

---

# Repartiment de competències en matèria de governs locals intermedis

Manuel Medina Guerrero

Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Sevilla

1. **La frustrada intensificació de la interiorització competencial sobre el règim local en l'últim procés de reformes estatutàries**
2. **Límits i possibilitats d'actuació de les comunitats autònomes en el nou marc estatutari**
  - 2.1. L'atribució expressa a la Comunitat Autònoma de la coordinació de les funcions dels ens locals intermedis
  - 2.2. La unió de pressupostos com a tècnica coordinadora
  - 2.3. El contingut competencial dels governs locals intermedis estatutàriament necessari
3. **La intervenció autonòmica en l'esfera financera provincial**
  - 3.1. La tutela financera sobre les províncies
  - 3.2. Les atribucions de les comunitats autònomes per intervenir en les fonts de finançament provincials
    - 3.2.1. La impossibilitat d'operar en els recursos provincials en benefici d'altres entitats locals
    - 3.2.2. El paper que pot correspondre a les comunitats autònomes en el repartiment entre les províncies de la participació en ingressos i les subvencions incondicionades estatals

## Resum

La STC 31/2010 ha frustrat en bona mesura la pretensió d'aprofundir en la interiorització competencial sobre els governs locals intermedis, que havien perseguit algunes de les últimes reformes estatutàries. Els nous estatuts a penes han suposat cap canvi significatiu en relació amb les possibilitats d'intervenció que ja havien reconegut a les seves respectives comunitats autònomes els primers textos estatutaris. En conseqüència, el legislador bàsic segueix exercint el paper central en la configuració del perfil últim conformador de l'autonomia dels ens locals intermedis.

Paraules clau: *governos locals intermedis; diputacions provincials; legislació bàsica; règim local; ordenació territorial; participació en ingressos; tutela financera; subvencions incondicionades.*

## *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 intensificació de la interiorització competencial sobre el règim local en l'últim procés de reformes estatutàries

Com és sabut, l'enfortiment de les relacions entre les comunitats autònomes i els ens locals va constituir un dels diversos motius que van impulsar l'últim procés de reformes estatutàries. I, si més no en relació amb alguns estatuts autonòmics, sembla evident que una de les principals manifestacions d'aquesta tendència residia en la pretensió d'ampliar-ne l'àmbit competencial en la configuració del "seu" nivell local de Govern. Tanmateix, aquesta pretesa "interiorització" competencial quedaria ja sobre el paper minimitzada en la majoria dels nous estatuts, i finalment seria així mateix desnaturalitzada via interpretativa respecte de l'Estatut la literalitat del qual havia avançat més clarament en aquesta interiorització.<sup>1</sup> En efecte, l'estatut català va intentar obrir bretxa en el repartiment competencial existent fins llavors en matèria de "règim local", articulad al voltant de la fórmula bases per a l'Estat/desplegament normatiu per a les comunitats autònomes, que s'havia assumit normativament i jurisprudencialment a partir de l'article 149.1.18 CE, que atribueix a l'Estat la competència sobre les "bases del règim jurídic de les administracions públiques". La tesi que donava suport a la posició de l'estatut català –debatuda i contestada des de diversos sectors– estava ben articulada: l'atribució a l'Estat de les bases del règim local no és –s'argüia– una conseqüència inescindible i necessària de la Constitució. De fet, l'article 149.1.18 CE no parla de "règim local", sinó de "règim jurídic de les administracions públiques". Per tant, l'assumpció per l'Estat de la competència bàsica en la matèria s'havia d'imputar, abans que a la Constitució, als mateixos

estatuts d'autonomia, que, en reconèixer la competència autonòmica sobre el "règim local", afegien "sense perjudici de que disposa l'art. 149.1.18 CE". N'hi hauria prou, en conseqüència, amb operar en els estatuts, eliminant aquesta remissió, perquè es pogués interpretar d'una altra manera el repartiment competencial en la matèria "règim local". Un altre argument que es va esgrimir a favor d'aquesta tesi era que el Tribunal Constitucional en algunes decisions havia defensat la licitud que els estatuts reconeguessin alguna peculiaritat en matèria local, amb la subsegüent inaplicació en aquest extrem de la Llei de bases reguladora del règim local (per exemple, SSTC 27/1987, 214/1989 en relació amb les diputacions forals i 109/1998 a propòsit del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya).<sup>2</sup> En resum, se sostenia des d'aquesta perspectiva, és constitucionalment factible la interiorització competencial del règim local en els estatuts d'autonomia, amb la subsegüent postergació de la legislació bàsica de l'Estat a la comunitat autònoma corresponent.<sup>3</sup>

Els nous estatuts disten molt de donar un tractament uniforme a l'assumpció competencial autonòmica en punt a la conformació del nivell de Govern local als respectius territoris. La màxima interiorització competencial l'assumeix –sobre el paper, com veurem– l'Estatut de Catalunya. Escindeix i singularitza de l'antany única matèria competencial "règim local" una nova, l'"ordenació territorial" (creació i modificació d'entitats, en essencial), que s'atribueix per complet a la Generalitat (article 151 EAC). I pel que fa a l'ara estricta matèria "règim local", es cataloga com exclusivament autonòmica la competència sobre alguns dels assumptes més rellevants relatius als ens constitucionalment necessaris –relacions institucionals, competències, règim dels béns– (article 160.1 EAC); mentre que les

1. I això per més que, en contrast amb la molt més ambiciosa Proposició de reforma aprovada pel Parlament català, en relació amb l'Estatut definitiu només es pogués parlar d'una "interiorització relativa" del règim local (JIMÉNEZ ASENSIO, R., "El govern local en l'Estatut d'autonomia de Catalunya: primeres reflexions", *Quaderns de Dret Local*, núm. 13, 2007, p. 70).

2. D'acord amb el fonament jurídic cinquè 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. Vegeu la ben articulada construcció 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 i seg. En aquesta línia, també la posició de Tomàs Font i Llovet (FONT I LLOVET, TOMÀS, VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, i ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2006, p. 36-37. Per contra, objeccions a aquesta tesi ja plantejaria JIMÉNEZ ASENSIO, R., "El govern local...", cit.

restants submatèries no esmentades expressament es consideren competències compartides entre l'Estat i la Comunitat Autònoma (article 160.2 EAC).

Un esquema i una estructura aparentment semblants –encara que en substància molt diversos– va seguir l'Estatut andalús. També s'escindeix la matèria "organització territorial", que s'atribueix en exclusiva a la Junta d'Andalusia (article 59 EAAAnd); en tant que l'article 60 EAAAnd pràcticament reproduïx l'article 160 de l'Estatut català, si bé amb la important diferència que, si aquest es limita a emmarcar la competència autonòmica en el respecte a l'autonomia local, l'article 60.1 EAAAnd afegeix que s'ha de respectar igualment la competència estatal ex article 149.1.18 CE. L'addició, que no estava prevista en la Proposició de reforma aprovada pel Parlament andalús, en realitat no venia sinó a explicitar una conclusió que es podia inferir d'una lectura sistemàtica d'aquesta redacció inicial. En efecte, ja en la Proposició l'atribució de genuïnes competències exclusives en matèria de règim local, que es podia inferir de la lectura aïllada de l'article 60 EAAAnd (a la Proposició, article 59), era purament il·lusòria, ja que es preveia que la Llei de règim local andalusa cridada a regular amb caràcter general totes les matèries de l'article 60 s'havia de dictar en "el marc de la legislació bàsica de l'Estat" (article 96.1 de la Proposició; i així es mantindria en el definitiu article 98.1 EAAAnd). Per tant, totes les matèries esmentades en l'article 60 (incloent, és clar, les atribuïdes per l'article 60.1 a la competència "exclusiva" de la Junta d'Andalusia) hauran de ser objecte de regulació per una Llei autonòmica de règim local, però, com afirma categòricament aquest article 98.1, aquesta Llei s'haurà de dictar "en el marc de la legislació bàsica de l'Estat". La declaració de competència exclusiva realitzada per l'article 60.1 queda, així, privada de tot valor i efecte, atès que, en puritat, tot el règim local queda a expenses del que disposi el legislador bàsic estatal, esdevenint per tant un àmbit de competència compartida entre l'Estat i la Junta d'An-

dalúsia. I, abundant en aquesta línia, l'article 87.2 de la Proposició de reforma ja imposava a la Comunitat Autònoma i als ens locals 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 definitiu article 89.1 EAAAnd). En suma, l'Estatut andalús sembla seguir l'estructura de l'Estatut català pel que fa a l'assumpció de competències sobre el règim local, però, excloent la nova incorporació de la matèria "organització territorial" (pràcticament estèril pel que fa a les províncies), en el restant no venia sinó a consolidar la situació competencial prèvia a la reforma. Senzillament, es tracta d'una "falsa" competència exclusiva la incorporada en l'article 60 EAAAnd.<sup>4</sup>

A un resultat molt proper a l'andalús arriba l'Estatut aragonès, ja que l'assumpció de competència exclusiva sobre el règim local (competències, relacions, etc.) es fa igualment amb la condició de respectar el que preveu l'article 149.1 CE (article 71.5è).<sup>5</sup> Per la seva banda, l'Estatut valencià (article 49.1.8a) es manté estrictament en la fórmula inicial de repartiment competencial ("competència exclusiva" sense perjudici del 149.1.18 CE). I, en el cas de Castella i Lleó, es reconeix ja explícitament que en matèria de règim local només correspon la competència de desplegament normatiu i execució en el marc de la legislació bàsica de l'Estat (article 71.1r EACiL).<sup>6</sup> I, en fi, el singular esquema seguit per l'Estatut extremeny condueix al manteniment d'una situació idèntica a l'existent abans de la reforma: la (en principi) "competència exclusiva" en matèria d'"organització territorial i règim local" s'atribueix "en els termes del títol IV de l'Estatut" (article 9.1.3 EAEx), relatiu a l'organització territorial de la Comunitat Autònoma. I en aquest títol, entre altres previsions que podem ara defugir, es preveu que la Comunitat Autònoma regularà el règim jurídic de les entitats locals d'Extremadura "en el marc de la legislació bàsica de l'Estat" (article 53.2).

4. Tot i que ha estat considerat que la fórmula del nou Estatut entranya algun canvi respecte de la seva versió inicial (assumpció de competència exclusiva sens perjudici del 149.1.18), ja que aquesta redacció originària "*amparaba una concepció de esta competencia ajustada a la fórmula 'bases-desarrollo' y, por lo tanto, posibilitaba una interpretació extensiva de la competencia estatal*". Ara, tanmateix, "*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, i MEDINA GUERRERO, Manuel (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Ideas Más Tecnología, Sevilla, 2012, § 2].

5. I també seria, en conseqüència, una falsa competència exclusiva la relativa a "*organización territorial*", que s'esmenta immediatament a continuació (71.6è EAAr).

6. Tot i que l'"*organización territorial*" sí que es cataloga com a competència exclusiva (article 70.4).

En resum, esquivant el més variat repartiment competencial sobre l'organització territorial (perfectament prescindible per examinar el paper sobre les províncies), i excloent el cas singular de Catalunya, la resta dels nous estatuts no va incorporar cap modificació substancial respecte de la situació anterior pel que fa a la competència per operar, genèricament, en matèria de "règim local". I en substància, com és sabut, a una situació pràcticament igual s'ha arribat, tot i el seu tenor literal, respecte de l'Estatut de Catalunya, atesa la interpretació de les pertinents clàusules competencials efectuada en la STC 31/2010. El Tribunal Constitucional va rebutjar, en efecte, la idea basilar sobre la qual s'erigia la distribució competencial incorporada a l'Estatut català, a saber, que la intervenció del legislador bàsic en la regulació del règim local no era un imperatiu constitucional, sinó que s'havia produït fins llavors com a conseqüència de l'autolimitació dels estatuts, en assumir la competència sobre el règim local "sense perjudici de l'article 149.1.18 CE". La tesi certament no era de fàcil acceptació per al Tribunal Constitucional, tenint en compte que ja en una de les seves primeres decisions havia afirmat que l'Estat estava facultat per aprovar "una nueva legislación de régimen local, de acuerdo con el mandato implícito que puede deducirse de los artículos 148.1.2 y 149.1.18 de la propia Constitución" [STC 4/1981, FJ 1r B) i 3r]. Reconeixement d'un ancoratge constitucional directe i immediat de la competència estatal que es mantindria ja ininterrompudament en

la doctrina constitucional.<sup>7</sup> No ha d'estranyar, per tant, a la vista d'aquests antecedents jurisprudencials, que un amplíssim sector doctrinal, de forma més o menys matisada, considerés de dubtós encaix constitucional que l'estatut pogués desplaçar el legislador estatal de la regulació del règim local.<sup>8</sup>

I aquesta ha estat, en suma, la posició mantinguda en la STC 31/2010, que reafirma la total i absoluta vigència de la jurisprudència constitucional encunyada en l'anterior marc estatutari i, en conseqüència, pràcticament declara que "el carácter bifronte del régimen local es consustancial al Estado autonómico".<sup>9</sup> Així, pel que fa a l'atribució competencial en matèria d'organització territorial, el Tribunal Constitucional afirmaria que la mateixa no impedeix "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).<sup>10</sup> I pel que fa al repartiment competencial en matèria de "règim local", argumentaria 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).<sup>11</sup> En resum, la STC 31/2010 no ha vingut sinó a ratificar la centralitat del legislador bàsic en la configuració normativa del règim local.<sup>12</sup>

7. Sobre la funció del legislador bàsic ex article 149.1.18a CE, vegeu *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*, Fundació Democràcia i Govern Local/Institut de Dret Públic, Madrid, p. 76.

10. Segons que havia sostingut amb anterioritat, "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). I més endavant sostindria que la vegueria, o bé no és "sino la denominación de la provincia en Cataluña", cas en què "no cabría objeción constitucional alguna a la sustitución de la Diputación Provincial por el Consejo de Veguería", o bé "es una entidad local de nuevo cuño", però en aquest cas "no sería constitucionalmente admisible que los consejos de veguerías sustituyeran a las diputaciones" (FJ 41).

11. Una permenoritzada anàlisi de la "interiorización competencial" dels governs locals a la llum de la STC 31/2010 ofereix 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*, Fundació Democràcia i Govern Local/Institut de Dret Públic, Madrid, 2011, p. 145 i seg.

12. Valoració en la qual van coincidir ja les primeres anàlisis, gairebé a volaplooma, de la reiterada sentència (vegeu les aportacions d'Antoni Bayona; Alfredo Galán i Ricard Gracia; i Josep Mir a la *Revista catalana de dret públic. Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2010, p. 215 i seg.). I, més recentment, 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*, Fundació Democràcia i Govern Local/Institut de Dret Públic, Madrid, 2011, p. 192 i seg.

Exclòs, doncs, qualsevol canvi pel que fa al repartiment competencial Estat/comunitats autònomes en matèria de “règim local”, la determinació exacta del marge de llibertat de configuració política –davant l’Estat– de què gaudeixen les comunitats autònomes en la conformació dels seus ens intermedis passa per examinar els preceptes estatutaris directament reguladors dels mateixos. D’això ens haurem d’ocupar ara.

## 2. Límits i possibilitats d’actuació de les comunitats autònomes en el nou marc estatutari

### 2.1. L’atribució expressa a la Comunitat Autònoma de la coordinació de les funcions dels ens locals intermedis

Atès que entre les diverses matèries conceptuades com a bàsiques en el marc de l’article 149.1.13 CE es troben les relacions interadministratives (n’hi ha prou amb citar les SSTC 76/1983, FJ 18è, i 27/1987, FJ 2n), resulta evident que l’Estat està en principi habilitat per decidir si les comunitats autònomes poden desenvolupar alguna facultat coordinadora sobre els seus ens locals i, si s’escau, delimitar-ne l’abast. I, no obstant això, aquesta ha estat una qüestió que no ha estat eludida a nivell estatutari, de manera que, al costat de la decisió que pugui adoptar sobre això el legislador bàsic, és possible que coexisteixi una determinació estatutària. I en la hipòtesi que sorgeixi alguna discordança entre aquesta i la normativa bàsica, sembla evident que s’haurà d’optar per la previsió estatutària, ja que ens trobaríem en el cas que la inaplicació del règim bàsic 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 9è). No obstant això, aquest escenari de col·lisió normativa entre l’Estatut i la Llei de bases és difícil que es produeixi, per les raons que veurem a continuació.

Hem de començar recordant que, abans de l’últim procés de reformes estatutàries, i amb independència de la manera en què s’efectués el repartiment de competències en la matèria “règim local”, la veritat és que un nombre significatiu d’estatuts d’autonomia havia previst expressament la possibilitat que les seves respectives comunitats autònomes intervinguessin en l’esfera funcional provincial, ja que els permetia procedir a la coordinació de l’activitat de les diputacions provincials.<sup>13</sup>

Doncs bé, malgrat que les últimes reformes estatutàries han tendit en general a incrementar el nivell i les garanties de l’autonomia local, aquesta tendència només s’ha mantingut parcialment pel que fa a prescindir d’aquesta referència a la ingerència coordinadora autonòmica en l’esfera provincial. En efecte, si el nou Estatut de Castella i Lleó<sup>14</sup> ha eliminat tota previsió sobre això, els reformats estatuts de la Comunitat Valenciana, Andalusia i Extremadura han mantingut amb una formulació semblant la intervenció autonòmica, o, fins i tot, es podria dir en algun cas que l’han refermada. Així és; amb l’excepció esmentada, o bé els nous estatuts reiteren en termes pràcticament idèntics la situació precedent (la disposició transitòria segona de l’EAC manté la vigència de la transitòria sisena de l’Estatut de 1979, ancoratge últim del PUOSC; i els articles 66.3 EAV i 59.4 EAEx no comporten cap canvi apreciable en relació amb els anteriors articles 47.3 i 16.3), o bé suposen una reafirmació de la potestat coordinadora autonòmica, com passa a Andalusia. Si l’article 4 de l’anterior Estatut ja reconeixia a la Junta d’Andalusia rellevants facultats coordinadores de les competències que el legislador atribuïu a les diputacions per al “foment i l’administració dels interessos peculiars de la província”, així com respecte dels plans provincials d’obres i serveis, el vigent article 96.4 precisa de forma expressa que, a més dels àmbits ressenyats, la coordinació autonòmica es podrà estendre a totes les funcions d’assistència i cooperació amb els municipis. En realitat, amb la nova redacció totes les possibles atribucions, facultats i competències de les diputacions

13. Deixant de banda la singularitat de la posició de la Generalitat de Catalunya en relació amb el Pla únic d’obres i serveis de Catalunya, preveien aquesta funció coordinadora autonòmica els estatuts de Galícia (disposició addicional tercera.1), Andalusia (article 4.5), Comunitat Valenciana (article 47.3); Castella-la Manxa (article 30.4), Extremadura (article 16.3) i Castella i Lleó (article 26.2).

14. L’article 26.2 de l’anterior Estatut preveia expressament que la Comunitat Autònoma, “*en el marco de la legislación básica del Estado...*”, coordinaria les funcions de les diputacions provincials. L’article 49.1 del nou Estatut preveu que el legislador reguli el govern i l’administració local, però ha desaparegut la referència explícita a la coordinació de les funcions provincials.

andaluses esdevenen accessibles a la potestat coordinadora de la Comunitat Autònoma, incloent aquelles on es condensa el nucli dur de la garantia constitucional de l'autonomia provincial (assistència i cooperació econòmica als municipis). No és estrany, doncs, que la nova regulació estatutària hagi estat considerada de dubtós encaix constitucional.<sup>15</sup>

En conseqüència, és certament heterogeni el panorama que ofereixen els estatuts de les comunitats autònomes pluriprovincials de règim comú,<sup>16</sup> ja que caldria distingir els següents grups: a) estatuts que no contenen cap referència explícita al fet que les seves respectives comunitats autònomes puguin coordinar l'actuació de les diputacions provincials (Aragó, Castella i Lleó); b) estatuts que preveuen aquesta possibilitat, però exigeixen una Llei de majoria qualificada i que les fórmules de coordinació es mantinguin en el marc de la legislació estatal (Andalusia, Comunitat Valenciana, Extremadura i Castella-la Manxa);<sup>17</sup> c) l'Estatut gallec, que preveu aquesta tasca coordinadora de la Junta de Galícia, però sense preveure cap norma ni la subjecció a la legislació estatal (disposició addicional tercera.2).

Així doncs, tal com havíem avançat, i salvant el cas gallec, no és pas probable que es produeixi una col·lisió entre estatuts i normativa estatal pel que fa a les facultats coordinadores autonòmiques sobre les diputacions provincials, ja que aquells exigeixen que la Llei autonòmica delimitadora d'aquesta coordinació s'atengui al que disposa el legislador bàsic. Si hi hagués un conflicte normatiu, es produiria entre la Llei autonòmica i el que disposa la normativa bàsica, i en aquest cas es conclouria declarant la inconstitucionalitat d'aquella. Llevat que l'Estatut no se cenyeixi genèricament a reconèixer aquesta capacitat coordinadora, sinó que, fent un pas més, individualitzi alguna modalitat en la qual s'haurà de manifestar aquesta cooperació, ja que, en aquesta hipòtesi, sí que seria factible una antinòmia entre aquell i la legislació bàsica en el cas que l'Estat optés per no estendre aquesta concreta tècnica coordinadora al conjunt de les comunitats autònomes. I, en

aquest cas, caldria inaplicar el règim general en benefici de la peculiaritat estatutària. Així succeeix amb la unió de pressupostos; fórmula que analitzarem en el següent epígraf.

Però, com deia, l'escenari més habitual no és aquest, sinó el d'una actuació coordinadora autonòmica continguda en l'espai acotat pel legislador estatal. En aquest context, difícilment es pot sobrevalorar la funció que estan cridades a exercir les bases estatals per prevenir un excés coordinador de les províncies per part de les comunitats autònomes.

Així es va posar de manifest en la pràctica en la sentència de les diputacions valencianes (STC 27/1987), on l'examen de la constitucionalitat de la Llei autonòmica impugnada es realitza a través d'un diàleg permanent entre la norma estatutària i la norma bàsica estatal, de tal manera que només s'admet la constitucionalitat de les mesures coordinadores que es puguin considerar compatibles amb les previsions de la Llei de bases del règim local. Això succeeix, per exemple, quan s'aborda la constitucionalitat de les "directrices" (FJ 6) o dels "reparos" en matèria pressupostària (FJ 8). I, conseqüentment, es considera inconstitucional la suspensió annexa al requeriment d'il·legalitat per no poder entendre's sota la cobertura de la Llei 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

15. En aquesta línia, 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, València, 2009, p. 281; de la mateixa manera, 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*, Fundació Democràcia i Govern Local, Barcelona, 2006, p. 110.

16. Heterogeneïtat ja perceptible en les primeres versions dels estatuts; vegeu al respecte SALVADOR CRESPO, M., *La autonomía provincial en el sistema constitucional español*, Fundació Democràcia i Govern Local/INAP, Madrid, 2007, p. 225 i seg.

17. Enfront de la majoria absoluta requerida pel valencià, l'andalús i l'extremeny (article 59.4), l'Estatut de Castella-la Manxa requereix l'aprovació de les tres cinquenes parts de la Cambra (article 30.4).

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).

Per tant, els estatuts que apoderen explícitament les seves respectives comunitats autònomes per coordinar les funcions provincials, però emmarcant aquesta tasca coordinadora en les previsions de la legislació bàsica estatal, no autoritzen a adoptar altres mesures autonòmiques que les que s'acomodin "estrictament" al que disposa la Llei de bases del règim local. Així es desprèn inequívocament de la STC 27/1987 quan aborda la licitud de la suspensió de les subvencions autonòmiques a les diputacions provincials en cas d'incompliment de les directrius de coordinació:

"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 8è).

En conseqüència, tampoc a través de la via del reconeixement exprés d'una "competència genèrica" de coordinació de les diputacions provincials que alguns estatuts atribueixen a les seves comunitats autònomes se'ls faculta per operar al marge de les previsions traçades amb abast general pel legislador bàsic. Com encertadament afirmaria el magistrat Rubio Llorente en el vot particular formulat en la STC 27/1987 referint-se a la Llei 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".

No obstant això, amb independència de les regles que pugui establir el legislador bàsic per canalitzar l'exercici de les facultats coordinadores de les comunitats autònomes, no es pot deixar de recordar que –en tot cas– la potestat de coordinació troba un límit constitucional inesquivable en l'exigència de respectar el principi d'autonomia local. D'entrada, cal tenir present 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 segon terme, la potestat coordinadora, "aunque sin alterar... la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes en relación", comporta uns efectes i conseqüències més intensos que els propis de les tècniques estrictament cooperatives: "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)]. Així, doncs, a diferència de les fórmules o instruments de cooperació, la coordinació "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)].

Ara bé, aquesta capacitat "limitadora" de l'exercici de les competències alienes inherent a la potestat de coordinació tampoc es pot concebre en termes il·limitats o incondicionats. Ja que, en efecte, a recer de la coordinació, no es poden articular mesures que puguin "suponer una modalidad de control ni colocar a las diputaciones provinciales en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica incompatible con la autonomía"; i així, de fet, la coordinació "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). Així doncs, s'ha d'entendre que ultrapassa amb escreix la possibilitat d'emprar legítimament la potestat coordinadora quan amb la mateixa es pretén la instauració de controls d'oportunitat; és a dir, controls 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).

Les directrius jurisprudencials recentment referides s'han de prendre en consideració necessàriament sempre que es discuteixi l'adequació al bloc de la constitucionalitat de les mesures autonòmiques destinades a la coordinació provincial. Així va sintetitzar aquest cúmul de línies, principis i pautes jurisprudencials la STC 109/1998 en el fonament jurídic tretzè, en aplicar-la precisament a un conflicte travat entre una comunitat autònoma i una diputació 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 unió de pressupostos com a tècnica coordinadora

Els estatuts de Galícia (disposició addicional tercera.<sup>1</sup>) i de la Comunitat Valenciana (article 66.3), després de preveure en termes generals la coordinació autonòmica de l'activitat de les diputacions provincials, afegixen que, a aquests efectes, els pressupostos provincials "s'uniran" als de la comunitat autònoma corresponent.<sup>18</sup> Per tant, i amb independència de les fórmules coordinadores que prevegi la legislació bàsica, aquests estatuts reconeixen immediatament a les institucions autonòmiques una capacitat d'interferència en l'autonomia pressupostària provincial; intervenció que no obstant això, com és obvi, no és il·limitada: "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

18. També la disposició addicional quarta del primer Estatut català preveia la unió dels pressupostos de les quatre diputacions als de la Generalitat.



*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)*. I a partir d'aquesta declaració de principi, el Tribunal Constitucional negaria la possibilitat que el Govern autonòmic veti la tramitació d'esmenes als pressupostos provincials; consideraria que la seva subjecció als terminis establerts pel legislador autonòmic no lesionava l'autonomia pressupostària, atès que els pressupostos provincials *"alcanzarían plena validez aun en el caso de que se aprobaran en un plazo distinto"*; i arribaria a la mateixa conclusió respecte de la imposició de determinats principis pressupostaris i de l'exigència que la seva elaboració respongui a criteris homogenis amb els de l'Estat, ja que són unes *"prescripciones coincidentes con las que, en general, rigen la elaboración y aprobación de los presupuestos de las corporaciones locales"* segons el que disposa la normativa bàsica de l'Estat (STC 27/1987, FJ 7è).

Així delimitat l'abast d'aquesta manifestació coordinadora, no ha d'estranyar que hagi estat subratllada la seva "escassa eficàcia", en considerar-se que la unió pressupostària no passa de "mera juxtaposició documental dels distints pressupostos –jurídicament totalment independents entre si– i de l'intercanvi d'informació durant el seu procés d'elaboració".<sup>19</sup>

### 2.3. El contingut competencial dels governs locals intermedis estatutàriament necessari

Reafirmat en termes estrictes el repartiment competencial en matèria de règim local tot i l'última fornada de reformes estatutàries, s'ha vist consegüentment apuntalat el paper central que compleix exercir a l'Estat en la delimitació de les competències dels ens locals ex article 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 interpreta-*

*ción 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 5è; des de llavors, doctrina constant). Així doncs, en la mesura que la configuració de les funcions i possibilitats d'actuació resulta senzillament imprescindible per delimitar l'autonomia local, s'explica per què ha estat precisament en relació amb les competències quan el Tribunal Constitucional ha remarcat la "funció constitucional" que exerceix el legislador bàsic, consistent a *"garantizar los mínimos competencias que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local"* (SSTC 214/1989, FJ 3r, i 159/2001, FJ 4t).

En aquest context, i referint-se específicament a les províncies, la jurisprudència constitucional ha subratllat que la garantia de l'autonomia local ex article 137 CE *"se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un 'mínimo competencial', que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local"*, i ha tingut ocasió de considerar integrant del *"núcleo de la autonomía provincial"* la competència de cooperació econòmica amb els municipis (STC 109/1998, FJ 2n). És lògic, doncs, que els nous estatuts d'autonomia, en aproximar-se a l'àmbit funcional dels governs locals intermedis, coincideixin de forma pràcticament unànime a reflectir la seva tasca de cooperació i assistència als municipis,<sup>20</sup> però amb això no afegeixen res al contingut competencial mínim que, d'acord amb la doctrina acabada d'esmentar, s'ha de reconèixer a les províncies *ope Constitutionis*.

Més rellevància poden tenir, per tant, els estatuts que no es limiten a esmentar aquesta funció essencial, sinó que preveuen un més ampli radi de competències pròpies de les províncies. Així succeeix amb l'Estatut andalús, que preveu la *"posible prestación de algunos servicios municipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma"*

19. CACHARRO GOSENDE, F., "Les competències de les diputacions provincials de règim comú", *Quaderns de Dret Local*, núm. 10, 2006, p. 158, nota 27.

20. Amb l'excepció de l'Estatut valencià, que es remet genèricament a les funcions que prevegin la legislació estatal i autonòmica (article 66.1). Ja que també l'Estatut català, tot i que referit a la vegueria, la cataloga com el "govern intermunicipal de cooperació local" (article 90.1). Vegeu els articles 96.3 a) de l'Estatut andalús, 84 de l'aragonès, 47.2 del castellanoleonès, i 56.2 de l'extremeny.

[article 96.3 a)]; però, sobretot, especialment garantistes del nucli competencial provincial es mostren els estatuts de Castella i Lleó (article 47.2) i d'Extremadura (article 56.2), ja que, a diferència de l'andalús, s'expressen en termes inequívocament imperatius sobre la ineludible assumpció d'aquests serveis per part de les diputacions: "*Prestarán también servicios supramunicipales de carácter provincial*".

Per tant, sigui quina sigui la sort que pugui córrer en el futur l'article 36.1 c) LBRL –que inclou entre les competències pròpies de la Diputació "la prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal i, si s'escau, supracomarcal"–, el legislador autonòmic corresponent haurà d'encomanar necessàriament a les diputacions castellanes i extremeñes que prestin algun servei supramunicipal. I en qualsevol cas, atès que la competència de l'article 36.1 c) ha quedat en la pràctica "totalment a càrrec del que la legislació autonòmica de règim local i la legislació sectorial disposin respecte d'això",<sup>21</sup> la recepció expressa de la mateixa en els repetits estatuts no ve sinó a reforçar la virtualitat d'aquesta atribució competencial.

### 3. La intervenció autonòmica en l'esfera financera provincial

#### 3.1. La tutela financera sobre les províncies

Bona part dels estatuts de les comunitats autònomes pluriprovincials reconeixien ja en les seves versions inicials a les seves comunitats respectives la competència de tutela financera sobre els ens locals; atribució que han conservat en termes pràcticament idèntics després de l'últim procés de reforma.<sup>22</sup> Es tracta d'una competència que es projecta en diversos àmbits, ja que, amb base en la mateixa, i per esmentar alguns exemples, les comunitats autònomes estan facultades per inspeccionar el compliment de les condicions nuades a les subvencions (STC 179/1985, FJ 1r), o poden atribuir a un òrgan autonòmic la fiscalització externa de les entitats locals (SSTC 187/1988, FFJJ 8-10, i 18/1991, FJ 5è). Però, sens dubte, la principal virtualitat d'aquesta competència resideix en la possibilitat que obre a les comunitats autònomes per establir límits a l'endeuta-

ment local i l'autorització pertinent en cas de superació dels mateixos.

Cal recordar referent a això que, com ja va assumir el Tribunal Constitucional en una de les seves primeres decisions, l'Estat està habilitat per establir restriccions al constitucionalment "*necesario margen autónomo de endeudamiento*" dels governs locals (STC 233/1999, FJ 21), emparant-se per a això en les seves atribucions d'ordre econòmic [STC 4/1981, FJ 16 F)]. I a partir de llavors s'ha anat encunyant una jurisprudència constitucional –avui plenament consolidada– al voltant de les possibilitats de controlar les operacions de crèdit de les entitats locals, en virtut de la qual entren en joc els títols competencials estatals relatius a les "bases de l'ordenació del crèdit" (article 149.1.11 CE) i a les "bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica" (article 149.1.13 CE) quan es tracta de mesures condicionants de l'endeutament que afecten l'equilibri econòmic o incideixen a l'àrea de la política creditícia; mentre que, si no es dona aquesta connexió, l'Estat podria recórrer a la seva competència sobre "les bases del règim jurídic de les administracions públiques" (article 149.1.18 CE) [SSTC 56 i 57/1983]. I, d'acord amb aquesta jurisprudència constitucional, ha estat la competència sobre la tutela financera de les entitats locals la que ha permès a determinades comunitats autònomes intervenir en aquest àmbit [així, per exemple, SSTC 56/1983, FJ 4, i 57/1983, FFJJ 4 i 5], "*proyectándose sobre aquellas operaciones de endeudamiento que no trascienden el interés local*" [STC 233/1999, FJ 21].

Sobra insistir en la rellevància d'aquesta atribució en el context actual de fortes restriccions al dèficit i a l'endeutament derivades en última instància del Pacte d'estabilitat i creixement de la Unió Europea. Restriccions que, en un primer moment, van ser imposades per l'Estat a les entitats locals amb base en l'article 149.1.13a, 14a i 18a CE (Llei 18/2001, d'estabilitat pressupostària); la seva constitucionalitat seria confirmada en la STC 134/2011. Decisió que no apreciaria cap vulneració de la competència de tutela financera en l'article 23.2 de la dita Llei (precepte que, en cas de desequilibri pressupostari, condicionava l'autorització de les operacions de crèdit locals a la desaparició d'aquest desequilibri en tres exercicis),

21. CACHARRO GOSENDE, F., "Les competències de les diputacions provincials de règim comú", cit., p. 147.

22. O li han atribuït la competència per primera vegada, com passa amb el nou Estatut de Castella i Lleó (article 54).

tota vegada que la disposició “no prejuzga la autoritat competente para otorgar la autorización de las operaciones de crédito” [STC 134/2011, FJ 14 b)]. Com tampoc consideraria el Tribunal Constitucional lesiva de la competència de tutela financera l’atribució al Ministeri d’Hisenda de la facultat de recollir informació dels ens locals per apreciar el grau de compliment de l’objectiu d’estabilitat pressupostària (article 21 de la Llei 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).

Després de la reforma de l’article 135 CE, l’Estat compta ja amb un ancoratge constitucional directe que li permet operar immediatament per tal de garantir el compliment del principi d’estabilitat pressupostària, ja que es remet expressament a una Llei orgànica perquè desplegui les previsions de la disposició constitucional, “corroborando así la competencia del Estado en la materia” (STC 157/2011, FJ 3). Mandat impositiu de legislació que ha estat satisfet diligentment amb l’aprovació de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d’abril, d’estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, que, d’acord amb la línia jurisprudencial recentment referida, no tanca el pas a l’exercici de la tutela financera autonòmica en aquest àmbit.<sup>23</sup>

## 3.2. Les atribucions de les comunitats autònomes per intervenir en les fonts de finançament provincials

### 3.2.1. La impossibilitat d’operar en els recursos provincials en benefici d’altres entitats locals

Com és sabut, la Constitució permet expressament a les comunitats autònomes la creació d’agrupacions de municipis diferents de les províncies (article 141.3) i l’establiment de circumscripcions territorials pròpies (article 152.3); possibilitat d’instaurar noves entitats locals que, com ha sostingut des del principi el Tribunal Constitucional, comporta certa capacitat de reassignació de les competències i funcions que tradicionalment han corres-

post als municipis i províncies [per totes, STC 214/1989, FJ 4 b)]. Ara bé, aquest marge de maniobra del que poden disposar les comunitats autònomes per redistribuir les competències entre els ens locals constitucionalment necessaris i els que hagin decidit crear es circumscriu estrictament a l’esfera funcional, ja que resulta totalment vedat que, a recer d’aquesta reassignació competencial, es pretén una redistribució paral·lela de les fonts de finançament pròpies dels municipis i les províncies.

Així ho ha reconegut en termes inequívocs el Tribunal Constitucional des de la primera vegada que va tenir ocasió d’abordar aquesta qüestió en la STC 233/1999. Enfront de la pretensió de la comunitat autònoma recurrent d’operar en determinats recursos municipals a favor d’àrees metropolitanes i comarques, argumentant que sense això la reassignació competencial no podria ser efectiva, la resposta de l’Alt Tribunal no deixa la menor esletxa per al dubte:

“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 lletra rodona és nostra].

Segons es desprèn del passatge transcrit, no es tracta tan sols –amb ser bastant– que, des del punt de

23. Segons que estableix l’article 13.5: “L’autorització de l’Estat, o si s’escau de les comunitats autònomes, a les corporacions locals per realitzar operacions de crèdit i emissions de deute... ha de tenir en compte el compliment dels objectius d’estabilitat pressupostària i de deute públic...”.

vista competencial, les comunitats autònomes no puguin envair l'àmbit de decisions que correspon adoptar a l'Estat per assegurar un finançament suficient de municipis i províncies, sinó que aquesta impossibilitat de reassignar els recursos propis d'aquests deriva directament del mateix text constitucional. Ja que, en mèrit de la garantia constitucional de la suficiència financera dels ens locals necessaris, fins i tot *"más allá de lo que en cada momento prevea la legislación básica estatal al respecto"*, són les comunitats autònomes que lliurement vulguin crear nous ens locals les que els han de dotar dels seus corresponents sistemes de recursos, exercitant per a això les seves pròpies competències financeres.

En resum, les aspiracions autonòmiques sobre això s'han de considerar constitucionalment satisfetes amb el fet que no se'ls impedeixi *"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 termes idèntics, STC 48/2004, FJ 13).

### 3.2.2. El paper que pot correspondre a les comunitats autònomes en el repartiment entre les províncies de la participació en ingressos i les subvencions incondicionades estatals

Ja en la versió inicial d'una part substancial dels estatuts de comunitats autònomes pluriprovincials, es preveia que les participacions en ingressos i les subvencions incondicionades estatals destinades als ens locals es canalitzarien a través de les comunitats autònomes, que procedirien a la seva distribució *"de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para tales participaciones"*. Doncs bé, davant de tesis proautonomistas que sostenien que podien ser les mateixes comunitats autònomes les que determinessin aquests criteris, no estant al respecte vinculades més que per les normes bàsiques que pogués establir l'Estat d'acord amb la seva competència ex article 149.1.18 CE, el Tribunal Constitucional reconeixia a aquest últim un major

marge de maniobra. D'acord amb la doctrina encunyada en la STC 90/1990, sobre la base que la participació en tributs de l'Estat constitueix un pilar fonamental per garantir la suficiència financera dels ens locals, entendria que és la competència exclusiva sobre la Hisenda general la que habilita una intervenció més penetrant i 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 lletra rodona és nostra).

Per tant, de conformitat amb aquesta línia jurisprudencial, que s'ha mantingut sense cap variació fins avui [SSTC 237/1992, FJ 6; 331/1993, FFJJ 2 B) i 3 A); 171/1996, FJ 5; 233/1999, FJ 3; 331/1999, FFJJ 2 i 3; 104/2000, FJ 5; 31/2010, FFJJ 141 i 142], és directament de la Constitució mateixa –concretament de l'article 149.1.14 CE– d'on deriva la impossibilitat que la fixació dels criteris de repartiment dels reiterats recursos estatals es realitzi per les comunitats autònomes. Per això, davant la dificultat d'ampliar el marge de maniobra de les comunitats autònomes sobre això, els nous estatuts –salvant la peculiaritat catalana que es veurà més endavant– han reproduït pràcticament sense cap variació apreciable l'anterior formulació estatutària.<sup>24</sup>

24. Tot i que es dissipa ara l'ambigüitat de les versions inicials, en explicitar que el repartiment s'ha d'efectuar respectant els criteris fixats per la legislació de l'Estat en la matèria (articles 219.2 EAC; 192.5 EAAnd; 70.2 EAV; 114.3 EAAR). Vegeu també l'article 49.2 de l'Estatut gallec.

Els nous estatuts conserven, doncs, la distinció entre participacions en ingressos i subvencions incondicionades que ja apareixia en les seves versions inicials, tot i les dificultats existents per delimitar amb nitidesa ambdues categories, fins al punt d'emprar-se ocasionalment –especialment en la literatura econòmica– com a conceptes intercanviables. No obstant això, és obvi que els textos estatutaris obliguen a fer un esforç de delimitació de les dues categories, i això és especialment important en relació amb l'Estatut català, atès el major marge de maniobra que reconeix a la Comunitat Autònoma en el repartiment de la subvencions incondicionades, tal com es desprèn de l'últim incís del seu article 219.2:

“Els ingressos dels governs locals consistents en participacions en tributs i en subvencions incondicionades estatals són percebuts per mitjà de la Generalitat, que els ha de distribuir d'acord amb el que disposi la llei de finances locals de Catalunya, l'aprovació de la qual requereix una majoria de tres cinquenes parts, i respectant els criteris que fixi la legislació de l'Estat en aquesta matèria. En el cas de les subvencions incondicionades, aquests criteris han de permetre que el Parlament pugui incidir en la distribució dels recursos amb l'objectiu d'atendre la singularitat del sistema institucional de Catalunya a què fa referència l'article 5 d'aquest Estatut.”

Doncs bé, amb base a la jurisprudència constitucional, és possible afirmar que les subvencions incondicionades estatals a què al·ludeixen els estatuts es troben integrades, si més no, per les transferències que, de manera excepcional i no permanent, pugui atorgar l'Estat als governs locals per fer front als seus dèficits. Així es va reconèixer explícitament en la STC 331/1993 quan s'hi va argumentar la inconstitucionalitat de l'article 181 a) de la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya: “[...] 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 2n C)]. En definitiva, com es va apuntar ja en la STC 179/1985, amb l'atorgament d'aquestes subvencions incondicionades s'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 1r). Així doncs, en principi, com sembla desprendre's d'aquesta jurisprudència constitucional, el principal tret distintiu que singularitza les subvencions incondicionades enfront de les participacions en ingressos estatals resideix en el seu caràcter de recursos ocasionals i conjunturals, en contrast amb les notes de permanència i estabilitat que defineixen aquestes últimes. Amb això, certament, el Tribunal Constitucional no ve sinó a enllaçar amb la doctrina que s'ha ocupat de delimitar jurídicament categories tan relliscoses com les que ens ocupen, ja que aquesta ha procurat ressaltar el caràcter permanent de la participació en els ingressos tributaris enfront de la concessió esporàdica de les subvencions.<sup>25</sup>

No obstant això, independentment del seu abast exacte, el que sí sembla evident és que en la categoria “subvencions incondicionades” no es poden incloure les aportacions que reben les diputacions provincials via fons complementari. Com és sabut, arran de la reforma de la Llei d'hisendes locals efectuada l'any 2002 (Llei 51/2002), s'hi pot distingir, d'una banda, un sistema de finançament dual aplicable a les províncies i als municipis capital de província o amb una població igual o superior a 75.000 habitants (i amb alguna peculiaritat als municipis turístics), i, d'altra banda, un sistema aplicable als restants municipis que segueix fonamentat en les tradicionals participacions ordinàries en els tributs de l'Estat. La reforma va afectar fonamentalment el primer grup d'entitats locals esmentat, ja que el seu model de finançament s'estructura, d'una banda, en la cessió parcial de la

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

recaptació de determinats impostos estatals (IRPF, IVA i alguns impostos especials) i en un fons complementari destinat a garantir la suficiència financera de tots els ens locals amb independència de la seva capacitat fiscal. Doncs bé, atès l'escàs percentatge d'impostos cedit a aquest grup d'entitats locals (que oscil·la, per a les províncies, del 0,9936 de l'IRPF a l'1,2044 dels impostos especials), queda clar que la suficiència de les seves hisendes segueix depenent d'una fórmula de participació en els tributs de l'Estat, com és el fons complementari.

Ja que, en efecte, quan es va incloure aquest fons complementari en la reforma de la LHL l'any 2002, resulta evident que es va pretendre que se seguís configurant com una fórmula de participació en els tributs de l'Estat, i no com un mecanisme que assumís la naturalesa de "subvencions incondicionades". Aquesta és la conclusió a què s'arriba després d'efectuar una interpretació sistemàtica de la Llei 51/2002. Aquesta Llei va donar, d'una banda, una nova redacció al capítol III del títol II de la LHL ("Recursos dels municipis"), que va passar a escindir-se en dos: el capítol III A), relatiu a la "Cessió de recaptació d'impostos de l'Estat", i el capítol III B), titulat "Participació dels municipis en els tributs de l'Estat". I dins d'aquest últim capítol no només es regula el mecanisme tradicional de participació per a la resta dels municipis (secció 2a), sinó també el "fons complementari de finançament" (secció 1a). Així mateix la Llei 51/2002 va modificar el capítol III del títol III de la LHL ("Recursos de les províncies"), distingint igualment entre un capítol III A) dedicat a la "Cessió de recaptació d'impostos de l'Estat" i un capítol III B) relatiu a la "Participació de les províncies en els tributs de l'Estat", en el qual s'inclou la "Participació en el fons complementari de finançament" (Secció 1a). El fons complementari no és, doncs, sinó una nova manifestació de la participació en els tributs de l'Estat, com es cuidaria de subratllar la mateixa exposició de motius de la Llei 51/2002: "[...] es fixa per als grans municipis una participació en tributs de l'Estat que evoluciona al mateix ritme que els ingressos tributaris de l'Estat, amb determinació d'aquest índex en els mateixos termes que per a les comunitats autònomes. Aquest component de participació es configura com a complementari dels recursos que obtinguin els municipis per la cessió dels rendiments recaptadors en els impostos estatals esmentats. [...] Pel que fa a la participació en tributs de l'Estat de

les províncies, consells i cabildos insulars, comunitats autònomes uniprovincials, de règim comú, i ciutats amb estatut d'autonomia, també es configura un model de finançament doble anàleg al definit per als grans municipis i capitals de província" [V].

I l'aprovació del text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març) no va venir sinó a ratificar la naturalesa del fons complementari com a fórmula de participació en els ingressos tributaris estatals, i no com a subvenció incondicionada. Mantinent l'esquema al·ludit, inclou el fons complementari de finançament municipal en el capítol IV del títol II, que es dedica a la "Participació dels municipis en els tributs de l'Estat"; i, pel que fa a les províncies, la "Participació en el fons complementari de finançament" apareix en el capítol IV del títol III, relatiu precisament a la "Participació de les províncies en els tributs de l'Estat".

Per tant, quan s'emprèn l'últim procés de reformes estatutàries, era inqüestionable que el dret positiu vigent incloïa sistemàticament el fons complementari sota la categoria constitucional de les participacions en els tributs de l'Estat. Però és que, a més, aquesta és la interpretació que resulta "conforme a la Constitució" a la llum de l'assentada doctrina jurisprudencial existent referent a això, segons la qual el control de l'Estat sobre les fonts d'ingressos locals ha d'esdevenir tant més intens com més gran sigui la rellevància d'aquestes per a la preservació de la suficiència financera del nivell local de Govern. I, com és evident, el fons complementari constitueix el mecanisme del sistema que està cridat a garantir en última instància la suficiència econòmica de totes les províncies, amb independència de la seva capacitat fiscal. Per tant, no hi ha dubte que, quan l'Estatut català atribueix un cert marge de maniobra al Parlament de Catalunya només respecte de les subvencions incondicionades estatals, eludint doncs la participació en tributs, està exclouent el fons complementari provincial de l'àmbit de cobertura del precepte.

Atès que el major marge de maniobra en el repartiment de les subvencions incondicionades es connecta amb la "singularitat del sistema institucional de Catalunya" (article 219.2), i per tant es projecta a les entitats locals intermèdies (vegueries/províncies), el Tribunal Constitucional ha interpretat que el precepte es refereix a les aportacions destinades al Pla únic d'obres i serveis de Catalunya, cenyint-ne exclusivament els efectes a aquests recursos: "[...] la incidència a que se

*refiere el precepto ha de entenderse circunscrita 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).<sup>26</sup> ■*

---

26. El problema rau a determinar fins a quin punt es poden considerar estrictament “*subvenciones incondicionadas*” uns fons afectes a inversions en obres i serveis municipals (MEDINA GUERRERO, M., “Las Haciendas autonómica y local en la STC 31/2010”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011, p. 499).