

__ EFECTOS DE LA LEY 27/2013 DE 27 DE DICIEMBRE DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS SOCIALES POR PARTE DE LAS CORPORACIONES LOCALES.

__ EFFECTS OF LAW 27/2013 OF DECEMBER 27 OF RATIONALIZATION AND SUSTAINABILITY OF THE LOCAL ADMINISTRATION IN THE DEVELOPMENT OF SOCIAL RIGHTS BY LOCAL CORPORATIONS.

Prof. Dr. Francisco Manuel Silva Ardanuy

Dpto. Derecho Público

Universidad Pablo de Olavide. Sevilla



sumario // summary

1 ■ ANTECEDENTES / BACKGROUND

2 ■ CONSIDERACIONES PREVIAS / PRIOR CONSIDERATIONS

3 ■ VALORACIÓN DE LA LEY PARA LA RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LAS ADMINISTRACIÓN LOCAL / EVALUATION OF THE LAW FOR THE RATIONALIZATION AND SUSTAINABILITY OF THE LOCAL ADMINISTRATION

3.1. Consideraciones generales / General considerations

3.2. Consideraciones de rango particular sobre elementos que constituyen colisiones con el ordenamiento andaluz / Considerations of particular range on elements which constitute collisions with the andalusian legislation

3.2.1. Del "coste estándar" al "coste efectivo" / From "standard cost" to "effective cost"

3.2.2. La visión de las duplicidades y "competencias impropias competencias efectivamente ejercidas" / The vision of duplications and "improper skills competence effectively exercised"

3.2.3. Residenciación de competencias locales en las CC.AA. y Diputaciones / Location of local powers in the regionals governments and county councils

3.2.4. Incentivar la fusión y desactivar la segregación / Encourage the melting and disable the segregation

3.2.5. Vulneración del principio estatutario de autonomía local / Violation of the statutory principle of local autonomy

4 ■ CONCLUSIONES / CONCLUSIONS

■ PUBLICACIONES PERIÓDICAS / PERIODICAL PUBLICATIONS

resumen//abstract

El 14 de marzo de 2013, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera, el saneamiento presupuestario y las medidas dirigidas a fomentar el crecimiento. Entre ellas, y esto es importante, centró la atención en la imperiosa necesidad de modernizar la administración pública. La recomendación del Consejo europeo relativa al Programa nacional de reforma de 2013 de España, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016 sitúa al estado Español en la necesidad de reformar su Administración Pública y por tanto proceder a modificación de la planta local española, las competencias prestadas por los Ayuntamientos y el soporte presupuestario de servicios que atendían los derechos sociales ciudadanos.

El presente artículo tiene por objeto conocer el alcance de las medidas para la reforma de la Administración local y su efecto en el cumplimiento efectivo de los derechos sociales.

On March 14, 2013, the European Council approved the priorities to ensure financial stability, fiscal consolidation and measures to promote growth. Between them, and this is important, it focused on the urgent need to modernize the public administration. The recommendation of the European Council relating to the national reform programme of 2013 of Spain, which is issued an opinion of the Council on the stability programme of Spain for 2012-2016 confronts the Spanish State on the need to reform its public administration and therefore proceed with modification of the Spanish local plant, the competencies provided by councils and the budgetary support services attending the social rights of citizens.

This article aims to know the extent of the measures for the reform of the local administration and its effect on the effective enforcement of the social rights.

Palabras Clave:

- Administración local.
- Derecho sociales.
- Coste efectivo.
- Coste estándar.
- Diputaciones Provinciales.
- Mancomunidades.
- Estatuto de Autonomía.
- Carta Europea de Autonomía Local.
- Tributos autonómicos.
- Competencias impropias.
- Transferencia.
- Financiación incondicionada.

Key Words:

- Local Administration.
- Social rights.
- Standard cost.
- Provincial Council.
- Commonwealth.
- Statute of autonomy.
- European Chart For Local Autonomy.
- Regional taxes.
- Improper powers.
- Transfers.
- Unconditioned funding.

1 ■ ANTECEDENTES

El 27 de Diciembre aprobada la Ley 27/2013 para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dicha Ley persigue los siguientes objetivos básicos:

- Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones de forma que se haga efectivo el principio de “una Administración, una competencia”.
- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso¹.
- Favorecer la iniciativa privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Bajo estos objetivos básicos y apoyado en lo dispuesto en el artículo 135 CE que consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas y en la Ley orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera se aprobó un texto que viene a modificar, principalmente, la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), así como el texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, aprobado por el real

¹.SESMA SÁNCHEZ, Begoña (2012): El control interno en el ámbito local: situación actual y propuestas de reforma. *Anuario de Derecho Local*. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, nº1, pps. 183-207.

Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. Asimismo, se derogan entre otras, la disposición adicional segunda y la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado público, y se modifica la Ley 30/1992 de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para incluir una nueva disposición adicional.

Por otra parte, la Ley incluye diecisiete disposiciones adicionales y once disposiciones transitorias. La Ley concluye con una disposición derogatoria única y seis disposiciones finales que aluden, entre otros elementos, a los títulos competenciales en virtud de los que se aprueba esta Ley y su efectiva entrada en vigor.

Ha transcurrido más de un año desde que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas anunciara su voluntad de acometer una reforma de la Administración Local en el marco de una reforma integral de la Administración Pública española (22 de julio de 2012) y cinco meses desde que elevara el primer Borrador al Consejo de Ministros para su estudio (15 de febrero de 2013).

En ese periodo de tiempo, hemos conocido hasta diez borradores que no han sido fruto del proceso coherente de debate y contraste de visiones entre el proponente y el resto de Administraciones Públicas, agentes sociales y económicos y la propia sociedad española².

A falta de su tramitación en cortes generales, cuyo proceso tuvo su primer hito el 17 de octubre de 2013 con el debate de enmiendas a la totalidad presentadas por los grupos parlamentarios, el objeto de este estudio es determinar los elementos esenciales

². Los borradores del Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (ALRSAL) tienen fecha de 13/7/2012, 14/11/2012, 22/12/2012, 28/1/2013, 4/2/2013, 18/2/2013, 21/5/2013, 24/5/2012, 15/7/2013 y 22/7/2013.

que se contienen en el texto y que determinarán la futura carta de servicios y derechos de los ciudadanos en el ámbito local.

2 ■ CONSIDERACIONES PREVIAS

La Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local ha sido aprobado por parte del Consejo de Ministros el día 27 de Diciembre de 2013. La aprobación de la citada Ley merced a serias objeciones procedimentales y de contenido.

Respecto a las formas porque, por un sentido básico de lealtad interinstitucional, es necesario que participen en la elaboración de la norma los representantes legítimos de todos los poderes públicos en los que se asienta el modelo de Estado compuesto edificado por nuestra Constitución de 1978: la reforma del nivel local de gobierno es una reforma de Estado (el complejo de entidades Locales son Administración, pero también Gobierno) y como tal debe afrontarse con los necesarios y debidos consensos que refuercen y no debiliten tal nivel de gobierno³.

Además, la reforma del nivel de gobierno local no es indiferente para el resto de estructuras de gobierno de un Estado compuesto, sino que implica alterar los equilibrios de poder existentes, también los autónomos⁴.

³. MARCOU, Gérard (2010): La reforma de las entidades territoriales ¿por qué?. Madrid, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº313-314 (Mayo-Diciembre), pps. 55-65. FONT i LLOVET, Tomás; GALÁN GALÁN, Alfredo (2007): Compás de espera para la reforma del Gobierno local. *Anuario del Gobierno Local*. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, nº1, pps. 13-32. JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2003): Política y Administración en la reforma del Gobierno local (un estudio sobre la forma de Gobierno y la alta administración en los "municipios de gran población". *Anuario del Gobierno Local*. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, nº1, pps.71-106.

⁴. FONT i LLOVET, Tomás (2005): Estado autonómico y Gobierno Local: el inicio de un nuevo ciclo. Madrid, Anuario

Es, por tanto, en el seno de las conferencias sectoriales, instrumento de relación multilateral y articulación de políticas donde puede expresarse el posicionamiento de Comunidades Autónomas y Entidades Locales ante la apertura de un escenario de revisión de la estructura del Estado. Del mismo modo, como expondremos más adelante la naturaleza del Estatuto de Autonomía de Andalucía como Estatuto de “segunda generación” dispone la existencia de una Comisión bilateral de cooperación Junta de Andalucía-Estado competente para debatir y acordar cuestiones relativas a *“Los conflictos competenciales planteados entre las dos partes y la propuesta, si procede, de medidas para su resolución”* (Título IX, capítulo I, art.220)⁵.

Aún cuando el objetivo real de esta reforma es llevar a cabo un ajuste institucional que suponga un ahorro del gasto público, es materialmente imposible poder determinar el alcance de los efectos de la Ley 27/2013 en términos de ahorro.

De manera imprecisa se plantea que gracias a un Plan de reordenación de competencias que se hará a lo largo de cinco años (hasta 2019) se alcanzará un ahorro de 8.024 millones de euros, muy por encima de los 7.100 millones que inicialmente se estimaron⁶.

del Gobierno Local. Madrid, Fundación Gobierno y democracia Local, nº1, pps. 13-28.

⁵.DIÉZ PICAZO PONCE DE LEÓN, Luis María (2006): ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?. Madrid, Revista Española de Derecho Constitucional, nº26, pp.63-75. FONT i LLOVET, Tomás (2006): Autonomía local y Estatuto; crónica de un compromiso. Madrid, Anuario del Gobierno Local, nº1, pps. 13-28.

⁶. Tomando como referencia lo expresado en el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de Junio de 2013 que se apoya en los datos elaborados por una Comisión Interadministrativa del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), del Instituto de Estudios Fiscales y de El impacto global de las medidas contempladas en el texto de 24 de Mayo de 2013 ascendía a 7.619 millones de euros; el 67,72% del ahorro generado por el modelo proyectado, equivalente a 5.159,9 millones de euros, tendrá lugar en el año 2015, mientras que el 24,17% (1.842 millones de euros)

Es preciso tener en cuenta que las Comunidades Autónomas se van a ver afectadas sustancialmente por la nueva disposición, e incluso, puede comprometerse el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto a partir de la indefinición que conlleva la devolución de competencias hoy ejercidas por los Ayuntamientos y que, según lo dispuesto por la Ley volverían al ámbito autonómico sin la financiación correspondiente. De realizarse esta aplicación de lo expresado en el texto, los objetivos de déficit deberán ser revisados de manera inmediata aplicando criterios acordes a la nueva situación que el Gobierno Central pretende generar⁷.

se podría ahorrar a lo largo de 2014; el 6,07% restante (462 millones de euros) se ahorraría el año 2016, como consecuencia del ajuste del modelo que propone la reforma. Desde otra perspectiva, la memoria concluye que un 29,76% del total del ahorro generado (2.267,6 millones de euros) tiene su origen en la reordenación competencial de los servicios obligatorios y en el traslado de los servicios municipales a los entes territoriales que, en términos de eficiencia y siguiendo los criterios de población y dispersión, mejor los presten; el 49,02% del ahorro total (3.735,1 millones de euros) corresponderá a la eliminación de duplicidades y del gasto impropio de las Administraciones, así como a la delegación de los servicios atendiendo a criterios de sostenibilidad y garantía de cobro. La adaptación de las mancomunidades y entidades locales menores al modelo definido en la Ley permitirá un ahorro estimado de 73,3 millones de euros, lo que suponía menos del 1% del ahorro neto generado; casi un 2% del ahorro neto global derivaba de la aplicación de las medidas dirigidas a la reordenación del personal eventual y a los cargos públicos con dedicación exclusiva (145,8 millones de euros). Por último, las medidas de redimensionamiento del sector público local permitirán en este sector un ahorro de 1.397 millones de euros. Estas cifras que han servido como base para calcular la nueva cifra de ahorro expresada por el Gobierno el pasado 26 de julio que se eleva a los 8.024 millones mencionados (405 millones de euros más). CONSEJO DE ESTADO: Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013, relativo al Anteproyecto de Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

⁷. EMBID IRUJO, Antonio (2011): Crisis económica y reforma Local. Zaragoza, *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, nº3, pps. 443-469.

3 ■ VALORACIÓN DE LA LEY PARA LA RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

La Ley aprobada pone en riesgo el desarrollo coherente del principio de autonomía local constitucionalmente reconocido, expresado en la Carta Europea de Autonomía Local y explícitamente recogido en el Estatuto de Autonomía de Andalucía⁸.

La capacidad de los Ayuntamientos para participar en todas las cuestiones que afecten a los intereses locales bajo la premisa de la cercanía a los ciudadanos mediante una atribución de competencias plenas y completas no se reconoce en el texto propuesto. Se cercena la capacidad del poder local de ser intérprete válido de las necesidades de los ciudadanos que viven en una localidad⁹. La Ley sitúa la interlocución de los deseos y necesidades de los vecinos del 86% de los municipios andaluces lejos de su Ayuntamiento, quebrándose el principio de subsidiariedad de manera drástica.

Mediante la Ley 27/2013 se vacía de contenido material el principio de autonomía local. La nueva propuesta de regulación recorta de forma abrupta las competencias municipales atribuidas por la legislación anterior (generaliza la delegación) y en todo caso, condicionando cualquier ejercicio de la competencia a un valoración de los servicios (y también de

las competencias) que debe hacerse con la metodología y los criterios de otro nivel administrativo bajo la justificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera¹⁰. Se ignoran los notables cambios que se han producido desde 1985 en la realidad y en la configuración de los gobiernos locales.

En este sentido, las reformas de los Estatutos de Autonomía, que se encuadran dentro del “Bloque de Constitucionalidad”, han reforzado la autonomía local de acuerdo con las previsiones constitucionales y los principios de la Carta Europea de Autonomía Local¹¹.

En Andalucía, la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía incluye más de 15 artículos directamente relacionados con el régimen local (con profunda significación municipalista), garantizando a los municipios un “núcleo competencial propio” (artículo 92 EAA) sobre materias que son de la competencia de la Comunidad Autónoma¹².

⁸.LÓPEZ CASTILLO, Antonio (2005): Derechos fundamentales y Estatuto de ciudadanía en el Tratado Constitucional de la UE. Madrid, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº4; pps.153-196. VELASCO CABALLERO, Francisco (2005): El Gobierno Local en la Reforma de los Estatutos: Estatutos de Autonomía, Leyes Básicas y Leyes Autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho Local. *Anuario del Gobierno Local*. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, nº1, pps. 121-152.

⁹.RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (2000): El fortalecimiento del poder local. Madrid, *Actualidad administrativa* (Wolters Kluwer). 2000, nº3, pps.93-102.

¹⁰.VELASCO CABALLERO, Francisco (2012): Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Madrid, *Anuario de Derecho Local*, nº1, pps. 23-63. PAREJO ALFONSO, Luciano J. (2012): Crisis financiera estatal, racionalización de la Administración Local y desarrollo de la garantía de la Autonomía Local; comentarios de urgencia. Madrid, *Cuadernos de Derecho Local*, nº30 (Octubre), pps.58-69.

¹¹.PAREJO ALFONSO, Luciano J. (2002): El municipio y su autonomía. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº288, pps. 133-150. GARCÍA ROCA, Fco Javier: Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente). Madrid, INAP, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. 2004. nº294/295, pps. 13-66.

¹².PAREJO ALFONSO, Luciano J.(2006): Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº309, pps. 7-57. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio: Régimen local y Estatutos de Autonomía. Madrid, Iustel, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº12, pag.3.

Como elementos centrales que deben ser advertidos del texto de la Ley debemos señalar las siguientes:

1.-La Ley 27/2013 degrada la autonomía local a la esfera de la gestión de servicios obligatorios.

La Carta Europea de la Autonomía Local, define en su artículo 3 la autonomía local como “*El derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*”¹³.

La Ley expresa que Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad” y que en el “ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.

Así, la no incorporación de estos principios rectores al texto de la Ley para la racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local sitúa a las claras el objetivo que el texto persigue: convertir a los Ayuntamientos en gestores de servicios obligatorios que deberán ser llevados a cabo en “coordinación” con las Diputaciones Provinciales en aquellos Ayuntamientos en dificultades financieras o que cuenten con menos de 20.000 habitantes (691 municipios de 711 existentes en Andalucía, el 89.6%)¹⁴.

¹³.GARCÍA ROCA, Javier (2000): El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad. Madrid, INAP, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº282, pps.23-70.

¹⁴.ZAFRA VÍCTOR, Manuel (2011): El debate sobre la supresión o reforma de las Diputaciones provinciales en España. Madrid, *Cuadernos de Derecho Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local nº27 (Octubre), pps. 91-99.

Resulta paradójico que en virtud de la consecución de unos objetivos de ahorro impulsado desde el ámbito de la Unión Europea, se determine una carta de servicios que sólo cuando estén garantizado la prestación de los servicios obligatorios, que éstos sean sostenibles financieramente y que no se incurra en duplicidad, se podrán prestar otros servicios no obligatorios¹⁵.

Se constata así una idea que preside la Ley: partiendo de una situación coyuntural (el déficit de las Administraciones Públicas) se realizará una reforma estructural de la planta local que acaba con la autonomía local, que es un concepto político, en aras del cumplimiento de objetivos económicos financieros. ¿Cabe poner en cuestión la existencia de un municipio por el mero hecho de incumplir transitoriamente unos objetivos de estabilidad presupuestario o de sostenibilidad financiera, cuando la propia ley orgánica establece un plazo de un año para reconducirse para alcanzar el objetivo de déficit previsto?¹⁶.

Si desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Andalucía reformado y de la Ley de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) se ha hecho un esfuerzo por reconocer la autonomía local como verdadera autonomía política y no sólo como mera discrecionalidad administrativa, la Ley reduce la posición del gobernante local a un mero ejecutor de las decisiones “de

¹⁵.CASTELLANOS GARIJO, M^a de los Llanos (2010): las Entidades Locales en momentos de crisis, ¿es el mejor tiempo para las reformas?. *Anuario del Gobierno Local* 2010. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, pps. 319-338. HUICI SANCHO, Laura (2010): Los Gobiernos locales en la Unión Europea; del principio de autonomía institucional al principio de autonomía local. Madrid, *Anuario del Gobierno Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local, pps.521-547.

¹⁶.LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2010): Políticas ante la fragmentación del mapa municipal. Madrid, INAP, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº313-314 (Mayo-Diciembre), pps. 67-104. ALMEIDA CERREDA, Marcos (2013): La reforma de la planta; estructura competencial, organización y articulación de la Administración Local. En “La planta del Gobierno Local” DÍEZ SÁNCHEZ Juan José (Coord.). Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2013.

otro” que no solamente determina el “qué” sino también “cómo” ejercitar su ámbito de interés.

Queda así vulnerado de manera flagrante lo planteado en el Dictamen del Consejo de Estado (aprobado por unanimidad) cuando expresa que no puede generarse injerencia en la autonomía local y autonómico sirviéndose de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. De nada sirve retirar del texto el mecanismo de intervención que representaba el “coste estándar” para dar paso al control mediante la Ley de Estabilidad que permite poner bajo la tutela del Gobierno central a los Gobiernos locales que incurran en déficit.

La Ley se reafirma en emplear una vía inconstitucional basada en pretender utilizar la legislación básica de régimen local como vehículo de configuración de las competencias autonómicas por encima de las previsiones estatutarias. Podría afirmarse que se trata de una suerte de armonización de las competencias propias de las CC.AA¹⁷.

En suma, la Ley 27/2013 no sólo “*armoniza disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas*”, sino que va mucho más lejos: “*armoniza*” competencias propias de las Comunidades Autónomas recogidas en sus propios Estatutos¹⁸.

2.-Existen serias dudas sobre la constitucionalidad de la propuesta del Gobierno de la Nación, bien por atender contra el principio mismo de “*autonomía*

17.PAREJO ALFONSO, Luciano J. (2001): Estado autonómico y Régimen Local; Administración de Andalucía. Sevilla, IAAP Revista Andaluza de Administración Pública, nº42, pps.11-57. Véase “La modernización del Gobierno Local y sus consecuencias posibles para el régimen local básico implantado en 1985” en *Actualidad Jurídica*. Aranzadi. 2005, nº688, pps. 5-7.

18.El artículo 150.3 de la Constitución sólo admite una “*ley armonizadora de principios*” con visos de excepcionalidad (cuando así lo exija el interés general) y procedimiento y mayorías cualificadas (las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, deberán apreciar esa necesidad).

local” (constitucionalmente garantizado”), bien por intromisión en el ámbito de la garantía constitucional de la autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía en lo que a asunción de competencias propias por su propio Estatuto de Autonomía respecta (artículo 147, en relación con el artículo 149.1 CE).

En este sentido, el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013 representa un punto de inflexión en términos conceptuales para el presente texto que si bien introduce modificaciones en lo relativo al refuerzo de las Diputaciones provinciales (art.26.2), la sustitución del llamado “coste estándar” por el llamado “coste efectivo”, la creación o supresión de municipios (art.13) o el seguimiento de planes económico-financieros de municipios (art.116) mantiene inalterado lo que es más importante; la quiebra del marco de relaciones competenciales en un Estado compuesto, astillando las garantías constitucionales relativas al autogobierno¹⁹.

2.1 En lo que respecta a la garantía constitucional de la autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía:

2.1.1. El Estatuto de Autonomía para Andalucía puede y debe erigirse en parámetro de constitucionalidad de cuantas normas con rango de ley se opongan a sus determinaciones y configura normativamente un “estándar de autonomía local” más elevado y, por consiguiente, más respetuoso con los principios constitucionales y con los recogidos en la Carta Europea de Autonomía Local.

2.1.2. El Estatuto de Autonomía para Andalucía ya reconoce competencias propias a los municipios en su artículo 92.2, explicitando concretas funciones

19.DÍAZ LEMA, José Manuel: (2013) El Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ¿cambio de rumbo en la Administración local española?. *Anuario de Gobierno Local 2012*. Tribunal Constitucional, desarrollos estatutarios y Gobiernos locales (2013), pps. 47-91.

sobre específicas materias o submaterias, permitiendo así en teoría, la perseguida exclusividad de la competencia que impida los solapamientos y “duplicidades”. En su desarrollo, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (en adelante LAULA) concreta, específica, y completa ese listado de competencias propias de los municipios y desvela el régimen jurídico de las eventuales transferencias y delegaciones de competencias, así como, en su caso, las encomiendas de gestión.

2.1.3. El artículo 60.1 del citado Estatuto reconoce competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre diversos aspectos regulados en la Ley, siendo discutible la competencia estatal a tal fin al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, que le faculta para dictar las bases del “régimen jurídico de las administraciones públicas”.

Entre dichos aspectos se encuentran las técnicas de organización y relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos.

2.1.4 El artículo 59 del Estatuto establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye la determinación, creación, la supresión, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Andalucía, y de sus términos municipales, por lo que cualquier imposición en ley estatal sobre estas cuestiones podría estar viciada de inconstitucionalidad por estar entroncada la competencia autonómica en el artículo 148.1. 2ª y 3ª de la Constitución.

2.1.5. Plantea dudas que la Constitución española, inspirada, entre otros, en el principio de descentralización, ampare los procesos contrarios, esto es, las “recentralizaciones” previstas en la Ley; p. e. la recuperación por el Estado de competencias sobre los funcionarios “*con habilitación de carácter nacional*” que estaban ya en manos de las Comunidades Autónomas, mediante un “evidente exceso de lo básico”.

2.1.6. Partiendo de la consideración de que la actual situación de excepción fiscal sirve como excusa para transformar radicalmente el nivel local de gobierno y afectar directamente a las competencias de las Comunidades Autónomas, cabe preguntarse hasta qué punto la Ley no lleva a cabo una operación “*fraudulenta*” en términos constitucionales y, más precisamente, en el terreno del sistema actual de fuentes del Derecho. Es decir, si las competencias estatales para dictar lo básico se han desbordado plenamente, si se pretende completar la fundamentación de esa intervención normativa “*intensiva y destructiva*” de las competencias propias de las entidades locales y de las Comunidades Autónomas en dos títulos competenciales de clara dimensión “*transversal*” u “*horizontal*” (como son los apartados 13 y 14 del artículo 149.1 CE), si, en fin, esa dura intervención normativa que se pretende “se justifica” (siquiera sea ocultamente) en una situación de excepción fiscal, quizás hubiese sido constitucionalmente más correcto acudir a otro tipo de instrumento normativo para llevar a cabo semejante operación, como por ejemplo una “Ley de armonización” del artículo 150.3 CE.

2.1.7. Probable inconstitucionalidad de que a través de ley ordinaria se determinen competencias autonómicas.

Claro ejemplo de que la distribución competencial de una parte del Estado, como es el nivel de gobierno local, necesariamente afecta a todo el sistema de

poderes públicos²⁰, es que determinadas disposiciones adicionales y transitorias de la propia Ley entran a conocer competencias en educación, sanidad y en servicios sociales, que se incardinan en el nivel de gobierno autonómico, con gravísimas consecuencias en el equilibrio de las relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y los gobiernos locales, al prever su asunción autonómica.

En relación con lo anterior se destaca que el Gobierno Central no puede regular bajo ningún título competencial una materia que está en el ámbito autonómico, por más que dicha regulación no contraviniese la regulación estatutaria o la que en su desarrollo aprobase la Comunidad Autónoma, y que de hacerlo entraría en pugna competencial con el nivel de gobierno autonómico. Y ello, porque es la Comunidad Autónoma la que, en el ámbito de sus competencias, puede redistribuir entre los niveles de gobierno autonómico y local las competencias de ordenación y gestión que se entiendan convenientes y fundadas²¹.

Lo mismo podría decirse de algunas otras competencias, que el Estatuto de Autonomía califica como “*propias*” de los municipios, como por ejemplo “*defensa de usuarios y consumidores*” (artículo 92.2.j del estatuto de Autonomía para Andalucía).

Resulta igualmente afectada la competencia autonómica por la regulación que se efectúa de los convenios entre las comunidades autónomas y las entidades locales y fundamentalmente, de la delegación de competencias, al ser absolutamente contradictoria con la titularidad competencial autonómica que desde la ley ordinaria estatal se regule

de forma tan acabada los fines, circunstancias, condicionantes, materia y posibles receptores locales de las competencias y de la formalización de los convenios, tanto en la Ley, en la modificación del artículo 27 de la LBRL, como en las disposiciones adicionales sexta y decimoséptima y en las transitorias octava, novena y undécima²².

3.2. CONSIDERACIONES DE RANGO PARTICULAR SOBRE ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN COLISIONES CON EL ORDENAMIENTO ANDALUZ

3.2.1.-Del “coste estándar” al “coste efectivo”

La modificación más importante que presenta el texto de la Ley aprobado en relación a sus primeras versiones es la sustitución del concepto “coste estándar” por el concepto de “coste efectivo”.

El Dictamen del Consejo de Estado de 26 de Junio de 2013 sobre la versión del Anteproyecto de 24 de mayo expresa con nitidez el carácter inconstitucional del coste estándar:

“[...]se considera necesario poner de manifiesto que la aplicación de este parámetro en los términos que actualmente se recogen en el anteproyecto puede incidir notoriamente en el desenvolvimiento efectivo de la autonomía municipal y, a la postre, reducir en exceso el ámbito competencial que integra el núcleo esencial de esa autonomía constitucionalmente garantizada. Y ello porque la efectividad de tal autonomía queda subordinada al cumplimiento de unos requisitos que, al margen de no haber quedado adecuadamente definidos en el texto en proyecto, no deberían producir el efecto condicionante que se les atribuye, que, en última instancia, puede llegar a

²⁰.PAREJO ALFONSO, Luciano J. (2004): Una visión sobre el Gobierno Local. Madrid, Fundación Democracia Y Gobierno Local. *Anuario del Gobierno Local 2004*, nº1, pps. 55-96.

²¹.VILLORIA MENDIETA, Manuel (2013): Instituciones, buen gobernanza y buen gobierno: clarificando conceptos. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Revista Democracia y Gobierno Local*, nº20, pps.5-11.

²².ALONSO MAS, María José (2013): *Comentarios a los artículos 25 a 28 en DOMINGO ZABALLOS, Manuel (Coord.) Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*. Thomson-reuters.Civitas, 3ª edición (2013), pps. 410 y ss.

suponer una atribución "en precario" a los Municipios de su autonomía. Pues, en efecto, tal autonomía, cuyos contornos quedan definidos, entre otros elementos, por el conjunto de competencias atribuidas a los Municipios -que, según ha quedado expuesto, puede ser más o menos amplio a criterio del legislador básico-, lleva implícita la capacidad de cada Municipio de adoptar las decisiones que estime oportunas para la configuración de su sistema de prestación de servicios y la definición de los estándares de calidad de los servicios, así como la de calcular y distribuir los costes inherentes a tal prestación. Por ello, exigir que cada servicio se preste sin rebasar un determinado umbral (coste estándar) y someterlo a una evaluación orientada a determinar que no hay alternativas menos costosas desde el punto de vista de economías de escala puede perturbar el sistema de atribución competencial e interferir en la autonomía municipal de tal modo que su efectividad quede precarizada como consecuencia de estar permanentemente sometida a cuestión, cuando no diluida o seriamente comprometida".

El Ministerio de Hacienda se hizo eco de esta indicación del Consejo de Estado y procedió a la eliminación del coste estándar dando paso a la figura del "coste efectivo", que queda plasmado en un nuevo artículo (116 ter) con la siguiente redacción:

«Artículo 116 ter.

Coste efectivo de los servicios.

1. Todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

2. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de

gastos mencionados en el apartado anterior: Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo.

3. Todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.»

Con esta redacción se determina que los Ayuntamientos tienen la responsabilidad de publicar el coste efectivo de los servicios que prestan al Ministerio de Hacienda y dichos datos deberán ser públicos en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de la Ley.

Dicho coste efectivo para la prestación de servicios esenciales obligatorios serán evaluados por el Ministerio que decidirá si el servicio es prestado por el Ayuntamiento o si, por el contrario, el servicio pasa a ser gestionado por Diputación.

Se pretende con esta nueva figura sortear lo expresado en el Dictamen del Consejo de Estado, pues se quiere hacer ver que la autonomía local queda indemne, desde el momento que el Gobierno central no fija un "coste estándar" de los servicios sino que son los propios Ayuntamientos quienes determinará cuánto le cuesta prestar un servicio esencial obligatorio y que, a partir de ahí prestará el servicio aquella esfera administrativa que lo pueda hacer a mejor precio y con mayor calidad.

Desde el punto de vista del legislador del Ministerio de Hacienda que se maneja permanentemente en término de "costes" "ahorro" "control del déficit" y "reducción de servicios" es más que entendible la aparición de la figura del "coste efectivo".

Sin embargo es patente que la autonomía local tal y como la conceptúa la Ley 5/2010 de 11 de Junio de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) queda vulnerada.

A partir de ahora los Ayuntamientos quedan bajo el control potestativo del Ministerio de Hacienda que, de entrada, pone en cuestión el coste de todos los servicios, despojando a los Ayuntamientos de todos los servicios, y sólo en el caso que el coste ofrecido por la Administración Local sea competitivo se accederá a que la prestación se quede en el ámbito local. Si no, el servicio será “*coordinado*” junto a las Diputaciones Provinciales.

Con esta herramienta, de facto, se interviene la autonomía local y se aboca al despojamiento pleno de toda capacidad de decidir e interpretar las necesidades de la comunidad política local²³.

Sin duda es aquí donde se expresa con mayor nitidez la voluntad recentralizadora del legislador que reduce mediante este instrumento y apoyado en la Ley 2//2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera a los Ayuntamientos a meros gestores administrativos de aquello que haya podido retener en su esfera de acción y como mero aplicador subsidiario de aquello que hagan “*otras*” Administraciones.

Se vulnera a astillar la “*Autonomía local*” bajo el pretexto del ahorro de costes. Resulta paradójico que la pérdida de autonomía y autogobierno de las Administraciones Locales en aras de un mayor ahorro y contención presupuestaria se plantee a la Administración que menos déficit genera (menos del 4%, porcentaje éste que es generado mayoritariamente por las ciudades de Madrid y Barcelona) y que, según cifras del propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ya ha ahorrado 4.200 millones en 2012, un 9.2% más.

Por tanto, no cabe entender que la supresión de la figura del “coste estándar” acaba con la injerencia y

²³.FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2001): El conflicto de defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Anuario del Gobierno Local*. 2001, nº1, pps. 55-78.

garantiza el autogobierno. Lejos de ello, el coste efectivo viene a sustraer toda la carta de servicio de los Ayuntamientos de entrada para, y sólo en un segundo momento entregar aquellos servicios que en virtud del coste efectivo ofrecido y publicado pueda seguir ejerciéndose en el nivel local porque sea suficientemente competitivo.

3.2.2.-La visión de las duplicidades y “competencias impropias” efectivamente ejercidas

Se plantea como uno de los grandes avances incluido en la Ley 27/2013 de 27 de Diciembre de Racionalización y Sostenibilidad la eliminación de competencias impropias que actualmente ejercen las Administraciones Locales. La determinación exacta de las competencias que pueden desarrollar los Ayuntamientos no viene a atender la histórica reclamación del mundo local de contar con competencias definidas, que estaba basado en la demanda de una Ley de Financiación Local justa que permita transitar de la cultura de la “*subvención*” a la cultura de la “*transferencia*”²⁴.

La Ley obvia que la competencia traduce el “*poder político*” de los Ayuntamientos y, por tanto, se manifiesta en el ejercicio de las decisiones democráticas que la mayoría legitimidad electoralmente adoptan en cada caso y en cada circunstancia. La Ley sólo refiere a la noción de servicios y coste de servicios con el objetivo de desactivar el Gobierno local y de “*administrativizar*” la política local lo cual es tanto como acotarla, cercenarla o vaciarla de contenido²⁵.

²⁴.MEDINA GUERRERO, Manuel: La garantía constitucional de suficiencia financiera de las entidades locales. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local. *Cuadernos de Derecho Local*. 2003, nº1, pps. 38-57.

²⁵.BRUGÉ, Quim; GOMÁ, Ricard; SUBIRATS, Joan; VALLÉS, Josep María (2000): El Gobierno y la Administración Local. Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, Servicio de publicaciones *Cuadernos de Gobierno y Administración*, nº1, pps. 23-57.

La medida resulta coherente con la devaluación que la autonomía local sufre con la presente Ley que la autonomía local sufre con la nueva Ley, ya que la dimensión política se desvanece a favor de la dimensión administrativa; no se trata de dar prioridad a una política sobre otra, sino a cumplir asumiendo aquello que otras administraciones toleren o “dejen hacer” al mundo local. Parte la Ley 27/2013 de la afirmación que el 20% de las competencias que prestan los Ayuntamientos son competencias impropias, lo que genera un incremento de coste cifrado en 13.223 millones de euros.

Se introduce el concepto de “*competencia impropia*” cuyo acceso al derecho positivo se considera inapropiado. Sirve este concepto para acotar (reduciendo notablemente el espacio de actuación del poder municipal) cuáles son los ámbitos materiales sobre los que los ayuntamientos podrán ejercer su potestad normativa y sus facultades ejecutivas o de otro carácter,

En el plano de la estructura de poder de que se dota una sociedad compleja para la satisfacción de los intereses generales (Estado), el recorrido lógico de decantación de la correspondencia entre los conceptos de competencias y financiación se dirige desde la primera a la segunda: es la función que dentro del Estado se desarrolla la que orienta a la respectiva financiación de cada centro de poder.

Por tanto, la determinación de la financiación de cada nivel de gobierno es aspecto instrumental de la asignación competencial, pero el más cualificado de ellos, de suerte que de una correcta valoración depende la eficacia de la acción pública (y, de facto, la pervivencia misma de la institución) y debe tener en consideración un coste teórico de todos los recursos necesarios (materiales y humanos) para un aceptable desarrollo de la competencia.

Por ello se estima que cualquier propuesta que se pretenda realizar de forma seria sobre el régimen local a nivel del conjunto del Estado debe abordar

paralelamente las bases para una nueva y actualizada financiación local.

No se garantiza a los municipios el ejercicio de unas verdaderas competencias propias sin interferencias de otros niveles de gobierno, y así evitar duplicidades, y se introduce el concepto de “competencias impropias” para acotar el espacio de actuación del poder municipal.

Nos encontramos ante una lista de materias sobre las que la legislación sectorial determinará competencias, pudiendo elegir entre el máximo de definir correctamente la competencia del municipio o el mínimo de ofrecerle un mero trámite de audiencia administrativa.

Tal como se plasma en la normativa andaluza, *la competencia debe tener el rasgo de “exclusividad”* y eso se consigue, entre otras consideraciones, definiendo en lugar preeminente del ordenamiento jurídico la competencia municipal y activando luego los instrumentos precisos para evitar que la normativa sectorial se desarrolle desoyendo o vulnerando esa determinación: estableciendo una reserva formal de norma y de procedimiento; permitiendo la alerta temprana que implica que los Gobiernos Locales puedan conocer con antelación los proyectos normativos; supeditando la eficacia de traslados competenciales a la efectividad de la financiación suficiente para su ejercicio; facilitando la interposición de los eventuales conflictos ante el Tribunal Constitucional²⁶.

²⁶.El 25 de febrero de 2014, el Vicepresidente y Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía ante el Tribunal Constitucional (TC) el recurso contra la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que ha adaptado su contenido al informe del Consejo Consultivo de Andalucía. El 20 de Mayo de 2014 el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó el Decreto-Ley 7/2014 de 20 de Mayo por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013 de 27 de Diciembre para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. El principal objetivo del decreto ley, es aplicar en Andalucía la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) de tal modo que se salvaguarde el amplio autogobierno que la legislación autonómica

3.2.3.-Residenciación de competencias locales en las CC.AA. y Diputaciones.

La pérdida de competencias por parte de las entidades locales queda eliminada en la Ley 27/2013 y sólo aquellos municipios con problemas financieros, en sus planes de ajuste económicos-financieros podrán incluir la opción de coordinar determinadas funciones con las Diputaciones Provinciales aunque mantengan la titularidad de la competencia²⁷.

En la versión aprobada por el Consejo de Ministros, las Diputaciones Provinciales podrán coordinar los servicios de municipios de menos de 20.000 habitantes como el tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable, acceso a núcleos urbanos o la pavimentación de obra pública.

En el marco de la limitación que introduce la Ley en las competencias que pueden ser ejercidas por un municipio, las Diputaciones Provinciales recibirán además, atribuciones en materia de vivienda, turismo y servicios sociales (evaluación e información de situaciones de necesidad social o atención inmediata por exclusión), sanidad (protección de la salubridad pública, cementerios y servicios funerarios), Educación (participar en el cumplimiento de la escolaridad obligatoria y ofrecer solares para construir nuevos colegios)²⁸.

garantiza a los municipios, frente a la recentralización planteada por el Estado.

La norma, que va en la misma línea de otras planteadas en comunidades como Castilla y León, País Vasco o Galicia, se dirige a preservar los 40.000 empleos públicos que la LRSAL pone en riesgo en Andalucía y los casi 1.400 millones de euros que los ayuntamientos reciben anualmente de la Junta para que puedan seguir prestando servicios en ámbitos tan relevantes como los servicios sociales, la educación, la salud y el consumo. El decreto ley, que cuenta con el dictamen del Consejo Andaluz de Concertación Local, hace prevalecer la normativa autonómica hasta que se resuelva el recurso presentado por la Junta ante el Tribunal Constitucional (TC) contra la ley de reforma local.

²⁷.MIR i BAGÓ, Josep (1991): El sistema español de competencias locales. Marcial Pons, Madrid.

²⁸.PAREJO ALFONSO, Luciano J. (2000): Estado social y Administración prestacional. Bilbao, IVAP, *Revista Vasca de*

Las competencias en materia de servicios sociales y la reinserción serán devueltas a las CC.AA. y los Ayuntamientos tendrán un año para devolverlas. Par devolver la inspección sanitaria, los Ayuntamientos tendrán 90 días desde la entrada en vigor de la Ley tras su tramitación.

Los Ayuntamientos no podrán prestar competencias fuera de su ámbito estricto de competencias, lo que implica que en materias relativas a Salud, Educación o Servicios Sociales deberán ser las CC.AA. las que se encarguen de las prestaciones que hasta hora brindaban los municipios, con la salvedad que los servicios públicos obligatorios estén garantizados que la prestación de este otro servicio sea financieramente sostenible y que no haya duplicidades²⁹.

Queda patente que la Ley 27/2013 que busca arrebatar a los Ayuntamientos las competencias que más los vinculan y que más necesitan los ciudadanos, mientras que aquellas competencias públicas más rentables son privatizadas.

Del mismo modo se pretende garantizar el pago de competencias delegadas con una cláusula de garantía que lleve a la retención de las cantidades adeudadas por las CC.AA, por parte del Gobierno Central para transferírselo a Diputaciones y Ayuntamientos.

En varias disposiciones del texto propuesto se hace referencia a las compensaciones de deudas entre los Municipios y las CCAA y a la posibilidad de delegar competencias, por parte de las Administraciones estatales y autonómicas, y de asegurar su correspondiente financiación.

Administración Pública. 2000, nº57, pp.17-48. SUÁREZ CORUJO, Borja (2006): La protección social en el Estado de las Autonomías. Iustel, Madrid.

²⁹.DÍEZ PICAZO PONCE DE LEÓN, Luis María (2002): La idea de servicios de interés económico general. Madrid, Civitas, *Revista Española de Derecho Europeo*, nº2, pp.249-258. ORTEGA BERNARDO, Julia (2006): Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios. Madrid, centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Revista de Administración Pública*, nº169, pps. 55-98.

En el caso de incumplimiento de las obligaciones financieras, *faculta a las entidades locales a compensar* “automáticamente” las de la Administración autonómica, en una clara injerencia en los posibles acuerdos que, a este respecto, Comunidad Autónoma y Municipio pudieran adoptar. Esta compensación automática de derechos de las EELL resulta inadmisibles puesto que ya existe un procedimiento de compensación de deudas recíprocas entre Administraciones regulado en la Ley General Presupuestaria y en el Reglamento General de Recaudación, tanto de oficio como a instancia de parte, que no debe obviarse, independientemente del origen de los derechos del Ente Local.

Por otra parte, el apartado dieciséis del artículo primero, respecto a la introducción de un artículo 57 bis en la Ley 7/1985, establece la garantía de pago en el caso de delegación de competencias o en la firma de convenios de colaboración entre municipios y Comunidades Autónomas que representen obligaciones financieras para estas últimas, mediante la autorización al Estado a practicar las retenciones en las transferencias que reciba procedentes del sistema de financiación.

Y todo ello cuando se ha expresado de manera expresa que las CC.AA. no recibirán más dinero para las competencias que le lleguen procedentes de las Administraciones Locales, remitiendo el Ministerio de Hacienda a una futura reforma de la financiación autonómica que se desarrollará en 2014 y que entrará en vigor en 2015.

Resulta inadmisibles puesto que el Estado se convierte en gestor, interventor y juez de las relaciones de cooperación que, voluntaria y libremente, puedan acordar la Comunidad Autónoma y los Municipios de su territorio, en orden a intereses comunes que lleven aparejadas actuaciones conjuntas.

3.2.4.-Incentivar la fusión y desactivar la segregación.

La Ley aprobada modifica el artículo 13 de la Ley 7/1985 de 2 de Abril, dándole la siguiente redacción:

Se modifica el artículo 13 que queda redactado como sigue:

“Artículo 13.

1.-La creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, se regularán por la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local, sin que la alteración de términos municipales pueda suponer, en ningún caso, modificación de los límites provinciales. Requerirán en todo caso audiencia de los municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere, así como informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de este dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado.

2.-La creación de nuevos municipios solo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes y siempre que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles, cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

3.-Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales.

4.-Los municipios, con independencia de su población, colindantes dentro de la misma provincia podrán acordar su fusión mediante un convenio de fusión, sin perjuicio del procedimiento previsto en la normativa autonómica. El nuevo municipio resultante de la fusión no podrá segregarse hasta transcurridos diez años desde la adopción del convenio de fusión”.

Bajo estas premisas, se otorgará a aquellos municipios que de manera voluntaria quieran fusionarse los siguientes beneficios:

- El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.1 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- Su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión de acuerdo con el artículo 124.2 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.
- Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de presupuestos generales del Estado.

Mediante la promesa de una mayor financiación *per cápita* y la dispensa temporal para no prestar nuevos servicios que pudieran resultar obligatorios fruto del aumento poblacional derivado de la fusión se pretende reducir una planta local bien dimensionada y que sirve al objetivo de fijar la población en el territorio.

Se vuelve a olvidar el legislador ministerial de la dimensión social e histórica que el municipio, que es anterior a la aparición del Estado Central en España, juega en la cohesión territorial, en el acercamiento de los servicios básicos a los ciudadanos, en la materialización de la justicia social y en el cumplimiento del carácter de Estado social y democrático de Derecho que propugna el texto constitucional.

3.2.5.-Vulneración del principio estatutario de autonomía local.

El sistema de relaciones entre Municipio y Provincia previsto en la Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) quedará fatalmente resentido si prospera en los actuales términos de la Ley.

En Andalucía la consideración de municipios y provincia como integrantes conjuntos de un mismo nivel de gobierno (Comunidad Política Local) incentiva un municipalismo de calidad, de manera que el municipio pequeño o con recursos limitados no se vé desapoderado de sus competencias, tal como se prevé en la Ley, sino que el sistema permite el ejercicio flexible de ellas con el concurso de la provincia. De esta forma, y en congruencia con la representatividad democrática de primer grado de los electos municipales y con la de segundo grado del gobierno provincial, las competencias del municipio son materiales, mientras que las competencias provinciales son funcionales: de asistencia o favorecimiento de la competencia municipal.

El sistema andaluz, puede resentirse de manera fatal si, llegado el caso, la propuesta ministerial pasa a tomar cuerpo en los términos actuales, puesto que las relaciones entre municipios y provincia no se entienden bien ni bajo la óptica de la “*coordinación*” (en que existe una primacía del coordinador sobre los coordinados) ni desde la perspectiva de la “*cooperación*” (que parte de una voluntariedad). Por eso es más conveniente articular esta relación sobre

la base de la “concertación”, a través de la cual municipios y provincias intentan el acuerdo sobre la forma, cuantía y condicionantes de la asistencia que esta deba prestar a aquellos.

Asimismo, se pone de manifiesto la contradictorio del ejercicio previsto de funciones de asistencia y de suplencia o sustitución por las Diputaciones Provinciales, puesto que un mismo criterio no puede servir para dos funciones contradictorias. Estas instituciones tienen su explicación existencial en la actualidad en el ejercicio de competencias de contenido funcional, de asistencia, no teniendo, por ejemplo, lógica alguna que quien ejerce competencias funcionales de asistencia técnica a los municipios en materia económico-financiera sea quien “suplante” a la entidad intervenida en el ejercicio de sus funciones, convirtiéndose en un instrumento para el ejercicio de las políticas estatales.

Las relaciones entre municipios y provincia no se entienden bien ni bajo la óptica de la “coordinación” ni desde la perspectiva de la “cooperación”. La primera porque según el Tribunal Constitucional existe una primacía del coordinador sobre los coordinador (lo que no ocurre con la provincia respecto a los municipios); la segunda, porque parte de una voluntariedad que el sistema municipios-provincia no es perfectamente encajable, ya que ésta tiene un deber de asistir al municipio. Por eso es más conveniente articular esta relación sobre la base de un concepto, que bien pudiera ser el de “concertación”, a través del cual, y mediante un cauce procedimental adecuado, municipios y provincias intentan el acuerdo sobre la forma, cuantía y condicionantes de la asistencia que esta debe prestar a aquellos³⁰.

La Ley 5/2011 de 11 de Junio de Autonomía Local de Andalucía (LAULA) organiza en esa clave las relaciones internas de la Comunidad Política Local (arts.

³⁰.ZAFRA VICTOR, Manuel (2012): Relaciones entre municipios y provincias. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Cuadernos de Derecho Local*, nº29 (Junio), pps. 119-141.

11 a 14) y ensaya una autonomía provincial al servicio de la autonomía municipal.

Sin embargo y a raíz de lo expresado en la redacción del artículo 36 de la Ley 27/2013 se encuadran entre las funciones de la Diputación Provincial la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada de servicios así como la prestación de servicios de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcial y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial.

Choca esta dimensión de las prestaciones con el papel que se ha atribuido con anterioridad a las Diputaciones provinciales como instituciones de elección indirecta que no es sino el apoyo a cumplimiento de la competencia por parte de las Administraciones locales y no sustitución en la prestación. En tanto Administración coadyuvante, la Diputación no había venido generando perjuicio o interferencias en el normal desarrollo de las competencias que la LBRL atribuía al mundo local. Muy al contrario su apoyo técnico y económico eran insustituibles para el cumplimiento efectivo de la competencia, en especial en los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes.

En el nuevo formato, las Diputaciones a pesar de la modulación del tono de la Ley con respecto a los borradores iniciales, se convierten en entes que absorben competencias bajo el pretexto de la incapacidad de la prestación por parte de aquellos Ayuntamientos que no presenten un coste efectivo acorde o que se encuentren en una situación de asfixia económico-financiero.

Cuando esto se produzca, asistiremos a una suplantación del municipio por parte de la Diputación dejando de ser un “asistente” para convertirse en el ejecutor material de la competencia. Resulta paradójico que quien tenía la misión de apoyar a los distintos municipios para que éstos alcanzaran una

evaluación positiva o pudieran ofrecer un “coste efectivo” asumible terminen siendo los receptores de las competencias que con anterioridad no pudieron ayudar a mantener en la esfera local.

4 ■ CONCLUSIONES

La afectación de los derechos sociales reconocidos a la ciudadanía colisionan de manera flagrante con la Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local propuesto por el Gobierno de España en tanto que implica una profunda recentralización y el control de lo local por parte del Gobierno Central.

- 1. Elimina el poder de lo más cercano, alejando a la ciudadanía de la gestión de lo público, fortalece la deriva autoritaria, el alejamiento de la política de una población que exige más participación, más democracia y más transparencia³¹.
- 2. El Gobierno central pretende más tutelaje, menos democracia y menos participación en los asuntos públicos. La reforma plantea el tutelaje de una administración sobre otra. Ignora las competencias autonómicas sobre régimen local definidos en el Estatuto de Andalucía y desprecia a los Ayuntamientos como parte del Estado en pie de igualdad con las demás³².
- 3. Entra en conflicto con Estatutos de Autonomía como el de Andalucía, una Ley Orgánica que forma parte del bloque constitucional y que ya define las competencias propias de los municipios, mucho

más numerosas y más sociales que las que plantea. Posible **conflicto de competencias** al Tribunal Constitucional.

- 4. Es una severa modificación a la **descentralización** que plantea nuestro Estatuto de Autonomía con profundo sentido **municipalista**.
- 5. Hablan de eliminar **duplicidades** y competencias impropias, pero lo que hace es eliminar competencias propias de los municipios en aspectos tan relevantes como educación, salud o servicios sociales para pasarlas a las Comunidades Autónomas sin su correspondiente **financiación**. Los municipios quedan **degradados** a las políticas que dictan otros. Se supedita su actividad al control de los Ministerios.
- 6. Pretenden recentralizar el **funcionariado** de la administración local. Los **interventores** tendrán control económico-financieros dependiente directamente del Estado central. La recentralización representa en vez de fiscalización democrática interna **fiscalización** burocrática externa.
- 7. Afecta en mayor o menor grado a la totalidad de los 771 **municipios andaluces**:
 - Es particularmente dura con los 509 municipios (el 66%) de los municipios de menos de 5.000 que, en los primeros borradores del Anteproyecto se planteaba que podían llegar a ser disueltos e intervenidos unilateralmente; y que siguen ahora en la última versión del Anteproyecto también amenazados por la Ley de Estabilidad Presupuestaria.
 - Los 691 municipios (el 89,6%) menores de 20.000 habitantes podrán perder gran parte de sus competencias a favor de las diputaciones.
 - En esos municipios viven más de 3 millones de andaluces y andaluzas.

³¹. VILLALTA REIXACH, Marc; FONT i LLOVET, Tomás (2009): Los diferentes modelos de participación local en los nuevos Estatutos de Autonomía. Barcelona, Institut D'Estudis autonòmics, *Revista de Estudis Autonòmics i Federals*, nº8, pps. 192-225.

³². ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (2008): Los nuevos Estatutos de Autonomía. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Cuadernos de Derecho Local*, nº16, pps. 102-113.

- Se estima una **pérdida** de más de **40.000 puestos de trabajo** en Andalucía y 200.000 en el conjunto de España a consecuencia de la pérdida de competencias y las privatizaciones³³ Se habla en el proyecto de limitación de **remuneraciones** al 82% de cargos públicos cuando esa ausencia de remuneración ya existe en esos porcentajes; lo demuestra que ese ahorro sólo sería un 2% del total³⁴.

Con la reforma planteada los instrumentos financieros se convierten en el medio para recortar lo público y los derechos en vez de para potenciarlos. El proyecto de Ley deja clara la intención literal de favorecer “la iniciativa económica privada” y “ajustarse a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera reconocidos por la Constitución en su artículo 135”. Artículo 135 que prima el pago de la deuda sobre cualquier consideración política o social y que es la base de toda la reforma normativa que está sufriendo la población. Se plantea la eliminación de duplicidades cuando se tiende a la privatización de servicios públicos³⁵. De hecho, ningún dato avala el cumplimiento del supuesto ahorro neto de 7.129 millones de euros que plantea entre 2013 y 2015, a no ser con el coste de

³³.SERRANO PASCUAL, Antonio (2013): El empleo público en el Anteproyecto de Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; igualdad de oportunidades, mérito, capacidad y corrupción. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Cuadernos de Derecho Local*, nº32 (junio), pps. 44-65. CANTERO MARTÍNEZ, Josefa (2012): Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de racionalización fiscal. Madrid, Fundación Democracia y Derecho Local, *Cuadernos de Derecho Local*, nº28 (Febrero), pps. 7-40.

³⁴.NAVARRO GÓMEZ, Carmen (2012): Si la reducción de concejales fuera la respuesta ¿Cuáles son las preguntas? Cómo son y que se espera de los líderes políticos locales. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Anuario de Derecho Local*, nº6, pps. 165-183.

³⁵.BEL, Germá; ESTRUCH, Alejandro (2011): La gestión de los servicios públicos locales, ¿por qué se privatizan los servicios públicos y que efecto tiene la privatización? Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Anuario de Derecho Local*, nº1, pps. 193-207.

recortes en forma de competencias, recursos, eliminación de servicios, ejercicio de derechos y destrucción de empleo.

Por ello creemos necesario una reformulación en profundidad de dicho proyecto sobre la base de una negociación integral que atienda elementos como una Ley de financiación local equilibrada que permita ejecutar las competencias desde la suficiencia financiera de las Administraciones locales. Cualquier reforma que se plantee debe observarse desde una necesaria profundización en la descentralización política y administrativa que expresa la Ley 5/2010 de 11 de junio así como lo expuesto en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. Sólo mediante una mayor desconcentración y aumento de la dimensión de proximidad del poder público se conseguirá una garantía efectiva de cumplimiento de los derechos sociales que se apoyan en los servicios públicos esenciales que se prestan al conjunto de la ciudadanía.

■ PUBLICACIONES PERIÓDICAS

ALMEIDA CERREDA, Marcos (2013): La reforma de la planta; estructura competencial, organización y articulación de la Administración Local. En “*La planta del Gobierno Local*” DÍEZ SÁNCHEZ Juan José (Coord.).Madrid, *Fundación Democracia y Gobierno Local*.

ALONSO MAS, María José (2013): *Comentarios a los artículos 25 a 28* en DOMINGO ZABALLOS, Manuel (Coord.) *Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*. Madrid, Thomson-Reuters.Civitas, 3ª edición (2013).

BEL, Germá; ESTRUCH, Alejandro (2011) : La gestión de los servicios públicos locales, ¿por qué se privatizan los servicios públicos y que efecto tiene la privatización?. *Anuario de Derecho Local*. Madrid *Fundación Democracia y Gobierno Local*, nº1.

BRUGÉ, Quim; GOMÁ, Ricard; SUBIRATS, Joan; VALLÉS, Josep María (2000): El Gobierno y la Administración Local. Madrid, Universidad rey Juan Carlos, Servicio de publicaciones. *Cuadernos de Gobierno y Administración*, nº1.

CANTERO MARTÍNEZ, Josefa (2012): Las medidas de racionalización de plantillas en el empleo público local y en un contexto de racionalización fiscal. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Cuadernos de Derecho Local*, nº28 (Febrero).

CASTELLANOS GARIJO, M^a de los Llanos (2010): las Entidades Locales en momentos de crisis, ¿es el mejor tiempo para las reformas?. *Anuario del Gobierno Local 2010*. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local.

DÍAZ LEMA, José Manuel (2013): El Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ¿cambio de rumbo en la Administración local española?. *Anuario de Gobierno Local 2012*. Tribunal Constitucional, desarrollos estatutarios y Gobiernos locales (2013).

DIÉZ PICAZO PONCE DE LEÓN, Luis María (2002): La idea de servicios de interés económico general. Madrid, Civitas. *Revista Española de Derecho Europeo*, nº2.

- ¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios? *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2006, nº26.

EMBID IRUJO, Antonio (2011): Crisis económica y reforma Local. Zaragoza, *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, nº3.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (2001): El conflicto de defensa de la autonomía local: justificación, configuración jurídica y funcionalidad. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Anuario del Gobierno Local* nº1.

FONT i LLOVET, Tomás (2005): Estado autonómico y Gobierno Local: el inicio de un nuevo ciclo. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local *Anuario del Gobierno Local*, nº1.

- Autonomía local y Estatuto; crónica de un compromiso. *Anuario del Gobierno Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2006, nº1.
- GALÁN GALÁN, Alfredo: Compás de espera para la reforma del Gobierno local. *Anuario del Gobierno Local*. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2007, nº1.

GARCÍA ROCA, Javier (2000): El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad. Madrid, INAP, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº282.

- Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (un desarrollo constitucional pendiente). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. 2004. nº294/295.

HUICI SANCHO, Laura (2010): Los Gobiernos locales en la Unión Europea; del principio de autonomía institucional al principio de autonomía local. *Anuario del Gobierno Local 2010*. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael (2003): Política y Administración en la reforma del Gobierno local (un estudio sobre la forma de Gobierno y la alta administración en los "municipios de gran población". *Anuario del Gobierno Local*. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, nº1

LÓPEZ CASTILLO, Antonio (2005): Derechos fundamentales y Estatuto de ciudadanía en el Tratado Constitucional de la UE. Granada, Universidad de Granada, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, Nº4.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2010): Políticas ante la fragmentación del mapa municipal. Madrid, INAP, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº313-314 (Mayo-Diciembre).

MARCOU, Gérard (2010): La reforma de las entidades territoriales ¿por qué? Madrid, INAP, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº313-314 (Mayo-Diciembre).

MEDINA GUERRERO, Manuel (2003): La garantía constitucional de suficiencia financiera de las entidades locales. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Cuadernos de Derecho Local*. 2003, nº1.

MIR i BAGÓ, Josep (1991): El sistema español de competencias locales. Marcial Pons, Madrid.

NAVARRO GÓMEZ, Carmen (2012): Si la reducción de concejales fuera la respuesta ¿Cuáles son las preguntas? Cómo son y que se espera de los líderes políticos locales. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Anuario de Derecho Local*, nº6.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio (2006): Régimen local y Estatutos de Autonomía. Madrid, Iustel, *Revista General de Derecho Administrativo*, nº12.

- Los nuevos Estatutos de Autonomía. Cuadernos de Derecho Local. 2008, nº16.

ORTEGA BERNARDO, Julia (2006): Competencias, servicios públicos y actividad económica de los municipios. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Revista de Administración Pública*. nº169.

PAREJO ALFONSO, Luciano J. (2000): Estado social y Administración prestacional. Bilbao, IVAP, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº57.

- Estado autonómico y Régimen Local; Administración de Andalucía. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2001, nº42.

- El municipio y su autonomía. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. 2002, nº288

- Una visión sobre el Gobierno Local. *Anuario del Gobierno Local* 2004, nº1.

- *La modernización del Gobierno Local y sus consecuencias posibles para el régimen local básico implantado en 1985. Actualidad Jurídica. Aranzadi*. 2005, nº688.

- Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. 2009.

- Crisis financiera estatal, racionalización de la Administración Local y desarrollo de la garantía de la Autonomía Local; comentarios de urgencia. *Cuadernos de Derecho Local*. 2012, nº30 (Octubre).

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime (2000): El fortalecimiento del poder local. Madrid 8Wolters Kluwer) *Actualidad administrativa*, nº3.

SESMA SÁNCHEZ, Begoña (2012): El control interno en el ámbito local: situación actual y propuestas de reforma. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local. *Anuario de Derecho Local*, nº1.

SERRANO PASCUAL, Antonio (2013): El empleo público en el Anteproyecto de Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; igualdad de oportunidades, mérito, capacidad y corrupción. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Cuadernos de Derecho Local*, nº32 (Junio).

SUÁREZ CORUJO, Borja (2006): La protección social en el Estado de las Autonomías. Iustel, Madrid.

VV.AA.: Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013, relativo al Anteproyecto de Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

VELASCO CABALLERO, Francisco (2005): El Gobierno Local en la Reforma de los Estatutos: Estatutos de Autonomía, Leyes Básicas y Leyes Autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho Local. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Anuario del Gobierno Local*, nº1.

- Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario de Derecho Local*. 2012, nº1 (Enero-Marzo).

VILLALTA REIXACH, Marc; FONT i LLOVET, Tomás (2009): Los diferentes modelos de participación local en los nuevos Estatutos de Autonomía. *Barcelona*, Institut d'estudis autonòmics, *Revista de Estudis Autonòmics i Federals*, nº8.

VILLORIA MENDIETA, Manuel (2013): Instituciones, buen gobernanza y buen gobierno: clarificando conceptos. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Revista Democracia y Gobierno Local*, nº20.

ZAFRA VICTOR, Manuel (2011): El debate sobre la supresión o reforma de las Diputaciones provinciales en España. Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, *Cuadernos de Derecho Local*, nº27 (Octubre)

- Relaciones entre municipios y provincias. Madrid, Fundación democracia y Gobierno Local, *Cuadernos de Derecho Local*. 2012, nº29 (Junio).