

PONENCIAS

Seminario  
**La Autonomía Local en Andalucía**

Gerardo Ruiz Rico-Ruiz  
Manuel Medina Guerrero  
PN01/10



El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

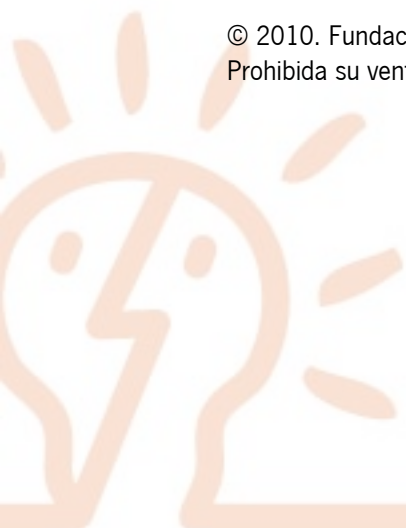
El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

**Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprografía, magnética o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Centro de Estudios Andaluces.**

**Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad**

© 2010. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Consejería de Presidencia. Junta de Andalucía  
Prohibida su venta.



## ÍNDICE

- 3**                    **Algunas perspectivas del Gobierno Local tras las reformas estatutarias**  
*Gerardo Ruiz Rico-Ruiz*  
*Universidad de Jaén*
- 14**                    **La autonomía financiera de las entidades locales**  
**La situación actual en Andalucía**  
*Manuel Medina Guerrero*  
*Universidad de Sevilla*



---

## **Algunas perspectivas del Gobierno Local tras las reformas estatutarias**

*Gerardo Ruiz Rico-Ruiz*

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Jaén



## **ALGUNAS PERSPECTIVAS DEL GOBIERNO LOCAL TRAS LAS REFORMAS ESTATUTARIAS.**

**Gerardo Ruiz-Rico Ruiz**  
**Catedrático de Derecho Constitucional**  
**Universidad de Jaén**

### **1.- La estatutorización de la Autonomía local y sus efectos**

Las reformas estatutarias llevadas a cabo, o en vías de aprobación, están suponiendo un proceso de “interiorización” del régimen local en los ordenamientos autonómicos de varias Comunidades. El tradicional equilibrio –o “bifrontismo”- en esta materia ha empezado a inclinarse en favor de un mayor protagonismo competencial y regulativo de las entidades subestatales. De este modo, los Estatutos han cobrado un protagonismo especial a la hora de definir y concretar un marco constitucional caracterizado por su extraordinaria ambigüedad e indeterminación jurídicas.

Sin embargo, al tratarse de un espacio competencial todavía fronterizo y compartido por el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA), la recepción estatutaria de elementos sustanciales del modelo local necesita ser completado por las coordenadas que marque el legislador básico para asegurar unos mínimos de homogeneidad territorial en su configuración normativa. Para evitar disfunciones como las que se han producido con las reformas estatutarias -y su eventual incompatibilidad con una Constitución territorial intocable hasta ahora- habría sido conveniente haber hecho un esfuerzo por sintonizar ambos procesos.

Esa oportunidad se torna necesidad a la vista de las condiciones en que se va a aplicar en adelante la Ley de bases de 1985. En primer lugar debido a su propia y natural obsolescencia, que exige de una vez la actualización de buena parte de su articulado para adaptarlo a una realidad municipal y provincial bien diferente de la que existía en el momento de promulgarse. De otra parte, la aparición de nuevas fuentes normativas (Estatutos, leyes autonómicas de régimen local), con las cuales debe llevarse a cabo una inevitable coordinación legislativa entre instituciones (Estado, CCAA) que comparten competencialmente esta materia. Por último, la futura legislación básica del gobierno y la Administración local tiene que servir para evitar una excesiva heterogeneidad normativa, compensando en parte la ampliación del espacio competencial que asumen sobre esta materia las Comunidades a partir de las reformas estatutarias.

Obviamente ambos procesos legislativos (reforma de los Estatutos y reforma de la Ley de Bases) responden a ritmos distintos, en base a las estrategias políticas que les sirven de impulso. Pero no podemos dejar de subrayar que sería preciso adoptar una secuencia lógica que evitara distanciarlos excesivamente en el tiempo, para eludir a su vez los problemas de compatibilidad jurídica que pudieran llegar a plantearse entre normativas que requieren una imprescindible armonización.

Las revisiones del marco legislativo fundamental del régimen local tienen que alcanzar sin duda también al plano financiero, mucho más cuando en la presente situación de crisis

económica las dificultades de financiación de las haciendas locales pueden conducir a una crisis institucional, seguida de una crisis de legitimidad democrática ante la imposibilidad de hacer frente a las demandas de los ciudadanos.

Las reformas de los Estatutos consolidan la inversión de una tendencia jurisprudencial que había empezado ya a producirse en la doctrina del Tribunal Constitucional (TC). A partir de la Sentencia 240/ 2006 el TC –primera resolución que resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local- empieza modificar una línea de interpretación hasta ese momento bastante homogénea, que había convertido a la ley de bases de régimen local en el canon normativo de referencia para identificar la noción constitucional de la Autonomía local. Como decimos, hasta entonces y sin fisuras doctrinales significativas, el TC identificaba lo básico en materia de régimen local, esto es, la atribución al Estado de una competencia de carácter instrumental, sin reconocimiento explícito por otra parte en la CE, sino derivado a partir de la competencia del artículo 149-1º-18, con aquellos elementos sustantivos (organizativos, competenciales, institucionales) en los que se puede reconocer el principio de la autonomía local.

Esta comprensión “centralizadora” del sistema constitucional de división de competencias sobre un ámbito material, irreconocible de forma directa para el Estado, significó la asunción para la ley básica de un papel que no le podía corresponder. Nos referimos a la configuración de esa normativa estatal como principal garantía de la autonomía local frente a potenciales violaciones o interpretaciones restrictivas procedentes de la legislación autonómica (M.Zafra).

Pero la función que juega en el sistema de fuentes la legislación de carácter básico no puede ser “recreada” ni siquiera por la jurisprudencia constitucional para paliar en parte la indefinición del marco constitucional. La normativa básica no debe cumplir el objetivo sustantivo que se le ha asignado, y que su finalidad es otra bien distinta: asegurar unos mínimos de homogeneidad jurídica, desde el punto de vista territorial, en el régimen jurídico de la Administración local.

De ahí la trascendencia que tiene la “estatutorización” del régimen local. Más allá de ampliar la capacidad de las Comunidades para introducir singularidades territoriales en aquél, los Estatutos se convierten en instrumentos normativos idóneos para garantizar el principio constitucional de la autonomía local. Desde una posición jerárquica superior, situados en el denominado “bloque constitucional”, las normas estatutarias fijan un concepto de autonomía local que queda fuera de la disponibilidad del legislador sectorial, no sólo autonómico sino también estatal.

En este sentido, la autonomía local se configura como una doble garantía, constitucional y estatutaria, cuya configuración y desarrollo legal no puede soslayar unos límites competenciales, a la vez que unos mínimos autoorganizativos e institucionales, en los cuales aquélla se concreta y define.

La revalorización que experimenta en el plano estatutario la frágil – normativamente- autonomía constitucionalizada de los entes locales inclina la balanza del “bifrontismo” hacia las CCAA, de forma que el régimen jurídico de estas entidades territoriales ya no va a tener en la ley de bases el marco legislativo de referencia. Por el contrario, el punto de mira de los Gobiernos y

Administraciones locales se va a centrar en la legislación autonómica que establezca las pautas generales de su funcionamiento y relaciones interinstitucionales en cada Comunidad Autónoma.

Los argumentos de esta posición se apoyan en el despliegue normativo con que los nuevos Estatutos –los ejemplos catalán y andaluz son los más representativos- ofrecen una regulación bastante detallada de los catálogos de competencias municipales propias o “nucleares”. Se convierten así en parámetros sustantivos que delimitan el perfil de los espacios competenciales de las demás Administraciones territoriales, en reglas de atribución funcional de obligado cumplimiento no sólo para las leyes ordinarias (estatales y autonómicas), sino de igual modo para la ley básica, presente y futura, del Estado.

La eficacia jurídica de la Autonomía local va a ser complementada con la afirmación del principio de subsidiariedad, como criterio fundamental de articulación de las relaciones entre los entes locales y la Comunidad Autónoma. A diferencia de otros países, donde la subsidiariedad ha adquirido carta de naturaleza constitucional, sea de forma explícita (Italia) o implícita (Alemania), la incorporación de este principio en España al bloque de la constitucionalidad se produce vía estatutaria. En todo caso, el efecto que genera en la comprensión y delimitación competencial de la autonomía local es homologable al que tendría de haberse plasmado en una regla constitucional, ya que opera con análoga intensidad frente al legislador básico y sectorial. La versión “descendente” de este principio favorece una interpretación extensiva de las responsabilidades municipales, en cuanto regla de aplicación global sobre cualquier materia que conecte con la idea del interés municipal y sobre la cual el ente local disponga de suficiente capacidad de gestión. Asimismo, la estatutorización del principio de subsidiariedad tiene un valor añadido desde el punto y hora que proporciona cobertura jurídica suficiente a una eventual “descentralización” de las competencias autonómicas hacia la esfera político-institucional local, habilitando amplias operaciones de transferencia o cesión que, sin menoscabar la titularidad, supongan una transformación en profundidad de los mecanismos de ejercicio de las atribuciones estatutarias de la Comunidad Autónoma.

Por último, la autonomía local experimenta una notable revalorización a partir del diseño estatutario de instrumentos donde se crean espacios o “vehículos” institucionales donde se garantizan unos índices imprescindibles de colaboración entre entes locales y Comunidad. De este modo, se va a plasmar por primera vez también una versión *cooperativa* del principio de autonomía territorial, cuya potencialidad esencial consiste en la apertura de cauces para el diálogo político e interadministrativo. Además, en aquellos casos –como el Consejo de Concertación Local en Andalucía- de organismos de composición mixta, es previsible proponer fórmulas “consensuadas” de interpretación que permitan armonizar intereses emergentes de la autonomía local y la autonomía regional.

## **2.- Algunos problemas en torno a una posible construcción territorial “diferencial”**

Uno de los aspectos potencialmente problemáticos de la disciplina estatutaria de la autonomía local se refiere al grado de “diferencialidad” que aquélla puede llegar a introducir en el modelo de gobierno local. La cuestión afecta por añadidura a la relación entre dos categorías de fuentes normativas –la ley básica estatal y el Estatuto de Autonomía- que hasta hora no habían presentado elementos de conflictividad significativos en la jurisprudencia constitucional.

La dificultad más relevante en el plano tanto jurídico como político se presenta a propósito de la creación de las Veguerías por la Generalidad de Cataluña, mediante ley autonómica que desarrolla la estructura organizativa territorial prevista en el Estatuto aprobado en el 2006.

En efecto, una de las novedades más importantes de la nueva norma estatutaria ha sido la denominada “interiorización” autonómica de los entes locales en el sistema institucional de la Generalidad. Esa integración de los entes locales como parte orgánica de la Comunidad Autónoma se puede constatar, a efectos jurídico-formales incluso, por la ubicación que reciben los preceptos estatutarios sobre gobierno local (Capítulo VI, dentro del Título II, de las instituciones).

Desde una perspectiva competencial, debemos anotar que la Generalidad ostenta una competencia de carácter exclusivo, lo que implica por tanto plena potestad sobre la organización territorial de la Comunidad (art.151, EAC); con una precisión funcional que conviene igualmente subrayar, ya que esa atribución comprende “en todo caso”, entre otras competencias, “la determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña”. El único límite explícitamente señalado por el Estatuto a esta, en teoría, extraordinaria potestad autoorganizativa en la esfera territorial dispuesta a favor de la Comunidad sería el respeto que aquélla debe mantener en su ejercicio del principio constitucional de la autonomía local. La mención específica a los artículos 140 y 141 de la norma fundamental sugiere claramente que no sólo de la autonomía municipal se convierte en criterio de la autolimitación del espacio competencial autonómico, sino de igual modo la garantía institucional autonomía provincial que se plasma, por el segundo de los preceptos constitucionales referidos, en una determinada y concreta entidad local.

Así pues, de esta especial forma de armonización entre una competencia material autonómica respecto de una garantía constitucional sustantiva se puede colegir fácilmente que la primera no estaría, en ningún caso exenta de límites. Probablemente éstos no se encuentran –o no se quiere expresar así al menos en el Estatuto- en la legislación básica del Estado, sino en unos principios constitucionales, cuyo contenido esencial no puede ser “patrimonializado” por un legislador en concreto. Pero el silencio estatutario no significa la desaparición de los condicionamientos constitucionales que afectan a la configuración de la provincia como entidad local, y menos aún su condición de institución necesaria dentro de la estructura institucional del Estado.

Este tipo de entidad local de naturaleza supramunicipal no deja de regularse en el resto de los nuevos Estatutos como parte de la organización territorial de las respectivas CCAA, aunque con diferentes graduaciones en torno al relieve político y competencial. Mientras algunas estatutarias mantienen todavía un tono marcadamente *provincialista* (Andalucía o Valencia), otras por el contrario proponen un modelo que, sin sustituir al actual (Cataluña), se inclina hacia otras fórmulas alternativas de comarcalización (Aragón).

No obstante, comienza a abrirse paso un debate cada vez más intenso sobre la oportunidad de conservar el modelo provincial en el marco de la Constitución territorial. En este sentido, el ejemplo de lo que está ya ocurriendo en Italia ofrece el necesario referente comparado donde medir una tendencia o evolución futura hacia la transformación en



profundidad de esta entidad local, o simplemente su permuta por otra figura “intermedia” entre el municipio y la Comunidad Autónoma que cubra las necesidades supramunicipales –o de municipios de pequeña dimensión - que en la actualidad satisface la provincia. En efecto, en aquel país se ha llegado a presentar una propuesta de reforma constitucional orientada a la desaparición de una entidad que se valora negativamente desde muchos puntos de vista; tanto por su carácter artificioso y falta de arraigo histórico como por carecer de una vinculación efectiva con la realidad socioeconómica del territorio o la escasa participación política que despierta en las elecciones provinciales (T.Groppi).

El contexto constitucional que regula esta entidad local tiene notables similitudes con la regulación que lleva acabo la CE de su homóloga en nuestro país. Por ejemplo, cuando define a la provincia como división territorial de las funciones estatales; o bien al reservar a la ley estatal –lo mismo que el artículo 141 de la CE- la eventual modificación de los límites territoriales de las provincias, lo que produce sin duda un efecto de rigidez y potencial inadaptación a las transformaciones que se produzcan en la realidad socioeconómica. Por otro lado, las últimas reformas constitucionales en Italia han supuesto la consagración del principio de subsidiariedad local y, en consecuencia, la implantación como regla básica al máximo rango jurídico de la atribución de una competencia “universal” de funciones administrativas a favor del *comune* (municipio). Este principio no opera sólo ante o frente las Administraciones estatal y regionales, sino que también limita funcionalidad de la provincia, al otorgar una preferencia de actuación a la entidad territorial más próxima al ciudadano.

En torno a la posibilidad de implantación de una organización territorial diferenciada en Cataluña con la creación de la Veguerías se pueden mantener posiciones diversas. Según Tornos Mas, las tesis se alinean a favor o en contra de la constitucionalidad de esta nueva entidad supramunicipal, en función de la interpretación estatutaria que se defienda. La primera opción plantearía la hipótesis de una eventual “co-existencia” de la veguería con la provincia, de difícil, si no imposible encaje constitucional y tampoco estatutario, sobre la base de un pronunciamiento bastante explícito del artículo 91-3º del Estatuto que prevé la sustitución de las Diputaciones Provinciales por los llamados Consejos de Veguerías. Una segunda alternativa, de igual modo potencialmente inconstitucional, es aquella que predica la desaparición de la provincia como entidad local y su “sustitución” por la veguería; sin embargo, parece que no sería ésta una versión correcta desde el punto de vista estatutario ya que –como se ha puntualizado con anterioridad- la norma básica autonómica se refiere únicamente a la sustitución de la estructura organizativa (diputación provincial) y no a la entidad local propiamente.

Por último, y en un esfuerzo doctrinal por legitimar la implantación de a Veguería en Cataluña se ha promovido una interpretación “conforme a” Constitución, en virtud de la cual se considera que aquélla sólo sería una manera diferente de denominar a la provincia en este Comunidad Autónoma. Ciertamente la posición que “identifica” en lo sustantivo las dos modalidades terminológicas de llamar a una misma entidad local, y por tanto –colegimos- también una estructura organizativa sustancialmente igual (Diputación provincial y Consejo de Veguería) encuentra un fundamento estatutario más sólido que las dos anteriores propuestas. No cabe duda de que la propia CE, contempla una hipótesis como ésta en su artículo 141-2º, al reconocer que el gobierno de la provincia corresponde a las diputaciones provinciales “u otras corporaciones de carácter representativo”. Sin embargo, pensamos que la aceptación de la hipótesis interpretativa de la “identificación” encierra en sí misma una potencial contradicción, o cuanto menos cierta incoherencia. Porque si la veguería es la provincia en Cataluña, sólo que

con distinta denominación, entonces deja de ser una verdadera institución local autonómica, para seguir siendo la misma entidad local sobre la que incide fundamentalmente la legislación básica del Estado, tanto en lo que respecta a los espacios competenciales de los que dispone, como en la fórmula electoral en que se determina su composición. El legislador autonómico carecería por tanto de una competencia exclusiva para su configuración institucional, y en todo caso se encontraría siempre limitado por la prescripción constitucional que impone la colaboración del legislador estatal “cualificado”, para aprobar mediante ley orgánica –no sirve a estos efectos el propio Estatuto- la posible alteración de los límites territoriales provinciales que existen actualmente en Cataluña.

### **3.- Indicadores esenciales del nuevo Estatuto andaluz en materia de organización territorial**

Una de las novedades más significativas en el ámbito de la organización territorial que introduce el nuevo Estatuto del 2007 fue la aprobación de una futura ley de régimen local para la Comunidad Autónoma. En su artículo 98 se ha previsto el contenido que debe regular esta norma legislativa, sin que falten en él ninguna de las materias posibles sobre las que recae la competencia autonómica en esta materia (art. 60, EAA): las relaciones interadministrativas (entre entes locales y entre éstos y la Junta de Andalucía, las técnicas de cooperación y colaboración, las diferentes fórmulas asociativas que pueden promover los municipios y, por último –aunque indirectamente o por remisión- la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales. Finalmente, el Estatuto implanta en este precepto un principio que debe inspirar la regulación general del régimen local andaluz, al imponer la toma en consideración de los diferentes aspectos de la diversidad municipal (demográfica, geográfica, funcional, organizativa y sobre todo de capacidad de gestión), que condiciona, en consecuencia, la libertad del legislador en la regulación concreta aquél haga sobre la dimensión cooperativa como competencial de los entes locales.

Dentro del perfil institucional que propone el Estatuto del gobierno local sobresale en primer lugar la tipificación –en exclusiva- del municipio como “entidad local básica” –en exclusiva la organización territorial en Andalucía. Ni la provincia – pese a su carácter necesario- ni ninguna otra entidad local de naturaleza voluntaria reciben esa calificación.

Al municipio se le otorga además *“plena autonomía en el ámbito de sus intereses”*, una fórmula quizás algo imprecisa, pero que pone de manifiesto ya la intención del estatuyente de reservar espacios competenciales a esta entidad local fuera del alcance de las demás Administraciones que operan sobre el mismo territorio. No obstante, el complejo sistema de división de competencias que se ha diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía conduce de manera invariable a la imposibilidad de diseñar mecanismos de boqueo o “blindaje” que excluyan del todo al Estado y la Comunidad del campo de acción de los municipios.

Esta concurrencia de funciones sobre una mismas materias se predica incluso de forma algo más intensa respecto de la –sólo teórica- *“plena capacidad”* que se reconoce asimismo a los municipios en la esfera autoorganizativa (artículo 91-3º, EAA); en este punto la modulación, o limitación cabría denominarla también, se ha previsto explícitamente mediante remisión a lo que dispongan sobre la materia *“las disposiciones generales establecidas en la ley”*. Quizás por este

motivo se puede explicar el hecho de que el Estatuto no haya entrado a regular, ni ofrece tampoco, posibles especialidades en el modelo de gobierno municipal en Andalucía, abandonando claramente esta materia competencial en favor del legislador ordinario estatal, para mantener de este modo una simetría plena con el diseño organizativo contemplado en la legislación básica del Estado.

En lo que respecta a las competencias municipales, el Estatuto andaluz se incorpora a la tendencia marcada por otros Estatutos igualmente sometidos a revisión, al delimitar aquellas esferas materiales imprescindibles para asegurar la autonomía municipal. Su artículo 92 introduce la noción de competencias mínimas o “nucleares”, gracias a la cual resulta viable articular un instrumento eficaz de garantía de la autonomía local frente a futuras vulneraciones que pueda sufrir desde y por la legislación sectorial (estatal y autonómica).

No obstante, los problemas de delimitación funcional (Estado, Comunidad Autónoma, entes locales) no llegan a desaparecer del todo por el hecho de que el Estatuto reconozca expresamente un “núcleo competencial propio” a los municipios. En efecto, en el catálogo de competencias “competencias propias” del artículo 92-2º de los Ayuntamientos se pueden reconocer sin dificultad toda una serie de materias sobre las que recaen atribuciones, de carácter exclusivo incluso, a favor de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, esa calificación (competencias propias) tiene que interpretarse siempre de conformidad con lo que establezcan la legislación específica (“en *los términos que determinen las leyes*”), donde en definitiva se define su alcance preciso.

La virtualidad, pues, de este *núcleo competencial* de los municipios radica principalmente en garantizar unas potestades mínimas sobre una serie de campos materiales inventariados en el Estatuto. Ese espacio funcional mínimo no sólo queda fuera de la autonomía regulativa de que dispone habitualmente el legislador, sino que además vincula y somete esa potestad legislativa a un susceptible control judicial, cuando se proyecta sobre ámbitos materiales que atribuidas también –aunque no reservado en exclusiva- a las entidades locales. Una posible interpretación de esa ausencia de exclusividad autonómica efectiva permite sostener que la intención del estatuyente ha sido proporcionar a los municipios, una capacidad de actuación “preferente” de los entes locales en aquellas materias señaladas en el catálogo del artículo 92.

Por otra parte, el Estatuto mantiene la tónica ya marcada en el anterior texto en relación con la Provincia (art. 96), con una definición que sigue resultando ambigua en cuanto a su naturaleza institucional (ente local con personalidad jurídica propia, formada por la agrupación de municipios). Acepta su condición de entidad necesaria pero no *básica* y elimina, por su total inaplicación en la práctica, aquella originaria concepción –prevista en el primer Estatuto (artículo 4-4º)- de la provincia como demarcación territorial encargada de articular la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Junta de Andalucía. Asimismo no llega a mencionarse, al igual que tampoco lo hacía la redacción primitiva, la definición que de aquélla hace la CE como “división territorial” para el cumplimiento de las actividades del Estado. Parece por tanto, que la entidad provincial se ha desvinculado del carácter bifronte con que en un principio fue concebida constitucional y estatutariamente.

Pero seguramente la principal innovación que aporta el Estatuto andaluz se centra en el enunciado de unas “funciones propias” de la provincia. Si el texto original de 1981 únicamente

hacía referencia a las que podían serle atribuidas mediante ley estatal y autonómica, o bien las delegadas por la Comunidad Autónoma, el nuevo Estatuto incluye una relación de competencias de la Diputación en las que se resume la noción de “interés provincial”: coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con municipios (en especial, los de población inferior), junto a la prestación de servicios de carácter supramunicipal.

Pero en el marco de las relaciones interinstitucionales que establece el artículo 96-4º del Estatuto se localiza un problema de validez constitucional, desde el instante en que aquél otorga a la Comunidad Autónoma una potestad de coordinación sobre todas las competencias estatutariamente reconocidas a favor de la provincia, incluidas aquéllas que se definen por ese mismo precepto como “propias” (coordinación municipal, asesoramiento y cooperación a los municipios, servicios supramunicipales). Se trata por tanto de un modelo de control que puede alcanzar a la “oportunidad” en el ejercicio por la diputación provincial de sus funciones características o propias, lo que implicaría una restricción contraria a la autonomía provincial reconocida por la CE.

Por último, el Estatuto no reconoce a la provincia materias competenciales que cabría denominar como “sustantivas”. Sus funciones siguen siendo fundamentalmente de carácter instrumental y “subsidiario” (coordinación, asistencia, cooperación), que sólo indirectamente abarcan ámbitos materiales; es decir, el ejercicio de competencias sustantivas por la Diputación no incluye nunca la transferencia de la titularidad de la competencia, que permanece dentro del espacio funcional que deriva del principio de la autonomía municipal. Por otro lado, la posibilidad de que aquéllas puedan hacerse cargo de espacios funcionales significativos, en base a la conexión con los “interés peculiares de la provincia”, es una hipótesis prevista igualmente en el Estatuto, que se articula mediante el mecanismo de la atribución legislativa (ley básica del Estado o ley autonómica).

#### **4.- La futura Ley de Autonomía Local de Andalucía en el sistema de fuentes constitucional y estatutario**

El desarrollo legislativo de las previsiones estatutarias en materia de organización territorial ha tenido ya una plasmación concreta en dos iniciativas presentadas por el Gobierno de la Junta durante esta legislatura en el Parlamento andaluz: Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía y Proyecto de Ley de participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma.

Se trata –en especial el primero de los proyectos- de una normativa que podría caracterizarse de “básica” o principal desde el punto de vista del ordenamiento autonómico. Primero porque responde a la evidente pretensión de establecer un marco normativo general y de referencia obligada sobre la noción estatutaria de la autonomía local, que ha de ser respetado en todo momento por el legislador sectorial andaluz. Por otra parte, esta superioridad normativa viene garantizada por la especialidad procedimental –aprobación por mayoría cualificada-reservada en el Estatuto para esta ley. La relación pues entre ambas categorías legislativas no se articula sobre la base del principio de competencia material sino del principio de jerarquía.

Esta naturaleza de norma interpuesta –entre Estatuto y ley sectorial- en un plano autonómico deja abiertos, sin embargo, algunos interrogantes respecto de su armonización con el legislador básico y la legislación sectorial estatales. El cuadro normativo y relacional entre las leyes que operan en materia local se hace más complejo al aparecer un tipo de ley autonómica que aspira a “homologarse” a la ley básica del Estado, mediante la señalización igualmente de unos indicadores generales que no pueden ser obviados por las leyes que afecten a las competencias y funciones de los entes locales en Andalucía.

La forma en que interactúan las relaciones entre ordenamientos (estatal y autonómico) adopta una configuración que podríamos denominarla como una doble pirámide “introvertida”, en donde entran en juego seis fuentes normativas de distinta naturaleza jurídica: constitucional, cuasiconstitucional o estatutaria, legislativa “básica” (Estado y Comunidad Autónoma) y legislativa sectorial (estatal y autonómica). Los criterios que rigen esa relación no son fáciles de delimitar de una manera exacta y absolutamente previsible en términos de seguridad jurídica. No obstante, es indudable que la primera y fundamental regla de articulación es aquella que sanciona la supremacía de la Constitución sobre el resto de las categorías de normas que juegan en este campo material. Pero la funcionalidad efectiva del texto constitucional resulta limitada por el déficit regulativo de aquél a la hora de regular y desarrollar la noción competencial de autonomía local, y ofrecer apenas un reducido esquema de cómo se debe estructurar orgánicamente aquélla en el conjunto del territorio nacional.

En todo caso, creemos que la aparición dentro de este espacio material (régimen local) de dos nuevos instrumentos regulativos (Estatuto y Ley autonómica “básica”/general) –inéditas al menos en cuanto a la intensidad y grado de precisión jurídica- supone una modificación inevitable de las pautas que imponía hasta ahora el principio de la “bifrontalidad”.

A partir del momento en que el Estatuto ofrece una versión competencial del principio constitucional de la autonomía local, delimitada por un catálogo de materias y funciones municipales de carácter nuclear y mínimo, está condicionando al mismo tiempo a la ley básica del Estado cuando establece los elementos esenciales que aseguran una homogeneidad jurídica, desde una perspectiva territorial, para esa misma garantía constitucional. En cierto modo, pues, al “interiorizarse” en el Estatuto aspectos esenciales del modelo territorial, la ley de bases va a ser sustituida por aquél, en la función de establecer el desarrollo normativo del contenido “básico” –entendido aquí como “esencial” desde el punto de vista sustantivo- de la autonomía local, para conservar únicamente un cometido de carácter instrumental orientado a la fijación de unos mínimos de uniformidad del régimen local.

La segunda novedad que se incorpora al sistema de fuentes del régimen local radica en la potencialidad que van a tener las leyes “genéricas” sobre autonomía local, aprobadas por los respectivos parlamentos autonómicos; en especial si cuentan con una cobertura estatutaria explícita y suficientemente concreta para determinar el sistema competencial de los municipios y demás entidades locales. En este sentido sería aconsejable que no se produzcan contradicciones con la legislación básica del Estado, ya que una hipótesis de esta naturaleza generaría un potencial conflicto a su vez entre aquellas normas -Estatuto y Ley de Bases- que constituyen el fundamento y el límite, respectivamente, de la ley autonómica.

La hipotética colisión, por último, entre ésta y la legislación sectorial debería quedar resuelta otorgado una preferencia aplicativa de la primera, ya que es en esta ley de régimen local

de la Comunidad donde se encuentra regulado el cuadro normativo “esencial” del principio constitucional, y ahora estatutario también, de la autonomía local. Se fijan y concretan allí las competencias propias o nucleares que reconoce el Estatuto a los entes locales; en consecuencia la ley sectorial está obligada a respetar esos espacios materiales y funciones atribuidas por mandato estatutario. El problema, y de este modo la mayor dificultad para alcanzar una solución a la necesaria coordinación normativa que requiere este modelo de fuentes, puede llegar de la posible contradicción con una ley sectorial aprobada por el Estado que incorpore atribuciones funcionales a favor de otras Administraciones territoriales (Estado o CCAA), con el consiguiente desapoderamiento competencial en perjuicio de las entidades locales. Esta hipótesis cuenta con dos tipos de argumentos para dar una respuesta adecuada. De un lado, la ley sectorial no puede conculcar los contenidos competenciales de la ley autonómica en la medida en que ésta deriva directamente, y representa el desarrollo del “contenido esencial” del principio de la autonomía local. En segundo lugar, el Estatuto otorga y delimita una competencia a favor del legislador “básico” autonómico, que comprende en su ejercicio la definición de las atribuciones y las relaciones de los entes locales con otras Administraciones, y que representa un límite impuesto desde el bloque competencial de constitucionalidad a las leyes del Estado.





---

**La autonomía financiera de las entidades locales**  
**La situación actual en Andalucía**

*Manuel Medina Guerrero*

Catedrático de Derecho Constitucional

Universidad de Sevilla



***La autonomía financiera de las entidades locales***  
***La situación actual en Andalucía***

**Manuel Medina Guerrero**  
**Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Sevilla**

Entre las numerosas novedades que incorpora el reformado Estatuto de Autonomía para Andalucía, la regulación detallada que efectúa de los gobiernos locales constituye sin duda uno de sus rasgos más significativos en comparación con el anterior texto estatutario; regulación que, obviamente, se proyecta a los dos pilares esenciales sobre los que se erige todo nivel de gobierno, a saber, las competencias y la financiación.

Por lo demás, y no por obvio está de más reseñarlo, la función que el estatuyente atribuye a los gobiernos locales en el entramado institucional no se concibe como mera proyección o *longa manu* de la Comunidad Autónoma, sino como la propia de entes dotados de autonomía constitucionalmente protegida. Pues, al fin y al cabo, el nuevo Estatuto andaluz, como en general los Estatutos reformados en esta última etapa, se caracterizan por regular con mayor detenimiento la esfera local; y ello no sólo con el objetivo de revitalizar sus relaciones con la Comunidad Autónoma –mitigando así el “carácter bifronte” del régimen local-, sino también para incrementar las garantías de la autonomía local en el bloque de la constitucionalidad<sup>1</sup>. La referencia a la inexcusable observancia de la autonomía local garantizada por la Constitución y la Carta Europea de la Autonomía Local con la que se abre, en el art. 89.2, el Título III (“Organización territorial de la Comunidad Autónoma”) ya advierte de la intencionalidad del estatuyente; y así lo atestiguan las restantes y numerosas invocaciones a la autonomía local que jalonan el Estatuto.

Pues bien, entrando ya derechamente en materia, puede afirmarse que las disposiciones del nuevo Estatuto en materia de Hacienda local se acomodan razonablemente a lo que cabe esperar de un nivel de gobierno investido ya *ex Constitutione* de autonomía. Ya el artículo 191, con el que se abre la Sección Tercera del Capítulo III del Título VI (“Haciendas locales”), comienza reconociendo en términos genéricos el principio de autonomía en el ámbito financiero (art. 191.1) para más tarde proyectarlo específicamente a la esfera tributaria y a la vertiente del gasto (art. 191.2). Y vuelve poco después a aparecer el principio de autonomía como un límite de la capacidad autonómica de tutela financiera de los entes locales (art. 192.3).

Aunque, quizás, incluso más relevantes que estas referencias explícitas a la autonomía financiera local, sean otros preceptos estatutarios que vienen a incorporar específicos compromisos o garantías que, a fin de cuentas, son los que prefiguran el perfil último que tendrá el nivel local de gobierno en la estructura territorial de Andalucía. Pero vayamos por partes. Comencemos por el principio; y el principio en materia de financiación local ha de ser el mecanismo de **participación de los Entes locales en los ingresos tributarios autonómicos** que

---

<sup>1</sup> Tomás Font Llovet, *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008, especialmente pág. 199 y ss.



contempla el art. 192.1 del Estatuto. Y debe ser necesariamente el principio porque, lisa y llanamente, es una exigencia constitucional. “Las haciendas locales –dice el art. 142 CE– deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. La participación en los tributos autonómicos se configura constitucionalmente, pues, como una fuente de ingresos obligatoria, incardinada, además, directamente a la consecución de la suficiencia en la financiación de las *competencias propias* de los Entes Locales. Debe, pues, operar (debió operar desde el principio) como uno de los pilares esenciales del sistema hacendístico local. Sabemos que no ha sido así, y que continúa siendo una obligación constitucional aún no satisfecha con alcance general en el Estado Autonómico. Importa, en cualquier caso, subrayar que esa obligación constitucional de financiar vía participación en tributos sólo se proyecta a los entes constitucionalmente necesarios (municipios, provincias e islas); de tal suerte que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas están constreñidos a abrir este mecanismo a otros entes locales que éstas puedan crear en el marco de sus competencias. De hecho, la financiación de comarcas o de cualquier otro ente local intermedio que creen las Comunidades Autónomas correrá a cargo de éstas, pues el compromiso del Estado –como queda dicho– se circunscribe a proveer a la financiación de los entes necesarios.

De otro lado, pese a su laconismo, el art. 142 CE se inclina claramente por rechazar un modelo de hacienda local en el que las subvenciones tengan una presencia significativa, toda vez que la categoría “participación en tributos” es un concepto bien perfilado en Federalismo fiscal y Derecho Comparado, caracterizado por las siguientes notas: 1º) Ha de constituir una fuente de financiación ordinaria y estable de las Entidades locales, lo que exige que su existencia no dependa únicamente de la Ley de Presupuestos; máxime cuando la misma está constitucionalmente llamada a proveer los recursos precisos para financiar sus competencias. 2º) Ha de proporcionar unos recursos “previsibles” o “predeterminables” con un mínimo horizonte temporal, a fin de que los municipios y provincias puedan planificar sus políticas de gasto con la suficiente antelación. Y 3º) debe tratarse de una fuente suministradora de ingresos de libre disposición, ya que la afectación de los mismos a concretos fines menoscabaría manifiestamente la autonomía financiera en la vertiente del gasto, la cual, como tantas veces ha recordado el Tribunal Constitucional, forma parte del núcleo constitucionalmente protegido de la autonomía local.

Pues bien, cabe afirmar sin temor a errar que la redacción definitiva del nuevo Estatuto, al regular esta fuente de ingresos, da un cabal cumplimiento a las referidas exigencias constitucionales. “Una ley regulará –dice el art. 192.1– la participación de las Entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado”.

El precepto reconoce, de una parte, en términos inequívocos la libre disponibilidad de estos recursos para los gobiernos locales. Se respeta, así, la autonomía de gasto local que impone tanto el art. 142 CE como la propia Carta Europea de la Autonomía Local. En efecto, su artículo 9.1 reconoce el derecho a la suficiencia de ingresos para hacer frente a las competencias propias, pero no a cualquier tipo de suficiencia; en puridad, como se desprende de su tenor literal, lo que se garantiza es el *derecho a tener unos ingresos propios que sean suficientes e incondicionados*. “Las Entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer

libremente en el ejercicio de sus competencias”. Se establece, así, la regla general de que, en el desempeño de sus competencias propias, deben los Entes locales disfrutar de la potestad de disponer libremente de sus recursos; regla que no se ve desplazada ni siquiera en el caso de que se articulen procedimientos de compensación o nivelación u otras medidas equivalentes destinados a proteger a los Entes locales financieramente más débiles, ya que dichos “procedimientos y medidas no deben reducir la libertad de opción de las Entidades locales en su propio ámbito de competencia” (art. 9.5 CEAL)<sup>2</sup>.

En segundo término, al conectar esta fuente de ingresos con las Entidades locales en términos genéricos, está reconociendo a las provincias como inmediatas beneficiarias del mismo<sup>3</sup>. La afirmación –por obvia- puede causar alguna perplejidad, habida cuenta de que nadie duda de que el art. 142 de la Constitución las incluye como destinatarias de las participaciones en tributos estatales y autonómicos. Y, sin embargo, era conveniente explicitar este aspecto, toda vez que, sorprendentemente, la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por el Parlamento de Andalucía, apartándose del mandato constitucional, únicamente contemplaba a los municipios como posibles beneficiarios:

“Art. 189.1 Una Ley regulará la participación de los **Ayuntamientos** en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado. **Dicha ley fijará los criterios para su distribución, entre los que primará la población**”<sup>4</sup>.

Como es obvio, a fin de restaurar en su integridad las previsiones constitucionales, las Cortes Generales modificaron el precepto, sustituyendo la sola referencia a los “Ayuntamientos” por la genérica a las “Entidades locales”, con la evidente finalidad de incluir bajo su ámbito de cobertura a las provincias. De este modo, no sólo se daba cabal cumplimiento al mandato derivado directamente del artículo 142 CE, sino que también se satisfacía las exigencias que impone al respecto la propia LHL (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), que, como no podía ser de otra manera, también contempla el mecanismo de participación en los ingresos tributarios autonómicos como una fuente de financiación necesaria de las provincias. Así, su art. 2.1 dispone que “la hacienda de las entidades locales *estará* constituida” por diferentes recursos, entre los que se mencionan las participaciones en los tributos de las Comunidades Autónomas (letra c); y su art. 39.2 insiste en que dichas entidades “*participarán* en los tributos propios de las Comunidades Autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos Parlamentos”. Y, en fin, refiriéndose ya explícitamente al nivel provincial, su artículo 131 recuerda que “la hacienda de las provincias *estará* constituida por los recursos expresados en el artículo 2 de esta Ley...”.

<sup>2</sup> Diferentes estudios sobre las disposiciones de contenido financiero de la CEAL pueden consultarse en Francisco Caamaño Domínguez (coord.), *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003.

<sup>3</sup> Manuel Medina Guerrero, “Comentario al artículo 142”, *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwers, Madrid, 2009, pág. 2147 y ss.

<sup>4</sup> En negrita, lo que sería modificado o suprimido por las Cortes Generales.

Y no debe soslayarse que la LHL constituye un punto de referencia de obligado cumplimiento para el legislador autonómico. En efecto, el nuevo Estatuto conserva en lo fundamental el esquema de distribución de competencias en materia de financiación local trazado por el texto estatutario originario, de tal suerte que, ahora al igual que antes, las atribuciones de la Junta de Andalucía al respecto sólo pueden ejercitarse “en el marco de la regulación general del Estado... y dentro de las bases que dicte el Estado de acuerdo con el artículo 149.1.18ª de la Constitución” (artículo 60.3). Únicamente, por tanto, es posible la intervención legítima de la Comunidad Autónoma en esta esfera si se respeta, de una parte, los preceptos de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local que afecten a la materia financiera y, de otro lado, si tal intervención se acomoda a lo dispuesto en la Ley reguladora de las Haciendas Locales (Ley 39/1988); ley esta última cuyo carácter complementario de la Ley de Bases fue reiteradamente destacado en su Exposición de Motivos (II). Esta específica función constitucional que desempeña la Ley estatal de Haciendas Locales ha sido, por lo demás, explícitamente reconocida por el Tribunal Constitucional:

“[...] el marco legal del ejercicio de la autonomía financiera, en lo que a los entes locales se refiere, es la LHL, como ámbito de actuación en el desarrollo y consecución de la autonomía local... En este sentido, si la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dotó parcialmente de contenido a la estructura local española, posteriormente, la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, procedió a su desarrollo, al no haberse culminado por la primera la ordenación del sector local de forma íntegra, por cuanto la materia relativa a la actividad financiera sólo puede ser regulada en algunos de sus aspectos generales. Tanto una como otra norma configuraron un marco legal dirigido a dotar a las entidades locales, no sólo de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (art. 137 CE), sino también de un sistema de recursos dirigidos a la consecución de su suficiencia financiera (art. 142 CE), integrado fundamentalmente por la existencia de una serie de tributos propios y por la participación en los del Estado (art. 2 LHL). Ha sido la LHL la que ha concretado –como opción del legislador en un momento dado- los recursos financieros de las entidades locales en orden a la consecución de su suficiencia como medio de alcanzar la autonomía constitucionalmente proclamada para la gestión de sus intereses” [STC 104/2000, FJ 5].

Dicho sea de otro modo: El legislador autonómico encuentra en la LHL una suerte de canon o parámetro de constitucionalidad que no puede orillar ni, mucho menos, transgredir. Sencillamente, como se afirmó en la STC 150/1990 (FJ 11), con cita de las SSTC 87/1985, 137/1986 y 27/1987, la Ley de Haciendas Locales “ha de tenerse en cuenta para la resolución” de las controversias constitucionalmente relevantes que se susciten en el ámbito de las relaciones financieras con las Entidades locales.

En tercer lugar, el art. 192.1 del Estatuto también permanece fiel al mandato constitucional en lo relativo a los recursos autonómicos objeto de participación. Pues, al igual que reza el art. 142 CE, la participación ha de articularse, genéricamente, sobre los “tributos de la Comunidad Autónoma”, categoría integradora tanto de los impuestos propios como de los impuestos cedidos por el Estado, total o parcialmente. De hecho, la dicción del nuevo Estatuto tiene la ventaja de que ayuda a superar el malentendido creado por el desafortunado art. 39 de la LHL de 1988 (y que se mantiene en el art. 39 del vigente Texto Refundido), que vincula la

participación exclusivamente con los “tributos propios” de las Comunidades Autónomas. Una lectura restrictiva del texto constitucional que, si ya era reprochable en el año 1988, cuando la Hacienda autonómica se configuraba esencialmente como una Hacienda de transferencia y el Estado conservaba la integridad de la recaudación de las principales figuras del sistema impositivo, resulta lisa y llanamente inadmisibile en la etapa actual, en la que el modelo de financiación en cierta medida se ha *germanizado*, en el sentido de que se articula en torno a unos *impuestos comunes* cuyo derecho a la recaudación se comparte por los tres niveles de gobierno (IRPF, IVA, impuestos especiales)<sup>5</sup>.

El art. 192.1 del Estatuto –decía- viene a superar esa lectura restrictiva, pues desvincula la participación de los “tributos propios” autonómicos y lo relaciona con los “tributos autonómicos” en general, con lo que manifiestamente se pretende incluir a la figura de los tributos cedidos por el Estado. En efecto, cada vez que el estatuyente quiere referirse a los tributos establecidos, creados, directamente por la Comunidad Autónoma, siempre añade, sin excepción alguna, el calificativo de “propios”. Y, así, de “tributos propios” habla el artículo 176.2 a) del Estatuto para referirse a los establecidos por la Comunidad Autónoma al enumerar los recursos integrantes de la Hacienda de la Junta de Andalucía; y el artículo 180.1 hace otro tanto cuando precisa las competencias normativas y de gestión que tiene la Junta respecto de los creados por ella; y, en fin, también habla de “tributos propios” como categoría diferente a los tributos cedidos cuando el art. 181.2 del Estatuto acota las facultades de gestión de la Agencia Tributaria de Andalucía. En fin, no cabe la menor duda de que, si se hubiera querido ceñir el mecanismo de participación en los tributos a los impuestos creados por la Comunidad Autónoma, el art. 192.1 hubiese utilizado la expresión “tributos propios” en lugar de la genérica “tributos” que efectivamente utiliza. Pero, claro está, esta decisión hubiese supuesto asumir una lectura restrictiva y de difícil encaje en el marco del art. 142 CE.

En suma, según hemos comprobado, el art. 192.1 del Estatuto realiza una lectura constitucionalmente adecuada del mecanismo de participación en los ingresos tributarios autonómicos. Por otro lado, conviene apuntar que dicho artículo lo conceptúa como un “fondo de nivelación municipal”, con lo que se excluye de raíz la posibilidad de que la distribución de estos recursos se efectúe únicamente con base en el criterio de recaudación territorial, y pueda así satisfacerse más adecuadamente el principio de solidaridad. Por lo demás, el Estatuto – como parece razonable- no prejuzga ni condiciona qué criterio o criterios de necesidad habrán de utilizarse para realizar el reparto del fondo entre los diferentes Entes locales; de tal suerte que el legislador autonómico dispone de un amplísimo margen de libertad de configuración política para optar por la población y/o cualquier otro índice que estime pertinente (dispersión geográfica, necesidades de infraestructuras y equipamiento, número de unidades escolares, etc.). No deja desde luego de ser significativo a este respecto que las Cortes Generales suprimiesen la

<sup>5</sup> Tras la reforma de la LHL de 2002, que introdujo la participación territorializada de las provincias y los municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia en dichos impuestos, se palió siquiera modestamente la absoluta “falta de conexión entre los modelos de financiación autonómica y local” que había caracterizado hasta entonces la configuración de la Hacienda en el Estado de las Autonomías. (Javier Suárez Pandiello, “La nueva financiación local: ¿Un modelo permanente?”, en Medina Guerrero/Arroyo Gil, coords., *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2005, pág. 118)

referencia que aparecía en el texto aprobado por el Parlamento andaluz según la cual debía primarse el criterio de la población; supresión con la que se ha venido a ampliar sustancialmente el margen de libertad de decisión del legislador autonómico.

Inmediatamente después de regular en los términos conocidos el mecanismo de participación en los tributos autonómicos, el art. 192.2 prosigue: “Adicionalmente la Comunidad Autónoma podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas”. Con este art. 192.2, el nuevo Estatuto continúa la línea trazada por la CEAL en lo relativo al papel que pueden desempeñar las **subvenciones** en la financiación de los Entes locales. Naturalmente, la Carta no excluye *a radice* la posibilidad de que se concedan a las Entidades locales subvenciones destinadas a una finalidad concreta, pero sólo se conciben como un mecanismo de financiación de “carácter excepcional y complementario” -al margen de las fuentes de ingresos ordinarias y estables llamadas a satisfacer el mandato de suficiencia financiera, como lo son inequívocamente la participación en los tributos-, del que además se requiere que no constriña en demasía el margen de maniobra del ente beneficiario: “En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las Entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las Entidades locales, en su propio ámbito de competencia” (art. 9.7). Dada esta concepción amplia de la autonomía de gasto que asume la Carta Europea de la Autonomía Local, se comprende por qué las Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa no dejen de exhortar que una parte sustancial de los recursos locales no debe quedar afectada a utilizaciones específicas (así, la Recomendación de 19 de enero de 2005).

Como es obvio, esta función absolutamente accesoria que la CEAL atribuye a las subvenciones en la financiación local no puede ser soslayada; y mucho menos puede ser ignorada en el caso de Andalucía, dado el **singular papel que juega la CEAL en nuestro marco estatutario**. Pero vayamos por partes. Hasta la aprobación del nuevo Estatuto, la CEAL tenía la virtualidad de operar como instrumento hermenéutico para determinar el alcance de la autonomía local constitucionalmente consagrada. Ciertamente, el Tribunal Constitucional había contradicho la tesis doctrinal más ambiciosa, según la cual la Carta sería un integrante más del bloque de la constitucionalidad, de tal modo que la ley que vulnerase algunas de sus disposiciones podría ser declarada, por este solo motivo, directamente inconstitucional. Y es que, a juicio del Alto Tribunal, la Carta no puede servir, *per se*, de parámetro de constitucionalidad de las leyes: sencillamente, «los Tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal (SSTC 49/1988, FJ 14º; 28/1991, FJ 5º y 254/1993, FJ 5º)» [STC 235/2000, FJ 11º]. Pero si la Carta no podía considerarse *sic et simpliciter* integrante del bloque de la constitucionalidad, lo que sí resultaba irrefutable es que la misma puede resultar de utilidad para terminar de perfilar el alcance de la autonomía configurado por las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad. Así se desprende, de una parte, de la jurisprudencia constitucional, que se cuida de invocar en este contexto los pertinentes preceptos de la Carta (así, por ejemplo, SSTC 235/2000, FJ 11º y 159/2001, FJ 4º); y así se infiere igualmente de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha asumido sin ambages dicha función hermenéutica de la Carta Europea de la Autonomía Local. De cuanto llevamos dicho, se hace evidente que el alcance constitucional de la autonomía local ha de interpretarse a la luz de la Carta, debiendo por ende traerse a colación necesariamente por los operadores jurídicos cuando se planteen dudas acerca



de la eventual vulneración de dicha autonomía. Se trata de una función hermenéutica tan incontrovertida que, incluso, en alguna ocasión el Tribunal Constitucional ha recurrido sin más a un precepto de la Carta para integrar el contenido de una determinada dimensión o vertiente de la autonomía local constitucionalmente garantizada (STC 233/1999, FJ 11, en relación con el art. 9.3 CEAL).

Pues bien, como adelantaba, aun siendo sin duda muy relevante esta tradicional función de la CEAL como auxilio hermenéutico para delimitar el alcance de la autonomía local constitucionalmente protegido, el nuevo Estatuto ha dado un paso más allá en el afianzamiento de su virtualidad jurídica. En efecto, dados los términos con que se expresa su artículo 89.2, pocas dudas hay que albergar acerca de que nuestro Estatuto ha asumido la “plena europeización” de la autonomía local:

“La Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa básica de desarrollo, *con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local*”

Parece evidente que la norma estatutaria incorpora formalmente las garantías de la autonomía local establecidas en la propia CEAL; hace verdaderamente suyos sus contenidos, sin matices e incondicionalmente. Las garantías consagradas en dicho Tratado, pues, además de tener el valor que les corresponde por estar incluidas en esa fuente del Derecho autónoma, se transustancian en verdadero contenido estatutario.

O para decirlo en términos más rigurosos: el art. 89.2 del Estatuto andaluz incorpora la técnica de la remisión normativa, de acuerdo con la cual la llamada “norma de remisión” se refiere a otra a fin de integrar en su contenido el objeto de remisión (las garantías de la autonomía local de la CEAL)<sup>6</sup>. Además, la disposición estatutaria vendría a operar como una “remisión dinámica”, esto es, como una remisión que se entiende efectuada a la redacción vigente que tenga en cada momento la norma objeto de remisión. Por el contrario, la “remisión estática” sería aquella que se entiende realizada a un texto normativo en la concreta redacción que tenía en el momento de aprobación de la norma de remisión, de tal modo que cualquier modificación ulterior de aquél -incluyendo su derogación- se considera enteramente irrelevante. Pues bien, por más que la determinación de cuándo nos hallamos en presencia de una remisión estática o dinámica sea una cuestión de interpretación en función de los específicos términos en que se realice, importa destacar que, en caso de duda, no se presume la remisión estática<sup>7</sup>. Y, ciertamente, a mi juicio, pocas dudas hay que albergar acerca de que se trata de una remisión dinámica, lo que garantizaría la “adecuación automática a los cambios futuros de la regulación objeto de remisión”<sup>8</sup>, y en consecuencia la protección estatutaria dependerá de las diferentes modificaciones que vaya experimentando el reiterado Tratado internacional.

<sup>6</sup> Pablo Salvador Coderch, “Las remisiones”, en GRETEL *Las formas de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986, pág. 224.

<sup>7</sup> Pablo Salvador Coderch, “Las remisiones” *cit.*, pág. 235.

<sup>8</sup> Pablo Salvador Coderch, “Las remisiones” *cit.*, pág. 229.

En resumidas cuentas, si con carácter general la CEAL no puede operar obviamente como parámetro autónomo de juridicidad de las leyes –aunque juegue un relevante papel hermenéutico en la delimitación del alcance de la autonomía local constitucionalmente protegida-, en el caso de Andalucía sí ejercería una función de parámetro directo de control del legislador, toda vez que el transcrito artículo 89.2 EAA contiene una norma de remisión y, por ende, hace suyo el entero contenido de la CEAL, transustanciándose sus previsiones en norma estatutaria.

En este contexto normativo, es evidente que el Estatuto no cierra el paso al empleo de las subvenciones condicionadas por parte de la Comunidad Autónoma para desarrollar sus políticas. Pero, sencillamente, como se desprende del propio tenor literal del art. 192.2 del Estatuto, que emplea la expresión “colaboración financiera”, la utilización de su poder de gasto ha de desenvolverse en el marco de un entramado de relaciones de cooperación. Y es que, de acuerdo con el esquema típico del Federalismo cooperativo, que el Estatuto claramente propicia con el art. 192.2: Todos los niveles de gobierno, en el marco de sus respectivas esferas competenciales, actúan concertadamente a fin de conseguir un objetivo común que ninguno de ellos podría satisfacer con igual eficacia actuando por separado. Por lo demás, huelga insistir en que las relaciones cooperativas que impulse la Comunidad Autónoma mediante el empleo de su “mayor Presupuesto” habrán de partir de la premisa del respeto de las esferas competenciales ajenas. Así se desprende de la prolija jurisprudencia constitucional que se ha ido pergeñando a propósito del “poder de gasto” del Estado respecto de las competencias autonómicas, y que en buena medida se entiende por el Tribunal Constitucional trasladable, *mutatis mutandis*, a las relaciones con los gobiernos locales. En efecto, desde la STC 237/1992 se entiende aplicable a éstos, en lo esencial, la doctrina sobre autonomía de gasto acuñada inicialmente respecto de las Comunidades Autónomas (SSTC 109/1998, FJ 10 y 48/2004, FJ 10). Todo ello sin olvidar la concepción estricta del “poder de gasto” autonómico que viene sosteniendo el Tribunal Constitucional, en cuanto ceñido rigurosamente a su ámbito competencial (SSTC 14/1989, FJ 2, 13/1992, FJ 7 y 331/1993, FJ 2 D)<sup>9</sup>.

Esta somera incursión por las disposiciones estatutarias que afectan a la financiación local quedaría, sin embargo, incompleta si no hiciéramos alguna referencia al **principio de lealtad institucional**. Un principio que estructura con alcance general la organización territorial de Andalucía (art. 90), pero que está llamado a desempeñar una especial función en el marco de las relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y las Entidades locales. En línea con el significado tradicional de la obligación de comportamiento leal propia del federalismo germánico -según la cual cada nivel de gobierno, en el ejercicio de sus competencias, ha de tomar en consideración los intereses de los otros niveles y del Estado en su conjunto-, nuestro principio de lealtad institucional se traduciría en la exigencia de que las decisiones que adopten la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales no soslayen las repercusiones financieras que las mismas pueden suponer para las restantes Administraciones.

---

<sup>9</sup> Véase, recientemente, Germán Fernández Farreres, “Las entidades locales ante la actividad de fomento mediante subvenciones de las Comunidades Autónomas”, *Cuadernos de Derecho Local*, 21, 2009.

Y así lo ha entendido, en efecto, el estatuyente, que ha venido a recoger expresamente la operatividad del principio en la esfera financiera. De una parte, proyectándola a los recursos de naturaleza tributaria de los Entes locales: “Las modificaciones del marco normativo de la Comunidad Autónoma que disminuyan los ingresos tributarios locales habrán de prever la compensación oportuna” (art. 192.6). Y, de otro lado, previendo explícitamente la virtualidad del principio en los supuestos de modificación del orden competencial en sentido descendente<sup>10</sup>. Y lo ha hecho incluso reiteradamente, puesto que, si el art. 93.1 del Estatuto ya contempla que toda transferencia o delegación de competencias en los Ayuntamientos exige “la necesaria suficiencia financiera para poder desarrollarla”, el art. 192.7 recuerda esta obligación con un mayor alcance al extenderla a la generalidad de los Entes locales: “Cualquier atribución de competencias irá acompañada de la asignación de recursos suficientes”. Y si bien es cierto que nuestro Estatuto no es en este extremo tan garantista como el catalán, en el que la aportación de los medios suficientes se configura como una condición necesaria para que entre en vigor la transferencia competencial (art. 219.3), no es menos verdad que nada impide que esta específica garantía pueda incorporarse a una futura Ley andaluza reguladora del régimen local.

Como tampoco cabría nada que objetar –antes al contrario- si, dando un paso más en el principio de lealtad institucional, se decidiese extender su virtualidad a aquellos supuestos en que el legislador autonómico no amplía el radio competencial de los Entes locales, sino que les impone determinadas exigencias de las que se derivan inevitablemente cargas financieras. En paralelo con la práctica normativa que ha comenzado a abrirse paso en algunos Länder alemanes especialmente en los últimos años<sup>11</sup>, podría establecerse en la Ley reguladora del régimen local la regla de que la Comunidad Autónoma no puede imponer a los Entes locales obligaciones que entrañen nuevos gastos o la ampliación de los ya existentes si no resuelve simultáneamente la provisión de los recursos económicos precisos para hacer frente a las nuevas cargas financieras.

— — — — —

Hasta aquí llegan las referencias al marco estatutario que delimita los límites y posibilidades de la autonomía financiera local en nuestra Comunidad Autónoma. No es éste obviamente el momento de realizar un examen detallado de los Proyectos de Ley presentados recientemente en el Parlamento y que inciden de plano en el tema que nos ocupa, a saber, el Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía y el Proyecto de Ley reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>12</sup>. No podemos, sin embargo, resistirnos a la tentación de hacer algún comentario a vuelapluma en relación con algunos aspectos concretos de ambos textos.

<sup>10</sup> Véase Manuel Medina Guerrero, *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2004

<sup>11</sup> Art. 71.3 de la Constitución de Baden-Württemberg; art. 83.3 de la Constitución de Baviera; art. 49.4 de la Constitución de Renania-Palatinado; art. 78.3 de la Constitución de Renania del Norte-Westfalia.

<sup>12</sup> BOPA 392, 5 de febrero de 2010.



Por lo que hace al proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía, cabe destacar que –al menos parcialmente- incorpore la antes mencionada garantía prevista en el Estatuto de Cataluña, según la cual se considera condición *sine qua non* de la efectividad del traspaso competencial la aportación por parte de la Comunidad Autónoma de los medios económicos precisos para hacer frente a las nuevas cargas financieras. Digo recepción parcial porque sí se contempla expresamente en relación con la encomienda de gestión (art. 23.2) y la delegación de competencias (art. 19.2), pero no se recoge con claridad respecto de los casos de transferencia competencial (art. 17). Asimismo, es digno de mención el hecho de que se proyecte el principio de lealtad institucional a los supuestos en que la Junta de Andalucía incrementa las atribuciones de los entes locales: “En el caso de que la Comunidad Autónoma de Andalucía –dice el artículo 25 del Proyecto- asigne a las entidades locales servicios o funciones que entrañen nuevos gastos o la ampliación de los ya existentes, acordará simultáneamente la dotación de los recursos económicos para hacer frente a las nuevas cargas financieras”. Aunque, claro está, también podría llevarse más allá la virtualidad del principio, protegiéndose la situación financiera de las entidades locales también frente a las leyes autonómicas que, sin suponer una ampliación de las tareas que ya realizan los municipios y provincias, les imponen sin embargo nuevos gastos o la ampliación de los gastos ya existentes. Por último, para terminar ya con las referencias al Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía, creemos que éste es el lugar indicado para que se regule con algún detalle las relaciones de colaboración financiera, toda vez que el Proyecto se limita prácticamente a reiterar los términos del Estatuto (art. 24.2). Sería deseable, pues, que en la tramitación parlamentaria se desarrollase este precepto a fin de delimitar con mayor precisión los límites y posibilidades que ha de tener la Junta de Andalucía en materia de subvenciones condicionadas.

Pero, sin duda, lo más problemático de los Proyectos presentados en lo que se refiere a su adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía tiene que ver con los beneficiarios del Fondo, tal y como éste ha quedado configurado en el Proyecto de Ley reguladora de la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Pues, en realidad, por más que de una lectura apresurada de este Proyecto pueda inferirse lo contrario, lo cierto es que el Fondo sólo financia a los municipios, quedando por tanto excluidas del mismo las provincias. Veamos lo que quiero decir con algún detenimiento.

En realidad, esta apreciación se desprende ya de la lectura del art. 3 del Proyecto, que se dedica precisamente a regular el “ámbito subjetivo del Fondo”, toda vez que su párrafo primero dice así: “Participarán del Fondo todos los municipios de Andalucía”, sin más. Ninguna referencia se hace, pues, a las provincias como posibles destinatarias del mismo. Y acto seguido el art. 3.2 clasifica a los municipios en cuatro grupos en función de su población: -grupo 1: municipios de menos de 5000 habitantes; -grupo 2: municipios con población comprendida entre 5000 y 19.999 habitantes; grupo 3: municipios con población comprendida entre 20000 y 49999 habitantes; grupo 4: municipios de 50000 habitantes o más.

Es cierto, no obstante, que si se sigue leyendo dicho art. 3 puede llegar a una conclusión diferente. En efecto, su apartado 5 y último concluye: “Cuando una provincia asuma la gestión de servicios financiados con cargo a la participación de alguno o algunos de los municipios pertenecientes a los grupos 1 y 2, se actuará conforme a lo establecido en el artículo 18”. Un par de consideraciones suscita de inmediato la lectura del precepto. En primer término, que la vinculación provincial con el Fondo se circunscribe a los municipios de menos de 20.000 habitantes. En segundo lugar, plantea un interrogante de orden técnico: ¿Cómo se sabe cuáles

son los servicios municipales financiados por el Fondo? ¿No se configura acaso como una fuente de recursos incondicionados que vendrían a sumarse al volumen total de ingresos municipales de libre disposición y, por tanto, no afectos a unos concretos servicios? Pero no nos desviemos de nuestro camino adentrándonos por senderos colaterales; vayamos a la norma a la que se remite el art. 3.5, esto es, al artículo 18 del Proyecto de Ley. Y el primer párrafo de este artículo establece lo que sigue: “Cuando una provincia asuma la gestión de servicios financiados con cargo a la participación de alguno o algunos de los municipios pertenecientes a los grupos 1 y 2, el importe correspondiente será abonado por la Administración de la Junta de Andalucía a la provincia, con cargo a la participación de cada uno de los municipios afectados en el Fondo”.

El precepto ya va perfilando el alcance exacto de la participación de las provincias en el Fondo: 1º) Se circunscribe a una fracción de su ámbito competencial. Así es; recordemos que el Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía distingue entre competencias de asistencia a los municipios (art. 11) y competencias materiales de las provincias (carreteras, archivos, museos e instituciones culturales de ámbito o interés provincial, art. 15). Y que, a su vez, las competencias de asistencia a los municipios se escinde en tres categorías: asistencia técnica (art. 12), asistencia económica (art. 13) y asistencia material (art. 14). Pues bien, de todo este elenco competencial sólo la competencia de asistencia material se conecta con el Fondo. Extremo éste que ya suscita dudas de constitucionalidad, toda vez que el art. 142 CE y el art. 192.1 del Estatuto imponen el carácter incondicionado de los recursos suministrados por esta vía, prohibiendo en consecuencia que se vinculen exclusivamente a la financiación de concretos ámbitos competenciales. Todo ello sin olvidar que no se trata tan sólo de que únicamente se conecte el Fondo con una fracción de las competencias provinciales, sino que, además, solamente se proyecta a la asistencia material que presten las provincias a unos específicos grupos de municipios (de menos de 20000 habitantes).

Pero hay más: decía líneas arriba que, pese a lo que pudiera desprenderse de una primera lectura somera del Proyecto de ley de participación, en puridad las provincias no eran cabalmente beneficiarias del Fondo. ¿En qué puede fundamentarse esta valoración? En el propio Proyecto de Ley, cuyo art. 18.2 establece: “Para ello [esto es, para que las provincias que asumen la gestión de servicios de municipios de menos de 20.000 habitantes puedan acceder a los recursos del Fondo] será necesaria la previa autorización por parte de los Plenos de las corporaciones municipales afectadas, con indicación expresa de la cuantía a detraer de su respectiva participación en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía”. En esta disposición se condensa cuál es el verdadero ámbito subjetivo del Fondo, a saber, estrictamente municipal: La eventual recepción de sus recursos por las provincias depende enteramente de la voluntad de los municipios, únicos titulares del derecho a obtenerlos frente a la Junta de Andalucía. En resumidas cuentas, el Proyecto de ley de participación no asegura en modo alguno, ni tan siquiera incentiva, que un solo euro del Fondo termine en las arcas provinciales.

¿Alguien puede seriamente sostener que esta regulación respeta el mandato constitucional del art. 142 CE, el art. 192.1 del Estatuto y los arts. 2.1, 39.2 y 131 de la Ley de Haciendas Locales, que exigen que la participación en los ingresos autonómicos sea una fuente de financiación obligatoria, permanente e incondicionada de las provincias?

Los juristas que se inclinan por una respuesta afirmativa tendrán, desde luego, ocasión de lucir aquí sus habilidades.