

La estructura de oportunidades de la política local. El caso de los municipios Andaluces

M. Antonia Ramírez Pérez
Cecilia Pitt Martínez
Clemente J. Navarro Yáñez
Universidad Pablo de Olavide

Recibido, Junio de 2005; Versión final aceptada, Octubre de 2006.

PALABRAS CLAVE: Gobierno local, Servicios públicos, Estructura de oportunidades, Política local, Relaciones intergubernamentales

KEY WORDS: Local government, Public services, Structure of opportunities, Local politics, Intergovernmental relations

Clasificación JEL: Q11, Q18.

RESUMEN

Este trabajo trata de dar una visión de conjunto de la estructura de oportunidad de la política local en los municipios andaluces a partir de la definición de los factores legal, funcional y financiero. Para ello se atiende tanto al reparto competencial de servicios y políticas públicas municipales entre los gobiernos municipales, el gobierno regional andaluz y el gobierno nacional, como a sus recursos financieros. Ello permite elaborar el 'mapa de los servicios municipales' andaluces, lo que da una visión de conjunto de las capacidades y limitaciones de los ayuntamientos en cuanto a la generación y desarrollo de su acción pública. Se cierra el debate planteando posibles razones en la configuración de esta estructura de oportunidad a modo de hipótesis sobre investigaciones futuras.

ABSTRACT

The paper deals with the structure of opportunity of the local policy in the Andalusia municipalities from the definition of their legal, functional and financial factors. For this object it is considered both the division of municipal services and public policies embedded in the three levels of government (local, regional and national) and the financial capacity of local government. The 'municipal service map' is then elaborated allowing knows the capabilities and limits of cities council in the generation and development of their public action. Finally the paper suggests possible reasons for the specific morphology of the structure of opportunities in this region as hypothesis in next researchers.

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo mostrar las áreas de política pública desarrolladas por los ayuntamientos andaluces y el grado de implicación en su puesta en

marcha y desarrollo. Para ello se parte de la definición de la estructura de oportunidades de acción de los municipios españoles, y los andaluces en particular. Con ello se trata de conocer la relación entre determinadas áreas de política y el tipo de administración que las desarrolla, esto es, cómo se han desarrollado las responsabilidades en torno a políticas públicas entre las administraciones central, autonómica y local. Esta descripción se concreta en la elaboración del mapa de los servicios y las políticas locales en Andalucía y en la descripción de la capacidad financiera de los municipios, lo que permitirá conocer las limitaciones u oportunidades de los ayuntamientos andaluces en la puesta en marcha y aplicación de las políticas.

El estudio se organiza en cuatro apartados. El primero introduce nociones conceptuales básicas en torno a la idea de "estructura de oportunidades de acción local". El segundo analiza la cuestión para el caso de España. El tercero se centra en la comunidad autónoma andaluza. Concluyendo con unas breves consideraciones finales en el cuarto apartado.

2. DEFINICIÓN DE LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDAD PARA LA POLÍTICA LOCAL

El nuevo localismo es una corriente de estudio que resalta, frente a los procesos de globalización, la relevancia del municipio como el espacio más propicio para el desarrollo de dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales. El territorio, como lugar físico donde se desarrollan las actividades de los ciudadanos, y la cercanía, propiciadora de redes de amistad y colaboración, conformarían al municipio como un excelente actor para el desarrollo de políticas públicas de bienestar. Y ello por dos razones fundamentales. La primera porque aquellos elementos favorecen los procesos de participación en ámbitos económicos, políticos y culturales, generadores de capital social y nuevas formas de gobernabilidad y gobernanza. La segunda porque mejora la eficacia en la prestación de servicios, al identificar las posibles responsabilidades de actores públicos y privados, así como espacio de comunicación privilegiado de una multitud de actores, localizando las demandas o áreas de intervención social con mayor rapidez que otros ámbitos de gobierno de mayor escala¹.

En este marco, parece necesario conocer la autonomía con que cuentan los gobiernos locales para desarrollar su acción de gobierno, para poder poner en mar-

1 Los autores quieren agradecer su colaboración desinteresada a los integrantes del grupo Bienestar y Sociedad Política Local, además de a la profesora Esther Pérez Boza. Sobre el nuevo localismo pueden consultarse Clarke y Stewart (1985, 1989), Clarke (1989), Goetz (1993), Le Gàles y Harding (1996) y Navarro (1998), así como la bibliografía a que se remiten.

cha políticas locales. Siguiendo, por ejemplo a Goldsmith (1990:31), la autonomía podría definirse de manera genérica como la capacidad que tienen los gobiernos locales de producir un impacto en el bienestar de la ciudadanía con independencia de consideraciones externas. De tal manera que para conocer esa capacidad de producir un impacto en el bienestar, habría que observar los recursos con los que cuentan para desarrollar una oferta de actividades y servicios que mejoren el bienestar de la comunidad, para hacer frente a las demandas provenientes de distintos sectores de la ciudadanía o para cubrir necesidades básicas de su población. O en otras palabras, conocer cuál es la “estructura de oportunidades de acción” con que cuentan los municipios, o si se prefiere, el grado, margen y tipo de autonomía de la que gozan estas instituciones².

Desde una perspectiva genérica, podría señalarse que tal estructura de oportunidades vendría determinada, cuando menos, por los siguientes factores: legal, funcional y financiero. El primero de ellos, o **factor legal**, se refiere a tres aspectos. Uno, el *estatus* que los ordenamientos jurídicos le han conferido al municipio como tal. En definitiva, si gozan de autonomía reconocida constitucionalmente, o en cambio su margen de acción se restringe a desarrollos legislativos posteriores. Otro, el *tipo de competencias* que tienen asignadas en con otros niveles de gobierno. Los niveles competenciales pueden resumirse en competencia propia, compartida o delegada. La primera sería aquella en que el área o servicio a realizar es planificado, diseñado y ejecutado por una administración territorial, la cual además posee también la titularidad de la competencia. Competencia compartida implica la participación de dos o más administraciones en la puesta en práctica del servicio o área, con independencia de que la titularidad sea de una o varias administraciones territoriales. La competencia delegada, por último, supone la cesión del ejercicio de la competencia (aunque no necesariamente de su titularidad) a una administración para que lleve a cabo alguna de las actividades relacionadas con su ejercicio³.

- 2 El concepto de estructura de oportunidades de acción se recoge de Kriesi, el cual lo aplica al caso de los movimientos sociales (1992). Para el caso de los municipios, puede consultarse Navarro et al. (2003) y Navarro y Ramírez (2000).
- 3 Sobre los límites competenciales entre diferentes niveles de gobierno, la distinción entre competencia propia, compartida y delegada se ha realizado desde criterios sociológicos y politológicos antes que por criterios jurídicos o de derecho administrativo. Estas definiciones de competencias propia, compartida y delegada indicaría ámbitos de actuación diferenciados de las administraciones territoriales. Esta decisión se ha adoptado después de un largo periodo de debate, cercano al año y medio, por parte de los que escriben estas líneas, en torno a la definición que en cada caso la ciencia de la administración y la disciplina jurídica dan sobre los asuntos aquí señalados. En concreto, sobre los tipos de competencias locales la doctrina jurídica deja un vacío regulativo, o si se prefiere, un exceso de definición, al no hacer exclusiva en la definición el significado que se le da a cuestiones tales como competencia propia o de atribución exclusiva, competencia exclusiva o concurrente, competencia

Por último, el factor legal también puede definir la *división del trabajo político* entre las distintas administraciones territoriales. De tal manera que, siguiendo a Smith (1972), se puede diferenciar entre jerarquías duales y jerarquías fundidas. Las primeras se caracterizan por una separación clara entre el nivel de gobierno que diseña y ejecuta la política. En concreto, en los países que adoptan este modelo es el gobierno central quien se reserva su diseño, correspondiendo al gobierno local la ejecución de aquélla. En cambio, la existencia de jerarquías fundidas supone obviar esta separación entre niveles de gobierno que diseñan y ejecutan, tomando relevancia la negociación y el proceso de coordinación y cooperación en cada una de las fases que comprende la realización de una política.

Así pues, en aquellos municipios con un reconocimiento de autonomía constitucional, con la posibilidad de planificar y diseñar sus políticas y con una división del trabajo político basado en jerarquías fundidas –para aquellas competencias que no sean exclusivas- podrán actuar en mayor medida sobre los problemas sociales y económicos de su comunidad que en municipios donde se diera la situación inversa⁴.

El **factor funcional** se refiere al conjunto de competencias que puede desarrollar el municipio, o si se prefiere, sus áreas de intervención social y económica. Es decir, si el factor legal se refería a la posibilidad del ejercicio de funciones y la forma que este ejercicio adopta, el factor funcional se refiere a los contenidos de estas funciones. A este respecto, la literatura se refiere a tres grandes ámbitos en los que los municipios suelen tener competencia. A saber: la provisión de una serie de servicios públicos básicos (cementerio, matadero, recogida de residuos, limpieza viaria, etc...), la ordenación urbana y planificación del territorio (alumbrado público, acceso a núcleos de población, pavimentación de vías públicas, planes de ordenación urbana, entre otros), y por último, un conjunto de servicios que se prestan para mejorar el bienestar de la comunidad o servicios de bienestar (prestación de servicios sociales, deporte, educación, sanidad, cultura...)⁵.

En su conjunto, podría diferenciarse dos grandes grupos de políticas públicas en atención a estos tres ámbitos competenciales. Un primer grupo se refiere al de-

parcial o plena, etc. En base a esta variedad terminológica y la imposibilidad de encontrar una definición en la que se den los criterios de exhaustividad y exclusividad de forma diferenciada entre un tipo u otro de competencia, se ha optado por la tipología que se presenta arriba. Ver, entre otros, AAVV (2001); AAVV (2001a); Blasco Díaz (2003); Fanlo Loras (1990); García Rubio (2003); Lliset Borrell (2001); Lliset y López (2002); Marcos Oyarzum (2000); Nieto y Guerrero (2001); Rodríguez Álvarez (1996); Sánchez Goyanes (2000) .

4 Sobre el factor legal pueden consultarse, además de los autores señalados, Clark (1984), Dente (1985), Gurr y King y Goldsmith (1995).

5 Sobre el factor funcional se puede consultar, entre otros, Bulpitt (1983) Nickson (1995:1) y Navarro (1998:84).

sarrollo de políticas que tienen que ver con la mejora del medio físico, directamente relacionadas con el territorio. En concreto, tanto las políticas públicas de los servicios básicos como las de ordenación urbana inciden sobre las mejoras en los espacios e infraestructuras de la comunidad en su conjunto. Un segundo grupo se refiere al desarrollo de políticas de bienestar para cubrir necesidades del ciudadano, bien en su conjunto o bien a través de servicios especializados. En resumen, las primeras irían dirigidas al territorio y las segundas al ciudadano.

El **factor financiero** se refiere a los recursos que posee el gobierno municipal para desarrollar su actividad. Concretamente, la cuestión de su capacidad y autonomía financiera. Para ello se puede atender a la definición que sobre estos conceptos se da en la Carta Europea de Autonomía Local, redactada por el Consejo de Europa y aprobada y ratificada por el gobierno español en el año 1988. En el artículo 9 de la Carta se define la *capacidad financiera* como el derecho a tener recursos propios para el desarrollo de sus competencias. La *autonomía financiera*, en cambio, se dará cuando el municipio se financie a partir de recursos propios antes que transferencias, y éstas, de existir, no habrán de estar condicionadas.

La capacidad y autonomía financiera puede observarse en la partida de ingresos y en la partida de gastos municipales. En lo que se refiere a la partida de ingresos presupuestaria, los municipios tendrán mayor autonomía financiera si éstos obtienen los ingresos de su propio sistema impositivo que si lo hacen de transferencias provenientes de otras unidades de gobierno, siempre con posibilidad de ser sometidas a revisión o reducción. Por otro lado, y en cuanto al gasto público, el porcentaje del gasto público local en relación con el gasto público total es un indicador de la importancia de la actividad económica del local con respecto a la nación, así como de la limitación de fondos con la que cuenta, es decir, de su capacidad financiera.

En su conjunto, por medio de los factores legal, funcional y financiero podría verse, en una visión genérica, hasta qué punto y cómo pueden desarrollar su acción los ayuntamientos, y en concreto, en torno a qué materias (factores legal y funcional) y de cuánto dinero disponen para ello (factor financiero). Es decir, tal como se ha definido al principio del epígrafe, cuál es la estructura de oportunidad con que cuentan los municipios para poder poner en marcha políticas de bienestar social y políticas de mejora del territorio. Este será el interés de las páginas que siguen, en concreto dar una visión genérica de la estructura de oportunidad de los municipios españoles, para concentrar la atención en la desarrollada principalmente en los municipios andaluces.

3. LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDAD DE ACCIÓN DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

El Estado español se organiza territorialmente en varios ámbitos político-administrativo (art. 137 de la Constitución Española), los cuales han tenido distinto tratamiento en la Constitución Española (CE) y en las leyes de desarrollo. Estos ámbitos son: Estado central, comunidades autónomas (CCAA), provincias y municipios. De ellos, han sido las comunidades autónomas los verdaderos protagonistas de la descentralización, tanto porque así se reconoce en la normativa constitucional (art. 2, 143 y 148 de la CE), como por la práctica realización del traspaso de competencias y funciones. En concreto, y según datos del Ministerio de Administraciones Públicas, la práctica totalidad de las comunidades autónomas tienen competencia en materias tales como sanidad, educación, empleo, cultura, agricultura y servicios sociales⁶. De tal manera que España se ha conformado como un estado con fuerte tendencia federalista, o lo que se conoce como “la España de las comunidades autónomas” (Elazar, 1998:21). Esto tendrá importantes consecuencias para los municipios españoles, pues las comunidades autónomas se convierten en los actores políticos relevantes a la hora de negociar las competencias que pueden asumir aquellos. O aún más, las CCAA tienen competencias en cuanto al desarrollo de la acción que pueda darse en el ámbito municipal.

Los otros dos ámbitos de gobierno, la provincia y el municipio, son considerados como “administración local” antes que gobierno (Capítulo II del Título VIII de la CE). Para el caso de la provincia, una entidad territorial entre la comunidad autónoma y el municipio y que aglutina a un conjunto de éstos últimos, supone una labor de coordinación y prestación de servicios en municipios con un determinado tamaño de población o en aquellos otros que deleguen sus competencias por falta de recursos necesarios (art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local –LBRL-).

El caso del municipio atiende a distinta normativa que se analiza a continuación, para con ello definir la estructura de oportunidades con que cuentan los mismos, atendiendo fundamentalmente a los factores legal, funcional y financiero.

En este sentido, la autonomía municipal es reconocida por la CE, otorgando competencia general para la gestión de sus intereses y dotando al municipio de mecanismos de representación democráticos⁷. Ahora bien, su capacidad de toma de decisiones se expresa, y desarrolla, en normas de eficacia administrativa (reglamentos y actos), teniendo como límite la Constitución y la Ley o la producción legislativa

6 ver la página web www.map.es, sección ‘política autonómica’ (15.05.06).

7 En concreto, artículos 137 y 140. Sobre el reconocimiento constitucional de autonomía local pueden consultarse, entre otros Morata (1997), Baena (1997), Parejo (1997) y Rodríguez (1998).

ordinaria⁸. Así pues, los ayuntamientos deberán atender al desarrollo legislativo de las comunidades autónomas para poder conformar su marco legal, o la capacidad o no de diseñar, planificar y ejecutar políticas públicas.

La autonomía de los municipios se reconoce a su vez en la Carta Europea de Autonomía Local que, ratificada por España, se inspira en dos principios básicos. Uno de ellos es el Principio de Autonomía y Capacidad Financiera, antes señalado. El otro es el Principio de Subsidiariedad, el cual, recogido en el artículo 4 de la Carta, potencia un amplio margen de actuación de los poderes locales⁹. Concebida la autoridad local como una entidad política, constituye el ejercicio de su derecho actuar no sólo en aquellas competencias que tiene asumidas, puesto que para promocionar el bienestar general de sus ciudadanos tiene el derecho de ejercer su iniciativa en aquellas materias adecuadas para la consecución de ese logro.

Ambos principios se recogen en la Ley 7/1985, *Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL)*, reformada por la ley L11/1999, donde se concreta la capacidad legal, funcional y financiera de los municipios, ya que constituye, junto al Reglamento de Organización y Funcionamiento (ROF) y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL), el Régimen Local Español. Los dos primeros factores, el legal y el funcional, se estructuran en tres artículos. El artículo 26.1, que establece cuáles son los servicios que obligatoriamente debe prestar la localidad en función de su tamaño. El artículo 25.2, que define las competencias que podrán asumir los municipios según dispongan las leyes que desarrollen las comunidades autónomas. Y el artículo 28 que define una serie de áreas donde el municipio podrá realizar actividades complementarias a las que desarrollen otras administraciones públicas.

La tabla 1 muestra el cruce, por un lado, de las actividades y servicios que, según la literatura, es común desarrollar en el municipio (en filas), agrupándose en las tres grandes áreas anteriormente definidas: servicios públicos básicos, ordenación urbana y planificación del territorio, y servicios de bienestar. Por otro lado, en columnas, da cuenta de la regulación que sobre las mismas se ha hecho en la LRBRL a través de los tres artículos ya comentados, que se refieren a servicios obligatorios, competencias según dispongan leyes de desarrollo y actividades complementarias.

En la columna que se refiere a las materias objeto de competencia según dispongan leyes de desarrollo (art. 25.2), se observa que, en general, los servicios

8 Sobre la potestad reglamentaria del municipio puede consultarse, junto al artículo 4.1 y 25.2 de la LRBRL, Ballesteros (1995:16) Parejo (1997:346-348), Baena (1997:306-307).

9 El principio de subsidiariedad también es recogido en el artículo 5 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. Si bien es en la Carta Europea de Autonomía Local donde se hace mención expresa al desarrollo del mismo en el ámbito expresamente local.

públicos básicos se ven afectados por ellas. Es decir, con este tratamiento legislativo se otorga la potestad de desarrollar el servicio en el ámbito municipal, si bien la forma en que éste se preste dependerá de lo que decidan las comunidades autónomas, las cuales podrán optar por delegar completamente la materia –competencia exclusiva-, su ejecución o establecer una suerte de competencia compartida, donde ambas administraciones determinen la forma en que se ejecuta el servicio.

En el Cuadro 1 se observa además que, en la mayoría de los casos, los servicios que tienen que ver con ordenación urbana y planificación del territorio podrán desarrollarse por los municipios atendiendo, así mismo, a lo que establezca la comunidad autónoma. Es decir, los planes de ordenación urbana y cualquier política de mejora de infraestructuras que desee realizar el ayuntamiento pueden verse afectadas por las decisiones que en torno a la materia adopte la comunidad autónoma.

En cambio, aquellas actividades relacionadas con el bienestar de la comunidad, tales como salud, cultura, educación, mujer, etc., aún siendo materias en las que el municipio puede desarrollar alguna competencia (art. 25.2), son las que específicamente señala el artículo 28 como actividades complementarias, si bien no queda especificado en que pueda consistir tal complementariedad. No obstante, para este caso, así como para las actividades objeto de delegación, el Capítulo II del Título V de la LRBRL, sobre “relaciones interadministrativas”, señala la necesidad del trabajo conjunto, por cuanto marca pautas de coordinación y colaboración en aquellas materias y actividades que sean competencia de varios niveles de gobierno. De forma más concreta, su art. 62 señala la necesidad de participación de los entes locales en aquellas actividades donde sea difícil asignar facultades decisorias entre las diferentes autoridades públicas. En otras palabras, se favorece que la división del trabajo político se base antes en la existencia de jerarquías fundidas que duales. En este grupo, la excepción estaría, entre otras, en los servicios sociales, donde los municipios con más de 20.000 habitantes deben prestar el servicio.

Para este conjunto de políticas de bienestar local, el problema arriba subrayado, relativo a la no definición precisa de la capacidad del municipio de actuar en torno a ellas, lleva parejo un problema de trasfondo. La falta de precisión sobre la forma en la que el gobierno municipal puede actuar en torno a estas políticas plantea la problemática de desarrollar por el municipio una política municipal integral de servicios de bienestar social. Así, el municipio podría desarrollar políticas sectoriales para atender a la población-objetivo (mujer, deporte, salud, etc.), pero la parcialización que supone el desarrollo de estas políticas debilitaría la capacidad del municipio de prestar unos servicios integrales de bienestar que incidieran, por ejemplo en los niveles de aislamiento y exclusión social, o que propiciara una mejora del bienestar

CUADRO 1
SERVICIOS, COMPETENCIAS Y ACTIVIDADES QUE PUEDEN DESARROLLAR LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	Servicios Obligatorios (art.26.1 LBRL)		Transporte colectivo urbano de viajeros	Competencias según leyes de desarrollo (art. 25.2 LBRL)		Actividades complemen- tarias (art. 28 LBRL)
	+ de 50000 hab.	+ de 20000 hab.		+ de 50000 hab.	(art. 25.2 LBRL)	
Todos
Cementerio	...	Protección civil	...	Se incluyen las tres	...	...
Recogida de residuos	Se incluye	...	...
Limpieza viaria	Mercado	Prevención y extinción de incendios	...	Se incluyen las tres	...	...
Abastecimiento domiciliario de agua potable	Tratamiento de residuos	...	...	Se incluyen ambas	...	...
Alcantarillado	...	Matadero	...	Se incluyen ambas, más tratamiento de aguas residuales	...	...
Control alimentos/ bebidas
...	Abastos, ferias	...	...
...	Seguridad en lugares públicos	...	...
...	Protección salubridad pública	...	...
...	Servicio funerario	...	...

Continúa...

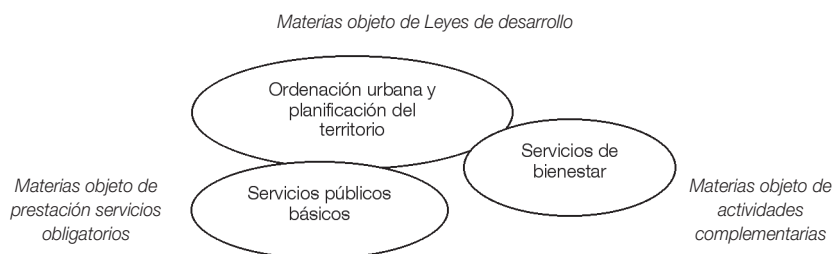
CUADRO 1
SERVICIOS, COMPETENCIAS Y ACTIVIDADES QUE PUEDEN DESARROLLAR LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES
 (Conclusión)

	Servicios Obligatorios (art.26.1 LBRL)			Competencias según leyes de desarrollo (art. 25.2 LBRL)	Actividades complemen- tarias (art. 28 LBRL)
	+ de 5000 hab.	+ de 20000 hab.	+ de 50000 hab.		
Todos	Se incluye la primera	...
Alumbrado público	Parque público	...	...	...	...
Acceso a núcleos de población
Pavimentación vías públicas	Pavimentación + conse- jación de caminos y vías rurales	...
Ordenación urbana y planificación del territorio	Ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas	...
...	Ordenación, gestión, ejecu- ción y disciplina urbanística	...
...	Promoción y gestión de vivienda, parques y jardines	Vivienda

Fuente: Elaboración propia.

en el conjunto de los ciudadanos a los que vaya dirigida¹⁰. En definitiva, el municipio no cuenta con herramientas para desarrollar una política integral de bienestar, sino que se ve limitada a prestar servicios de bienestar parcelados en atención a lo que dispongan, para cada caso, las comunidades autónomas.

FIGURA 1
CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS QUE PUEDEN PRESTAR LOS MUNICIPIOS EN ATENCIÓN AL DISTINTO TRATAMIENTO JURÍDICO



Fuente: Elaboración propia.

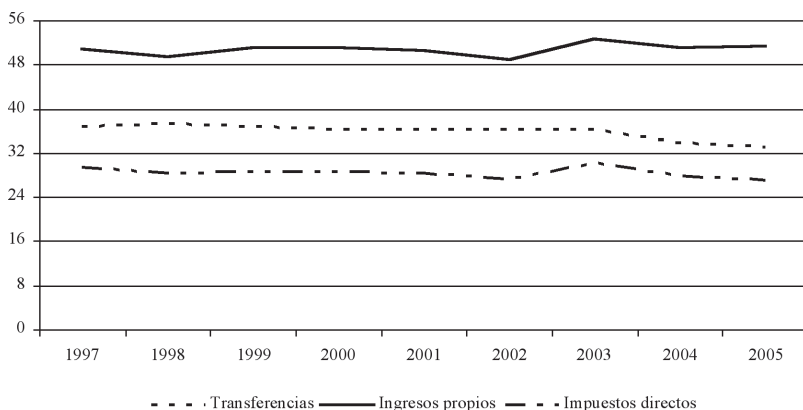
Así pues, en conjunto, y tal como se muestra en la ilustración 1, la prestación del servicio público básico correspondería al ayuntamiento, si bien la competencia sobre las distintas materias será objeto de regulación por las comunidades autónomas, lo que introduce un elemento de arbitrariedad a la hora de determinar la capacidad de los municipios en el diseño y ejecución de esos servicios. Situación similar existe para el caso de servicios relacionados con ordenación urbana, mientras que los servicios de bienestar se insta al desarrollo de jerarquías fundidas en la realización del trabajo político, si bien su realización se verá afectada por la voluntad política de aquel ámbito de gobierno que posea las competencias sobre la materia, en nuestro caso las comunidades autónomas. De manera que a este respecto, si el Régimen Local establece un potencialmente amplio margen de actuación para el municipio, su desarrollo parece mermarlo.

Junto con los factores legal y funcional, el financiero completaría el análisis de la estructura de oportunidades de acción de los municipios españoles, y en concreto, centrándonos en la autonomía y en la capacidad financieras. La autonomía, entendida como el derecho a financiarse a través de recursos propios antes que transferencias, y más si éstas son finalistas, se puede observar a través de los ingresos de los municipios españoles.

10 Sobre este aspecto puede consultarse CIFA (1998).

En la estructura de ingresos puede diferenciarse entre transferencias de otras administraciones e ingresos propios, mostrando la Figura 2 que los segundos suponen alrededor de la mitad del total de ingresos¹¹. No obstante, entre tales ingresos debe diferenciarse entre impuestos directos y otros ingresos, siendo los primeros los únicos obligatorios y a recaudar por los municipios¹². Estos, que darían cuenta de la autonomía financiera, son sólo una tercera parte del total, y la tendencia parece apuntar hacia una disminución de los ingresos por transferencias e impuestos directos, aumentando en cambio las partidas en ingresos propios, bien sean por tasas, impuestos indirectos u otros ingresos. Es decir, parece estar dándose mayor prioridad a otras formas de ingreso público local frente a los impuestos directos, aquellos, que como se viene diciendo, señalan la presencia de una mayor autonomía financiera en el municipio.

FIGURA 2
**TRIBUTOS PROPIOS DEL GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACIÓN EN LOS
 DEL ESTADO (GOBIERNO CENTRAL Y CCAA) (PORCENTAJES)**



Fuente: Elaboración propia a partir www.map.es 'entes locales, presupuestos municipales' (25.05.06)

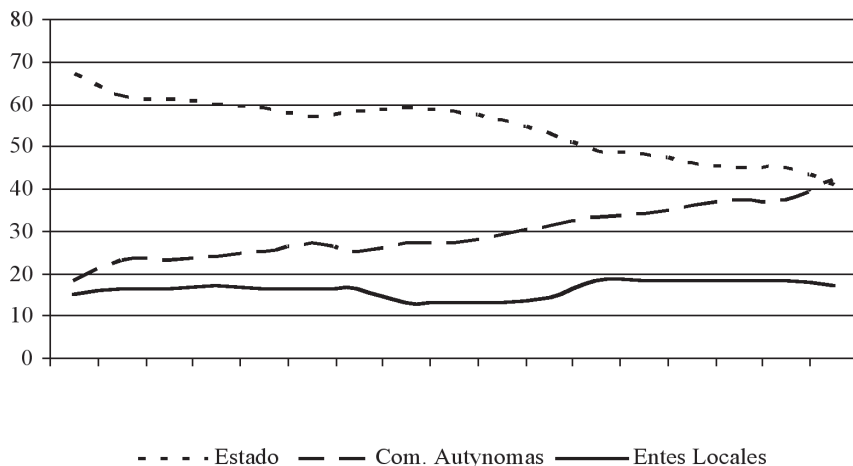
- 11 Para la elaboración del gráfico no se han considerado en la estructura de ingresos los capítulos 6, 8 y 9 de los presupuestos municipales, en concreto, enajenación de inversiones reales, activos financieros y pasivos financieros, respectivamente.
- 12 Los impuestos directos se concretan en el Impuesto de Bienes Inmuebles, el Impuesto de Vehículos de Tracción Mecánica y el Impuesto de Actividades Económicas, atendiendo éste último a las modificaciones realizadas en la ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales y al 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. Los otros ingresos, no obligatorios, se refieren a los impuestos indirectos (IVA, por ejemplo), tasas, ingresos patrimoniales y otros ingresos.

Si se atiende ahora a la capacidad financiera, o la existencia de recursos necesarios para el desarrollo de sus competencias, un buen indicador para dar cuenta de ella sería el porcentaje de gasto público local (GPL) en relación con el gasto público total. De este puede decirse que pese al generoso incremento presupuestario desde la década de los ochenta (Subirats, 1997:406-407), fruto quizá de las transferencias comunitarias, su peso con respecto al gasto de las otras administraciones públicas no se ha guiado por los principios del denominado "federalismo fiscal": 50% para el Estado, 25% para las CC.AA y 25% para los municipios. Antes bien, en cerca de quince años, desde 1987 hasta 2003, como la Figura 3, éste no ha aumentado más de dos puntos porcentuales (de 15% en 1987 a 17% en 2003), porcentaje que se dispara para el caso de las CCAA, pues desde su constitución han logrado superar los índices de la tesis federalista, situándose en la actualidad el gasto público de las CCAA cercano a un 40% del gasto público total.

Por tanto, una lenta evolución del GPL en términos constantes, lo que supone una limitada capacidad financiera, pareja a su estrecho margen de autonomía, son las pautas que caracterizarían la realidad económica de los municipios españoles.

Así pues, se podría decir que en España se reconoce la autonomía de los municipios para la gestión de sus intereses, autonomía reforzada por el Principio de Subsidiariedad y el Principio de Capacidad y Suficiencia Financiera consagrados en la Carta Europea de Autonomía Local. Ahora bien, la legislación de desarrollo ha dejado un amplio margen de discrecionalidad a las instituciones de gobierno de ámbito superior para que decidan la capacidad de formular políticas públicas en el municipio, y en concreto, a las CCAA. A lo que cabe unir, por lo que respecta al factor financiero, una estrecha capacidad para hacer frente a sus compromisos competenciales.

FIGURA 3
GASTO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO 1987-2003
(PORCENTAJES¹³)



Fuente: Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales 2003. MAP

De tal manera que la capacidad de acción municipal viene “filtrada” por el desarrollo que en cada caso venga realizando la CCAA correspondiente. Es por ello que el apartado siguiente se dedica a caracterizar las relaciones entre la comunidad autónoma andaluza y los municipios en ella ubicados. En concreto, la distribución de responsabilidades y competencias, necesarias para conocer la capacidad de diseñar y desarrollar políticas públicas urbanas municipales.

4. EL CASO DE LOS MUNICIPIOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA

El apartado anterior ha servido para conocer la capacidad que tienen los municipios españoles para formular políticas públicas urbanas, en qué ámbitos y con los recursos económicos que cuentan. En concreto, se conoce que el municipio puede desarrollar cuantas actuaciones estime convenientes para la prestación

¹³ La tabla muestra el gasto público de los entes locales, es decir, de los ayuntamientos y otras entidades locales, tales como las diputaciones.

de una serie de servicios que son de obligado cumplimiento, si bien el diseño de los planes de actuación o la programación de actividades se reserva a lo que se establezca en las leyes de desarrollo de instancias políticas superiores, de acuerdo con el principio de coordinación interadministrativa que guía el trabajo político entre diferentes niveles de gobierno.

Ahora bien, ¿cuál es la realidad de los municipios andaluces en torno a esta cuestión?, ¿las leyes que ha desarrollado la comunidad autónoma andaluza han propiciado esta forma de trabajo conjunto o la han obviado?. Para dar respuesta a estos interrogantes se ha atendido a la legislación vigente. Esto es, junto a la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, aquella normativa que han aprobado el Parlamento Andaluz –órgano legislativo– y las consejerías de la Junta de Andalucía competentes en la materia –órgano ejecutivo.

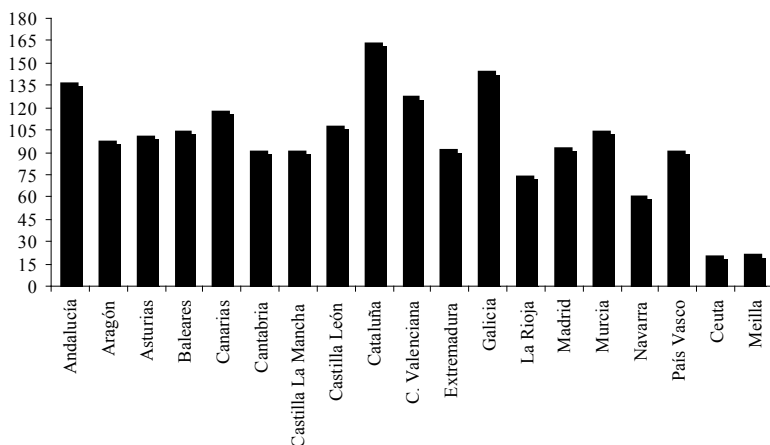
En concreto, el método utilizado ha consistido, en un primer momento, en atender a la existencia o no de competencia por parte de la CCAA andaluza en aquellas materias que se señalan en los artículos 25.2 y 28 de la LRBRL. Una vez conocido el traspaso de competencia hacia Andalucía, se ha procedido a realizar una búsqueda de aquellas materias que han sido objeto de regulación por parte del Parlamento Andaluz y la Junta de Andalucía. Con ello se conocerá la estructura de oportunidad con que cuentan los municipios andaluces. En concreto, conocer los factores legal, funcional y financiero.

Para el legal, atendiendo al tipo de competencia que se otorga y el ámbito de actuación que se comparte. En el primer caso, nos encontramos con la posibilidad de competencia compartida o delegada. En el segundo caso con que la actividad a compartir o delegar se refiera al diseño o bien a la ejecución de la política pública, servicio o actividad concreto. Por su parte, atender al factor funcional mostrará la importancia otorgada a los diferentes ámbitos comprendidos en el mismo: servicios públicos básicos, ordenación del territorio y servicios de bienestar. O en otras palabras, a si la cesión se realiza preferentemente hacia servicios orientados a la mejora del territorio o hacia la mejora del bienestar de la ciudadanía. Por último, el análisis del factor financiero indicará si la capacidad y autonomía de los municipios andaluces difiere del marco general en el que se inserta el resto de municipios españoles. Es decir, si se ha ampliado su capacidad recaudatoria y la importancia del gasto público local.

Una primera conclusión de la documentación consultada muestra la relevancia política del gobierno autonómico, tal y como revelan los artículos 13 a 23 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, donde se recogen sus competencias propias y compartidas. En concreto, tal capacidad de acción política se plasma en una serie de reales decretos de traspasos, en donde el gobierno central cede la competencia para actuar en determinadas materias. En concreto, y cómo se muestra en la gráfica 3, se han realizado un total de 136 reales decretos de traspasos a favor de Andalucía

hasta la actualidad, siendo, junto con Canarias, Galicia, Cataluña y la Comunidad Valenciana una de las CCAA que mayor volumen de traspasos ha recibido. En su mayoría, éstos se recibieron en el periodo 1982-1985, con un leve repunte en el año 1995 y en los años 2004-05, tal como se muestra en la Figura 5. Las materias de mayor producción normativa han sido las relacionadas con agricultura, transporte, urbanismo y ordenación del territorio, cultura, asistencia y servicios sociales, educación, trabajo, medio ambiente y cuencas hidrográficas y las relativas a la sanidad. Aunque también tiene capacidad de intervenir en materias tales como deporte, juventud, mujer, medio ambiente, menores, tiempo libre, entre otras.

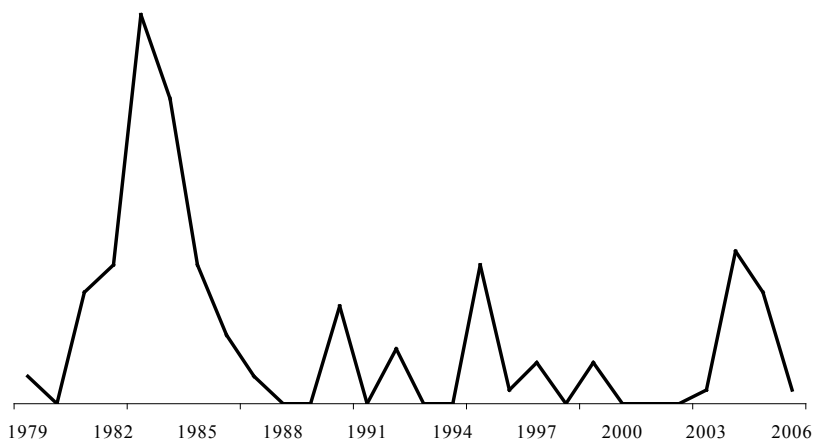
FIGURA 4
NÚMERO DE TRASPASOS APROBADOS PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS CIUDADES DE CEUTA Y MELILLA (1978-2006)



Fuente: Elaboración propia a partir www.map.es 'política autonómica, traspasos' (17.04.06)

Respecto al factor legal lo más usual ha sido el desarrollo de competencias compartidas donde, en un gran número, el gobierno autonómico se ha reservado cuestiones en torno al diseño y planificación de la política pública, según se observa en el Cuadro 2. El gobierno municipal tiene, en la mayoría de los casos, facultad para participar en los órganos que definen las líneas directrices de la política a tratar, si bien sólo con poder de consulta y asesoramiento. Le resta pues, el desarrollo o ejecución de la actividad o servicios, bien de forma autónoma o conjuntamente con los servicios del gobierno autonómico.

FIGURA 5
NÚMERO DE TRASPASOS HACIA LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA POR AÑO(1979-2006)



Fuente: Elaboración propia a partir www.map.es 'política autonómica, traspasos' (17.04.06)

Junto a esta primera visión genérica, la cuestión a destacar es su estrecha relación con el elemento funcional, pues es en atención al área de política pública que la comunidad autónoma va a reservarse o no las competencias. Así, en el factor funcional, resalta la importante producción legislativa de la CA en dos áreas funcionales: servicios básicos y servicios de bienestar. Tratando de hacer un análisis conjunto de ambos factores, el legal y el funcional, y en atención a los servicios públicos básicos, la tendencia ha sido compartir las actividades relacionadas con el diseño, dejando la ejecución en manos de los ayuntamientos. Es decir, parece que ambas administraciones se orientan hacia procesos de interdependencia en el logro de estos objetivos obligatorios para el municipio, con independencia del lado de donde proviene la demanda a la colaboración.

Sobre las materias relacionadas con los servicios de bienestar, la comunidad autónoma ha desarrollado preferentemente una política orientada a compartir la ejecución de estos servicios, tanto lo que sería servicios sociales, medio ambiente, deporte, salud, turismo, educación, como otras cuestiones no indicadas en la LRBRL pero que han sido desarrolladas por los municipios, en concreto, juventud y voluntariado. Así pues, la CA permite a los municipios compartir la ejecución y gestión de sus políticas, si bien, y como se comentó en el apartado anterior, sin la

posibilidad de poder ofrecer a la ciudadanía un servicio integral para la resolución de sus necesidades. Esto es, la comunidad autónoma andaluza ha seguido los criterios establecidos en la LBRL en cuanto a la necesidad de complementariedad y coordinación de las política o servicios de bienestar, pero ha realizado un tratamiento sectorial de las regulación de la política de bienestar, por lo que el gobierno municipal desarrollará esta política también de forma sectorial, sin posibilidad, por tanto, de realizar una política integral en función de las necesidades de la ciudadanía.

Por último, aquellas políticas relacionadas con la ordenación urbana y planificación del territorio, la tendencia parece indicar una menor producción legislativa por parte de la CA y una tendencia hacia una política dispar en cuanto a la cesión de competencias, donde parece ser que se ha incidido en aspectos relativos a la vivienda y la ordenación urbana. Es decir, se ha reservado la capacidad decisional en aquellos que en mayor medida pueden fortalecer las arcas autonómicas y/o municipales.

Si se atiende ahora a los aspectos financieros, se puede decir que son similares a los del resto de España. Por lo que respecta a su autonomía financiera, la comunidad autónoma no ha cedido tributos propios a los municipios. En cuanto a las transferencias, anualmente se conceden ayudas para disminuir los desequilibrios territoriales, por lo que estas varían de unos ayuntamientos a otros. Junto a ello, al ser Andalucía una región objetivo 1 por la Unión Europea, los municipios tienen posibilidad de beneficiarse de los fondos estructurales y de cohesión, previa solicitud y justificación de los mismos. En su conjunto, su capacidad financiera es similar al resto de los municipios españoles, con un porcentaje del gasto público local que no varía con respecto a los demás.

Por todo lo comentado podría decirse que los municipios andaluces tienen una estructura de oportunidades de acción limitada, debido en gran medida a la acción de la comunidad autónoma andaluza. En concreto, y pese a existir la posibilidad de una amplia capacidad política y financiera para los municipios, el gobierno regional ha optado por asumir la mayoría de las decisiones en torno a los servicios de bienestar, esto es, los dirigidos a la ciudadanía, preocupándose en menor medida de los servicios orientados al territorio, aunque sí en los relativos a vivienda y ordenación urbana, aplicando por último una política de diseño compartido en los servicios públicos básicos.

**CUADRO 2
LOS FACTORES LEGAL Y FUNCIONAL EN LOS MUNICIPIOS ANDALUCES**

Elemento funcional	Elemento legal			
	Tipo de competencia	Actividad a realizar (gestión, diseño,...)	Notas	Normativa
Cementerio	Delegada	Ejecución	...	L 49/1978, de 3 de noviembre; D 95/2001, 3 de abril.
Protección civil	Delegada	Diseño y ejecución	La CCAA se reserva la coordinación en el caso de catástrofe en territorio andaluz.	L 2/1985, de 21 de enero; L 2/2002, de 11 de noviembre; RD 214/1987, de 24 de abril; RD 407/1992, de 24 de abril.
Transporte colectivo urbano de viajeros	...	...	...	...
Recogida y tratamiento de residuos	Compartida	Ejecución	...	L 10/1988, de 21 de abril; D 283/1985, de 21 de noviembre; D 218/1989, de 26 de octubre.
Limpieza viaria	...	...	...	...
Mercado	...	...	...	...
Prevención y extinción de incendios	Compartida	Diseño	...	L 2/2002, de 11 de noviembre; L 5/1989, de 29 de junio.
Abastecimiento Domiciliario de agua potable	Compartida	Diseño	...	D 120/1991, de 11 de junio
Alcantarillado y tratamiento de aguas residuales ¹	Compartida	Diseño y ejecución	...	D 194/1984, de 3 de julio; D 310/2003, de 4 de noviembre.
Matadero	...	...	...	...
Control alimentos y bebidas	Propia	...	La ley sólo se refiere al 'control' de la actividad	L 2/1988, de 15 de junio.
Abastos; ferias	...	...	...	...
Seguridad en lugares públicos	Compartida	La CCAA se reserva la coordinación de los Cuerpos de Policía local	Materia que afecta al ámbito, nacional, autonómico y local	L 13/2001, de 11 de diciembre.
Protección salubridad pública	Propia	...	La ley sólo se refiere al 'control' de la actividad	L/1986 de 25 de abril; L 2/1988, de 15 de junio.
Servicio funerario	Delegada	Ejecución	...	L 49/1978, 3 de nov.; D 95/2001, 3 de abril.

1 Esta área se refiere principalmente a la regulación relacionada con tratamiento de aguas residuales.

Continúa...

CUADRO 2
LOS FACTORES LEGAL Y FUNCIONAL EN LOS MUNICIPIOS ANDALUCES
(Continuación)

Elemento funcional	Tipo de competencia	Actividad a realizar (gestión, diseño,...)	Elemento legal	
			Notas	Normativa
Alumbrado público	...	...	...	...
Parque público	...	...	...	...
Acceso a núcleos de población	...	...	...	...
Pavimentación vías públicas	...	...	...	L.25/1988 de 29 de julio; L.8/2001, de 12 de julio.
Ordenación urbana y planificación del territorio	...	...	...	L.25/1988, de 29 de julio; L.8/2001, de 12 de julio.
Conservación caminos y vías rurales	...	...	...	RD 339/1990, de 2 de marzo.
Ordenación tráfico vehículos y personas en vías urbanas	Delegada	Diseño y ejecución	...	L.1/1994, de 11 de enero; D 77/1994.
Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística	Compartida	Diseño	...	D 1537/1999; D 145/2001.
Promoción y gestión de viviendas, parques y jardines	Delegada	Ejecución	...	...
Biblioteca pública	...	...	...	...
Prestación servicios sociales	Compartida	Ejecución	Afecta al ámbito local, provincial y autonómico	L.2/1988, de 4 de abril.
Protección medio ambiente	Compartida	Ejecución	La CCAA ha dejado regular a los aytos. en atención al derecho recogido en la LPBRL, que crea el marco general de acción de las CCAA y delimita las obligaciones de los aytos.	L.7/1994, de 18 de mayo.
Servicios de bienestar	Compartida	Ejecución	Se prevé un proceso de descentralización hacia los ayuntamientos	Plan General de Bienes Culturales. Andalucía 2000. ²
Instalaciones y actividades culturales	Compartida	Ejecución	Se prevé un proceso de descentralización hacia los ayuntamientos	Plan General de Bienes Culturales. Andalucía 2000. ²

2 Este plan se puede consultar en la página web de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía www.junta-andalucia.es (31/12/01).

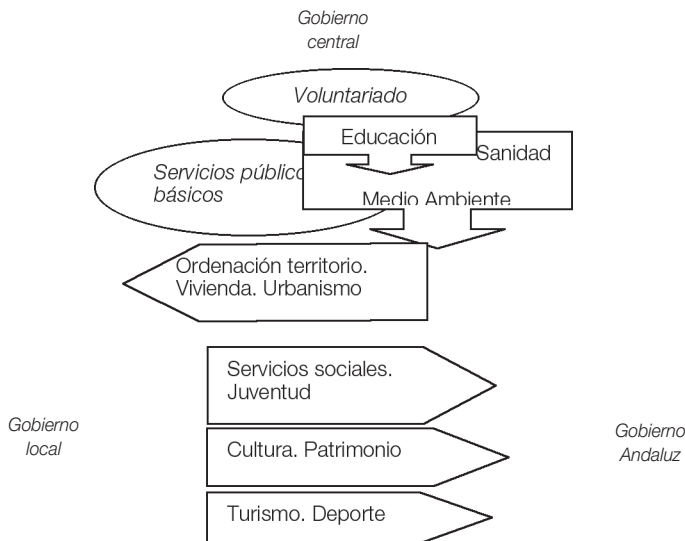
Continúa...

CUADRO 2
LOS FACTORES LEGAL Y FUNCIONAL EN LOS MUNICIPIOS ANDALUCES
(Conclusión)

Elemento funcional	Elemento legal			
	Tipo de competencia	Actividad a realizar (gestión, diseño...)	Notas	Normativa
Instalaciones y actividades deportivas	Compartida	Ejecución	Colaboración en la formulación de los instrumentos de planificación del sistema deportivo andaluz	10/1990 de 15 de octubre; L 6/1988, de 14 de diciembre.
Patrimonio histórico-artístico	Compartida	Dar a conocer el valor cultural de los bienes integrados en el términos municipal		L 16/1985 de 25 de junio; L 1/1991, de 3 de julio.
Defensa usuarios y consumidores	...	...	...	L 26/1984, de 19 de julio; L 5/1995, de julio.
Salud	Compartida	Ejecución	La normativa atiende tanto a atención primaria como a salud en general. El municipio participará en la formulación del Plan Andaluz de Salud según se establezca reglamentariamente	L 14/1986, de 25 de abril; L 2/1998, de 15 junio; D 195/1985, de 28 de agosto.
Servicios de bienestar (continuación)	...	...	...	...
Tiempo libre	...	...	...	...
Turismo	Compartida	Ejecución	Participará en la formulación del Plan andaluz de turismo con derecho de audiencia	L 12/1999, de 15 de diciembre.
Mujer	...	...	...	...
Voluntariado	Compartida	No es competencia exclusiva de ninguna admón. pública	Su ámbito de actuación afecta al nivel estatal, autonómico y local	L 6/1996, de 15 de enero; D 45/1993, de 20 de abril.
Juventud	Compartida	Ejecución	Su ámbito de aplicación afecta al municipio, la provincia y la CA	L 9/1996.
Educación	Compartida	Ejecución	Prestar servicios educativos específicos Participar en la programación construcciones escolares	D 155/1997, de 10 de junio; L 13/1996, de 30 de diciembre

Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 6
MAPA DE LAS POLÍTICAS LOCALES EN ATENCIÓN A LOS DIFERENTES
ACTORES POLÍTICOS QUE TIENEN CAPACIDAD DE DECISIÓN
(COMPETENCIA) ¹⁴



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 6 muestra como queda configurado el mapa de las políticas locales en atención a los diferentes actores de gobierno que tienen capacidad de decidir sobre las mismas. De forma gráfica se observa la escasa efectividad del Principio de Subsidiariedad consagrado en la Carta Europea de Autonomía Municipal, principalmente en las políticas para desarrollar servicios de bienestar dirigidos al ciudadano, que en su mayoría corresponde al ámbito de decisión autonómico o nacional; aunque en su conjunto estos servicios se presten directamente en el municipio, lo que lleva, en definitiva, a la incapacidad de realizar políticas integrales de servicios de bienestar que reduzcan el margen de necesidades y demandas planteadas por la ciudadanía. Pero también para el caso de los servicios públicos básicos y aquellos relacionados con la ordenación urbana y planificación del territorio, donde la tendencia es a la

14 Las flechas indican qué administración pública tiene un mayor peso en las políticas a desarrollar. Para una comparación con la CA de Cataluña, ver CIFA (1998).

no cesión completa de la competencia y a procesos encaminados a su regulación desde al ámbito autonómico.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Lo expuesto podría resumirse indicando que, en España, y en concreto en Andalucía, el Régimen Local establece una estructura de oportunidades potencialmente amplia para los gobiernos municipales, la cual, hasta cierto punto, como se ha mostrado en la tabla 2 y la ilustración 2, se ha concretado a lo largo de dos décadas en la posibilidad efectiva de, principalmente, la ejecución de políticas públicas en las tres áreas consideradas. Ahora bien, el hecho de haber concentrado el gobierno autonómico el proceso y esfuerzo descentralizador, hace que en realidad tal estructura se vea limitada. Parece pues que la dinámica entre Junta de Andalucía y gobiernos municipales se resuelve a través de un proceso de interdependencia, pues en algunos casos la división del trabajo político, esto es, el diseño y ejecución de la política, se realiza de forma independiente por cada administración (cementerio, servicios funerarios, ordenación del tráfico de vehículos, promoción y gestión de viviendas), pero en la mayoría de ellos la actividad a realizar es compartida, bien en su diseño (prevención y extinción de incendios, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, ordenación de tráfico de vehículos y de disciplina urbanística), bien en su ejecución (servicios sociales, medio ambiente, deporte, salud, turismo, etc.).

Entre las razones de este proceso de interdependencia pueden aducirse dos, apuntadas aquí a modo de hipótesis y como avance de investigaciones que están actualmente en marcha¹⁵. Una de ellas se referiría a la concentración de los recursos de poder en manos principalmente del órgano político regional (legislativo y ejecutivo). En concreto, el poder que le confiere la posibilidad de legislar, el acceso a recursos económico-financieros, y el recurso simbólico de ubicar el ejercicio de poder principalmente en las CCAA o mesogobiernos a partir del proceso de descentralización llevado a cabo en España (no sin razón a España se la conoce como el Estado de las Autonomías).

Otra posible explicación de los procesos de interdependencia busca factores explicativos más allá de los lindes territoriales nacionales. En concreto, a partir de los procesos de 'glocalización' y el nuevo orden económico mundial, basado en la

15 Bajo el proyecto Bienestar y Sociedad Política Local se han llevado a cabo hasta ahora varias fases de investigación. Pueden consultarse los resultados en AAVV (2004a, 2004b); Navarro, Ramírez y Villarán (2004); Pitt (2005).

deslocalización de capitales, nuevas tecnologías que dinamizan flujos de información e intercambio, entre otras, el Estado vaciaría de contenido en parte el ejercicio de la política económica, por lo que esta se localizaría ahora en mayor medida en los municipios, las ciudades. Así, las decisiones políticas se formarían en base a acuerdos de colaboración, entre la sociedad civil y el gobierno, pero a su vez entre diferentes niveles de gobierno, dando, por tanto, lugar a procesos de interdependencia¹⁶.

Para realizar, pues, un ejercicio de comprensión más allá de la descripción realizada en este documento, habría que atender a otras cuestiones, como por ejemplo, la riqueza del municipio, o la importancia de los partidos políticos en la estructuración de las relaciones entre regional y local, y observar hasta que punto las realidades de los municipios andaluces siguen una tendencia globalizadora o en cambio están insertas en dinámicas políticas nacionales.

16 Sobre los cambios en la economía mundial y sus efectos en las ciudades Sassen (1991, 1994). Sobre los procesos de interdependencia entre actores gubernativos Mayer (2003) y Seller (2002).

BIBLIOGRAFÍA

- AGRANOFF, R. y RAMOS, J.A. (1998): "La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales", en Agranoff, R. y Bañón, R.: *El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, IVAP, pp. 55-104.
- AA. VV. (2004a): Bienestar y Sociedad Local. Un estudio sobre el gobierno y administración municipales. Los municipios andaluces. Documento de Trabajo BySL_0004a. Sevilla: CSP (UPO) .
- AA.VV. (2004b): Bienestar y Sociedad Local. Un estudio sobre el gobierno y administración municipales. Los municipios de diez mil o más habitantes. Documento de Trabajo BySL_0004b. Sevilla: CSP (UPO)
- AAVV (2001) *Nuevo Régimen Local, Tomo 1*, Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- AAVV (2001a): *Memento práctico. Administrativo 2002-2003*. Madrid: Francis Lefebvre, S.A.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (1997): "Problemas políticos y administrativos de los municipios españoles", en Alba, C.R. y Vanaclocha, F.J.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 301-320.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. (1995): *Introducción al régimen local español*, Granada, CEMCI.
- BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (1993): "Gobierno y administración pública", en Del Campo, S.: *Tendencias sociales en España (1960-1990)*, Bilbao, Fundación BBV, pp. 199-222.
- BLASCO DÍAZ, J. L. (2003): *Ordenanza Municipal y ley*. Madrid: Civitas.
- BULPITT, J.G. (1983): *Territory and Power in the United Kingdom*, Manchester, Manchester University Press.
- CARPIO, M (2000): "El objetivo constitucional de la suficiencia financiera de los ayuntamientos: situación y perspectivas", en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Número extraordinario, julio 2000, pp. 10-17.
- CARRILLO, E. (1998): "El gobierno y la administración local en el estado de las autonomías", en Agranoff, R y Bañón, R.: *El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, IVAP, pp. 181-204.
- CLARK, G. L. (1984): "A Theory of Local Autonomy", en *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2), pp. 195-208.
- CLARKE, M. and STEWART, J. (1985): *Local Government and the Public Services Orientation*, Luton, LGTB.
- (1989): *The Future for Local Government: Issues for Discussion*, Local Government Training Board.

- CLARKE, S.E. (Ed.) (1989): *Urban innovation and Autonomy: Political Implications of Policy Change*, Newbury Park, CA, Sage.
- CIFA (1998): *Mapa de los servicios personales locales*, Barcelona, CIFA.
- DENTE, B. (1985): *Governare la frammentazione. Stato, regioni et enti locali in Italia.*, Bologna, Il Mulino.
- ELAZAR, D.J. (1998): "Tendencias de desarrollo institucional en España y el mundo", en Agranoff, R. y Bañón, R.: *El estado de las autonomías. ¿Hacia un nuevo federalismo?*, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 21-30.
- FANLO LORAS, A. (1990): *Fundamentos constitucionales de la autonomía local: el control sobre las corporaciones locales: el funcionamiento del modelo constitucional de la autonomía local*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- GARCÍA RUBIO, F. (2003): *Elementos de organización municipal*. Madrid: Dynkinson, D.L.
- GOETZ, E.G. (1993): "The New Localism From a Cross-National Perspective", en Goetz, E.G. y Clarke, S.E.: *The New Localism. Comparative Urban Politics in a Global Era*, London, Sage, pp. 199-221.
- GOLDSMITH, M. (1990): "Local Autonomy: Theory and Practice", en King, D.S. y Pierre, J.: *Challenges to Local Government*, London, Sage, pp. 15-36.
- (1995): "Autonomy and City Limits", en Judge, D.; Stoker, G. y Wolman, H. (eds.): *Theories of Urban Politics*, London, Sage, pp. 228-252.
- GURR, T.R. and KING, D.S. (1987): *The State and the City*, Chicago, University of Chicago Press.
- KRIESI, H.P. (1992): "El contexto político de los nuevos movimientos sociales en Europa occidental", en Benedicto, J. y Reinares, F.: *Las transformaciones de lo político*, Madrid, Alianza, pp. 115-157.
- LE GALÈS, P. et Harding, A. (1996): "Villes et états", en Wright, V. et Cassese, S.: *Le recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 160-188.
- LLISET BORRELL, F. (2001): *Manual de Derecho Local*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- LLISET, F. y LÓPEZ, J.A. (2002): *Reglamento de servicios de las corporaciones locales*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.
- M.A.P. (1997): *Informe económico-financiero de las administraciones territoriales en 1997*, Madrid, Ministerio de Administración Pública.
- MADERA, R.M. (2000): «Instrumentos financieros de la política regional:2000-2006», en *Revista de Estudios Locales (CUNAL)*, Número extraordinario, julio de 2000, pp. 150-162.
- MARCOS OYARZUM, F.J. (2000): *Nuevo escenario de poderes en la administración local municipal*. Navarra: Aranzadi.

- MORATA, F. (1997): «El estado de las autonomías», en Alcántara, M. y Martínez, A.: *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 121-150.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2006): *Informe Económico-Financiero de las Administraciones Territoriales 2003*. Madrid: MAP.
- MAYER, MARGIT (2003): "Post-Fordism City Politics", en Amin, Ash, *Post-Fordism, a Reader*. Malden (Massachusetts): Blackwell Publisher Inc
- NAVARRO YÁÑEZ, C.J. (1998): *El Nuevo Localismo. Municipio y democracia en la sociedad global*, Córdoba: Diputación de Córdoba.
- NAVARRO, C.J y RAMÍREZ, M. A. (2000) 'Autonomía y gobierno local en perspectiva comparada. El caso de la Unión Europea y Latinoamérica', en *Revista de Humanidades*, nº 100, 273-287
- NAVARRO, C.J., RAMÍREZ, M.A. y RULL, L. (2003) The Structure of Opportunities to New Localism and "Glocalization": Meso-Level Political and Cultural Factors, en Entrena, Francisco (ed.) *Local Reactions to Globalization Processes*, New York: Nova Science Publisher, 169-90.
- NAVARRO, C.J.; RAMÍREZ, M.A. y VILLARÁN, A. (2004) Algunos aspectos sobre la gobernanza local. Gobierno municipal en contextos multi-nivel. Documento de Trabajo BySL_0004c. Sevilla: CSP (UPO).
- NICKSON, R. A. (1995): *Local Government in Latin America*, London, Lynne Rienner Publishers.
- NIETO, A.M. y GUERRERO LOZANO, (2001): *Los entes locales municipales entre política y la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PAREJO ALFONSO, L. (1997): "El régimen jurídico de la administración local, hoy", en Alba, C.R. y Vanaclocha, F.J.: *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial de Estado, pp. 345-404.
- PITT MARTÍNEZ, Cecilia (2005): "Implicación de los niveles de gobierno en la prestación de política públicas: los casos de servicios sociales y urbanismo". Documento de Trabajo BySPL_0105. Sevilla: CSP (UPO).
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. (1996): *La Carta Europea de la Autonomía Local: su significación en el ordenamiento jurídico español*. Barcelona: Bayes Hmnos.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. (1998): "Las medidas para el desarrollo del gobierno local en España y sus implicaciones con la Carta Europea de Autonomía Local", en *Comunicación presentada en el III Congreso del CLAD*. Madrid, septiembre.
- SÁNCHEZ GOYANES, E. (2000): *La potestad normativa del municipio español: ordenanzas, reglamentos, planes urbanísticos, normas*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

- SASKIA SASSEN (1991). *The Global City*, Princeton; Oxford:Princeton University Press.
- SASKIA SASSEN (1994): *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks; London; New Delhi: Pine Forge Press.
- SELLERS, JEFFREY M. (2002): *Governing from Below. Urban regions and global economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SMITH, G. (1972): *Politics in Western Europe. A Comparative Analysis*, London, Heinemann Educational Books.
- SUBIRATS, J. (1997): "Gobierno local y políticas públicas. Apuntes en la España de los noventa", en Alba, C.R. y Vanaclocha, F.J.: *El sistema político local. un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III y Boletín Oficial del Estado, pp. 405-414.