de los municipios en los siguientes términos:

“1. El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad.

2. Los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre las siguientes materias, en los términos que determinen las leyes:

a. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

b. Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.

c. Gestión de los servicios sociales comunitarios.

d. Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros.

e. Conservación de vías públicas urbanas y rurales.

f. Ordenación de la movilidad y accesibilidad de personas y vehículos en las vías urbanas.

g. Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz.

h. Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública.

i. La regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública.

j. Defensa de usuarios y consumidores.

k. Promoción del turismo.

l. Promoción de la cultura, así como planificación y gestión de actividades culturales.

m. Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público.

n. Cementerio y servicios funerarios.

ñ. Las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes.”

El Estatuto Andaluz venía de este modo a defender la autonomía de las Entidades Locales de su territorio puesto que reconoce un amplio catálogo competencial a favor de las mismas, sin embargo esta afirmación debe ser matizada, pues el propio artículo establece que las competencias se ejercerán *en los términos que determinen la las leyes*.

Las incompatibilidades entre ambas leyes eran algo más que meras paradojas, así la LAULA omitía el proceso de municipalización para la asunción de servicios por los municipios con lo cual se alejaba aún más del modelo al menos lógico establecido por los artículos 25 y 26 de la LRBRL en función de los cuales, cuando un municipio deseaba prestar un servicio de los no obligatorios del artículo 26 debía municipalizarlo. Este proceso exigía un examen de racionalidad sobre la capacidad económica del municipio para prestar el nuevo servicio, el modo de gestión, la regulación de la prestación, etc. Todo ello daba lugar a un expediente con informes técnicos, económicos y jurídicos.

Sin embargo la LAULA olvida este sistema y regula un procedimiento en su artículo 30 para la creación de servicios públicos que simplemente requiere la aprobación de una ordenanza por la entidad local.

Es cierto que la LAULA ha supuesto la incorporación en la clasificación de servicios de las nuevas conceptualizaciones que distinguen entre servicios locales de interés general, servicios públicos básicos o servicios públicos reservados. Esta clasificación está realizada desde la perspectiva de la liberalización de servicios o el

control por las entidades locales de los servicios prestados por el sector privado y por lo tanto tiene difícil encaje con la nueva clasificación establecida por la LRBRL.

También la LAULA ha generado graves confusiones al configurar un sector público local en forma de Agencias que obvia la regulación de la LRBRL en organismos autónomos locales y de entidades públicas empresariales locales.

Con la regulación de las competencias municipales pretende la LAULA ir más allá y declara expresamente en su artículo 9 que los municipios andaluces tienen las competencias propias que se establecen en el mismo.

Se trata de un listado pormenorizado que se parece mucho a la actual regulación del artículo 25 de la LRBRL. Es decir, lo que esta última norma establece que eran materias sobre las que se podrían asumir competencias por los municipios en la medida que estableciera una norma sectorial de desarrollo, ahora son en la LAULA competencias propias.

Con la modificación de la LRBRL la sintonía entre ambas normas se vuelve aún más complicada. ¿Cómo conjugar la amplia asunción de competencias que la LAULA asigna a los municipios con el criterio claramente restrictivo que preconiza la reforma?

Pero no es este el único ámbito donde se producen contradicciones. La LAULA parecía ir orientada a negar un reconocimiento a las Diputaciones similar al de los municipios y en su artículo 2 señala como objeto de la misma *“las competencias y las potestades de los municipios y de los demás entes locales como expresión propia de la autonomía local”*. Sin embargo, y como reiteradamente se ha puesto de manifiesto en el presente trabajo de investigación, la reforma da un papel preponderante a las Diputaciones como prestadoras directas de servicios a los habitantes de la provincia.

Por otro lado la LAULA sigue apostando por las mancomunidades como un elemento clave de configuración de las relaciones entre las Entidades Locales y afirma en su exposición de motivos que el principio de diferenciación, recogido en el artículo 98.2 del Estatuto de Autonomía, debe proporcionar la flexibilidad necesaria para que tanto la agrupación (áreas metropolitanas y comarcas) como la asociación (mancomunidades y consorcios) no queden limitadas por la ley.

6.- Conclusiones

Como pone de manifiesto Velasco Caballero, los municipios no son solo fuente de gasto sino también motor de desarrollo económico.

En el ámbito rural, los Ayuntamientos se convierten en un motor económico que genera sinergias positivas. Con una drástica reducción de la capacidad de gasto por parte de los municipios se anulará gran parte del desarrollo municipal, por otro lado la debilitación de los municipios también afectará a la vertebración social y territorial del Estado. El adelgazamiento de los más pequeños se hará mas acusado si la vida, las iniciativas y las posibilidades de trabajo y de ocio dejan de existir. Puede que el objetivo de disminuir su número que no se ha atrevido a plantear la presente reforma, se produzca ahora de modo natural.

Este abandono del campo es algo no querido por las políticas europeas, que siempre han buscado unir a las personas a la tierra. La creación de economías de escala como medida de ahorro, puede tener un efecto no previsto generador de gasto, ya que las zonas despobladas y el abandono de la agricultura de subsistencia generarán un efecto perverso en la economía. Los pequeños agricultores, los jubilados que practican este tipo de agricultura corren el riesgo de no tener reemplazo generacional, con lo que se pierde una fuente de riqueza.

No significa esto que no sea necesario redefinir y reformar continuamente la Administración, sus principios de funcionamiento y sus relaciones con los ciudadanos. Como pone de manifiesto el Profesor Rodríguez Arana, *“la reforma de la Administración pública en la democracia constituye un trabajo permanente porque es permanente la adecuación de Gobiernos y Administraciones hacia las necesidades colectivas de los ciudadanos y muy especialmente a la generación de las mejores condiciones vitales que permitan el ejercicio de la libertad solidaria de las personas”*.

La reforma en España no ha optado, aunque lo ha intentado, por una reducción del número de municipios, como sí ha ocurrido en los países de nuestro entorno en las últimas décadas, sino que se ha centrado en buscar fórmulas que disminuyan el gasto público local.

Esto se consigue con varias medidas.

- Disminuir el número de servicios prestados por el Ayuntamiento.

- Trasladar estos servicios a las Diputaciones Provinciales generando economías de escala.
- Disminuir el intervencionismo local en la actividad económica, dando paso a la iniciativa privada.
- Reforzar los mecanismos internos de intervención en el control del gasto.

El precio a pagar es muy alto y se establece en términos de autonomía, de gestión y económica. Podríamos decir que “todo queda en casa”, las parcelas de autodeterminación que pierden los municipios las adquieren las Diputaciones Provinciales, por lo que seguimos moviéndonos en el ámbito de las Entidades Locales.

De esta nueva redefinición más escasa de lo que se considera servicio público como derecho de los ciudadanos a su prestación, saldrá claramente beneficiada la iniciativa empresarial privada, que pierde a un poderoso competidor y gana parcelas de actividad que antes le estaban vedadas por los monopolios.

La reforma plantea también graves incógnitas sobre la gestión futura de servicios por parte de las Diputaciones, las otras grandes privilegiadas de la misma, su papel se vuelve más visible, pero también su responsabilidad, de la maestría con la que asuman los nuevos servicios dependerá que el endeudamiento no abandone las arcas municipales para instalarse en las provinciales.

Quedan muchas reformas en el tintero, por lo que puede que esta ley sea solo el primer paso, la pérdida de autonomía que generará tendrá en algún momento una respuesta negativa desde el gobierno local, que se traducirá en ajustes.

En todo este proceso de trasladar funciones “hacia arriba”, la delegación de competencias es la única previsión normativa que se mueve en el sentido contrario, de “arriba hacia abajo. De su éxito dependerá que la práctica adquiera relevancia, puesto que gobernar desde lo municipal es una opción que no se ha planteado pero que está vigente.

La reforma busca también un objetivo no claramente especificado, aunque esta deliberación por no nombrarlo, no suponga que la intención este menos clara, acabar con la corrupción en el ámbito local.

Los desmanes en el cobro de dietas por los concejales, con la connivencia de todos los afectados, la ausencia de verdaderos secretarios de Ayuntamiento elegidos tras

un concurso objetivo, y por lo tanto con capacidad para imponer sus criterios, la creación de empresas públicas con personas ajenas a la administración al frente de las mismas, todos estas prácticas habituales han sido fuente de grandes gastos y de pérdida de control. Las medidas propuestas son acertadas, sin embargo se echa de menos un claro endurecimiento y blindaje de los habilitados nacionales, puesto que se sigue permitiéndolo el nombramiento provisional para el cargo de personal del Ayuntamiento, que no goza de la imparcialidad que es necesaria.

Si en el pasado se introdujo a las CCAA como gestoras de los concursos para proveer estos puestos de trabajo, por ser instancias más cercanas, descargando así al Estado de esta dura labor, no tiene sentido que ahora se crea que sobrecargando al Estado se conseguirá una mayor operatividad y evitar el conocido fenómeno de que los Ayuntamientos no informen de la existencia de vacantes, para así cubrir la plaza con funcionarios propios.

No obstante la reforma deja un sabor agri dulce. La tan peleada durante siglos autonomía local en nuestro país sufre un varapalo y pierde parte de los privilegios que había ganado en las últimas décadas, todo ello se sacrifica en aras a la sostenibilidad de las arcas públicas y de la vuelta a la senda del crecimiento económico.

Bibliografía

- “Notas críticas sobre el Anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, Lorenzo Mellado Ruiz, *Revista CEMCI*, Número 17. Oct-Dic 2012.
- El libro verde de los gobiernos locales intermedios.
- *El Derecho Local de Andalucía*, José Luis Rivero Ysern (coord.), Iustel, Madrid, 2012.
- *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Alfredo Galán Galán, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2012.
- *La organización local. Nuevos Modelos*, José María Gimeno Feliz (coord.), Civitas, Madrid, 2011.
- La Planta local de España, criterios para la toma de decisiones, Francisco Velasco Caballero, Anuario de derecho municipal, Madrid, 2010.
- Instituto Nacional de Estadística. 2010

Legislación

- Constitución Española
- Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de bases del régimen local. (LRBRL)
- Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL)
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. (EBEP)
- Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. (LAULA)