# La autonomía provincial[1]

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

1. **La garantía constitucional de la autonomía provincial**
   1.1. La técnica de la "garantía institucional"
   1.2. Otras específicas garantías constitucionales de la autonomía local
2. **La protección de la autonomía provincial a nivel estatutario**
   2.1. Las nuevas garantías estatutarias de la autonomía que se proyectan por igual a municipios y provincias
      2.1.1. El especial rango de la Ley reguladora de los Gobiernos locales. 2.1.2. La participación de los entes locales en la toma de decisiones de la Comunidad Autónoma. 2.1.3. El principio de subsidiariedad. 2.1.4. Garantías financieras comunes a municipios y provincias
   2.2. El reconocimiento de la posición central de los municipios en los nuevos estatutos
   2.3. La autonomía provincial en los nuevos estatutos: Un balance
3. **La Carta Europea de Autonomía Local**
4. **Conclusiones**

## Resumen

El objetivo principal de este estudio es determinar el alcance de la autonomía provincial, y, en particular, clarificar sus diferencias cualitativas con la autonomía municipal. Para alcanzar este objetivo, el trabajo analiza primero la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local, y posteriormente examina los nuevos estatutos de autonomía, para averiguar si en ellos se incluyen garantías adicionales para la defensa de la autonomía provincial.

Palabras clave: *autonomía provincial; estatutos de autonomía; autonomía local; jurisprudencia constitucional.*

## *Abstract*

*The main purpose of this study is to determine the scope of provincial autonomy, and in particular, to clarify whether there is any qualitative difference with municipal autonomy. To achieve this end, the paper analyzes first the Constitutional Court's case law on local autonomy, and then examines the new statutes of autonomy to find out if they include additional guarantees in defence of provincial autonomy.*

*Key words:* provincial autonomy; statutes of autonomy; local autonomy; Constitutional Court's case law.

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

## 1. La garantía constitucional de la autonomía provincial

Basta una somera lectura de la Constitución para apreciar que entre la regulación del municipio y la de la provincia existen diferencias palpables: De una parte, el artículo 141, en contraste con el artículo 140, no reafirma expresamente la autonomía de la provincia, ni perfila con tanto detalle los rasgos de sus órganos de gobierno; y, de otro lado, aparece definida como una entidad local "determinada por la agrupación de municipios". Definición de la provincia como agrupación de municipios con la que el constituyente habría venido "ya a apuntar, incluso desde un punto de vista conceptual, su carácter subordinado al municipio",[2] o la preferencia por configurar la provincia como Administración de Administraciones antes que como ente territorial cuyo sustrato sea una colectividad de personas.[3] En fin, según un sector de la doctrina, estas diferencias prestarían apoyos a una lectura de la autonomía provincial constitucionalmente protegida menos amplia que la municipal.[4]

Y, sin embargo, en vano pretenderá hallarse, en las numerosas resoluciones del Tribunal Constitucional recaídas en la materia, una sola declaración con pretensión de crear doctrina que establezca una expresa separación o distinción cualitativa entre autonomía municipal y provincial. En efecto, la jurisprudencia constitucional se ha articulado y construido enteramente sobre la protección de la autonomía local en su conjunto a partir del artículo 137 CE;[5] de tal suerte que, cuando han de abordarse las específicas controversias, ya afecten a los municipios o a las provincias, las referencias doctrinales se vierten genéricamente sobre la autonomía local. Por tanto, sea cual fuere la posición que se defienda al respecto en la literatura científica, a nivel jurisprudencial no se ha desarrollado ninguna distinción cualitativa o de otro tipo entre la autonomía local cuando se proyecta a municipios o a provincias. De hecho, la única y máxima referencia a un posible calado diverso entre ambas autonomías se contiene en la STC 109/1998, en donde, como mero *obiter dictum*, sin concreción ninguna, se afirmó: "… en la provincia… cuya autonomía –de rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal– es la concernida en este proceso constitucional, cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial…" (FJ 2). A lo sumo, pues, de la configuración de la provincia como agrupación de municipios cabría derivar una acotación de su esfera de actuación al ámbito de las competencias funcionales, pero sin que pudiera extraerse de aquí ninguna diferencia cualitativa en cuanto a la naturaleza de su autonomía.[6]

No ha de extrañar, sin embargo, este tratamiento homogéneo, puesto que tanto la consagración de la autonomía provincial de forma conjunta con la municipal y con la de las propias comunidades autónomas en el artículo 137 CE, como la renuencia a establecer o contemplar diversas categorías de autonomía en la Carta Europea de Autonomía Local –de cuya virtualidad hermenéutica ya nos ocuparemos líneas abajo–, no favorecen ciertamente el reconocimiento de especificidades en este ámbito. En definitiva: "La distinción entre autonomía municipal y provincial tiene dificultades".[7]

### 1.1. La técnica de la "garantía institucional"

Tras treinta años de funcionamiento del Tribunal Constitucional, es evidente que el marco de lo constitucionalmente posible está ya mínimamente perfilado en lo que a las entidades locales concierne. La más relevante

2. Alfredo Galán Galán, "La organización intermunicipal en los estatutos de autonomía. Comunidades autónomas y Gobiernos locales", en Zafra Víctor, Manuel (dir.): *Relaciones institucionales entre comunidades autónomas y Gobiernos locales,* Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, p. 81.

3. Manuel Rebollo Puig, "Comentario al artículo 141", en Casas Baamonde, María Emilia/Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dir.), *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 2132.

4. Y ello pese a que el Tribunal Constitucional haya minimizado la relevancia de su conceptuación como agrupación de municipios: "[…] expresión esta última en manera alguna original por cuanto fue ya utilizada en el Estatuto provincial y en las leyes de régimen local de 1955, orgánica del Estado de 1967 y de bases de régimen local de 1975, y que incluso puede entenderse como simple alusión a una base física, geográfica o territorial, expresión sustitutoria o equivalente a una descripción jurídica, sin más alcance que el anotado" (STC 38/1983, FJ 6.º).

5. Francisco Velasco Caballero, "La autonomía municipal", en Casas Baamonde, María Emilia/Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dir.): *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 2104.

6. En esta línea, José Ignacio Morillo-Velarde Pérez: "Informe. Aproximación a la concepción de la provincia en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía", *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 77, 2010, p. 447 y 448.

7. M. Rebollo Puig, *op. cit.*, p. 2135.

aportación doctrinal asumida por la jurisprudencia ha sido la de la "garantía institucional" de la autonomía local, que puede considerarse la técnica primordialmente utilizada para delimitar la autonomía constitucionalmente protegida, tanto de los municipios como de las provincias.[8] Y, de hecho, la doctrina comenzó precisamente a forjarse y perfilarse frente a intervenciones lesivas de la autonomía provincial. Según la formulación que ya se adoptaría en la STC 32/1981, al legislador "no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial que la Constitución garantiza"; y, en consecuencia, "la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos recognoscibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar" (FJ 3.º).

Se trata de una técnica de protección que, aun siendo claramente insuficiente, sí ha sido de alguna utilidad para preservar la posición del nivel local de gobierno. Su principal debilidad radica en que, al centrar su protección en el reducto indisponible o núcleo esencial de la institución, no asegura un concreto ámbito material de competencias a favor de las entidades locales, limitándose a lo sumo la jurisprudencia constitucional a exigir que, de conformidad con la garantía institucional, estas han de contar con un "mínimo" de competencias propias, sin mayor concreción (por todas, STC 109/1998, FJ 2.º). Esta técnica, pues, apenas resulta operativa para controlar el momento de la asignación de la titularidad de las competencias, al conferir al legislador "delimitador" de las correspondientes parcelas competenciales un amplísimo margen de maniobra –legislador que, en el inicial marco estatutario, era en primera instancia el estatal, en virtud de la remisión que se hacía al título competencial del Estado *ex* artículo 149.1.18 CE–. En este contexto, se hacía evidente la conveniencia de que fuesen los propios estatutos de autonomía los que se encargasen de acotar, siquiera sucintamente, el ámbito material de competencias locales, si se pretendía evitar que este quedase en buena medida al albur de las decisiones del legislador.

En realidad, pues, la eficacia protectora de la técnica de la "garantía institucional" no se despliega tanto en la fase de distribución de la titularidad de las competencias, como en el momento del ejercicio de las mismas. Su máxima virtualidad reside, en efecto, en que proporciona alguna defensa frente a las intervenciones o injerencias en la esfera local que el Estado o las comunidades autónomas pretendan llevar a cabo escudándose, *prima facie*, en alguno de sus títulos competenciales. Pero ni siquiera en esta vertiente la doctrina de la "garantía institucional" ha escapado a las críticas, pues se le reprocha su insuficiencia para preservar adecuadamente la autonomía local.[9] Se considera, bajo este prisma, que presta un escaso nivel de protección real a municipios y provincias frente a las intromisiones procedentes de otros niveles de gobierno, señaladamente frente a la sucesión de ligeros socavamientos o erosiones a dicha autonomía, por parte del legislador, que, si bien aisladamente considerados no son suficientes para entender vulnerada la misma, sí pueden entrañar en su conjunto un desdibujamiento de la imagen de la institución.[10] Y lo cierto es que la "garantía institucional" adolece de cierta deficiencia en su función protectora que es imputable a la técnica en sí, pero que se agudiza en el caso español en comparación con Alemania, su lugar de procedencia. En este país, a la hora de examinar si una Ley respeta o no la garantía institucional de la autonomía local, se emplean dos métodos. De una parte, se utiliza lo que se ha dado en denominar el "método de la sustracción", en virtud del cual se contrasta la situación de la autonomía local existente antes y después de la intervención normativa cuya constitucionalidad se enjuicia; y si se llega a la apreciación de que, tras la intromisión, no queda ningún poder decisorio del ente local en el ámbito afectado, ha de concluirse afirmando la quiebra de la garantía institucional.[11]

8. Hasta el punto de incorporarse expresamente en algunos de los nuevos estatutos como la garantía constitucional por antonomasia (artículos 151 EAC y 89.2 EAAnd).

9. En este sentido, Javier García Roca, "La división territorial del poder del Estado y la garantía constitucional de la autonomía local", en Casas Baamonde, María Emilia/Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dir.): *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 2080.

10. Mayte Salvador Crespo: *La autonomía provincial en el sistema constitucional español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2007, p. 74.

11. Aunque en alguna ocasión se ha hecho eco el Tribunal Constitucional de esta aproximación (*BVerfGE* 7, 358), lo cierto es que la misma es seguida primordialmente por la jurisdicción ordinaria. Así, por ejemplo, *BverwGE* 6, 19 (25); 6, 342 (345) (véase Klaus Stern: *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, CEC, Madrid, 1987, p. 719).

Y, de otro lado, y utilizado más frecuentemente por el Tribunal Constitucional federal,[12] se emplea el "método histórico", en el que se toma en consideración si la concreta posición de la autonomía local cuestionada ha sido reconocida ya con anterioridad en la experiencia histórica alemana. Como a nadie se le oculta, este método proporciona mayor seguridad y certidumbre al órgano jurisdiccional encargado de elucidar la controversia, al contar con un asidero firme para, en su caso, llegar a declarar la inconstitucionalidad de la Ley impugnada.[13]

Obviamente, a la vista de la prácticamente nula experiencia práctica de autonomía local en nuestra historia constitucional, al "método de la sustracción" ha debido ceñirse la jurisprudencia constitucional, con la consiguiente lasitud de la intensidad revisora que este método entraña. Con toda claridad se utilizó este método en la STC 109/1998, en cuyo fundamento jurídico puede leerse:

"[…] no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin la cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen recognoscible como institución.

"Solamente, por tanto, en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisoria propia del ente local, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional, dado que la autonomía provincial se habrá visto privada 'prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre', burlándose de tal modo la interdicción consistente en la ruptura clara y neta con la 'imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace' (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.º y STC 38/1983, fundamento jurídico 6.º)".[14]

No obstante, sea cual fuere su virtualidad protectora, lo que conviene destacar es que el Tribunal Constitucional ha extendido la garantía institucional tanto al plano organizativo como al competencial de ambos entes locales constitucionalmente necesarios (214/1989, FJ 1.º). Y ha recordado expresamente, respecto de las provincias, que la autonomía local *ex* artículo 137 CE "se proyecta en la exigencia de que el legislador ha de atenerse a un 'minimo competencial', que, como competencias propias, ha de reconocerse al ente local" (STC 109/1998, FJ 2.º), debiendo entenderse como competencia propia "la que es desempeñada por su titular bajo un régimen de autorresponsabilidad" (STC 109/1998, FJ 13.º).

### 1.2. Otras específicas garantías constitucionales de la autonomía local

La tutela que la Constitución brinda a la autonomía local no se agota, obviamente, con esta "garantía institucional". El Tribunal Constitucional ha ido derivando directamente del propio texto constitucional específicas garantías, concretos "estándares constitucionales mínimos",[15] que vienen a complementar, que no a sustituir, la técnica de la garantía institucional. Especialmente relevantes han sido estas específicas garantías para preservar la vertiente financiera de la autonomía provincial. Así, en primer término, la jurisprudencia constitucional ha subrayado la responsabilidad que pende primordialmente sobre el Estado (y en menor medida sobre las comunidades autónomas) para proveer a la suficiencia financiera de los municipios y provincias; obligación constitucional que, sin embargo, no se proyecta a las comarcas ni a cualquier otro ente local que decidan impulsar las comunidades autónomas, de tal suerte que habrán de financiarse exclusivamente con cargo al presupuesto de estas (SSTC 233/1999, FJ 10.º, y 48/2004, FJ 13.º).

Conviene destacar a este respecto la contundencia con que la jurisprudencia ha sancionado la autonomía de gasto de las entidades locales, ya que ha entendido

12. Baste citar: *BVerfGE* 17, 172, 182; 23, 353, 366; 38, 258, 278-279; 50, 195, 201; 59, 216, 226, etc.

13. Manuel Medina Guerrero, "Crónica Parlamentaria. Urbanismo y autonomía local", *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 59/2005, p. 178-179.

14. Y la aplicación de este "método de la sustracción" al artículo 2.3 de la Ley 23/1987 llevaría al Tribunal Constitucional a declarar su inconstitucionalidad (STC 109/1998, FJ 13.º).

15. Francisco Velasco Caballero, "La autonomía municipal", en Casas Baamonde, María Emilia/Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel (dir.): *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 2108.

que les era en lo esencial aplicable la doctrina vertida sobre el particular a propósito de las comunidades autónomas (por todas, STC 109/1998, FJ 10.º). Autonomía que comprende la "capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades", lo que entraña que son libres no solo "en cuanto a la fijación del destino y la orientación del gasto público", sino también "para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias" (SSTC 13/1992, FJ 7.º, y 68/1996, FJ 10.º). Así pues, en línea de principio, las entidades locales están facultadas para determinar la estructura del gasto y, en consecuencia, para decidir cada año qué concreta cantidad se va a destinar a cada uno de sus específicos ámbitos competenciales. Libertad de disposición sobre el destino de los recursos que, en fin –conviene subrayarlo–, únicamente "puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad" (STC 109/1998, FJ 10.º). No parece preciso insistir en que estos criterios delimitadores de la autonomía financiera local deben quedar adecuadamente reflejados en cualquier sistema de financiación que pueda pergeñarse en el futuro; como tampoco resulta necesario abundar en que los mismos han de ser asimismo respetados siempre que se proceda a la transferencia de competencias a favor de los entes locales, de tal modo que el ente que acuerde la transferencia deberá proveerles de recursos de libre disposición para hacer frente al coste de los nuevos servicios asumidos.

Por último, pero no por ello menos importante, importa subrayar la notable relevancia que está llamada a desempeñar la STC 48/2004 en la consolidación de la autonomía financiera local. Aunque expresado de un modo indirecto o reflejo, el Tribunal Constitucional parece sancionar la prohibición de que las instancias centrales de gobierno o las autoridades regionales impongan a las entidades locales que financien las competencias propias de aquellas.[16] Así es; especialmente de su denso fundamento jurídico 11.º cabe extraer la conclusión de que no es dable que se obligue a la Administración local a proveer a la financiación de servicios cuya competencia corresponde a otros niveles de gobierno. Se trata –como es palmario– de una garantía esencial para el correcto desenvolvimiento de las relaciones intergubernamentales, razón por la cual sería conveniente que se recordase expresamente en la Ley reguladora de las bases del régimen local y en la normativa que dicten las comunidades autónomas en desarrollo de las previsiones estatutarias.

Hasta aquí la doctrina acuñada por el Tribunal Constitucional acerca de la autonomía local y su concreta proyección a las provincias. Ello no quiere decir, obviamente, que en algunas decisiones el Tribunal Constitucional no haya abordado y configurado alguna línea jurisprudencial específica en torno a la autonomía provincial; pero lo relevante es que en la construcción de esa peculiar variante jurisprudencial –o, para ser más exactos, en la peculiar aplicación de la doctrina general sobre la autonomía local a las provincias– han sido determinantes los propios textos estatutarios. Casi con total seguridad, los ejemplos más significativos al respecto los proporcionan las SSTC 27/1987 y 109/1998, en las que las singularidades de los respectivos estatutos involucrados, el valenciano y el catalán, fueron un factor decisivo para la resolución de los conflictos en juego.[17] En ambas ocasiones, las específicas previsiones de los estatutos fuerzan prácticamente al Tribunal Constitucional, so riesgo de declarar la antijuridicidad de las propias normas estatutarias, a sostener expresamente la no aplicabilidad de la LRBRL (STC 109/1998) o, más modestamente, en la STC 27/1987, a sugerir la inaplicación de la normativa básica[18] para realizar acto seguido una muy forzada argumentación sobre la acomodación de la normativa impugnada a la LRBRL (en este sentido, véase el voto particular disidente formulado por Rubio Llorente a la STC 27/1987). Los términos en que se expresó el fundamento jurídico quinto de la STC 109/1998 a propósito del PUOSC resultan inequívocos:

16. Consúltese al respecto Manuel Medina Guerrero, *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2004.

17. Francisco Velasco Caballero: "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. 288.

18. Así, en el FJ 9.º de la STC 27/1987: "las reglas competenciales en materia de régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 148.1.18 CE) … han de ser respetadas a no ser que, en algún aspecto concreto, su inaplicación resulte expresa e inequívocamente de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de una determinada Comunidad Autónoma, como una característica específica de la misma".

"[...] 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".

Así, pues, cuando el Tribunal Constitucional ha identificado perfiles propios en la autonomía provincial no ha operado directamente en el texto constitucional tratando de inferir tales peculiaridades ya *ex Constitutione*, sino que se ha encontrado el pie forzado de una norma estatutaria que permitía una intervención singularmente incisiva y penetrante de la Comunidad Autónoma en la esfera provincial, incluso yendo más allá de las previsiones de la LRBRL. Es, en suma, del conglomerado Constitución + estatutos, que no de la Constitución *per se*, de donde se ha derivado en las referidas ocasiones esa menor intensidad de la autonomía provincial frente a la municipal.

En suma, la técnica de la garantía institucional sigue, pues, estando ahí y desplegando su virtualidad en los términos conocidos, pero en ella no se agota la protección que la Constitución brinda a las provincias: la jurisprudencia constitucional ha ido forjando una constelación de específicas cautelas, de concretas garantías, que dan la verdadera medida del alcance constitucional de la autonomía provincial. Ahora bien, sentado el respeto por la recognoscibilidad de la imagen de la institución, así como por las diversas garantías *ad hoc* que el Tribunal Constitucional ha inferido del texto constitucional, la Constitución permite una concreción y un desarrollo diferentes de la autonomía provincial y municipal por parte de la normativa infraconstitucional. Y, de hecho, esto es lo que ha sucedido desde la puesta en marcha del Estado de las autonomías a raíz de la aprobación de los primeros estatutos. De esto tendremos ahora que ocuparnos.

## 2. La protección de la autonomía provincial a nivel estatutario

Que el marco estatutario originario adolecía de cierto déficit en la regulación del régimen local, era una valoración ampliamente extendida antes de que se iniciara el último proceso de reformas; apreciación que entre otros aspectos se apoyaba en la convicción de que era el Estatuto el tipo normativo adecuado para garantizar los elementos definidores de la autonomía local, al ser la única norma que se impone tanto al legislador autonómico como al central.[19] En efecto, los primeros estatutos se caracterizaron por regular con suma parquedad el nivel local de gobierno; y si la provincia recibió un tratamiento algo más detenido en algunos estatutos, no se hizo con la pretensión de desarrollar estatutariamente su autonomía, sino para asegurar a las respectivas comunidades autónomas cierto margen de intervención en la esfera funcional provincial.

En contraste, los estatutos recientemente reformados han supuesto con carácter general un notable avance en la preservación de la autonomía de los Gobiernos locales. A diferencia de sus versiones iniciales, que pasaban como sobre ascuas por la regulación del nivel local de gobierno, los nuevos estatutos –y especialmente los de Cataluña y Andalucía– constituyen, para decirlo en los términos empleados por el legislador andaluz, "un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local" (exposición de motivos de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía). En efecto, puede afirmarse que los estatutos de segunda generación han nacido con una marcada vocación municipalista. Y, muy probablemente, en este resultado haya influido el hecho de que, en un primer momento, se apostase por una profunda *interiorización* del régimen local en el ámbito autonómico: si en lo sucesivo la delimitación del alcance exacto de la autonomía local pasaba a depender de la propia Comunidad Autónoma, se creyó oportuno consagrar específicas garantías de dicha autonomía en el texto estatutario a fin de compensar esa ampliación del margen de maniobra autonómico.[20] El resultado final del proceso de reformas estatutarias conduciría a una notable desustanciación de esta pretendida *interiorización*,

19. Por todos, Tomás Font i Llovet: *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008, p. 209.

20. Y, en paralelo, hacer copartícipes a las comunidades autónomas de la función de garantía de la autonomía local (en este sentido, Alfredo Galán Galán: "El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los Gobiernos locales en las comunidades autónomas", *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, ½, 2010, p. 169-171).

la cual, sin embargo, no se vería acompañada de ninguna minoración de las garantías de la autonomía local inicialmente previstas.

Comoquiera que sea, antes de examinar las concretas garantías estatutarias que refuerzan la autonomía de las provincias –y valorar, en su caso, su alcance frente a las establecidas a favor de los municipios-, es conveniente hacer un par de observaciones iniciales. En primer término, que la STC 31/2010 ha ratificado una vez más su condición de ente constitucionalmente indisponible, al considerar que la veguería, o bien únicamente es el nombre que recibe en Cataluña la provincia, o bien constituye un nuevo ente local, en cuyo caso, sin embargo, no vendría a sustituir a la provincia, sino que habría de añadirse como un integrante más del nivel local de gobierno en Cataluña. *Tertium non datur*. Y, en segundo término, debe notarse que algunos de los nuevos estatutos mencionan de forma expresa la autonomía provincial (artículos 66.1 EAV, 90.2 EAC y 56.1 EAEx); a lo que en algún caso se añade el reconocimiento de un Gobierno y Administración autónoma de la provincia (96.2 EAAnd y 91.1 EAC).

## 2.1. Las nuevas garantías estatutarias de la autonomía que se proyectan por igual a municipios y provincias

### 2.1.1. El especial rango de la Ley reguladora de los Gobiernos locales

Tanto el Estatuto catalán, con las denominadas "leyes de desarrollo básico del Estatuto" (artículo 62.2), como el andaluz, que incluye la "organización territorial" entre las materias sujetas a la reserva cualificada (artículo 108), exigen el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento para la aprobación de las leyes reguladoras de las entidades locales. Y, por su parte, el artículo 55 del Estatuto extremeño contempla igualmente la mayoría absoluta para la aprobación de la Ley reguladora de las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios y, en su caso, del elenco mínimo de facultades o atribuciones que, sobre las mismas, han de tener los ayuntamientos. "Elevación" del rango de la normativa en materia de Gobiernos locales que, evidentemente, puede desempeñar un papel muy relevante en la preservación de su ámbito competencial frente al legislador sectorial.[21]

### 2.1.2. La participación de los entes locales en la toma de decisiones de la Comunidad Autónoma

Una novedad apreciable de los nuevos estatutos reside en la previsión de un órgano llamado a pronunciarse sobre los proyectos normativos autonómicos que incidan en la esfera local.[22] Salvo el andaluz, que solo contempla la presencia municipal (artículo 95), la mayoría de los nuevos estatutos encomiendan la representación del nivel local de gobierno a las asociaciones locales más representativas (64.4 EAV; 86 EAAr), o, en general, a las entidades locales (artículo 51 EACyL; municipios y veguerías en el caso del artículo 85 EAC). Hay, no obstante, diferencias sustanciales en la configuración de tales órganos: mientras que el Estatuto catalán contempla un órgano de composición exclusivamente local, los restantes establecen un órgano de composición mixta local/autonómica que, además, está llamado a operar como foro permanente de colaboración y coordinación entre los dos niveles de gobierno.

Es más que dudosa la conveniencia de incorporar en los estatutos un órgano mixto de la naturaleza de los últimos citados, puesto que, de una parte, la participación local resulta *ab origine* mediatizada por la representación autonómica, y, de otro lado, según se regule el proceso de toma de decisiones, podría llegar a desvirtuarse por completo el sentido último de la institución en cuanto instrumento de garantía de la autonomía local. Algunos de estos riesgos se traslucen con evidencia en la Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local, que diseña un órgano mixto estrictamente paritario (diez representantes locales y diez autonómicos, entre ellos el titular de la Consejería competente en materia de Administración local, que preside el Consejo) y que adopta sus decisiones por

21. Alfredo Galán Galán: "Naturaleza de la Ley de régimen local de Andalucía y su relación con las leyes autonómicas sectoriales", *Anuario del Gobierno Local 2009*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2010, p. 45-107; Manuel Zafra Víctor: "Garantía estatutaria de la autonomía local", *Anuario del Gobierno Local 2008*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2009, p. 35-66.

22. Marc Vilalta Reixach: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Iustel, Madrid, 2007.

mayoría simple, siendo determinante el voto de calidad del presidente en caso de empate.[23]

### 2.1.3. El principio de subsidiariedad

También se ha abierto paso en los nuevos estatutos, de forma expresa, el principio de subsidiariedad. Hay, no obstante, algunas diferencias apreciables en el modo en que los diversos estatutos han regulado la incorporación del principio. En efecto, si en los estatutos valenciano (artículo 64.2) y catalán (artículo 84.3) la vigencia del mismo se proyecta específicamente al juego de las relaciones entre las diversas Administraciones locales y con el objeto de proceder a la distribución entre ellas de las responsabilidades administrativas, en el caso de los estatutos aragonés (artículo 85.1) y castellano-leonés (artículo 43.2) el principio de subsidiariedad se vincula genéricamente con la actividad de las entidades locales. Es, pues, el andaluz el que recoge la subsidiariedad en términos más ambiciosos, en cuanto lo entroniza como principio estructural de la organización territorial de Andalucía en su conjunto (artículo 90);[24] recepción en términos amplios del principio que es, al fin y al cabo, la que mejor se acomoda a la incorporación que el artículo 89.2 EAAnd realiza, vía remisión, de la Carta Europea de Autonomía Local, en la que el principio se concibe y aplica en el marco de las relaciones entre todos los niveles de gobierno, y no exclusivamente entre los diferentes entes integrantes del nivel local de gobierno. En efecto, su artículo 4.3 delimita el principio con un alcance general: "El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía".

Únicamente, pues, en las formulaciones que adoptan los estatutos andaluz y extremeño la recepción explícita del principio entraña una mejora en la garantía de la autonomía local. A este respecto, debe recordarse que la virtualidad del principio de subsidiariedad, en cuanto regla rectora del sistema de distribución competencial, se despliega en dos fases o momentos. En primer lugar, está llamado a operar como criterio de delimitación de competencias, de tal modo que habrá de tomarse en consideración al identificar las competencias cuya titularidad se encomiende a las entidades locales y las que, por el contrario, se reserven a los restantes niveles de gobierno. Y, en segundo término, el reiterado principio opera también como pauta rectora del ejercicio de las competencias estatales y autonómicas, de tal modo que, en los supuestos de concurrencia competencial, la intervención del Estado o de las comunidades autónomas solo sería posible una vez constatado que la medida no podría ser adoptada de forma igualmente eficaz por el nivel local de gobierno.

Por lo demás, la convicción de que el principio de subsidiariedad ha de operar como la principal directriz del sistema local de distribución de competencias se acrecienta a la vista de la evolución que ha experimentado en los últimos años su régimen jurídico en la esfera de la Unión Europea.[25] Como es sabido, según se desprende de la práctica jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el principio de subsidiariedad había mostrado hasta la fecha una escasa operatividad para satisfacer la principal finalidad que motivó su inclusión en el Tratado de Maastricht: refrenar la extralimitación en el ejercicio de sus competencias por parte de los órganos comunitarios. De ahí que una de las prioridades fundamentales que se marcaron durante el proceso de elaboración del Tratado constitucional fuera, precisamente, la de potenciar la virtualidad del principio de subsidiariedad; y, ciertamente, cabe afirmar que dicho objetivo se ha satisfecho en buena medida con el Tratado de Lisboa. De un lado, asumiendo explícitamente la lectura que ya se había defendido por buena parte de la doctrina, pero que había sido rechazada en la práctica por las instituciones comunitarias, la eficacia del principio de subsidiariedad ya no se circunscribe a las relaciones Unión Europea/Estados miembros, sino que penetra en el interior de estos, protegiendo también en consecuencia a los niveles regionales y locales de gobierno (artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea –texto consolidado–). Y en segundo lugar, junto al control represivo de

23. Sobre el particular, consúltese Manuel Medina Guerrero: "Las nuevas formas de participación de los Gobiernos locales en la toma de decisiones de las comunidades autónomas", en *Relaciones institucionales entre comunidades autónomas y Gobiernos locales* (M. Zafra Víctor, coord.), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, p. 63-76.

24. También el artículo 59.1 del Estatuto extremeño vincula el principio de subsidiariedad tanto con las entidades locales como con la Comunidad Autónoma.

25. En este sentido, Tomás Font i Llovet: *Gobierno local y Estado autonómico*, *op. cit.*, p. 196-197.

la observancia del principio a realizar por el Tribunal de Justicia, el Tratado de Lisboa añade un mecanismo de control preventivo, de carácter político, en el que el protagonismo recae sobre los Parlamentos nacionales[26] (artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea); técnica de control que se extiende también al principio de proporcionalidad (artículo 5.4 TUE).

### 2.1.4. Garantías financieras comunes a municipios y provincias

Un especial cuidado han puesto los nuevos estatuyentes en salvaguardar la autonomía financiera de los Gobiernos locales. Así, en ocasiones, se comienza reconociendo en términos genéricos el principio de autonomía en el ámbito financiero (artículo 191.1 EAAnd, artículo 53 EACyL y artículo 60.1 EAEx), para más tarde proyectarlo específicamente a la vertiente del gasto y a la esfera tributaria (artículo 218 1 y 3 EAC y artículo 191.2 EAAnd).

Aunque, quizás, incluso más relevantes que estas referencias explícitas a la autonomía financiera local, sean otros preceptos estatutarios que vienen a incorporar específicos compromisos o garantías que, a fin de cuentas, son los que prefiguran el perfil último que tendrá el nivel local de gobierno en las respectivas comunidades autónomas. En este sentido, adquiere una especial relevancia el hecho de que la práctica totalidad de los nuevos estatutos hayan previsto un mecanismo de participación de los entes locales en los ingresos tributarios autonómicos; fuente de financiación que, salvando el valenciano (artículo 64.3) y el extremeño (artículo 60.2), los estatutos reformados extienden genéricamente a los Gobiernos locales, por lo que están reconociendo que también las provincias son inmediatamente beneficiarias de la misma. Y aunque puede sin duda afirmarse que su condición de destinatarias de la participación en ingresos autonómicos está ya constitucionalmente garantizada (artículo 142 CE) y ratificada por la LHL (artículos 2.1, 39.2 y 131),[27] debe ser bien recibida su expresa mención en los estatutos, a la vista de la renuencia mostrada por alguna Comunidad Autónoma para extender esos ingresos a las provincias. En efecto, no debe soslayarse que la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por el Parlamento de Andalucía, apartándose del mandato constitucional, únicamente contemplaba a los municipios como posibles beneficiarios; de tal forma que debieron ser las Cortes Generales las que, a fin de restaurar en su integridad las previsiones constitucionales, procedieran a la modificación del precepto originario, sustituyendo la sola referencia a los "ayuntamientos" por la genérica a las "entidades locales", con la evidente finalidad de incluir bajo su ámbito de cobertura a las provincias. Y, pese a todo, la Ley 6/2010, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha efectuado una lectura muy restrictiva de este mandato constitucional y estatutario, hasta el límite de su transgresión, toda vez que ciñe el ámbito subjetivo del Fondo a los municipios (artículo 3.1) y somete la eventual recepción de recursos por parte de las provincias a los siguientes condicionantes: 1.º) La provincia debe haber asumido la gestión de servicios financiados con cargo a la participación de los municipios de menos de 20.000 habitantes; y 2.º) para que la Junta de Andalucía abone el importe correspondiente con cargo a la participación de los municipios afectados, es imprescindible la previa autorización de los plenos de las corporaciones, con indicación expresa de la cuantía a detraer de su respectiva participación en los tributos autonómicos.

Por otro lado, debe valorarse positivamente que algunos de los nuevos estatutos reconozcan, en términos inequívocos, la libre disponibilidad para los Gobiernos locales de estos recursos suministrados por el mecanismo de participación en tributos (artículos 219.1 EAC, 192.1 EAAnd, 114. 4 y 5 EAAr y 60.2 EAEx).[28] Se respeta, así, la autonomía de gasto local que impone tanto el artículo 142 CE como la propia Carta Europea de Autonomía Local. En efecto, su artículo 9.1 reconoce el derecho a la suficiencia de ingresos para hacer frente a las competencias propias, pero no a cualquier tipo de suficiencia; en puridad, como se desprende de su tenor literal, lo que se garantiza es el derecho a tener unos

26. Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

27. Para más detalles, véase Manuel Medina Guerrero: "Comentario al artículo 142", en *Comentarios a la Constitución española* (Casas Baamonde/Rodríguez-Piñero, dir.), Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 2149.

28. Implícitamente puede entenderse también asumido por el Estatuto valenciano (artículo 64.3), que establece que el fondo autonómico se perfilará con los mismos criterios que el estatal. El Estatuto de Castilla y León se limita a remitirse al legislador para que determine el contenido y alcance de esta fuente de financiación (artículo 55.3).


Fundación Democracia y Gobierno Local

ingresos propios que sean suficientes e incondicionados: "Las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias". Se establece, así, la regla general de que, en el desempeño de sus competencias propias, deben los entes locales disfrutar de la potestad de disponer libremente de sus recursos; regla que no se ve desplazada ni siquiera en el caso de que se articulen procedimientos de compensación o nivelación u otras medidas equivalentes destinadas a proteger a los entes locales financieramente más débiles, ya que dichos "procedimientos y medidas no deben reducir la libertad de opción de las entidades locales en su propio ámbito de competencia" (artículo 9.5 CEAL).

Algunos de los nuevos estatutos relegan el empleo de las subvenciones condicionadas a una posición subordinada en el conjunto de la financiación local por parte de sus correspondientes comunidades autónomas, al concebirlas como una fuente de ingresos de carácter complementario (artículo 219.1, segundo inciso, EAC, y artículo 192.2 EAAnd).[29] Con estas disposiciones, ambos estatutos continúan la línea trazada por la CEAL en lo relativo al papel que pueden desempeñar las subvenciones en el sistema de ingresos de los entes locales. Naturalmente, la Carta no excluye *a radice* la posibilidad de que se concedan a las entidades locales subvenciones destinadas a una finalidad concreta, pero solo se conciben como un mecanismo de financiación de "carácter excepcional y complementario" –al margen de las fuentes de ingresos ordinarias y estables llamadas a satisfacer el mandato de suficiencia financiera, como lo es inequívocamente la participación en los tributos–, del que además se requiere que no constriña en demasía el margen de maniobra del ente beneficiario: "En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia" (artículo 9.7).

Por último, es preciso destacar la recepción en el nuevo marco estatutario del principio de lealtad institucional, que está llamado a desempeñar una especial función en el marco de las relaciones financieras entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales. En línea con el significado tradicional de la obligación de comportamiento leal propia del federalismo germánico –según la cual cada nivel de gobierno, en el ejercicio de sus competencias, ha de tomar en consideración los intereses de los otros niveles y del Estado en su conjunto–, este principio se traduciría en la exigencia de que las decisiones que adopten la Comunidad Autónoma y las entidades locales no soslayen las repercusiones financieras que las mismas pueden suponer para las restantes Administraciones. Y así lo han entendido, en efecto, algunos estatuyentes, que han venido a recoger expresamente la operatividad del principio en la esfera financiera. De una parte, la proyectan a los recursos de naturaleza tributaria de los entes locales, disponiendo que la Comunidad Autónoma prevea la oportuna compensación en el caso de que las modificaciones de su marco normativo entrañen una disminución de dichos recursos (artículo 192.6 EAAnd, artículo 55.4 EACyL y artículo 60.3 EAEx). Y, de otro lado, contemplan explícitamente la virtualidad del principio en los supuestos de modificación del orden competencial en sentido descendente, exigiendo que toda transferencia de competencias a los entes locales vaya acompañada de los medios precisos para hacer frente a los nuevos gastos (artículos 219.3 EAC, 192.7 EAAnd, 55.2 EACyL, y 59.3 EAEx). Especialmente protectora de la autonomía local es la formulación de esta garantía adoptada por el Estatuto catalán, ya que la aportación de los medios suficientes se configura como una condición necesaria para que entre en vigor la transferencia competencial.

## 2.2. El reconocimiento de la posición central de los municipios en los nuevos estatutos

Los nuevos estatutos han venido a confirmar la centralidad de los municipios frente a las provincias en el entramado institucional de las respectivas comunidades autónomas. En este sentido, se catalogan como la entidad local básica (artículos 86.1 EAC, 91.1 EAAnd, 75.1 EAIB, 82.1 EAAr, 44.1 EACyL, y 54.1 EAEx), y en varios de ellos se configuran como el instrumento esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos (artículos 86.1 EAC, 75.1 EAIB, 44.1 EACyL, y 54.1 EAEx).

29. Sobre la relación subvencional entre el nivel local de gobierno y las comunidades autónomas, véase por todos Germán Fernández Farreres: "Las entidades locales ante la actividad de fomento mediante subvenciones de las comunidades autónomas", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 21, 2009, p. 28 y ss.

Esta preeminente posición de los municipios en la organización territorial autonómica, se refleja en la forma más enérgica en que algunos estatutos sancionan su autonomía. Así, solo a ellos vinculan los estatutos catalán y andaluz la plena capacidad de autoorganización (artículos 87.1 EAC y 91.3 EAAnd); y únicamente a los municipios reconocen estos estatutos "un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción solo a los controles de constitucionalidad y legalidad" (artículos 84.1 EAC y 92.1 EAAnd). Y, en el caso andaluz, es a los ayuntamientos exclusivamente a los que se atribuye un listado de materias sobre las que ostentan competencias propias (artículo 92.2 EAAnd).[30]

En lo que concierne a las provincias, también los nuevos estatutos proceden a delimitar su esfera funcional, pero la mayoría de ellos tienden a ceñirla al núcleo duro protegido directamente por la Constitución, y no anudan expresamente su ejercicio con la idea de autonomía. En efecto, salvo el valenciano, que se remite a la legislación, los restantes garantizan como competencias provinciales las funciones de cooperación y asistencia a los municipios (artículos 96.3 EAAnd, 84 EAAr, 47.2 EACyL y 56.2 EAEx; asimismo, artículo 90.1 EAC, con una formulación singular y en relación con las veguerías). No obstante, una mención expresa a la prestación de servicios supramunicipales hacen tanto el Estatuto andaluz (artículo 96.3) como el castellanoleonés (artículo 47.2) y el extremeño (artículo 56.2).

## 2.3. La autonomía provincial en los nuevos estatutos: Un balance

Así, pues, aunque con menor intensidad que respecto de los municipios, los nuevos estatutos también han supuesto un incremento de las garantías para la autonomía provincial, señaladamente en la órbita financiera. Y, sin embargo, salvando el caso del Estatuto de Castilla y León,[31] ningún avance –e, incluso, algún retroceso– se percibe en lo que ha constituido, como hemos visto, el mayor riesgo potencial para la autonomía de las provincias, a saber, las especiales facultades coordinadoras que determinados estatutos han atribuido a sus respectivas comunidades autónomas en la esfera competencial de aquellas. Así es; con la excepción aludida, o bien los nuevos estatutos mantienen en términos prácticamente idénticos la situación precedente (la disposición transitoria segunda del EAC mantiene la vigencia de la transitoria sexta del Estatuto de 1979, anclaje último del PUOSC; el artículo 66 del EAV no entraña ningún cambio apreciable en relación con el anterior artículo 47, y el artículo 59.4 del Estatuto extremeño no es sino fiel reflejo del inicial artículo 16.3), o bien suponen una ampliación 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, como ya sabemos, el núcleo duro de la garantía constitucional de la autonomía provincial. No es de extrañar, pues, que se haya considerado la nueva regulación estatutaria de dudoso encaje constitucional.[32]

En este contexto, en el que el máximo riesgo para la autonomía provincial proviene de las facultades coordinadoras autonómicas expresamente previstas en los propios estatutos, huelga insistir en la relevancia que

30. Sobre esta atribución competencial directa, véase Luciano Parejo Alfonso: "Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias", *REALA* 309, 1999, p. 32.

31. 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.

32. En esta línea, Gerardo Ruiz-Rico Ruiz: "Título III. La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (M. J. Terol Becerra, dir.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 281; asimismo, Ferran Torres Cobas: "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, Madrid, 2006, p. 110.

adquiere el legislador básico para contener posibles excesos en el desarrollo normativo de tales facultades. No se trata tan solo de que, con carácter general, los nuevos estatutos acoten, en el marco de la legislación básica estatal, la competencia normativa autonómica para fijar dichas facultades coordinadoras (artículos 96.4 EAAnd, 66.3 EAV y 53.2 EAEx) o para regular genéricamente el nivel local (artículos 85.3 EAAr y 49.1 EACyL), toda vez que la referencia a la normativa estatal ya se hacía en los anteriores estatutos, sino de que, como se destaca en los primeros comentarios al respecto, la STC 31/2010 no ha venido sino a reafirmar la centralidad del legislador básico en la normación del régimen local.[33]

## 3. La Carta Europea de Autonomía Local

Más allá de la fuerza activa y pasiva frente a las leyes, consustancial a todo tratado, se ha tendido a atribuir a la CEAL una virtualidad jurídica especialmente intensa. Así, por comenzar con la lectura más ambiciosa, se ha defendido que la CEAL vendría a formar parte, junto a la Ley de bases del régimen local, del bloque de la constitucionalidad; tesis que se ha sostenido en la práctica, resultando frecuente que se alegue ante el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de una Ley por infringir, además de las pertinentes normas constitucionales, algún precepto de la Carta.[34] Sin embargo, como era de esperar, a la luz de la jurisprudencia ya consolidada en torno a los tratados como eventual parámetro de constitucionalidad de las leyes, el Tribunal Constitucional ha negado dicha virtualidad, puesto que "los tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal (SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14, 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5, 254/1993, de 20 de julio, FJ 5)".[35]

Con todo, en modo alguno cabe infravalorar el papel que en la interpretación de la propia normativa interna está llamada a desempeñar la CEAL. Función hermenéutica que –claro está– se asume con naturalidad en la literatura en relación con la normativa infraconstitucional, pues, dada la posición de supraordenación de la que disfruta la Carta, resulta obvio pensar en la existencia de una suerte de principio de interpretación de dicha normativa conforme a la CEAL, que obligaría al operador jurídico, siempre que el tenor literal de la norma en cuestión lo permitiese, a abrazar una lectura de la misma compatible con la Carta, evitándose así su pura inaplicación. De hecho, el examen casuístico de las resoluciones de la jurisdicción ordinaria pone de manifiesto que la CEAL se utiliza con normalidad como instrumento hermenéutico para precisar el contenido de las leyes.[36] Y aunque la cuestión se haya planteado en términos mucho más dudosos y titubeantes, también ha comenzado a abrirse paso la idea de que la CEAL puede desempeñar una función destacada en la interpretación de los preceptos constitucionales. Desde esta perspectiva, la Carta jugaría un papel muy semejante al que desempeñan los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.2 CE, de tal suerte que, en cierta medida, vendría a fijar el contenido constitucionalmente protegido de la autonomía local.

Y lo cierto es que a estas alturas pocas dudas hay que albergar acerca de que puede –y debe– recurrirse a la CEAL para tratar de perfilar el alcance de la autonomía local configurado por las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad. Así se desprende, por lo demás, de la jurisprudencia del Tribunal Supremo,[37] que ha asumido sin matices su función hermenéutica; como puede leerse en el Fundamento de Derecho Quinto de la STS de 21 de mayo de 1997, la autonomía local "debe ser interpretada, en el terreno competencial, de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la CEAL [...] Frente a este principio –se prosigue en este mismo Fundamento–, contenido en un tratado internacional ratificado por España y, como tal, incorporado a nuestro ordenamiento interno con carácter de fuente primaria, difícilmente puede pres-

33. Apreciación en la que coinciden Antoni Bayona Rocamora ("Règim local"), Alfredo Galán Galán y Ricard Gracia Retortillo ("Incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los Gobiernos locales") y Josep Mir Bagó ("Règim local") en sus respectivas contribuciones a la *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010.

34. Así, por ejemplo, *vid.* SSTC 104/2000 (Antecedente 2.º) y 235/2000 (Antecedente 12.º).

35. STC 235/2000, FJ 11.º.

36. Francisco Velasco Caballero: *Derecho Local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 76 y ss.

37. Consúltese al respecto José Manuel Bandrés: "La Carta Europea de la Autonomía Local en la jurisprudencia del Tribunal Supremo", *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 20, 2009, p. 7 y ss.

tarse atención a los argumentos de la parte apelante fundados en que el carácter excluyente de la competencia estatal o autonómica en materia de enseñanza universitaria o de patrimonio histórico impediría la cooperación municipal".[38] Y a esta misma dirección apunta el Tribunal Constitucional, que en alguna ocasión ha recurrido a un precepto de la Carta para delimitar con mayor precisión una determinada dimensión o vertiente de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Así sucedió en la STC 233/1999, en la que el artículo 9.3 CEAL[39] sirvió para precisar la autonomía tributaria local protegida por la Constitución:

"Además, hay que tener en cuenta, como indica el abogado del Estado, que la potestad de fijar la cuota o el tipo de sus propios tributos dentro de los límites de la Ley es uno de los elementos indiscutiblemente definidores de la autonomía local, encontrándose, como tal, reconocida en el artículo 9.3 de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988". (FJ 11.º).

En resumidas cuentas, si en efecto la CEAL no puede operar obviamente como parámetro autónomo de juridicidad de las leyes, sí se ha sostenido que, dada esa influencia hermenéutica en la delimitación del alcance de la autonomía local constitucionalmente garantizada, puede operar a modo de "canon indirecto de validez de la ley".[40]

E, incluso, la función de la Carta puede ir más allá según el modo en que la misma se incorpore en el texto estatutario.[41] Los dos primeros estatutos reformados en la reciente fase estatuyente, a saber, el valenciano (artículo 64.2) y el catalán (artículo 84.3), hacen una mención expresa a la CEAL, pero solo en lo relativo al principio de subsidiariedad y ceñido este, además, a la distribución de las responsabilidades administrativas entre los diferentes entes locales, y no al juego de las relaciones entre los niveles de gobierno local y autonómico. Muy distinto es, por el contrario, el papel que está llamada a jugar la CEAL en el ámbito territorial andaluz, dados los términos con que se expresa el artículo 89.2 EAAnd, que impone la "plena observancia" de la misma en las relaciones entre la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales. De este modo, la norma estatutaria incorpora formalmente las garantías contenidas en la CEAL; hace verdaderamente suyos sus contenidos, sin matices e incondicionalmente. Las garantías de la autonomía local consagradas en dicho Tratado, pues, además de tener el valor que les corresponde por estar incluidas en esa fuente del Derecho autónoma, se transustancian en verdadero contenido estatutario. O para decirlo en términos jurídicamente más rigurosos: el artículo 89.2 EAAnd incorpora la técnica de la remisión normativa, de acuerdo con la cual la llamada "norma de remisión" se refiere a otra a fin de integrar en su contenido el objeto de remisión (las garantías de la autonomía local). Sencillamente, con el último inciso del artículo 89.2 el estatuyente está dotando de rango estatutario a las específicas garantías consagradas en la Carta Europea de Autonomía Local. En consecuencia, solo en el caso de Andalucía la CEAL ejercería una función de parámetro directo de control del legislador, toda vez que dicho artículo 89.2 hace suyo su entero contenido, transustanciándose sus previsiones en norma estatutaria.

## 4. Conclusiones

1.ª) La jurisprudencia constitucional no ha distinguido entre una diferente naturaleza cualitativa de las autonomías municipal y provincial *ex Constitutione*. La doctrina constitucional se ha construido, pues, hasta la fecha, genéricamente en torno a la autonomía local en su conjunto.

2.ª) Allá donde el Tribunal Constitucional ha aplicado de modo singular a las provincias dicha doctrina general, para reconocer una interferencia singularmente penetrante e incisiva de otros niveles de gobierno (el autonómico), se ha fundamentado en las expresas previsiones de los correspondientes estatutos, que es-

38. Y, por ejemplo, la STS de 13 de marzo de 1999 (Fundamento de Derecho Quinto) recurre a los artículos 3 y 4 de la CEAL para apuntalar la idea de que la autonomía reclama la ausencia de controles de oportunidad sobre las entidades locales.

39. De acuerdo con esta disposición: "Una parte al menos de los recursos financieros de las entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la ley".

40. Francisco Velasco Caballero: *Derecho Local*, *cit.*, *ibídem.*

41. Sobre este fenómeno de "europeización" de la autonomía local en los nuevos estatutos, véase M. Medina Guerrero: "La internacionalización de la Constitución territorial del Estado autonómico", en *Derecho Constitucional Europeo* (Ugartemendía/Jáuregui, coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p. 86-90.

tablecían o prefiguraban la medida normativa pretendidamente lesiva de la autonomía provincial (especialmente, SSTC 27/1987 y 109/1998). Ante la tesitura de tener que declarar la inconstitucionalidad del Estatuto mismo, el Tribunal Constitucional se ha visto impelido a declarar la inaplicabilidad de la Ley de bases de régimen local, o a realizar una ciertamente forzada lectura conforme a esta Ley de la norma impugnada. No es, pues, directa e inmediatamente la Constitución la que presupone esa lectura más estricta de la autonomía provincial, sino la norma estatutaria.

3.ª) Los nuevos estatutos extienden a las provincias buena parte de las garantías que ahora se incorporan para fortalecer la autonomía de los Gobiernos locales. Sin embargo, no han supuesto ninguna mejora en la contención de los excesos coordinadores autonómicos de los que ya adolecían las versiones iniciales de algunos estatutos. En estas circunstancias, la legislación básica –cuya función configuradora del alcance de la autonomía local se ha visto reafirmada en la STC 31/2010– está llamada a desempeñar un relevante papel homogeneizador de tales facultades coordinadoras y, con ellas, del nivel de la autonomía provincial en todo el territorio estatal. ■