
Reparto de competencias en materia de Gobiernos locales intermedios

Manuel Medina Guerrero

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

1. **La frustrada intensificación de la interiorización competencial sobre el régimen local en el último proceso de reformas estatutarias**
2. **Límites y posibilidades de actuación de las comunidades autónomas en el nuevo marco estatutario**
 - 2.1. La atribución expresa a la Comunidad Autónoma de la coordinación de las funciones de los entes locales intermedios
 - 2.2. La unión de presupuestos como técnica coordinadora
 - 2.3. El contenido competencial de los Gobiernos locales intermedios estatutariamente necesario
3. **La intervención autonómica en la esfera financiera provincial**
 - 3.1. La tutela financiera sobre las provincias
 - 3.2. Las atribuciones de las comunidades autónomas para intervenir en las fuentes de financiación provinciales
 - 3.2.1. La imposibilidad de operar en los recursos provinciales en beneficio de otras entidades locales
 - 3.2.2. El papel que puede corresponder a las comunidades autónomas en el reparto entre las provincias de la participación en ingresos y las subvenciones incondicionadas estatales

Resumen

La STC 31/2010 ha frustrado en buena medida la pretensión de profundizar en la interiorización competencial sobre los Gobiernos locales intermedios, que habían perseguido algunas de las últimas reformas estatutarias. Los nuevos Estatutos apenas han supuesto ningún cambio significativo en relación con las posibilidades de intervención que ya habían reconocido a sus respectivas comunidades autónomas los primeros textos estatutarios. En consecuencia, el legislador básico sigue desempeñando el papel central en la configuración del perfil último conformador de la autonomía de los entes locales intermedios.

Palabras clave: *Gobiernos locales intermedios; diputaciones provinciales; legislación básica; régimen local; ordenación territorial; participación en ingresos; tutela financiera; subvenciones incondicionadas.*

Distribution of powers regarding intermediate local governments

Abstract

The judgment 31/2010 of the Spanish Constitutional Court thwarted the empowerment and development of intermediate local governments that the Statutes of Autonomy reforms had been pursued. The new Statutes of Autonomy have barely supposed a change in this matter in comparison with the old ones. Therefore, the State through basic legislation maintains its central role in regulating intermediate local governments.

Keywords: intermediate local governments; Government of the Province; basic legislation; local law; territorial planning; participation in incomes; financial supervision; unconditional aids.

1. La frustrada intensificación de la interiorización competencial sobre el régimen local en el último proceso de reformas estatutarias

Como es sabido, el fortalecimiento de las relaciones entre las comunidades autónomas y los entes locales constituyó uno de los diversos motivos que impulsaron el último proceso de reformas estatutarias. Y, al menos en relación con algunos estatuyentes autonómicos, parece evidente que una de las principales manifestaciones de dicha tendencia residía en la pretensión de ampliar su ámbito competencial en la configuración de “su” nivel local de Gobierno. Esta pretendida “interiorización” competencial, sin embargo, quedaría ya sobre el papel minimizada en la mayoría de los nuevos Estatutos, y finalmente sería asimismo desnaturalizada vía interpretativa respecto del Estatuto cuya literalidad más claramente había avanzado en dicha interiorización.¹ En efecto, el estatuyente catalán intentó abrir brecha en el reparto competencial hasta entonces existente en materia de “régimen local”, articulado en torno a la fórmula bases para el Estado/desarrollo normativo para las comunidades autónomas, que se había asumido normativa y jurisprudencialmente a partir del artículo 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 artículo 149.1.18 CE no habla de “régimen local”, sino de “régimen jurídico de las Administraciones Públicas”. Por tanto, la asunción por el 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, eliminando dicha remisión, para que pudiera interpretarse de otro modo el reparto competencial en la materia “régimen local”. Otro argumento que se esgrimió a favor de esta tesis era que el Tribunal Constitucional en algunas decisiones había defendido la licitud de que los Estatutos reconocieran 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, 214/1989 en relación con las diputaciones forales y 109/1998 a propósito del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña).² En resumidas cuentas, se sostenía desde esta perspectiva, es constitucionalmente factible la interiorización competencial del régimen local en los Estatutos de Autonomía, con la subsiguiente postergación de la legislación básica del Estado en la correspondiente Comunidad Autónoma.³

Los nuevos Estatutos distan mucho de dar un tratamiento uniforme a la asunción competencial autonómica en punto a la conformación del nivel de Gobierno local en los respectivos territorios. La máxima interiorización competencial la asume –sobre el papel, como veremos– el Estatuto de Cataluña. Escinde y singulariza de la antaño única materia competencial “régimen local” una nueva, la “ordenación territorial” (creación y modificación de entidades, en esencial), que se atribuye por completo a la Generalitat (artículo 151 EAC). Y en punto a la ahora estricta materia “régimen local”, se cataloga como exclusivamente autonómica la competencia sobre algunos de los asuntos más relevantes

1. Y ello por más que, en contraste con la mucho más ambiciosa Proposición de reforma aprobada por el Parlamento catalán, en relación con el Estatuto definitivo solo pudiera hablarse de una “interiorización relativa” del régimen local (JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El Gobierno local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: primeras reflexiones”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 13, 2007, p. 71).

2. De acuerdo con el fundamento jurídico quinto de la STC 109/1998: “[...] por más que con la atribución al Estado de la competencia para establecer las bases se persiga ‘una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación’ (por todas, STC 1/1982, fundamento jurídico 1.º), no empece en absoluto a dicha noción el hecho de que, junto al régimen básico aplicable a la generalidad de las comunidades autónomas, coexistan situaciones particulares; aunque, como es palmario, estas excepciones precisan ineludiblemente, bien una expresa habilitación constitucional (STC 214/1989, fundamento jurídico 26.º), bien –como sucede en nuestro caso– un específico anclaje estatutario”.

3. Véase la bien articulada construcción doctrinal de VELASCO CABALLERO, F., “Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales”, en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, p. 283 y ss. En esta línea, también la posición de Tomàs Font i Llovet (FONT I LLOVET, Tomàs, VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, y ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2006, p. 36-37. Por el contrario, objeciones a esta tesis ya plantearía JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El Gobierno local...”, cit., p. 71-72 y 81-83.

relativos a los entes constitucionalmente necesarios –relaciones institucionales, competencias, régimen de los bienes– (artículo 160.1 EAC); mientras que las restantes submaterias no mencionadas expresamente se consideran competencias compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma (artículo 160.2 EAC).

Un esquema y una estructura aparentemente semejantes –aunque en sustancia muy diversos– siguió el Estatuto andaluz. También se escinde la materia “organización territorial”, que se atribuye en exclusiva a la Junta de Andalucía (artículo 59 EAAnd); en tanto que el artículo 60 EAAnd prácticamente reproduce el artículo 160 del Estatuto catalán, si bien con la importante diferencia de que, si este se limita a enmarcar la competencia autonómica en el respeto a la autonomía local, el artículo 60.1 EAAnd añade que ha de respetarse igualmente la competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE. La adición, que no estaba prevista en la Proposición de Reforma aprobada por el Parlamento andaluz, en realidad no venía sino a explicitar una conclusión que cabía inferirse de una lectura sistemática de dicha redacción inicial. En efecto, ya en la Proposición la atribución de genuinas competencias exclusivas en materia de régimen local, que podía inferirse de la lectura aislada del artículo 60 EAAnd (en la Proposición, artículo 59), era puramente ilusoria, toda vez que se preveía que la Ley de régimen local andaluza llamada a regular con carácter general todas las materias del artículo 60 debía dictarse en “el marco de la legislación básica del Estado” (artículo 96.1 de la Proposición; y así se mantendría en el definitivo artículo 98.1 EAAnd). Por consiguiente, todas las materias mencionadas en el artículo 60 (incluyendo, claro está, las atribuidas por el artículo 60.1 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 artículo 98.1, esta Ley habrá de dictarse “en el marco de la legislación básica del Estado”. La declaración de competencia exclusiva

realizada por el artículo 60.1 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. Y, abundando en esta línea, el artículo 87.2 de la Proposición de Reforma ya imponía a la Comunidad Autónoma y a los entes locales el “respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo” (el definitivo artículo 89.1 EAAnd). En suma, el Estatuto andaluz parece seguir la estructura del Estatuto catalán en lo relativo a la asunción de competencias sobre el régimen local, pero, excluyendo la novedosa incorporación de la materia “organización territorial” (prácticamente inane en lo referente a las provincias), en lo restante no venía sino a consolidar la situación competencial previa a la reforma. Sencillamente, se trata de una “falsa” competencia exclusiva la incorporada en el artículo 60 EAAnd.⁴

A un resultado muy próximo al andaluz llega el Estatuto aragonés, pues la asunción de competencia exclusiva sobre el régimen local (competencias, relaciones, etc.) se hace igualmente bajo la condición de respetar lo previsto en el artículo 149.1 CE (artículo 71.5.º).⁵ Por su parte, el Estatuto valenciano (artículo 49.1.8.ª) se mantiene estrictamente en la fórmula inicial de reparto competencial (“competencia exclusiva” sin perjuicio del 149.1.18 CE). Y, en el caso de Castilla y León, se reconoce ya explícitamente que en materia de régimen local solo corresponde la competencia de desarrollo normativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado (artículo 71.1.º EACyL).⁶ Y, en fin, al mantenimiento de idéntica situación a la existente antes de la reforma conduce el singular esquema seguido por el Estatuto extremeño: la, en principio, “competencia exclusiva” en materia de “organización territorial y régimen local” se atribuye “en los términos

4. Aunque se ha considerado que la fórmula del nuevo Estatuto entraña algún cambio respecto de su versión inicial (asunción de competencia exclusiva sin perjuicio del 149.1.18), puesto que esta redacción originaria “amparaba una concepción de esta competencia ajustada a la fórmula ‘bases-desarrollo’ y, por lo tanto, posibilitaba una interpretación extensiva de la competencia estatal”. Ahora, sin embargo, “con la nueva redacción parece deducirse que ha de ser la Comunidad Autónoma la que fije su propio régimen local teniendo como límite las bases fijadas por el Estado y el respeto de la autonomía local” [SALAZAR BENÍTEZ, O., “Comentario al art. 60”, en CRUZ VILLALÓN, Pedro, y MEDINA GUERRERO, Manuel (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Ideas Más Tecnología, Sevilla, 2012, § 2].

5. Y también sería, en consecuencia, una falsa competencia exclusiva la relativa a la “organización territorial”, que se cita inmediatamente a continuación (71.6.º EAAR).

6. Aunque la “organización territorial” sí se cataloga como competencia exclusiva (artículo 70.4).

del Título IV del Estatuto" (artículo 9.1.3 EAEx), relativo a la organización territorial de la Comunidad Autónoma. Y en este Título, entre otras previsiones que podemos ahora soslayar, se prevé que la Comunidad Autónoma regulará el régimen jurídico de las entidades locales de Extremadura "en el marco de la legislación básica del Estado" (artículo 53.2).

En resumidas cuentas, soslayando el más variado reparto competencial sobre la "organización territorial" (perfectamente prescindible para examinar el papel sobre las provincias), y excluyendo el caso singular de Cataluña, el resto de los nuevos Estatutos no incorporó ninguna modificación sustancial respecto de la anterior situación en lo concerniente a la competencia para operar, genéricamente, en materia de "régimen local". Y en sustancia, como es sabido, a una situación prácticamente igual se ha llegado, pese a su tenor literal, respecto del Estatuto de Cataluña, dada la interpretación de las pertinentes cláusulas competenciales efectuada en la STC 31/2010. El Tribunal Constitucional rechazó, en efecto, la idea basilar sobre la que se erigía la distribución competencial incorporada al Estatuto catalán, a saber, que la intervención del legislador básico en la regulación del régimen local no era un imperativo constitucional, sino que se había producido hasta entonces como consecuencia de la "autolimitación" de los estatuyentes, al asumir la competencia sobre el régimen local "sin perjuicio del artículo 149.1.18 CE". La tesis ciertamente no era de fácil aceptación para el Tribunal Constitucional, habida cuenta de que ya en una de sus primeras decisiones había afirmado que el Estado estaba facultado para aprobar "una nueva legislación de régimen local, de acuerdo con el mandato implí-

cito que puede deducirse de los artículos 148.1.2 y 149.1.18 de la propia Constitución" [STC 4/1981, FFJJ 1.º B) y 3.º]. Reconocimiento de un anclaje constitucional directo e inmediato de la competencia estatal que se mantendría ya ininterrumpidamente en la doctrina constitucional.⁷ No ha de extrañar, por tanto, a la vista de estos antecedentes jurisprudenciales, que un amplísimo sector doctrinal, de forma más o menos matizada, considerara de dudoso encaje constitucional que el estatuyente pudiese desplazar al legislador estatal de la regulación del régimen local.⁸

Y esta ha sido, en suma, la posición mantenida en la STC 31/2010, que reafirma la total y absoluta vigencia de la jurisprudencia constitucional acuñada en el anterior marco estatutario y, en consecuencia, prácticamente viene a declarar que "el carácter bifronte del régimen local es consustancial al Estado autonómico".⁹ Así, en lo relativo a la atribución competencial en materia de "organización territorial", el Tribunal Constitucional afirmaría que la misma no impide "la plena virtualidad de las bases estatales ex artículo 149.1.18 CE y su proyección sobre la creación, modificación y supresión de las veguerías de acuerdo con lo dicho en los fundamentos jurídicos 40 y 41" (FJ 94).¹⁰ Y por lo que hace al reparto competencial en materia de "régimen local", argumentaría el Tribunal Constitucional: "[...] el artículo 160.1 EAC, al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en 'exclusividad', lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del artículo 149.1.18 CE" (FJ 100).¹¹ En resumidas cuentas, la STC 31/2010 no ha venido sino a ratificar la centralidad del legislador

7. Sobre la función del legislador básico ex artículo 149.1.18.ª CE, véase *Libro Blanco para la reforma del Gobierno local*, MAP, Madrid, 2005, p. 29-33.

8. ORTEGA ÁLVAREZ, L., *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, cit., p. 64-69; PAREJO ALFONSO, L., "Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias", *REALA*, núm. 309, 2009, p. 36-38; SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J. J., "El marco estatutario del régimen local", *RAP*, núm. 179, 2009, p. 23-24.

9. POMED SÁNCHEZ, L., "El régimen local de Cataluña tras la STC 31/2010: interiorización en los términos de la Constitución", *Anuario del Gobierno Local 2010*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Madrid, p. 76.

10. Según había sostenido con anterioridad, "la previsión estatutaria de veguerías, sean cuales sean sus límites geográficos, no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales" (FJ 40). Y más adelante sostendría que la veguería, o bien no es "sino la denominación de la provincia en Cataluña", en cuyo caso "no cabría objeción constitucional alguna a la sustitución de la Diputación Provincial por el Consejo de Veguería", o bien "es una entidad local de nuevo cuño", pero en este supuesto "no sería constitucionalmente admisible que los consejos de veguerías sustituyeran a las diputaciones" (FJ 41).

11. Un pormenorizado análisis de la "interiorización competencial" de los Gobiernos locales a la luz de la STC 31/2010 ofrece GALÁN GALÁN, A., "El reparto de poder sobre los Gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local", *Anuario del Gobierno Local 2010*, Fundación Democracia y Gobierno Local/ Institut de Dret Públic, Madrid, 2011, p. 145 y ss.

básico en la configuración normativa del régimen local.¹²

Excluido, pues, todo cambio en lo relativo al reparto competencial Estado/comunidades autónomas en materia de “régimen local”, la determinación exacta del margen de libertad de configuración política –frente al Estado– del que disfrutaban las comunidades autónomas en la conformación de sus entes intermedios pasa por examinar los preceptos estatutarios directamente reguladores de los mismos. De esto tendremos ahora que ocuparnos.

2. Límites y posibilidades de actuación de las comunidades autónomas en el nuevo marco estatutario

2.1. La atribución expresa a la Comunidad Autónoma de la coordinación de las funciones de los entes locales intermedios

Habida cuenta de que entre las diversas materias conceptuadas como básicas en el marco del artículo 149.1.13 CE se hallan las relaciones interadministrativas (baste citar SSTC 76/1983, FJ 18.º, y 27/1987, FJ 2.º), resulta evidente que el Estado está en principio habilitado para decidir si las comunidades autónomas pueden ostentar alguna facultad coordinadora sobre sus entes locales y, en su caso, acotar el alcance de la misma. Y, sin embargo, esta ha sido una cuestión que no ha sido soslayada a nivel estatutario, de tal suerte que, junto a la decisión que pueda adoptar al respecto el legislador básico, es posible que coexista una propia determinación estatutaria. Y en la hipótesis de que surja alguna discordancia entre esta y la normativa básica,

parece evidente que habrá de optarse por la previsión estatutaria, pues nos encontraríamos en el supuesto de que la inaplicación del régimen básico resulta “expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de una determinada Comunidad, como una característica específica de la misma” (STC 27/1987, FJ 9.º). Sin embargo, este escenario de colisión normativa entre Estatuto y Ley de Bases es difícil que se produzca, por las razones que veremos a continuación.

Debemos comenzar recordando que, antes del último proceso de reformas estatutarias, y con independencia del modo en que se efectuase el reparto de competencias en la materia “régimen local”, lo cierto es que un número significativo de Estatutos de Autonomía había previsto expresamente la posibilidad de que sus respectivas comunidades autónomas interviniesen en la esfera funcional provincial, al permitirles proceder a la coordinación de la actividad de las diputaciones provinciales.¹³

Pues bien, pese a que las últimas reformas estatutarias han tendido por lo general a incrementar el nivel y las garantías de la autonomía local, esta tendencia solo se ha mantenido parcialmente en lo relativo a prescindir de esta referencia a la injerencia coordinadora autonómica en la esfera provincial. En efecto, si el nuevo Estatuto de Castilla y León¹⁴ ha eliminado toda previsión al respecto, los reformados Estatutos de la Comunidad Valenciana, Andalucía y Extremadura han mantenido con una formulación semejante la intervención autonómica, o, incluso, cabría decir en algún caso que la han afianzado. Así es; con la excepción aludida, o bien los nuevos Estatutos reiteran en términos prácticamente idénticos la situación precedente (la Disposición Transitoria Segunda

12. Valoración en la que vinieron ya a coincidir los primeros análisis, casi a vuelapluma, de la reiterada sentencia (véanse las aportaciones de Antoni Bayona; Alfredo Galán y Ricard Gracia, y Josep Mir a la *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2010, p. 215 y ss.). Y, más recientemente, TORRES COBAS, F., “Sobre la interpretación constitucional, los argumentos y el veredicto de la STC 31/2010, respecto a la regulación de las competencias locales y los controles sobre los municipios contenidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Anuario del Gobierno Local 2010*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Madrid, 2011, p. 192 y ss.

13. Dejando a un lado la singularidad de la posición de la Generalitat de Cataluña en relación con el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, contemplaban tal función coordinadora autonómica los Estatutos de Galicia (disposición adicional tercera.1), Andalucía (artículo 4.5), Comunidad Valenciana (artículo 47.3); Castilla-La Mancha (artículo 30.4), Extremadura (artículo 16.3) y Castilla y León (artículo 26.2).

14. El artículo 26.2 del anterior Estatuto preveía expresamente que la Comunidad Autónoma, “en el marco de la legislación básica del Estado...”, coordinaría las funciones de las diputaciones provinciales. El artículo 49.1 del nuevo Estatuto contempla que el legislador regule el gobierno y la administración local, pero ha desaparecido la referencia explícita a la coordinación de las funciones provinciales.

del EAC mantiene la vigencia de la Transitoria Sexta del Estatuto de 1979, anclaje último del PUOSC; y los artículos 66.3 EAV y 59.4 EAEx no entrañan ningún cambio apreciable en relación con los anteriores artículos 47.3 y 16.3), o bien suponen una reafirmación de la potestad coordinadora autonómica, como sucede en Andalucía. Si el artículo 4 del anterior Estatuto ya reconocía a la Junta de Andalucía relevantes facultades coordinadoras de las competencias que el legislador atribuyese a las diputaciones para “el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia”, así como respecto de los planes provinciales de obras y servicios, el vigente artículo 96.4 precisa de forma expresa que, además de a los ámbitos reseñados, la coordinación autonómica podrá extenderse a todas las funciones de asistencia y cooperación con los municipios. En realidad, con la nueva redacción todas las posibles atribuciones, facultades y competencias de las diputaciones andaluzas devienen accesibles a la potestad coordinadora de la Comunidad Autónoma, incluyendo aquellas en donde se condensa el núcleo duro de la garantía constitucional de la autonomía provincial (asistencia y cooperación económica a los municipios). No es de extrañar, pues, que se haya considerado la nueva regulación estatutaria de dudoso encaje constitucional.¹⁵

En consecuencia, es ciertamente heterogéneo el panorama que ofrecen los Estatutos de las comunidades autónomas pluriprovinciales de régimen común,¹⁶ pues cabría distinguir los siguientes grupos: a) Estatutos que no contienen ninguna referencia explícita a que sus respectivas comunidades autónomas puedan coordinar la actuación de las diputaciones provinciales (Aragón, Castilla y León); b) Estatutos que prevén dicha posibilidad, pero exigen una Ley de mayoría cualificada y que las fórmulas de coordinación se mantengan en el marco de la legislación estatal (Andalucía, Comunidad Valenciana, Extremadura y Castilla-La Mancha);¹⁷ c) el Estatuto gallego, que contempla dicha tarea coordinadora de la Junta de Galicia, pero sin prever ninguna

norma ni la sujeción a la legislación estatal (disposición adicional tercera.2).

Así pues, tal y como habíamos adelantado, y salvando el caso gallego, no es en absoluto probable que se produzca una colisión entre Estatutos y normativa estatal en punto a las facultades coordinadoras autonómicas sobre las diputaciones provinciales, puesto que aquellos exigen que la ley autonómica delimitadora de dicha coordinación se atenga a lo dispuesto por el legislador básico. De haber conflicto normativo, se produciría entre la ley autonómica y lo dispuesto en la normativa básica, en cuyo caso no podría sino concluirse declarando la inconstitucionalidad de aquella. A menos que el Estatuto no se ciña genéricamente a reconocer esa capacidad coordinadora, sino que, dando un paso más, individualice alguna modalidad en la que habrá de manifestarse dicha cooperación, pues, en tal hipótesis, sí sería factible una antinomia entre aquel y la legislación básica en el caso de que el Estado optase por no extender esa concreta técnica coordinadora al conjunto de las comunidades autónomas. Y, en este caso, habría que inaplicar el régimen general en beneficio de la peculiaridad estatutaria. Así sucede con la unión de presupuestos; fórmula que analizaremos en el siguiente epígrafe.

Pero, como decía, no es este el escenario más habitual, sino el de una actuación coordinadora autonómica contenida en el espacio acotado por el legislador estatal. En este contexto, difícilmente puede sobrevalorarse la función que están llamadas a desempeñar las bases estatales para prevenir un exceso coordinador de las provincias por parte de las comunidades autónomas. Así se puso de manifiesto en la práctica en la sentencia de las diputaciones valencianas (STC 27/1987), en donde el examen de la constitucionalidad de la Ley autonómica impugnada se realiza a través de un diálogo permanente entre la norma estatutaria y la norma básica estatal, de tal manera que solo se admite la constitucionalidad de aquellas medidas coordinadoras que puedan considerarse compatibles con las previsiones

15. En esta línea, RUIZ-RICO RUIZ, G., “Título III. La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en TEROL BECERRA, M. J. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 281; asimismo, TORRES COBAS, F., “Estudio comparativo de las reformas de los Gobiernos locales contenidas en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local y los proyectos de modificación de los Estatutos de Autonomía”, *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2006, p. 110.

16. Heterogeneidad ya perceptible en las primeras versiones de los Estatutos; véase al respecto SALVADOR CRESPO, M., *La autonomía provincial en el sistema constitucional español*, Fundación Democracia y Gobierno Local/INAP, Madrid, 2007, p. 225 y ss.

17. Frente a la mayoría absoluta requerida por el valenciano, el andaluz y el extremeño (artículo 59.4), el Estatuto de Castilla-La Mancha requiere la aprobación de tres quintos de la Cámara (artículo 30.4).

de la Ley de Bases del Régimen Local. Tal sucede, por ejemplo, cuando se aborda la constitucionalidad de las “directrices” (FJ 6) o de los “reparos” en materia presupuestaria (FJ 8). Y, consecuentemente, se considera inconstitucional la suspensión aneja al requerimiento de ilegalidad por no poder entenderse bajo la cobertura de la Ley de Bases:

“Es de señalar, sin embargo, que la inmediata suspensión aneja al requerimiento de ilegalidad, que es lo que verdaderamente impugnan los recurrentes, no responde al sistema general de control de legalidad contenido en la mencionada Ley de Bases (arts. 65 y 66); la vigente legislación estatal no solo no la ha previsto sino que, por contraposición a la normativa anterior (Ley 40/1981, de 28 de octubre, sobre el Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales), ha pretendido excluir efectivamente la suspensión administrativa de los acuerdos de las Administraciones locales sometidos a control de legalidad por otras Administraciones superiores (la del Estado y las de las comunidades autónomas), reservando a los tribunales la decisión relativa a la suspensión o no de tales acuerdos en caso de impugnación. Por otra parte, contra lo pretendido por la representación del Gobierno Valenciano, dicho efecto suspensivo no queda tampoco amparado por el art. 59.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, que permite a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas reservarse fórmulas adicionales de control en función de las potestades autonómicas de coordinación, pues el art. 12 impugnado no contempla un supuesto de control realizado por las Cortes Valencianas, sino directa y exclusivamente por el Gobierno de la Comunidad Autónoma” (FJ 9).

Por consiguiente, aquellos Estatutos que apoderan explícitamente a sus respectivas comunidades autónomas para coordinar las funciones provinciales, pero enmarcando dicha tarea coordinadora en las previsiones de la legislación básica estatal, no autorizan a adoptar otras medidas autonómicas que las que se acomoden “estrictamente” a lo dispuesto en la Ley de Bases del Régimen Local. Así se desprende inequívocamente de la STC 27/1987 cuando aborda la licitud de la suspensión de las subvenciones autonómicas a las diputaciones provinciales en caso de incumplimiento de las directrices de coordinación:

“La legitimidad de esta forma de control, extraordinario por cuanto se trata de un control previo de legalidad no judicial (sin perjuicio de la posibilidad de residenciar a posteriori la cuestión ante los tribunales

competentes), depende de su estricta adecuación a las normas del bloque de la constitucionalidad que lo hacen posible. En este sentido, dado que la finalidad del control es la de asegurar la eficacia de las medidas coordinadoras, como se infiere del citado art. 59.2 de la Ley de Bases, la Asamblea Legislativa autonómica no podrá suspender las subvenciones acordadas en materias o actividades distintas de aquellas respecto de las cuales se hayan incumplido las directrices de coordinación” (FJ 8.º).

En consecuencia, tampoco a través de la vía del reconocimiento expreso de una “competencia genérica” de coordinación de las diputaciones provinciales que algunos Estatutos atribuyen a sus comunidades autónomas se les faculta para operar al margen de las previsiones trazadas con alcance general por el legislador básico. Como atinadamente afirmaría el magistrado Rubio Llorente en el voto particular formulado a la STC 27/1987 refiriéndose a la Ley de Bases, “el Tribunal, acertadamente, (la) ha utilizado como parámetro de la constitucionalidad puesto que es elemento esencial de la ‘legislación del Estado’, en cuyo marco ha de ejercerse la facultad de coordinación que a la Comunidad Valenciana otorga el art. 47.3 de su Estatuto de Autonomía”.

Sin embargo, con independencia de las reglas que pueda establecer el legislador básico para encauzar el ejercicio de las facultades coordinadoras de las comunidades autónomas, no puede dejar de recordarse que –en todo caso– la potestad de coordinación encuentra un límite constitucional inesquivable en la exigencia de respetar el principio de autonomía local. De entrada, ha de tenerse presente que “tal coordinación no supone (...) una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada (...) Así entendida, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las corporaciones locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, solo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la Ley” (STC 27/1987, FJ 2). En segundo término, la potestad coordinadora, “aunque sin alterar... la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación”, entraña unos efectos y consecuencias más intensos que los propios de las técnicas estrictamente cooperativas: “La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación

–ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado– es, por sí misma, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas” [STC 214/1989, FJ 20 A f)]. Así, pues, a diferencia de las fórmulas o instrumentos de cooperación, la coordinación “implica un límite efectivo al ejercicio de las competencias (entre otras SSTC 32/1983, fundamento jurídico 2; 80/1985, fundamento jurídico 2, y 27/1987, fundamento jurídico 5)” [STC 214/1989, FJ 20 A f)].

Ahora bien, esa capacidad “limitadora” del ejercicio de las competencias ajenas inherente a la potestad de coordinación tampoco puede concebirse en términos ilimitados o incondicionados. Pues, en efecto, al socaire de la coordinación, no cabe articular medidas que puedan “suponer una modalidad de control ni colocar a las diputaciones provinciales en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica incompatible con la autonomía”; y así, de hecho, la coordinación “no puede traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin la cual no puede existir verdadera autonomía” (STC 27/1987, FJ 6). Así pues, ha de entenderse que excede con creces la posibilidad de emplear legítimamente la potestad coordinadora cuando con la misma se pretende la instauración de controles de oportunidad; esto es, controles que “responden a criterios de oportunidad política que interfieran en el libre ámbito de responsabilidad político-administrativa de las diputaciones provinciales” (STC 27/1987, FJ 8).

Las directrices jurisprudenciales recién referidas deben necesariamente tomarse en consideración siempre que se discuta la adecuación al bloque de la constitucionalidad de las medidas autonómicas destinadas a la coordinación provincial. Así vino a sintetizar dicho cúmulo de líneas, principios y pautas jurisprudenciales la STC 109/1998 en su fundamento jurídico decimotercero, al aplicarla precisamente a un conflicto trabado entre una Comunidad Autónoma y una Diputación Provincial:

“Esta lesión tampoco puede justificarse en el singular instrumento coordinador en que consiste el Plan

Único. Ciertamente es que, refiriéndonos precisamente a las relaciones interadministrativas de las corporaciones locales, ya hemos tenido ocasión de señalar que las facultades de coordinación –a diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperantes– conllevan ‘un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado’ [STC 214/1989, fundamento jurídico 20 f)]. Y siendo, consiguientemente, la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza a las fórmulas cooperativas [cfr., además, STC 331/1993, fundamento jurídico 5.º A)], es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados. Desde esta perspectiva, puede en verdad afirmarse que la coordinación ‘constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las corporaciones locales’ [STC 27/1987, fundamento jurídico 2.º; asimismo STC 214/1989, fundamento jurídico 20 f)]. Ahora bien, las posibilidades que la coordinación proporciona de operar de modo constitucionalmente válido llegan justamente hasta aquí. Más allá de este punto, encuentran el obstáculo constitucional infranqueable en que se sustancia la garantía institucional de la autonomía local: ‘la coordinación –precisamos en la STC 27/1987– no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan solo un límite al ejercicio de las mismas’ (fundamento jurídico 5.º). De donde resulta que la misma no puede, bajo ningún concepto, ‘traducirse en la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma; en cualquier caso, los medios y técnicas de coordinación deben respetar un margen de libre decisión o de discrecionalidad en favor de las Administraciones sujetas a la misma, sin la cual no puede existir verdadera autonomía’ (fundamento jurídico 6.º)”.

2.2. La unión de presupuestos como técnica coordinadora

Los Estatutos de Galicia (Disposición adicional tercera.1) y de la Comunidad Valenciana (artículo 66.3),

tras prever en términos generales la coordinación autonómica de la actividad de las diputaciones provinciales, añaden que, a estos efectos, los presupuestos provinciales “se unirán” a los de la correspondiente Comunidad Autónoma.¹⁸ Por consiguiente, y con independencia de las fórmulas coordinadoras que contemple la legislación básica, estos Estatutos reconocen inmediatamente a las instituciones autonómicas una capacidad de interferencia en la autonomía presupuestaria provincial; intervención que sin embargo, como resulta obvio, no es ilimitada: “Cualquiera que sea el contenido que pueda otorgarse a la unión de los presupuestos de las diputaciones a los de la Generalidad de Valencia –se afirmó en el FJ 7.º de la STC 27/1987–, en ningún caso puede significar que se prive a las diputaciones provinciales de la potestad de elaborar y aprobar sus presupuestos bajo su exclusiva responsabilidad, ya que esta es una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía (STC 32/1981, FJ 8º)”. Y a partir de esta declaración de principio, el Tribunal Constitucional negaría la posibilidad de que el Gobierno autonómico vete la tramitación de enmiendas a los presupuestos provinciales; consideraría que su sujeción a los plazos establecidos por el legislador autonómico no lesionaba la autonomía presupuestaria, toda vez que los presupuestos provinciales “alcanzarían plena validez aun en el caso de que se aprobaran en un plazo distinto”; y llegaría a la misma conclusión respecto de la imposición de determinados principios presupuestarios y de la exigencia de que su elaboración responda a criterios homogéneos con los del Estado, puesto que son unas “prescripciones coincidentes con las que, en general, rigen la elaboración y aprobación de los presupuestos de las corporaciones locales” a tenor de lo dispuesto en la normativa básica del Estado (STC 27/1987, FJ 7.º).

Así delimitado el alcance de esta manifestación coordinadora, no debe de extrañar que se haya subrayado su “escasa eficacia”, al considerarse que la unión presupuestaria no pasa de “la mera yuxtaposición documental de los distintos presupuestos –jurídicamente totalmente independientes entre sí– y del intercambio

de información durante el proceso de elaboración de los mismos”.¹⁹

2.3. El contenido competencial de los Gobiernos locales intermedios estatutariamente necesario

Reafirmado en sus estrictos términos el reparto competencial en materia de régimen local pese a la última hornada de reformas estatutarias, se ha visto consecuentemente apuntalado el papel central que cumple desempeñar al Estado en la delimitación de las competencias de los entes locales ex artículo 149.1.18 CE: “Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizado, las comunidades autónomas no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho [...] La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado” (STC 32/1981, FJ 5.º; desde entonces, doctrina constante). Así pues, en la medida en que la configuración de las funciones y posibilidades de actuación resulta sencillamente imprescindible para delimitar la autonomía local, se explica por qué ha sido precisamente en relación con las competencias cuando el Tribunal Constitucional ha remarcado la “función constitucional” que desempeña el legislador básico, consistente en “garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local” (SSTC 214/1989, FJ 3.º, y 159/2001, FJ 4.º).

En este contexto, y refiriéndose específicamente a las provincias, la jurisprudencia constitucional ha subrayado que la garantía de la autonomía local ex artículo 137 CE “se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un ‘mínimo competencial’,

18. También la disposición adicional cuarta del primer Estatuto catalán contemplaba la unión de los presupuestos de las cuatro diputaciones a los de la Generalitat.

19. CACHARRO GOSENDE, F., “Las competencias de las diputaciones provinciales de régimen común”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 10, 2006, p. 162, nota 27.

que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local”, y ha tenido ocasión de considerar integrante del “núcleo de la autonomía provincial” la competencia de cooperación económica con los municipios (STC 109/1998, FJ 2.º). Es lógico, pues, que los nuevos Estatutos de Autonomía, al aproximarse al ámbito funcional de los Gobiernos locales intermedios, coincidan de forma prácticamente unánime en reflejar su tarea de cooperación y asistencia a los municipios,²⁰ pero con ello no añaden nada al contenido competencial mínimo que, de acuerdo con la doctrina recién citada, debe reconocerse a las provincias *ope Constitutionis*.

Mayor relevancia pueden tener, por tanto, aquellos Estatutos que no se limitan a mencionar dicha función esencial, sino que contemplan un más amplio radio de competencias propias de las provincias. Así sucede con el Estatuto andaluz, que contempla la “posible prestación de algunos servicios municipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma” [artículo 96.3 a)]; pero, sobre todo, especialmente garantistas del núcleo competencial provincial se muestran los Estatutos de Castilla y León (artículo 47.2) y de Extremadura (artículo 56.2), ya que, a diferencia del andaluz, se expresan en términos inequívocamente imperativos acerca de la ineludible asunción de tales servicios por parte de las diputaciones: “Prestarán también servicios supramunicipales de carácter provincial”.

Por consiguiente, sea cual fuere la suerte que pueda correr en el futuro el artículo 36.1 c) LBRL –que incluye entre las competencias propias de la Diputación “la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal”–, necesariamente habrá de encomendar el correspondiente legislador autonómico a las diputaciones castellanas y extremeñas que presten algún servicio supramunicipal. Y en cualquier caso, dado que la competencia del artículo 36.1 c) ha quedado en la práctica “totalmente a expensas de lo que la legislación autonómica de régimen local y la legislación sectorial dispongan al respecto”,²¹

la recepción expresa de la misma en los repetidos Estatutos no viene sino a reforzar la virtualidad de dicha atribución competencial.

3. La intervención autonómica en la esfera financiera provincial

3.1. La tutela financiera sobre las provincias

Buena parte de los Estatutos de las comunidades autónomas pluriprovinciales reconocían ya en sus versiones iniciales a sus respectivas comunidades la competencia de tutela financiera sobre los entes locales; atribución que han conservado en términos prácticamente idénticos tras el último proceso de reforma.²² Se trata de una competencia que se proyecta en variados ámbitos, puesto que, con base en la misma, y por mencionar algunos ejemplos, las comunidades autónomas están facultadas para inspeccionar el cumplimiento de las condiciones anudadas a las subvenciones (STC 179/1985, FJ 1.º), o pueden atribuir a un órgano autonómico la fiscalización externa de las entidades locales (SSTC 187/1988, FFJJ 8-10, y 18/1991, FJ 5.º). Pero, sin duda ninguna, la principal virtualidad de esta competencia reside en la posibilidad que abre a las comunidades autónomas para establecer límites al endeudamiento local y la pertinente autorización en caso de superación de los mismos.

Debe recordarse a este respecto que, como ya asumiera el Tribunal Constitucional en una de sus primeras decisiones, el Estado está habilitado para establecer restricciones al constitucionalmente “necesario margen autónomo de endeudamiento” de los Gobiernos locales (STC 233/1999, FJ 21), amparándose para ello en sus atribuciones de orden económico [STC 4/1981, FJ 16 F)]. Y a partir de entonces ha venido acuñándose una jurisprudencia constitucional –hoy plenamente consolidada– en torno a las posibilidades de controlar las operaciones de crédito de las entidades locales, en virtud de la cual entran en juego los títulos competenciales estatales relativos a las “bases de ordenación del

20. A excepción del Estatuto valenciano, que se remite genéricamente a las funciones que prevean la legislación estatal y autonómica (artículo 66.1). Pues también el Estatuto catalán, aunque referido a la veguería, la cataloga como el “Gobierno intermunicipal de cooperación local” (artículo 90.1). Véanse los artículos 96.3 a) del Estatuto andaluz, 84 del aragonés, 47.2 del castellano-leonés, y 56.2 del extremeño.

21. CACHARRO GOSSENDE, F., “Las competencias de las diputaciones provinciales de régimen común”, cit., p. 150.

22. O le han atribuido la competencia por vez primera, como sucede con el nuevo Estatuto de Castilla y León (artículo 54).

crédito” (artículo 149.1.11 CE) y a las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (artículo 149.1.13 CE) cuando se trata de medidas condicionantes del endeudamiento que afectan al equilibrio económico o inciden en el área de la política crediticia; mientras que, de no darse tal conexión, el Estado podría recurrir a su competencia sobre “las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18 CE) [SSTC 56 y 57/1983]. Y, con arreglo a dicha jurisprudencia constitucional, ha sido la competencia sobre la tutela financiera de las entidades locales la que ha permitido a determinadas comunidades autónomas intervenir en este ámbito [así, por ejemplo, SSTC 56/1983, FJ 4, y 57/1983, FFJJ 4 y 5], “proyectándose sobre aquellas operaciones de endeudamiento que no trascienden el interés local” [STC 233/1999, FJ 21].

Huelga insistir en la relevancia de esta atribución en el contexto actual de fuertes restricciones al déficit y al endeudamiento derivadas en última instancia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea. Restricciones que, en un primer momento, fueron impuestas por el Estado a las entidades locales con base en el artículo 149.1.13.^a, 14.^a y 18.^a CE (Ley 18/2001, de Estabilidad Presupuestaria), cuya constitucionalidad sería confirmada en la STC 134/2011. Decisión que no apreciaría vulneración ninguna de la competencia de tutela financiera en el artículo 23.2 de dicha Ley (precepto que, en caso de desequilibrio presupuestario, condicionaba la autorización de las operaciones de crédito locales a la desaparición de dicho desequilibrio en tres ejercicios), toda vez que la disposición “no prejuzga la autoridad competente para otorgar la autorización de las operaciones de crédito” [STC 134/2011, FJ 14 b)]. Como tampoco consideraría el Tribunal Constitucional lesiva de la competencia de tutela financiera la atribución al Ministerio de Hacienda de la facultad de recabar información de los entes locales para apreciar el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria (artículo 21 de la Ley 18/2001), “pues el precepto no excluye la posibilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de recabar y obtener información concreta sobre la actividad de las entidades locales” (STC 197/2011, FJ 16).

Tras la reforma del artículo 135 CE, el Estado cuenta ya con un anclaje constitucional directo que le permite operar inmediatamente a fin de garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, puesto que se remite expresamente a una Ley Orgánica para que desarrolle las previsiones de la disposición constitucional, “corroborando así la competencia del Estado en la materia” (STC 157/2011, FJ 3). Mandato impositivo de legislación que ha sido diligentemente satisfecho con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que, en consonancia con la línea jurisprudencial recién referida, no cierra el paso al ejercicio de la tutela financiera autonómica en este ámbito.²³

3.2. Las atribuciones de las comunidades autónomas para intervenir en las fuentes de financiación provinciales

3.2.1. La imposibilidad de operar en los recursos provinciales en beneficio de otras entidades locales

Como es sabido, la Constitución permite expresamente a las comunidades autónomas la creación de agrupaciones de municipios diferentes de las provincias (artículo 141.3) y el establecimiento de circunscripciones territoriales propias (artículo 152.3); posibilidad de instaurar nuevas entidades locales que, como ha sostenido desde el principio el Tribunal Constitucional, conlleva cierta capacidad de reasignación de las competencias y funciones que tradicionalmente han correspondido a los municipios y provincias [por todas, STC 214/1989, FJ 4 b)]. Ahora bien, este margen de maniobra del que pueden disponer las comunidades autónomas para redistribuir las competencias entre los entes locales constitucionalmente necesarios y los que hayan decidido crear se circunscribe estrictamente a la esfera funcional, pues resulta enteramente vedado que, al socaire de dicha reasignación competencial, se pretenda una paralela redistribución de las fuentes de financiación propias de los municipios y las provincias.

23. Según establece su artículo 13.5: “La autorización del Estado, o en su caso de las comunidades autónomas, a las corporaciones locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda... tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública...”.

Así viene reconociéndolo en términos inequívocos el Tribunal Constitucional desde la primera vez que tuvo ocasión de abordar esta cuestión en la STC 233/1999. Frente a la pretensión de la Comunidad Autónoma recurrente de operar en determinados recursos municipales a favor de áreas metropolitanas y comarcas, argumentando que sin ello la reasignación competencial no podría ser efectiva, la respuesta del Alto Tribunal no deja el menor resquicio para la duda:

“No obstante, es necesario tener en cuenta [...] que esa redistribución de competencias tiene como límite la autonomía local constitucionalmente garantizada a municipios y provincias –y, por ende su *suficiencia financiera*, sin la cual aquella no resulta posible–, *correspondiendo al legislador estatal garantizar dicha autonomía* en virtud de la competencia para dictar normas básicas que le reconoce el art. 149.1.18 CE. No otra es, desde luego, la naturaleza de los preceptos de la LHL impugnados, aunque, como también hemos dicho, la legislación básica estatal establecida en garantía de esa autonomía local tiene a su vez como límite las propias competencias autonómicas y, entre ellas, lógicamente, la de no impedir la creación de entidades de carácter supramunicipal, como son las comarcas y las áreas metropolitanas. En consecuencia, *más allá de lo que en cada momento prevea la legislación básica estatal al respecto, deberá ser la propia Comunidad Autónoma la que, a la hora de proceder a la creación de tales entidades supramunicipales, habrá de prever al mismo tiempo el régimen de recursos financieros aplicable a las mismas en el marco de sus propias competencias financieras*, respetando las competencias que al Estado atribuye el art. 149.1.18 CE” [FJ 37; la cursiva es nuestra].

Según se desprende del pasaje transcrito, no se trata tan solo –con ser bastante– de que, desde el punto de vista competencial, las comunidades autónomas no puedan invadir el ámbito de decisiones que corresponde adoptar al Estado para asegurar una financiación suficiente de municipios y provincias, sino de que esa imposibilidad de reasignar los recursos propios de estos deriva directamente del propio texto constitucional. Pues, en mérito de la garantía constitucional de la suficiencia financiera de los entes locales necesarios, incluso “*más allá de lo que en cada momento prevea la legislación básica estatal al respecto*”, son las comunidades autónomas que libremente deseen crear nuevos entes locales las que han de dotarles de sus correspon-

dientes sistemas de recursos, ejercitando para ello sus propias competencias financieras.

En resumidas cuentas, las aspiraciones autonómicas al respecto han de considerarse constitucionalmente satisfechas con que no se les impida “que las propias leyes autonómicas creadoras de comarcas u otras entidades supramunicipales puedan asignar a las mismas los recursos financieros que estimen pertinentes con cargo a los presupuestos de la respectiva Comunidad Autónoma” (STC 233/1999, FJ 37; en términos idénticos, STC 48/2004, FJ 13).

3.2.2. El papel que puede corresponder a las comunidades autónomas en el reparto entre las provincias de la participación en ingresos y las subvenciones incondicionadas estatales

Ya en la versión inicial de una parte sustancial de los Estatutos de comunidades autónomas pluriprovinciales, se preveía que las participaciones en ingresos y las subvenciones incondicionadas estatales destinadas a los entes locales se canalizarían a través de las comunidades autónomas, que procederían a su distribución “de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para tales participaciones”. Pues bien, frente a tesis proautonomistas que sostenían que podían ser las propias comunidades autónomas las que determinarían tales criterios, no estando al respecto vinculadas más que por las normas básicas que pudiera establecer el Estado con arreglo a su competencia ex artículo 149.1.18 CE, el Tribunal Constitucional reconocería a este último un mayor margen de maniobra. De acuerdo con la doctrina acuñada en la STC 90/1990, sobre la base de que la participación en tributos del Estado constituye un pilar fundamental para garantizar la suficiencia financiera de los entes locales, entendería que es la competencia exclusiva sobre la Hacienda general la que habilita una intervención más penetrante e incisiva sobre el particular:

“Es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las corporaciones locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de Ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (art. 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (art. 138 CE) mediante la determinación de unos *criterios homogéneos y uniformes*

de distribución entre los distintos entes locales de su participación en los ingresos del Estado. [...] no cabe tampoco desconocer las competencias estatales en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Hacienda general (arts. 149.1.18 y 14 C.E.), ya que es justamente el apuntado carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos del Estado en cuanto garantía de su autonomía el que convierte aquella participación en garante del funcionamiento de la Hacienda local dentro del conjunto de la Hacienda general y, en consecuencia lo que la constituye en elemento básico de esta” (FJ 7; la cursiva es nuestra).

Por consiguiente, de conformidad con esta línea jurisprudencial, que se ha mantenido sin ninguna variación hasta la fecha [SSTC 237/1992, FJ 6; 331/1993, FFJJ 2 B) y 3 A); 171/1996, FJ 5; 233/1999, FJ 3; 331/1999, FFJJ 2 y 3; 104/2000, FJ 5; 31/2010, FFJJ 141 y 142], es directamente de la Constitución misma –concretamente de su artículo 149.1.14 CE– de donde deriva la imposibilidad de que la fijación de los criterios de reparto de los reiterados recursos estatales se realice por las comunidades autónomas. Por eso, ante la dificultad de ampliar el margen de maniobra de las comunidades autónomas al respecto, los nuevos Estatutos –salvando la peculiaridad catalana que más adelante se verá– prácticamente han venido a reproducir sin variación apreciable la anterior formulación estatutaria.²⁴

Los nuevos Estatutos conservan, pues, la distinción entre participaciones en ingresos y subvenciones incondicionadas que ya aparecía en sus versiones iniciales, pese a las dificultades existentes para delimitar con nitidez ambas categorías, hasta el punto de emplearse ocasionalmente –en especial en la literatura económica– como conceptos intercambiables. Sin embargo, es obvio que los textos estatutarios obligan a hacer un esfuerzo de delimitación de ambas categorías; y esto resulta especialmente importante en relación con el Estatuto catalán, habida cuenta del mayor margen de maniobra que reconoce a la Comunidad Autónoma en el reparto de la subvenciones incondicionadas, tal y como se desprende del último inciso de su artículo 219.2:

“Los ingresos de los Gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales son percibidos por medio de la Generalidad, que los debe distribuir de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Haciendas Locales de Cataluña, cuya aprobación requerirá una mayoría de tres quintos, y respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia. En el caso de las subvenciones incondicionadas, estos criterios deberán permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto.”

Pues bien, con base en la jurisprudencia constitucional, es posible afirmar que las subvenciones incondicionadas estatales a las que aluden los Estatutos se hallan integradas, cuando menos, por las transferencias que, de modo excepcional y no permanente, pueda otorgar el Estado a los Gobiernos locales para hacer frente a sus déficits. Así se reconoció explícitamente en la STC 331/1993 cuando se argumentó la inconstitucionalidad del artículo 181 a) de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña: “[...] se trata de subvenciones que no responden a una finalidad o acción de fomento y que, si bien formalmente están caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidades de financiación de un determinado ente, en este caso los entes locales, o servicio público y que solo impropia o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor (como es el caso de las subvenciones a las entidades locales destinadas a asegurar su equilibrio financiero), o sencillamente, una forma de financiación del mismo...” [FJ 2.º C)]. En definitiva, como se apuntó ya en la STC 179/1985, con el otorgamiento de estas subvenciones incondicionadas se habilita una “medida coyuntural, específicamente destinada al muy concreto fin de sanear las Haciendas locales, colmando los déficits existentes y sentando las bases de un futuro equilibrio financiero” (FJ 1.º). Así pues, en principio, como parece desprenderse de esta

24. Aunque se disipa ahora la ambigüedad de que pudieran adolecer las versiones iniciales, al explicitar que el reparto ha de efectuarse respetando los criterios fijados por la legislación del Estado en la materia (artículos 219.2 EAC; 192.5 EAAnd; 70.2 EAV; 114.3 EAAr). Véase también el artículo 49.2 del Estatuto gallego.

jurisprudencia constitucional, el principal rasgo distintivo que singulariza a las subvenciones incondicionadas frente a las participaciones en ingresos estatales reside en su carácter de recursos ocasionales y coyunturales, en contraste con las notas de permanencia y estabilidad que definen a estas últimas. Con ello, ciertamente, el Tribunal Constitucional no viene sino a enlazar con la doctrina que se ha ocupado de deslindar jurídicamente categorías tan resbaladizas como las que nos ocupan, toda vez que la misma ha procurado resaltar el carácter permanente de la participación en los ingresos tributarios frente a la concesión esporádica de las subvenciones.²⁵

No obstante, cualquiera que sea su exacto alcance, lo que sí parece evidente es que en la categoría “subvenciones incondicionadas” no cabe incluir las aportaciones que reciben las diputaciones provinciales vía Fondo Complementario. Como es sabido, a raíz de la reforma de la Ley de Haciendas Locales efectuada el año 2002 (Ley 51/2002), cabe distinguir, por un lado, un sistema de financiación dual aplicable a las provincias y a los municipios capital de provincia o con una población igual o superior a 75.000 habitantes (y con alguna peculiaridad a los municipios turísticos), y, de otro lado, un sistema aplicable a los restantes municipios que sigue fundamentado en las tradicionales participaciones ordinarias en los tributos del Estado. La reforma afectó fundamentalmente al primer grupo de entidades locales mencionado, puesto que su modelo de financiación se estructura, de una parte, en la cesión parcial de la recaudación de determinados impuestos estatales (IRPF, IVA y algunos impuestos especiales) y en un Fondo Complementario destinado a garantizar la suficiencia financiera de todos los entes locales con independencia de su capacidad fiscal. Pues bien, dado el escaso porcentaje de impuestos cedido a este grupo de entidades locales (que oscila, para las provincias, del 0,9936 del IRPF al 1,2044 de los impuestos especiales), va de suyo que la suficiencia de sus Haciendas sigue dependiendo de una fórmula de participación en los tributos del Estado, cual es el Fondo Complementario.

Pues, en efecto, cuando se incluyó dicho Fondo Complementario en la reforma de la LHL del año 2002, resulta evidente que se pretendió que siguiera

configurándose como una fórmula de participación en los tributos del Estado, y no como un mecanismo que asumiera la naturaleza de “subvenciones incondicionadas”. Esta es la conclusión a la que se llega tras efectuar una interpretación sistemática de la Ley 51/2002. Esta Ley dio, de una parte, una nueva redacción al Capítulo III del Título II de la LHL (“Recursos de los municipios”), que pasó a escindir en dos: el Capítulo III A), relativo a la “Cesión de recaudación de impuestos del Estado”, y el Capítulo III B), titulado “Participación de los municipios en los tributos del Estado”. Y dentro de este último Capítulo no solo se regula el mecanismo tradicional de participación para el resto de los municipios (Sección 2.^a), sino también el “Fondo Complementario de Financiación” (Sección 1.^a). Asimismo la Ley 51/2002 modificó el Capítulo III del Título III de la LHL (“Recursos de las provincias”), distinguiendo igualmente entre un Capítulo III A) dedicado a la “Cesión de recaudación de los impuestos del Estado” y un Capítulo III B) relativo a la “Participación de las provincias en los tributos del Estado”, en el que se incluye la “Participación en el Fondo Complementario de Financiación” (Sección 1.^a). El Fondo Complementario no es, pues, sino una nueva manifestación de la participación en los tributos del Estado, como se cuidaría de subrayar la propia Exposición de Motivos de la Ley 51/2002: “[...] se fija para los grandes municipios una participación en tributos del Estado que evolucionará al mismo ritmo que los ingresos tributarios del Estado, con determinación de este índice en los mismos términos que para las comunidades autónomas. Este componente de participación se configura como complementario de los recursos que obtengan los municipios por la cesión de los rendimientos recaudatorios en los impuestos estatales cedidos. [...] Por lo que se refiere a la participación en tributos del Estado de las provincias, consejos y cabildos Insulares, comunidades autónomas uniprovinciales, de régimen común, y ciudades con Estatuto de Autonomía, se configura también un modelo de financiación dual análogo al definido para los grandes municipios y capitales de provincia” [V].

Y la aprobación del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo) no vino sino a ratificar la

25. Así, CALVO ORTEGA, R., “Ingresos municipales no tributarios”, *La reforma de las Haciendas locales, vol. II*, Lex Nova, Valladolid, 1991, p. 188; asimismo, LOZANO SERRANO, C., “Participaciones y subvenciones”, *Palau 14. Revista Valenciana de Hacienda Pública*, núm. 8, 1989, p. 63.

naturaleza del Fondo Complementario como fórmula de participación en los ingresos tributarios estatales, y no como subvención incondicionada. Manteniendo el esquema aludido, incluye el Fondo Complementario de Financiación municipal en el Capítulo IV del Título II, que se dedica a la "Participación de los municipios en los tributos del Estado"; y, por lo que hace a las provincias, la "Participación en el Fondo Complementario de Financiación" aparece en el Capítulo IV del Título III, relativo precisamente a la "Participación de las provincias en los tributos del Estado".

Por consiguiente, cuando se emprende el último proceso de reformas estatutarias, era incuestionable que el derecho positivo vigente incardinaba sistemáticamente el Fondo Complementario bajo la categoría constitucional de las participaciones en los tributos del Estado. Pero es que, además, esta es la interpretación que resulta "conforme a la Constitución" a la luz de la asentada doctrina jurisprudencial existente al respecto, según la cual el control del Estado sobre las fuentes de ingresos locales ha de devenir tanto más intenso cuanto mayor sea la relevancia de estas para la preservación de la suficiencia financiera del nivel local de Gobierno. Y, como es evidente, el Fondo Complementario constituye el mecanismo del sistema que está llamado a garantizar en última instancia la suficiencia económica de todas las provincias, con independencia de su capacidad fiscal. Por lo tanto, no cabe albergar la mínima duda acerca de que, cuando el Estatuto catalán atribuye un cierto margen de maniobra al Parlamento de Cataluña solo respecto de las subvenciones incondicionadas estatales, soslayando pues la participación en tributos, está excluyendo el Fondo Complementario provincial del ámbito de cobertura del precepto.

Dado que el mayor margen de maniobra en el reparto de las subvenciones incondicionadas se conecta con la "singularidad del sistema institucional de Cataluña" (artículo 219.2), y por tanto se proyecta a las entidades locales intermedias (veguerías/provincias), el Tribunal Constitucional ha interpretado que el precepto se refiere a las aportaciones destinadas al Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, ciñendo exclusivamente sus efectos a tales recursos: "[...] la incidencia a que se refiere el precepto ha de entenderse circuns-

crita en su alcance a la fijación de esa planificación, en la que las diputaciones catalanas han de integrar una parte de la financiación recibida, sin que pueda alterar los criterios fijados por el Estado para la distribución de las subvenciones incondicionadas entre las provincias de Cataluña" (STC 31/2010, FJ 141).²⁶ ■

26. El problema reside en determinar hasta qué punto pueden considerarse estrictamente "subvenciones incondicionadas" unos fondos afectos a inversiones en obras y servicios municipales (MEDINA GUERRERO, M., "Las Haciendas autonómica y local en la STC 31/2010", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011, p. 499).