

Crónica Parlamentaria

El proyecto de Ley de Autonomía local de Andalucía¹

La Mesa del Parlamento andaluz, en sesión de 3 de febrero de 2010, acordó enviar a la Comisión de Gobernación el Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía y abrir el plazo de quince días hábiles, a partir de su publicación, para la presentación de enmiendas a la totalidad². Comenzaba así su andadura parlamentaria la iniciativa que, sin temor a error, puede considerarse la más relevante de la presente legislatura. De una parte, porque incide de plano en la configuración y alcance de un entero nivel de gobierno; y, en segundo término, porque se trata del primer Proyecto de Ley elaborado por una Comunidad Autónoma en desarrollo directo de los nuevos Estatutos de Autonomía, que han venido a modificar sustancialmente, no ya –con ser importante– las relaciones de las Comunidades Autónomas con municipios y provincias, sino la propia concepción de los gobiernos locales. Nadie puede dudar, en efecto, como señala la Exposición de Motivos, que la reforma de nuestro Estatuto “constituye un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local” (I). Ciertamente, puede afirmarse que tras esta segunda fase estatuyente ni su posición institucional ni las funciones que están llamados a desempeñar en el seno del Estado de las Autonomías serán las mismas que bajo el anterior marco estatutario. Y al legislador andaluz corresponderá el mérito –y la responsabilidad– de ser el primero en llevar a la práctica el “programa” trazado por el estatuyente, marcando así la pauta al resto de los Parlamentos autonómicos en una tarea que habrán ineludiblemente de afrontar en el corto o medio plazo.

¹ El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “La organización territorial de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía”. Este proyecto, con número de referencia PRY062/09, ha sido financiado íntegramente por la Fundación Centro de Estudios Andaluces en la 5ª edición de la Convocatoria de Ayudas a Proyectos de Investigación.

² BOPA 392, de 5 de febrero de 2010.

Y no se trata, ciertamente, de una empresa fácil: el estatuyente ha puesto el listón muy alto al legislador, pues inequívocamente ha confeccionado un *Estatuto decididamente municipalista*. Decisión que, lejos de ser motivo de extrañeza, no viene sino a enlazar con la línea evolutiva claramente perceptible en el espacio político de nuestro entorno, en el que se tiende a fortalecer la posición de los gobiernos locales llevando las garantías de su autonomía a las normas dotadas del máximo rango jurídico posible. Así se desprende inequívocamente de la reforma del Título V de la Constitución italiana acometida el año 2001 (legge costituzionale de 10 de octubre, n. 3), o de la aún más reciente modificación de la Ley Fundamental de Bonn efectuada en 2006³. Se trata de una corriente tan intensa, que ha afectado incluso al ámbito de la Unión Europea. Si ya en la década de los noventa comenzó a hablarse del fenómeno de la “europeización” de la autonomía local⁴, evocando con ello la creciente intervención europea en los ámbitos tradicionalmente ocupados por los municipios, es evidente que en los últimos años este fenómeno no ha venido sino a extenderse y agudizarse. Así se refleja tanto en el hecho de que en la actualidad los gobiernos locales sean los encargados de aplicar el 70% de la legislación comunitaria, como en la circunstancia de que la normativa europea influya de forma cada vez más determinante en sus procedimientos habituales de actuación (baste recordar las directivas en materia de contratación⁵ y de servicios). No ha de extrañar, pues, que de forma también creciente se lamentase la “ceguera” que mostraba el Derecho Europeo frente a lo local, toda vez que el mismo sólo aparecía mencionado en los Tratados en relación con la composición del Comité de las Regiones. Pues bien, dada esta carencia inicial, no es exagerado afirmar que, desde la perspectiva de los gobiernos locales, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto un hito histórico. De una parte, exige que la Unión respete la autonomía local consagrada por los diversos Estados miembros⁶; y, de otro lado, proyecta de forma expresa la

³ Consúltese Antonio Arroyo Gil, *La reforma constitucional del federalismo alemán*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2009, pág. 112 y ss.

⁴ Stefanie Schmahl, “Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung”, *Die Öffentliche Verwaltung*, 1999, pág. 852 y ss.

⁵ José Antonio Moreno Molina, “La decisiva influencia del Derecho comunitario en la Ley 30/2007, de contratos del sector público”, en *Estudios sobre la Ley de contratos del sector público* (Colás Tenas/Medina Guerrero, coords.), Fundación Democracia y Gobierno Local, 2009, pág. 11 y ss.

⁶ Art. 4.2 del Tratado de la Unión Europea (versión consolidada).

vigencia del principio de subsidiariedad al nivel local de gobierno, articulando al respecto un mecanismo de control preventivo en el que se asigna a los Parlamentos nacionales la tarea de velar por que se respete dicho principio⁷. En suma, el Tratado de Lisboa conllevará ineludiblemente un fenómeno de “localización” del proceso europeo de toma de decisiones, siquiera en el sentido de que sus instituciones a partir de ahora han de tomar en consideración y evaluar si y en qué medida las normas que pretenden adoptar afectan a las competencias y finanzas de los gobiernos locales. En este nuevo marco normativo, como se apunta en la Agenda de Barcelona, resulta imprescindible mejorar la representación local en el sistema institucional de la Unión, así como alcanzar una intensa coordinación de la posición de los gobiernos locales europeos a fin de facilitar la tarea de los Parlamentos nacionales en punto al cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Pero no se trataba solamente de que las experiencias de los países de nuestro entorno nos empujasen a esta potenciación de la autonomía local. La sensibilidad mostrada por el estatuyente al respecto no es sino expresión de una necesidad especialmente sentida en los últimos años, a saber, que nuestro sistema adolece de graves déficits y carencias en la inserción y encaje institucional del nivel local de gobierno en la arquitectura global del Estado español en su conjunto. Sencillamente, nuestro Estado de las Autonomías sólo se hace acreedor de tal nombre de forma imperfecta o asimétrica, dada la preterición que han sufrido los gobiernos locales ante la enorme empresa de constituir y poner en marcha el nivel autonómico de gobierno. En efecto, desde hace ya varios años, como se puso de manifiesto en la anterior legislatura con motivo de la elaboración del *Libro Blanco del Gobierno Local*, existe la impresión generalizada de que el marco normativo general articulado en torno a la Ley de Bases de 1985 y la Ley de Haciendas Locales de 1988 es insuficiente para atender las necesidades y demandas de un nivel de gobierno verdaderamente autónomo. Un marco normativo que, incluso en el plano estrictamente jurídico, se ha visto superado por la realidad, habida cuenta de los palpables avances que se han producido desde entonces en la configuración del alcance de la autonomía local protegida por nuestro ordenamiento. Avances que han tenido lugar tanto por la propia evolución de la jurisprudencia constitucional –tanto más proclive a descubrir y profundizar en dicha autonomía, como se refleja en la doctrina existente en torno a la autonomía de gasto–, como por la

⁷ Consúltense los arts. 5.3 y 12 b) TUE, así como el Protocolo núm.2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

entrada en vigor de la Carta Europea de Autonomía Local y su paulatina “interiorización” por los operadores jurídicos. A la vista de la actual comprensión de la autonomía local constitucionalmente protegida, la Ley de Bases de 1985 se revela, cada vez más, como cuña de otra madera, en cuanto concebida en un marco normativo que es formal y materialmente distinto al de nuestros días. Máxime cuando los nuevos Estatutos –y especialmente el catalán y el andaluz– han avanzado en la “interiorización” del régimen local, siguiendo así la estela de los Estados federales clásicos en donde las relaciones más habituales y estrechas de los entes locales se producen, no con las instancias centrales de gobierno, sino con los Estados miembros.

Pues bien, las principales deficiencias del vigente marco normativo estatal –y autonómico, cabría añadir– se proyectan a los ámbitos esenciales de las competencias y la financiación, sin cuya adecuada resolución no es dable hablar de verdadera autonomía. En lo que concierne a las competencias locales, suele destacarse el carácter lábil de las mismas, habida cuenta de que la delimitación de su ámbito competencial está a disposición de legislador. Con este reproche no se trata de criticar que la Constitución no incorpore un catálogo de competencias locales, toda vez que esta eventualidad es excepcional en Derecho Comparado, sino de que tales competencias resulten enteramente asequibles para la ley ordinaria. Primero, porque la propia Ley de Bases de Régimen Local no precisa una mayoría cualificada, de tal suerte que basta una mayoría simple de las Cortes para alterar libremente el entero sistema local, sin más restricciones que las impuestas por la garantías constitucionales (y, ahora, estatutarias) de la autonomía local. Y en segundo término, y sobre todo, porque, a su vez, la Ley de Bases de Régimen Local tampoco establece un sistema competencial plenamente cerrado, puesto que las competencias municipales mencionadas en su art. 25.2 se ejercerán “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”, lo que ha conducido a que, en la práctica, sea el legislador sectorial quien determine a su sazón las concretas facultades locales. En fin, como ya alertara en fecha temprana Leguina Villa, la Ley de Bases, “pese a todo su valor político y su insustituible papel en la ordenación institucional de la Administración en su conjunto, no es a la postre más que una simple ley ordinaria que carece de plusvalor alguno frente a las demás leyes ordinarias de carácter sectorial”⁸.

⁸ “La autonomía de Municipios y Provincias en la nueva Ley Básica del Régimen Local”, REA-LA, núm. 227, 1985, pág. 435.

En lo concerniente a la financiación, resulta evidente que las Comunidades Autónomas han colaborado en muy escasa medida en la consecución del mandato de suficiencia financiera local, a pesar de que la Constitución, en términos inequívocos, les haga también responsables de su adecuado cumplimiento, al contemplar como una fuente de financiación necesaria de las Entidades locales la participación en los tributos autonómicos (art. 142)⁹. En efecto, la exigida articulación de fórmulas institucionalizadas y estables de participación de municipios y provincias en los ingresos tributarios de las Comunidades Autónomas apenas ha llegado a cristalizar en la práctica, incurriéndose así –como ya ha tenido ocasión de señalar un sector autorizado de la doctrina– en un supuesto próximo al de “inconstitucionalidad por omisión”. En sustancia, pese a los avances que se han producido en algunas Comunidades en los últimos años, puede aún suscribirse la siguiente valoración realizada por Ramallo Massanet y Zornoza Pérez hace ya algunos años: «[...] la falta de desarrollo de los sistemas de participación de las Haciendas locales en los tributos de las Comunidades Autónomas constituye, a nuestro entender, un grave incumplimiento de las previsiones constitucionales respecto de la articulación de dichas haciendas locales, que ha de imputarse a las Comunidades Autónomas. Porque son éstas las únicas instancias territoriales que disponen de competencias legislativas para la regulación de este ingreso local que, al merecer la consideración constitucional de recurso fundamental, ha de estimarse de desarrollo necesario para la consecución de la suficiencia financiera local que garantiza el artículo 142 de la CE; de modo que la inactividad a ese respecto de las Comunidades Autónomas debe calificarse de abiertamente inconstitucional...»¹⁰.

Y, en esta línea, tampoco se puede decir que la Junta de Andalucía haya cumplido hasta la fecha cabalmente la exigencia de poner en marcha un me-

⁹ Como no podía ser de otra manera, el Borrador del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local en España ha puesto de manifiesto la defectuosa implementación del art. 142 CE por parte de las Comunidades Autónomas: “[...] la Comisión constata que las Haciendas locales no disponen de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley les atribuye y que, con más frecuencia de la deseable, la efectiva participación en los tributos de las comunidades autónomas no existe o ha sido sustituida por subvenciones graciables en su concesión, condicionadas en su destino y no garantizadoras de la continuidad y regularidad de la prestación de los servicios públicos subvencionados, lo que incide de forma negativa en la suficiencia financiera de las entidades locales y en su potestad de planificación” (1.1.3).

¹⁰ “Autonomía y suficiencia en la financiación de las Haciendas locales”, *REALA*, núm. 259, 1993, pág. 511.

canismo de participación de los entes locales en sus ingresos tributarios, habida cuenta de que esta categoría 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. En resumidas cuentas, las relaciones financieras entre la Junta de Andalucía y los gobiernos locales se han caracterizado, de una parte, por la carencia de un Fondo institucionalizado con las características referidas y, de otro lado, por la existencia de un porcentaje muy elevado de subvenciones condicionadas del total de las transferencias autonómicas a los entes locales.

Que solventar estas carencias competenciales y financieras constituye la finalidad primordial y más compleja en el desarrollo del régimen local, es cosa bien conocido para el Ejecutivo andaluz. Así viene a destacarlo en la Exposición de Motivos del Proyecto que nos ocupa: “Competencias propias y financiación incondicionada constituyen la expresión más acabada de la autonomía local”. A ambas cuestiones el nuevo Estatuto de Autonomía da cumplida respuesta, lo que obliga a la Junta de Andalucía a esforzarse para estar a la altura del estatuyente.

Frente a la labilidad del actual sistema competencia local trazado por la Ley de Bases, el nuevo Estatuto ha abordado con algún detalle la regulación de la cuestión. Y, especialmente, pretende atajar que las competencias locales estén a disposición del legislador a través del sencillo expediente de consagrar un ámbito de *competencias propias* municipales¹¹: “El Estatuto *garantiza* a los

¹¹ Véase al respecto Gerardo Ruiz Rico, “La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (M. J. Terol Becerra, dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pág. 275 y ss.

municipios un núcleo competencial propio –dice su art. 92.1– que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad”. Y continúa en el art. 92.2: “Los Ayuntamientos *tienen* competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes...”, citando a continuación una serie de materias que termina, sin embargo, con una cláusula abierta: “ñ) Las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes”. Dos observaciones hemos de hacer respecto de estas **competencias propias** municipales. La primera, que no por obvia podemos soslayar, es que en ellas se condensa la autonomía local, de tal suerte que la Junta de Andalucía no puede imponerle directrices ni desplegar ningún tipo de control de oportunidad. La segunda, y aquí radica la virtualidad de la garantía estatutaria, es que, en las materias específicamente mencionadas en el artículo 92.2 [letras a) a n)], la norma atributiva de la competencia es la propia norma estatutaria: es el Estatuto el que directamente “garantiza a los municipios un núcleo competencial propio” (art. 92.1); de tal suerte que los Ayuntamientos, desde la entrada en vigor del Estatuto, ya ostentan la titularidad de la competencia sobre tales materias. Ciertamente, el alcance exacto y las condiciones de ejercicio de esas competencias ya atribuidas a los municipios directamente por la norma estatutaria será determinado por el legislador (“en los términos que determinen las leyes”); pero éste no cuenta en modo alguno con un cheque en blanco, debiendo tomar en consideración y respetar el mínimo de facultades y posibilidades de actuación sin las que no sería factible hablar de que el ente ostenta competencias propias dignas de tal nombre en la materia de que se trate. Más allá de las materias específicamente mencionadas en el art. 92.2 [letras a) a n)], el legislador podrá reconocer otras competencias propias a favor de los municipios [art. 92.2 ñ)], que obviamente deberán permitir también el ejercicio pleno de la autonomía sin que queden sujetas a más controles que a los de constitucionalidad y legalidad. El Estatuto se inclina, por lo demás, por un sistema trimembre de competencias locales, toda vez que, junto a estas competencias propias, recoge las categorías de **competencias transferidas** y **competencias delegadas**, las cuales, a diferencia de las primeras, permiten a la Junta de Andalucía conservar su “planificación y control” (art. 93.1), de tal suerte que “la Comunidad seguirá manteniendo, cuando se considere conveniente, las facultades de ordenación, planificación y coordinación generales” (art. 93.2). Naturalmente, el legislador¹² habrá de respetar esta estructura trimembre de competencias locales, y deberá perfilar la

¹² El artículo 93.1 exige que la ley que regule estas competencias se apruebe por mayoría absoluta.

distinción entre competencias transferidas y delegadas, dado el tratamiento absolutamente homogéneo de ambas que ha efectuado el estatuyente.

En definitiva, frente a la inseguridad del actual marco competencial, el estatuyente ha querido “blindar” un mínimo ámbito de competencias propias locales en el Estatuto, por más que en su delimitación exacta sea precisa la configuración del legislador. Pero la defensa por parte del estatuyente de un reducto competencial local dotado de mayor seguridad no se agota aquí. También se incardina inequívocamente a este objetivo la siguiente previsión del artículo 108 del Estatuto: “Las leyes que afectan a la organización territorial, al régimen electoral o a la organización de las instituciones básicas, requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, salvo aquellos supuestos para los que el Estatuto exija mayoría cualificada”. Así, pues, la ley reguladora de la organización territorial (a la “Organización territorial de la Comunidad Autónoma” se dedica el Título III del Estatuto, arts. 89–98) se configura como una ley especial en cuanto precisa mayoría cualificada para su aprobación en una votación final sobre el conjunto del texto, procurándose por tanto que en torno a la misma se concite el máximo apoyo parlamentario. No es exclusivo de nuestro Estatuto que se exija una mayoría cualificada a la ley reguladora del nivel local de gobierno, puesto que asimismo el Estatuto de Cataluña extiende a esta materia la figura de las “leyes de desarrollo básico del Estatuto”, que precisan asimismo la “mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación sobre el conjunto del texto, salvo que el Estatuto establezca otra cosa” (art. 62.2)¹³. El margen de maniobra del Parlamento andaluz parece, sin embargo, concebirse en términos menos estrictos, ya que esta –permítaseme la licencia– “ley orgánica andaluza” debe dictarse cuando se “afecten” las materias reservadas, mientras que, por el contrario, las catalanas leyes de desarrollo básico del Estatuto son las que “regulen directamente” las materias mencionadas en el art. 62.2. Comoquiera que sea, en ambos casos se ha pretendido “elevar” el rango de la normativa reguladora del nivel local de gobierno.

El carácter *municipalista* del nuevo Estatuto se proyecta también en la esfera financiera. 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

¹³ Consúltese al respecto Alfredo Galán Galán, “Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de la Ley de Gobiernos Locales de Cataluña”, *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 9, 2009, pág. 280 y ss.

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). 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). Sentados así los principios generales que conforman la autonomía financiera local, el Estatuto se encarga asimismo de dotar de contenido concreto a tales parámetros, incorporando específicas garantías en la materia. Y la primera de ellas consiste en establecer un mandato impositivo al legislador para que lleve a efecto la obligación ya impuesta por el art. 142 CE; y, 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, por otra 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)¹⁴.

¹⁴ 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.

De otro lado, 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 inadmisibles 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)¹⁵.

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

¹⁵ 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).

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.

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 accesorio 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. En efecto, no se trata tan sólo de que sus previsiones deban ser tomadas en consideración por los operadores jurídicos –incluyendo, claro está, el legislador– en cuanto Tratado que ha entrado a formar parte de nuestro ordenamiento interno; es que, además, el propio estatuyente ha querido integrar en la propia norma estatutaria el nivel de protección que la Carta da a la autonomía local: “La Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales –dice el art. 89.2 EAA– 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*

Y para terminar ya con las referencias garantistas del nuevo Estatuto en materia financiera, hemos de hacer 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. De una parte, proyectando el principio 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 descendente¹⁶. 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”¹⁷.

Éstas son, sucintamente descritas, las pautas y líneas directrices impuestas por el nuevo Estatuto al legislador en la tarea de determinar el régimen local en nuestra Comunidad Autónoma. Y, como adelantamos, el Ejecutivo autonómico parece haberse acomodado a ese marco normativo mínimo. Así, el Proyecto de Ley de Autonomía Local en Andalucía la configura como una **Ley reforzada** dictada en cumplimiento del artículo 108 del Estatuto. “La presente Ley –comienza el artículo 1 del Proyecto–, que se dicta en desarrollo de las previsiones estatutarias sobre organización territorial de Andalucía, se aprueba con las prescripciones establecidas en el artículo 108 del Estatuto de Auto-

¹⁶ 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

¹⁷ Sin embargo, 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).

nomía para Andalucía”. Y de igual manera que las leyes orgánicas estatales, a las que palmariamente se asemejan nuestras leyes *ex art. 108 EAA*¹⁸, los principales problemas jurídicos que plantea esta nueva figura legislativa se concentran en la forma en que se relacionan con la ley ordinaria. Pues bien, de acuerdo con la doctrina constitucional ya perfilada a propósito de las leyes orgánicas, podemos afirmar que las relaciones entre nuestras leyes reforzadas y las leyes ordinarias no se rigen con base en el principio de jerarquía, sino de competencia, como atinadamente se argumenta en el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, fechado el 10 de diciembre de 2009. En consecuencia, en caso de conflicto entre una ley reforzada y una ordinaria que regulen una materia reservada *ex art. 108 EAA* prevalecerá aquélla; pero no porque sea jerárquicamente superior, sino porque la ley ordinaria habrá regulado un asunto para el que no es competente –y será, por tanto, contraria al propio Estatuto–. De este modo, como ya advertimos, y sobre la base de que el régimen competencial local forma parte inequívocamente de una de las materias reservadas a la ley especial, se pretendía dotar de la máxima seguridad, certidumbre y estabilidad posible al ámbito de competencias de los gobiernos locales, poniendo fin a la práctica de que, en última instancia, tales competencias dependieran del legislador sectorial.

Así, pues, el Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía viene en primer término a precisar el elenco de **competencias propias** mencionadas expresamente en el art. 92.2 EAA, pero, además, haciendo uso de la cláusula abierta contenida en la letra ñ) de dicho artículo, crea nuevas competencias propias municipales en otras esferas materiales: “Por vez primera en el ordenamiento jurídico español –se declara en la Exposición de Motivos– las competencias municipales aparecen con tal grado de precisión en una Ley Orgánica cualificada por el procedimiento de su elaboración, como es el Estatuto de Autonomía de Andalucía. En el mismo sentido la Ley añade al repertorio estatutario otras competencias identificando potestades y especificando materias que refuercen la exclusividad de la competencia municipal” (IV). El Proyecto, por tanto, aborda frontalmente la configuración y determinación de las competencias propias locales –tanto de las creadas directamente por el estatuyente, como de las creadas por el legislador mismo con base en el artículo 92.2 ñ) EAA–, aunque a mi juicio incurre en el artículo 6.1 en un error conceptual. Pues, en efecto, la afirmación de este precepto según la cual “Las competencias de municipios y provincias se determinarán por Ley” no casa

¹⁸ F. Balaguer Callejón (coord.), *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Tecnos, 2007, pág. 148.

con el régimen de las competencias propias locales establecido por el nuevo marco estatutario: es la ley cualificada *ex art. 108 EAA* la que, desarrollando el ámbito de competencias propias directamente perfilado en el propio Estatuto, está llamada a determinar ese *minimum* competencial. Un más ajustado artículo 6.1 podría tener el siguiente tenor literal: “Las competencias propias de municipios y provincias quedan determinadas en esta Ley con carácter mínimo. El legislador sectorial podrá ampliar este ámbito competencial de acuerdo con los principios establecidos en esta Ley”.

Por lo demás, como no podía ser de otra manera, el Proyecto refleja la estructura tripartita del sistema competencial local trazada en el Estatuto. Así es; junto a la regulación de las competencias propias locales (arts. 8–15) se aborda el régimen de las **competencias transferidas** y las **competencias delegadas** (art. 16–23). Bástenos señalar a este respecto –puesto que un examen más profundo excede con creces la finalidad de este trabajo– las dudas de “estatoriedad” que plantea el hecho de que se haya reservado al Ejecutivo la iniciativa legislativa en el caso de transferencia de competencias (“A iniciativa del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, podrán ser transferidas a los municipios competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante ley...”, art. 17.1). La declaración tajante del art. 111.1 EAA de que “la iniciativa legislativa corresponde a los Diputados, en los términos previstos en el Reglamento del Parlamento...”, invita ciertamente a cuestionarse si puede haber alguna exclusión a dicha iniciativa que no esté prevista en el propio Estatuto.

También merece una valoración positiva el Proyecto de Ley en lo concerniente a la vertiente financiera de la autonomía, aunque, quizá, podría haber sido más ambicioso el Ejecutivo a la hora de proyectar su regulación a cuestiones que han sido silenciadas. Y es que, ciertamente, por más que el mecanismo de participación de los entes locales en los ingresos autonómicos reclame una ley específica (art. 192.1 EAA), lo cierto es que el Proyecto adolece de excesiva parquedad. Con todo, incorpora algunos avances en comparación con el texto estatutario. Así, por ejemplo, ahora se incorpora –al menos parcialmente– la garantía que sí había asumido directamente el estatuyente catalán, 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.

Llegados a este punto, una vez efectuado un examen siquiera a vuela pluma del Proyecto, es posible hacer una valoración inicial. El Gobierno andaluz ha estado a la altura del reto planteado: El Proyecto de Ley es, ya, el documento más autonomista en la historia constitucional española. Lo es, manifiestamente, en relación con los precedentes del siglo XIX; pero lo es también en comparación con los antecedentes de la II República. Por lo que hace a la experiencia decimonónica, lo cierto es que ningún texto normativo pudo desembarazarse enteramente de la concepción de un régimen municipal dependiente del centro abrazada por el constituyente gaditano¹⁹. Las Cortes de Cádiz rompen, sí, también en este ámbito con el Antiguo Régimen y, por tanto, suprimen el derecho de los señoríos jurisdiccionales a nombrar todos los oficios municipales²⁰; pero distan mucho de configurar un gobierno local autónomo. De hecho, las dos posiciones enfrentadas en sede constituyente en torno a la cuestión de si los Ayuntamientos debían estar o no presididos por

¹⁹ En general, las referencias a los antecedentes históricos proceden de Orduña Rebollo/Coscolluela Montaner, *Historia de la Legislación de Régimen Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Iustel, Madrid, 2008.

²⁰ Decreto LXXXII de las Cortes Generales y Extraordinarias de 9 de noviembre de 1811. Por su parte, el artículo 312 de la Constitución de 1812 establecería la elección de los cargos por el pueblo y acordaría el cese de los regidores perpetuos.

el jefe político (que era elegido por el Ejecutivo), representadas respectivamente por el Conde de Toreno y por Castillo, se saldó claramente a favor del primero. Anclado en el dogma del revolucionario francés de que la soberanía es indivisible y de que ninguna corporación ni individuo pueden ejercer autoridad que no emane de la Nación²¹, el Conde de Toreno parte de la idea de que los Ayuntamientos verdaderamente no representan a los pueblos. Bajo este prisma, la elección de las autoridades municipales no entraña una genuina representación política, puesto que no hay más representantes de la Nación que el Congreso Nacional y, por ende, los Ayuntamientos no pueden ser en sustancia más que agentes del poder ejecutivo central²². Nuestra historia constitucional se abre, pues, y seguirá así durante largo tiempo, conectada con la noción de *pouvoir municipal* derivada del revolucionario francés, de acuerdo con la cual el verdadero poder público sólo puede conectarse con el Nación, con el Estado, toda vez que el municipio, en cuanto entidad natural o social, tiene más bien una naturaleza privada o cuasi privada. En su condición de entes o asociaciones “privadas” desempeñan, sí, funciones propias, al igual que cualquier otra asociación tiene que hacer frente a asuntos domésticos, pero que no tienen la consideración de funciones públicas al no emanar de la soberanía. Las únicas funciones que pueden considerarse de naturaleza pública son aquellas que los municipios desempeñan por delegación del Estado.

Y, como decía líneas arriba, ningún texto normativo aprobado durante el siglo XIX consagró expresamente la autonomía local ni eliminó enteramente la subordinación de los municipios respecto de las autoridades estatales. Incluso la Constitución más descentralizadora, la de 1869, sólo trasluce de forma ambigua la autonomía local, previendo explícitamente la intervención del Rey y las Cortes en la esfera municipal (art. 99, párrafo cuarto)²³. El siglo XX supondría un sustancial cambio de acento respecto de los periodos precedentes. Así, es indudable que el Estatuto municipal de 1924 supuso un paso ade-

²¹ Art. 3 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano

²² Proyección de esta concepción en la vertiente funcional o competencial es que se residen- cie en las Cortes la aprobación de las Ordenanzas (art. 321.8 de la Constitución de 1812).

²³ Y la Ley municipal de 1870 establecía que el Ministerio de Gobernación era el jefe superior de los Ayuntamientos (art. 170). Por su parte, la Constitución de 1876, muy influida por la de 1869, contempla asimismo la aludida intervención del Rey y las Cortes (art. 84.3); y la Ley municipal de 1876 atribuyó cierta participación al Monarca en la elección de los concejales de los municipios de más de 6.000 habitantes.

lante desde la perspectiva de la autonomía local, toda vez que rompió con la vieja tradición del nombramiento de los alcaldes por real orden, estableció un amplio catálogo de competencias municipales y eliminó el intervencionismo de los gobernadores civiles en la esfera financiera; logros que, sin embargo, no traspasaron los lindes de la teoría ya que no llegaron a tener ninguna vigencia práctica²⁴. Habría que esperar a la II República –que fue inequívocamente municipalista²⁵– para que, por vez primera, se consagrara constitucionalmente la autonomía local (art. 9). Sin embargo, la Ley Municipal de 1935, dictada en su desarrollo, no supuso un avance significativo respecto del Estatuto municipal de 1924 ni desde el punto de vista de la autonomía local ni bajo el prisma de su calidad técnica²⁶.

En suma, el Proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía, en caso de llegar a buen puerto, supondrá un hito histórico en el largo y tortuoso proceso de consolidación del nivel local de gobierno en España. No queremos decir con esto que no sea perfectible, y que no pueda avanzarse más al objeto de adecuar el texto definitivo de la ley a las exigencias planteadas por la letra y el espíritu del Estatuto. Pero sobre esto habremos de volver en la próxima crónica parlamentaria.

Manuel Medina Guerrero

²⁴ Enrique Orduña Rebollo, *Historia del municipalismo español*, Iustel, Madrid, 2005, pág. 180 y ss.

²⁵ Miguel Sánchez Morón, *La autonomía local*, CEC, Madrid, 1989, pág. 152.

²⁶ Enrique Orduña Rebollo *cit.*, pág. 190 y ss. Debe en cualquier caso reseñarse que Cataluña contó con una Ley municipal propia, que se aprobó y publicó en diversas etapas (entre el 14 de agosto de 1933 y el 16 de julio de 1934), toda vez que el Estatuto había atribuido a la Generalitat la competencia sobre la legislación de régimen local (art. 10).