

Crónica Parlamentaria

La proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las competencias

En sesión plenaria celebrada el día 2 de mayo, el Parlamento andaluz aprobó la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que fue remitido a las Cortes Generales para proseguir su tramitación. Siguiendo muy de cerca la estela del Estatuto catalán, el Parlamento de Andalucía ha optado por configurar un Estatuto de nuevo cuño, antes que proceder a una mera modificación del existente –a modo, por ejemplo, del texto estatutario ya aprobado en relación con la Comunidad Autónoma valenciana–. En consecuencia, la Proposición supone una transformación sustancial de la norma institucional básica de Andalucía tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. No se pretende, sin embargo, con estas líneas dar cuenta –siquiera sucinta– del enorme potencial innovador del texto aprobado por el Parlamento de Andalucía y de sus diversas manifestaciones, sino apuntar a vuelapluma las características fundamentales de los preceptos que regulan lo que bien puede considerarse el *contenido esencial* de los Estatutos de Autonomía, a saber, las disposiciones relativas a la delimitación y atribución de competencias a favor de la Comunidad Autónoma.

Como es sabido, la preocupación primordial que ha inspirado el grueso de las innovaciones en este ámbito ha sido la pretensión de asegurar lo que se ha dado en conocer como el *blindaje competencial*, esto es, el objetivo de instaurar en los Estatutos unas reglas atributivas de competencia dotadas de la densidad normativa y precisión necesarias para evitar la excesiva intromisión del nivel central de gobierno a través, fundamentalmente, del dictado de una normativa básica demasiado minuciosa y penetrante. En esta línea, frente a los más genéricos preceptos competenciales del aún vigente Estatuto, la Proposición –siguiendo muy de cerca la obra del Parlamento catalán– procede a desmenuzar con notable morosidad los diversos subsectores materiales y ámbitos específicos de actuación autonómica que subyacen tras las genéricas materiales competenciales enumeradas en el artículo 149.1 de la Constitución.

El resultado más evidente de esta nueva forma de abordar el reparto de competencias es la multiplicación de los preceptos estatutarios dedicados a esta tarea, llegándose a producir una cierta inflación competencial. Pero sus

consecuencias –claro está– no se ciñen a esta dimensión meramente cuantitativa. Asimismo introduce unas dosis elevadísimas de rigidez en el sistema de distribución competencial de la que estaban ausentes los textos estatutarios iniciales. En efecto, el objetivo declarado de la nueva fórmula es reducir el margen de interpretación que ofrece el art. 149.1 CE, evitando de este modo posibles lecturas reduccionistas del ámbito autonómico a favor del Estado, y asegurándose así más eficazmente que con el actual modelo la preservación de las competencias autonómicas. Ahora bien, la reducción del margen de interpretación del art. 149.1 CE inherente al método de describir con detalle en el Estatuto las concretas facultades, submaterias y posibilidades de actuación autonómica que se ocultan tras las materias competenciales de dicho art. 149.1 CE puede conllevar efectos colaterales perjudiciales para las propias Comunidades Autónomas. De una parte, genera un cierto encorsetamiento del ámbito de actuación accesible para ellas. Sencillamente, si ahora los Estatutos pasan a definir cuál es la *única* interpretación posible de las materias competenciales mencionadas en el texto constitucional, es obvio que se cierra el paso a la posibilidad de que los operadores jurídicos –léase, esencialmente el Tribunal Constitucional– realicen una lectura “creativa” de la Constitución (art. 149.1) que permita acomodar el texto de la norma a la evolución de la siempre cambiante realidad. Y esa pérdida de flexibilidad, como a nadie se le oculta, se deja sentir especialmente cuando se predica de las normas materialmente constitucionales, de cuya naturaleza y función esencial en la estructuración del Estado sólo cabe esperar y aconsejar un dilatado período de vigencia.

Pero las novedades en punto a las reglas distributivas de competencias no se agotan con la técnica de precisar hasta el más mínimo detalle las atribuciones, facultades y submaterias derivadas del marco constitucional. Asimismo el estatuyente catalán, en esa tarea de blindar las competencias autonómicas, pasa a definir los diversos tipos de competencias; tipología que, en lo esencial, ha sido asumida en la Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Soslayando otras menos relevantes (competencias en relación con la aplicación del derecho comunitario y las competencias que puedan ser transferidas o delegadas por el Estado), la clasificación competencial contenida en el art. 42.1 de la Proposición de Reforma se erige sobre las siguientes categorías:

“1º Competencias exclusivas, que comprenden de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. En el ámbito de sus competencias exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro.

2º Competencias compartidas, que comprenden, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinan de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias.

3º Competencias ejecutivas, que comprenden la potestad reglamentaria para la aprobación de disposiciones en orden a la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva que, en todo caso, incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública”.

De esta tipología competencial conviene destacar, de una parte, la concepción de la competencia exclusiva como verdadera competencia “excluyente”, en el sentido de que es la integridad de la intervención pública posible en el sector material objeto de la atribución competencial la que pasa a manos de la Comunidad Autónoma (a menos, cabría añadir, que sobre el mismo sector de la realidad puedan superponerse materias sobre las que el Estado ostente algún título competencial). Y, de otro lado, el estatuyente andaluz se decanta por una concepción formal y principal de las bases estatales, en virtud de la cual han de adoptarse en normas con rango de ley “como principios o mínimo común normativo”. No obstante, la definición de las competencias compartidas no queda absolutamente cerrada en los términos aludidos, toda vez que se dejan a salvo “los supuestos que se determinan de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”. De esta forma, se preservan importantes atribuciones estatales, incluso de naturaleza ejecutiva, que se han derivado de alguna de sus competencias básicas, como sucede –por citar algunos ejemplos– a propósito de la supervisión de las entidades de crédito (Banco de España) o en materia de defensa de la competencia.

Hasta aquí llegan, sucintamente descritos, los pilares fundamentales sobre los que se asienta el nuevo sistema de distribución competencial acuñado en el nuevo Estatuto. No parece que sea éste el lugar más adecuado para, dando un paso más, examinar en qué términos y con qué alcance se extiende en la práctica el blindaje competencial, pues ello requeriría examinar todos y cada uno de los extensos artículos que la Proposición de Reforma dedica a la atribución competencial en los diferentes sectores materiales (Capítulo II del Título II; artículos 46 a 86). Tarea que requiere, no sólo un espacio más amplio que el que proporciona la presente sección habitual, sino muy especial-

mente un detenido examen de las aludidas atribuciones a la luz de la jurisprudencia constitucional; objetivo que, claramente, excede con creces al perseguido por estas líneas. Por el contrario, sí tiene sentido que hagamos alguna referencia a otras cuestiones y preceptos competenciales de alcance más general.

En este sentido, es singularmente digno de atención el artículo 83 de la Proposición de Reforma, que aparece bajo la rúbrica “cláusula de cierre” y cuyo tenor literal dice así:

- “1. Además de las competencias y funciones que la Comunidad Autónoma asume por medio del Estatuto de Autonomía, le corresponden todas aquellas que la Constitución no atribuye expresamente al Estado.
2. De acuerdo con lo dispuesto en el apartado anterior, en el ámbito de las competencias que se le atribuyen en el presente Estatuto, le corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en el mismo, todas aquellas que resulten inherentes a su pleno ejercicio”.

Como es palmario, con la cláusula contenida en el párrafo primero del art. 83 el estatuyente andaluz quiere conjurar un riesgo inherente a la técnica de asunción de competencias empleada para garantizar el *blindaje competencial* y que consiste –como ya sabemos– en explicitar pormenorizadamente en relación con cada material competencial *ex art. 149.1 CE* los concretos subsectores materiales que lo integran y las específicas atribuciones y facultades que pasa a ostentar la Comunidad Autónoma sobre cada uno de ellos. Como no habrá pasado inadvertido al lector, el ineludible riesgo inherente a esta técnica competencial reside en que todo *olvido* del estatuyente pasa factura, puesto que –como es sabido–, a diferencia de los Estados federales, en el Estado Autonómico la verdadera norma atributiva de competencias no es la Constitución, sino el Estatuto de Autonomía; de tal modo que lo que no aparezca en el Estatuto no está atribuido a la competencia de la Comunidad Autónoma. Es cierto que este riesgo está presente también en los primeros Estatutos (pues se trata de un rasgo estructural del Estado Autonómico); pero no es menos verdad que el mismo se exacerba en los nuevos Estatutos que siguen el modelo catalán de *blindaje competencial*, ya que –a diferencia de los textos hasta ahora vigentes– el detallismo en la regulación estatutaria reduce ostensiblemente el margen de maniobra del que dispone el intérprete para considerar integrada o no una específica facultad en el marco del correspondiente precepto estatutario. En resumidas cuentas, el *olvido* del estatuyente se paga especialmente caro en el nuevo modelo estatutario de distribución competencial. Y eso es

precisamente lo que pretende evitar el estatuyente andaluz al declarar que, además de las mencionadas en el Estatuto, corresponderán a la Comunidad Autónoma todas aquellas que “la Constitución no atribuye expresamente al Estado” (art. 83.1). A nadie se le oculta hasta qué punto este precepto resultante distorsionador del sistema competencial diseñado por la Constitución y de la propia naturaleza del Estado Autonómico, que se erige sobre el principio dispositivo y, por ende, sobre la máxima de que la asunción competencial se realiza a través de la mención estatutaria. De hecho, basta la sola lectura del artículo 149.3 de la Constitución para constatar la extraordinaria dificultad que entraña conciliar dicho artículo 83.1 de la Proposición de Reforma con el texto constitucional:

“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...”

Así, pues, la intención del estatuyente andaluz ha sido sin duda plausible, al pretender con el art. 83.1 orillar el riesgo al que nos venimos refiriendo, pero parece que éste es una consecuencia inesquivable de nuestro modelo constitucional de reparto competencial. Lisa y llanamente, el estatuyente que, a través de una extraordinariamente pormenorizada asunción de competencias, pretenda el ansiado blindaje competencial en su Estatuto ha de ser especialmente concienzudo y cuidadoso al realizar dicha tarea, pues cualquier *olvido* entraña el mantenimiento de la facultad en manos del Estado (o su “devolución”, en el caso de que la misma sí hubiera podido inferirse del Estatuto originario, vía interpretativa, gracias a sus más genéricas cláusulas competenciales). Lo uno (técnica del blindaje competencial) conduce inevitablemente a lo otro (riesgo de pérdida competencial). Pues lo que no parece de recibo es aceptar una institución a unos efectos, los favorables (garantía de blindaje competencial) y rechazarla a otros efectos, los negativos (mantenimiento en el Estado de toda facultad, atribución o posibilidad de actuación que el estatuyente no haya recogido de forma explícita). En definitiva, no parece demasiado aventurado conjeturar que el precepto en cuestión no sobrevivirá tras el tránsito de la Proposición de Reforma por las Cortes Generales.

De otro lado, aunque no de forma tan manifiesta, también resulta singular la cláusula de cierre contenida en el art. 83.2 de la Proposición de Reforma, que también se inspira en la pretensión de neutralizar posibles olvidos del estatuyente, recurriendo para ello al sencillo expediente de declarar que corresponden a la Comunidad Autónoma, “además de las facultades y funciones

expresamente contempladas en el mismo (Estatuto), todas aquellas que resulten inherentes a su pleno ejercicio”. Se trata de una disposición que evoca la doctrina de los “poderes implícitos”; teoría de elaboración jurisprudencial utilizada en algunos Estados federales (también en la Unión Europea) para apuntalar la posición competencial, no de los entes subcentrales, sino de las instancias centrales de gobierno, y en cuya virtud habría de reconocerse a la Federación (o a las instituciones comunitarias) todas aquellas facultades que, carentes de un expreso anclaje constitucional (o en el Derecho Comunitario originario), se consideren imprescindibles para ejercitar de formar razonablemente eficaz las competencias sí conferidas explícitamente por el marco normativo en cuestión. *Mutatis mutandis* el referido art. 83.2 vendría a ser una singular e innovadora cláusula de poderes implícitos, ya que pasaría a operar a favor del nivel subcentral de gobierno. Cabría, por tanto, también preguntarse por la adecuación de un precepto que parece ajeno a la naturaleza y modo de asunción competencial del Estado Autonómico, señaladamente cuando se proyecta a un texto estatutario basado en la prolija enumeración de las específicas facultades que se confieren a la Comunidad Autónoma.

Para terminar ya con las referencias a las cuestiones competenciales de alcance general, conviene dedicar unas líneas al art. 42.2 de la Proposición de Reforma del Estatuto. Una vez descritas en el art. 42.1 las categorías competenciales que la Comunidad Autónoma asume en el Estatuto, el precepto que ahora nos ocupa dice así:

“En todo caso la Comunidad Autónoma podrá ejercer, mediante acuerdo o convenio, facultades de inspección y sanción respecto a materias de competencia estatal, en los términos que se acuerden”.

El interés de este precepto reside, entre otros aspectos, en que contempla una nueva vía extraestatutaria de atribución competencial a favor de la Comunidad Autónoma, si bien ceñido al ejercicio de facultades ejecutivas. Como es sabido, es la propia Constitución la que establece algunos mecanismos extraestatutarios de ampliación competencial en sus arts. 150. 1 y 2 CE, siendo el segundo de los mencionados el que guarda una mayor conexión con el previsto en el transcrito art. 42.2, toda vez que la vía de la Ley Orgánica de transferencia o delegación regulada en dicho art. 150.2 CE puede servir para atribuir a las Comunidades Autónomas facultades ejecutivas propias del Estado, que es precisamente lo que persigue el precepto de la Proposición de Reforma que ahora nos ocupa. Como a nadie se le oculta, el interrogante a resolver es si los mecanismos extraestatutarios de ampliación competencial mencionados en la Constitución han de concebirse como un *numerus clausus*, o si por el

contrario –en línea con la tendencia al *bilateralismo* que ha impregnado parte de los actuales procesos estatuyentes– nada impide que los propios Estatutos establezcan otras fórmulas que permitan la delegación de competencias propias del Estado específicas de la Comunidad Autónoma en cuestión.

Un aspecto especialmente descollante del sistema de distribución de competencias trazado en la Proposición reside en la forma en que se sustancia el reparto a propósito del “régimen local”; un sector que es mucho más que una mera materia competencial, al afectar a la propia estructura territorial de la Comunidad Autónoma. Pues bien, la palpable influencia que el Estatuto catalán tuvo sobre todo en la última fase de la tramitación parlamentaria del andaluz ha conducido a que la Proposición de Reforma entrañe –con las matizaciones que más adelante se verán– un paso decidido hacia la *interiorización* del régimen local en la Comunidad Autónoma.

No está de más recordar a este respecto que la posición sostenida inicialmente por el Parlamento catalán era extremadamente ambiciosa, pues, partiendo de la tesis del federalismo clásico según la cual los municipios son “criaturas” de los Estados miembros, que no de la Federación, apuntaba a la *interiorización* prácticamente absoluta de lo local en la esfera autonómica, poniendo así fin al “carácter bifronte” que, en expresión de la jurisprudencia constitucional, venía caracterizando al régimen local en el marco del Estado Autonómico. En esta línea, el texto estatutario aprobado por el Parlamento de Cataluña avanzaba en una triple dirección: De una parte, superaba el reparto competencial hasta ahora existente en materia de “régimen local”, que se había articulado a partir de la dicotomía bases para el Estado/desarrollo normativo de lo básico y ejecución para las CCAA (art. 149.1.18 CE), propugnándose que el “régimen local” prácticamente en su totalidad pasase a ser competencia exclusiva de la Generalitat. En segundo término, se atribuía asimismo a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre el sistema electoral local. Y por último –y no por ello menos importante– se reconocía también a la Generalitat la competencia primordial en punto a la financiación local.

Como es sabido, sin embargo, este extremadamente generoso programa normativo no superó el tamiz de las Cortes Generales, que acomodó la Propuesta de Estatuto aprobada por el Parlamento catalán a las *líneas rojas* derivadas directa o indirectamente del texto constitucional. Así, en lo que concierne al tema hacendístico, la versión inicial aprobada por el Parlamento reconocía genéricamente la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de financiación local, y también especificaba la capacidad de la Generalitat

para “establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales”. Se trataba, por lo demás, de unas atribuciones que eran en cierto modo congruentes con el modelo de hacienda autonómica aprobado en sede parlamentaria, que –como se recordará– hacía a la Generalitat la competente en principio sobre todos los impuestos soportados en Cataluña, siguiendo así la estela de los regímenes de financiación de raigambre foral. El texto definitivamente aprobado por las Cortes y respaldado por el pueblo catalán en referéndum restituiría al Estado la competencia fundamental sobre la regulación de la hacienda local, dejando como mera posibilidad una eventual capacidad de la Generalitat para intervenir normativamente en los tributos locales. De igual modo, frente a la pretensión inicial de atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre el régimen electoral local en su conjunto, el texto definitivo sólo le reconoce la competencia exclusiva sobre los entes locales que cree la propia Generalitat.

Por consiguiente, en los temas electoral y hacendístico relativos a los Entes locales no cabe apreciar una sustancial innovación en los nuevos textos estatutarios. Tampoco en el andaluz, toda vez que, de una parte, sigue confiando al Estado la competencia fundamental sobre haciendas locales (art. 59.3) y, de otro lado, sólo contempla la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma a propósito de la “regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados” (art. 59.1 f).

Por el contrario, sí se observa un cierto avance en la tercera de las líneas que había defendido el Parlamento de Cataluña, esto es, en la necesidad de ensanchar el ámbito competencial autonómico respecto de la materia “régimen local”. Se trataba, sencillamente, de abrir brecha en el reparto competencial bases para el Estado/desarrollo normativo para las Comunidades Autónomas que se había asumido normativa y jurisprudencialmente a partir del art. 149.1.18 CE, que atribuye al Estado la competencia sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”. La tesis que respaldaba la posición del estatuyente catalán –debatida y contestada desde diversos sectores– estaba bien articulada: La atribución al Estado de las bases del régimen local no es –se argüía– una consecuencia inescindible y necesaria de la Constitución. De hecho, el art. 149.1.18 CE no habla de “régimen local”, sino de “régimen jurídico de las Administraciones públicas”. Por tanto, la atribución al Estado de la competencia básica en la materia debía imputarse, antes que a la Constitución, a los propios Estatutos de Autonomía, que, al reconocer la competencia autonómica sobre el “régimen local”, añadían “sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE”. Bastaría, en consecuencia, con operar en

los Estatutos para que pudiera interpretarse de otro modo el reparto competencial en la materia “régimen local”. Otro argumento esgrimido a favor de esta tesis es que el Tribunal Constitucional en algunas decisiones ha defendido la licitud de que los Estatutos reconozcan alguna peculiaridad en materia local, con la subsiguiente inaplicación en ese extremo de la Ley de bases reguladora del régimen local (por ejemplo, SSTC 27/1987 y 109/1998).

Comoquiera que sea, lo cierto es que en este punto concreto de ampliar estatutariamente las competencias autonómicas exclusivas en materia de régimen local sí se han materializado avances, con el consiguiente desplazamiento de la competencia básica estatal. En efecto, el Estatuto de Cataluña pasa a identificar determinados sectores habitualmente adscritos a la materia “régimen local” que ahora pasan a ser competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, quebrándose así el tradicional reparto que reconocía al Estado la competencia básica sobre *todo* el régimen local. Y a esta misma dirección apunta también la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que prácticamente reproduce en su art. 59.1 el correspondiente precepto del Estatuto catalán:

“Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye:

- a) Las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas de mancomunidad, convencionales y consorciales.
- b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III.
- c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos.
- d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos.
- e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales.
- f) La regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados”.

El resto de las cuestiones atinentes al régimen local no atribuidas a la competencia exclusiva de la Junta de Andalucía pasa a ser una competencia compartida entre ésta y el Estado (art. 59.2), manteniéndose en consecuencia el esquema bases para el Estado/normas de desarrollo para la Comunidad Autónoma.

En resumidas cuentas, a la vista de los aludidos preceptos que se encargan del nuevo reparto competencial en la esfera del régimen local, se hace evidente que la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en línea con el ya aprobado Estatuto catalán, amplía ostensiblemente el margen de maniobra del que dispone la Junta de Andalucía para articular el modelo de sus Entes locales, toda vez que aspectos verdaderamente nucleares (relaciones con la Comunidad Autónoma; competencias locales; régimen de los bienes y modalidades de prestación de los servicios, etc.) pasan ahora a ser competencia exclusiva de la Junta de Andalucía, por lo que en principio pueden ser regulados libremente por ella sin observar ninguna directrices establecida por el Estado. Y, sin embargo, ésta es sólo una impresión inicial, pues varios artículos más abajo, al regular en su Título III la “organización territorial de la Comunidad Autónoma”, la Proposición de Reforma nos sorprende con el artículo 96.1, que es del siguiente tenor literal:

“Una ley de régimen local, en el marco de la legislación básica del Estado, regulará las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas de mancomunación, convencionales y consorciales, así como cuantas materias se deduzcan del artículo 59”.

O dicho sea más derechamente: todas las materias mencionadas en el art. 59 (incluyendo, claro está, las atribuidas por el art. 59.1 a la competencia “exclusiva” de la Junta de Andalucía) habrán de ser objeto de regulación por una ley autonómica de régimen local, pero, como afirma categóricamente dicho art. 96.1, esta ley habrá de dictarse “en el marco de la legislación básica del Estado”. La declaración de competencia exclusiva realizada por el art. 59.1 queda, así, privada de todo valor y efecto, pues, en puridad, todo el régimen local queda a expensas de lo que disponga el legislador básico estatal, deviniendo por ende un ámbito de competencia compartida entre el Estado y la Junta de Andalucía.

Más éxito ha tenido el Parlamento andaluz en su pretensión de seguir el modelo local acuñado por el estatuyente catalán en lo tocante a la garantía

competencial que éste ha introducido a favor de los entes locales. Y es que, en efecto, el art. 90.2 de la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía ha incorporado el listado de competencias propias locales previamente asumido por el Estatuto catalán; medida que supone un avance nada despreciable en la preservación de la autonomía local en su dimensión competencial. En virtud de ese precepto, los Ayuntamientos andaluces necesariamente deberán tener competencias propias sobre materias tales como “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística”; “planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial”; “gestión de los servicios sociales comunitarios”; “ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; alumbrado público; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; prevención y extinción de incendios y transporte público de viajeros”; “conservación de vías públicas urbanas y rurales”; y otros diez sectores materiales más cuya explicitación aquí parece prescindible. La inclusión de este listado en el texto estatutario aliviará, sin duda, uno de los principales flancos abiertos que hasta la fecha tenía el nivel local de gobierno en el Estado Autonómico, a saber, que su propio ámbito competencial quedaba a disposición del legislador ordinario, excluyendo el reducto mínimo e imprescindible asegurado directamente por el texto constitucional en virtud de la garantía institucional de la autonomía local.

Asimismo resuenan los ecos del Estatuto catalán en la regulación por parte de la Proposición de Reforma de otros aspectos relativos a los Entes locales, aunque dista mucho de alcanzar el elevado nivel garantista de la autonomía local que caracteriza a aquél. En esta línea, la Proposición reconoce expresamente la obligación constitucional que pende sobre la Junta de Andalucía de proveer a la financiación del nivel local de gobierno a través de la participación en sus ingresos tributarios, tal y como exige el art. 142 CE, durante tanto tiempo ignorado o insuficientemente observado por buena parte de las Comunidades Autónomas. La Proposición de Reforma, en su art. 189.1, dispone sobre el particular:

“Una ley regulará la participación de los Ayuntamientos en los tributos de las Comunidades Autónomas, 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”.

Aunque debe ser bien recibido un precepto que, por vez primera, reconoce a nivel estatutario la obligada participación autonómica en la financiación local *ex* art. 142 CE, es incuestionable que este art. 189.1 sólo recoge de

forma fragmentaria e incompleta –y, por tanto, de modo defectuoso– el mandato de suficiencia financiera que el art. 142 CE dirige a todas las Comunidades Autónomas, habida cuenta de que el texto constitucional extiende dicho mandato a la financiación local en su conjunto, incluyendo por tanto a las Diputaciones Provinciales como beneficiarias de la fuente de financiación consistente en la participación en los ingresos tributarios autonómicos. El respeto cabal del marco constitucional pasa, consiguientemente, por que, tras su paso por las Cortes Generales, se mencionen expresamente a las Diputaciones en el precepto que nos ocupa; aunque, en cualquier caso –huelga apuntarlo–, su omisión ni añade ni quita nada al mandato constitucional de suficiencia financiera acuñado en el art. 142 CE.

Ha de valorarse positivamente que la Proposición de Reforma incorpore una específica garantía de suficiencia financiera para los supuestos de ampliación de competencias de los Entes locales¹. De conformidad con el art. 91:

“Por ley, aprobada por mayoría absoluta, se regulará la transferencia de competencias en los Ayuntamientos siempre con la necesaria suficiencia financiera para poder desarrollarla y de acuerdo con los principios de legalidad, responsabilidad, transparencia, coordinación y lealtad institucional, quedando en el ámbito de la Junta de Andalucía la planificación y control de las mismas”.

Con todo, tampoco en este punto el estatuyente andaluz adopta una fórmula tan favorable para los Entes locales como el Estatuto de Cataluña, que añade la muy relevante cautela de que la asignación de los recursos necesarios será una condición necesaria para que entre en vigor la transferencia o delegación de competencias.

Para terminar ya con las cuestiones atinentes a la hacienda local, importa apuntar la prestancia con la que la Proposición reconoce la autonomía de gasto local, siguiendo –ahora sí– más de cerca el precedente del Estatuto catalán, al conectarla, no sólo con la aplicación de sus propios recursos, sino también con “los ingresos que perciban procedentes de los presupuestos de otras administraciones” (art. 188.2).

¹ Véase M. 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.

Finalmente, hemos de traer a colación otra garantía a favor del nivel local de gobierno que se trata de introducir por vez primera en el texto estatutario, consistente en la creación de un órgano de relación Junta de Andalucía/Entes locales. Según establece el art. 93 de la Proposición de Reforma:

“Una ley de la Comunidad Autónoma regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, que funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma especial a las Corporaciones locales”.

Se trata, nuevamente, de una institución inspirada en el Estatuto de Cataluña, pero que, como suele ser habitual, se recoge en unos términos menos beneficiosos para la autonomía local. De una parte, porque no están directamente representados en el órgano todos los Entes locales constitucionalmente necesarios, al soslayarse otra vez a las provincias; y, de otro lado, porque sólo será consultado en la tramitación parlamentaria de leyes y planes que afecten al mundo local, siendo así que en el Estatuto catalán también se prevé su intervención en relación con las normas reglamentarias.

Manuel Medina Guerrero