
L'autonomia provincial¹

Manuel Medina Guerrero

Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Sevilla

1. La garantia constitucional de l'autonomia provincial

1.1. La tècnica de la "garantia institucional"

1.2. Altres específiques garanties constitucionals de l'autonomia local

2. La protecció de l'autonomia provincial a nivell estatutari

2.1. Les noves garanties estatutàries de l'autonomia que es projecten per igual a municipis i províncies

2.1.1. El rang especial de la Llei reguladora dels governs locals. 2.1.2. La participació dels ens locals en la presa de decisions de la Comunitat Autònoma. 2.1.3. El principi de subsidiarietat. 2.1.4. Garanties financeres comunes a municipis i províncies

2.2. El reconeixement de la posició central dels municipis en els nous estatuts

2.3. L'autonomia provincial en els nous estatuts: un balanç

3. La Carta Europea d'Autonomia Local

4. Conclusions

Resum

L'objectiu principal d'aquest estudi és determinar l'abast de l'autonomia provincial, i, en particular, aclarir les seves diferències qualitatives amb l'autonomia municipal. Per assolir aquest objectiu, el treball analitza primer la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre l'autonomia local, i posteriorment examina els nous estatuts d'autonomia, per esbrinar si s'hi inclouen garanties addicionals per a la defensa de l'autonomia provincial.

Paraules clau: *autonomia provincial; estatuts d'autonomia; autonomia local; jurisprudència 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. Aquest treball s'emmarca parcialment en el projecte d'investigació: "La organización territorial de Andalucía en el nuevo Estatuto de Autonomía". Aquest projecte, amb número de referència PRY062/09, ha estat finançat per la Fundació Centre d'Estudis Andalusos en la 5a edició de la Convocatòria d'Ajudes a Projectes d'Investigació.

1. La garantia constitucional de l'autonomia provincial

Només cal una lectura succinta de la Constitució per apreciar que entre la regulació del municipi i la de la província hi ha diferències palpables: d'una banda, l'article 141, en contrast amb l'article 140, no reafirma expressament l'autonomia de la província, ni perfila amb tant detall els trets dels seus òrgans de govern; i, d'altra banda, apareix definida com una entitat local "determinada per l'agrupació de municipis". Definició de la província com a agrupació de municipis amb la qual el constituent hauria apuntat ja, "*incluso desde un punto de vista conceptual, su carácter subordinado al municipio*",² o la preferència per configurar la província com a Administració d'administracions abans que com a ens territorial el substrat del qual sigui una col·lectivitat de persones.³ En fi, segons un sector de la doctrina, aquestes diferències prestarien suports a una lectura de l'autonomia provincial constitucionalment protegida menys àmplia que la municipal.⁴

I, tanmateix, en va es pretindrà trobar, en les nombroses resolucions del Tribunal Constitucional recaigudes en la matèria, una sola declaració amb la pretensió de crear doctrina que estableixi una expressa separació o distinció qualitativa entre autonomia municipal i provincial. En efecte, la jurisprudència constitucional s'ha articulada i construït enterament sobre la protecció de l'autonomia local en el seu conjunt a partir de l'article 137 CE;⁵ de tal manera que, quan s'han d'abordar les controvèrsies específiques, ja afectin els municipis o les províncies, les referències doctrinals s'aboquen genèricament sobre l'autonomia local. Per tant, sigui quina sigui la posició que es defensi al respecte en la literatura científica, a nivell jurisprudencial no s'ha desenvolupat

cap distinció qualitativa o d'un altre tipus entre l'autonomia local quan es projecta a municipis o províncies. De fet, l'única i màxima referència a un possible calat divers entre ambdues autonomies, la conté la STC 109/1998, on, com a mer *obiter dictum*, sense cap concreció, es va afirmar: "... 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). Com a màxim, doncs, de la configuració de la província com a agrupació de municipis es podria derivar una acotació de la seva esfera d'actuació a l'àmbit de les competències funcionals, però sense que se'n pogués extreure cap diferència qualitativa pel que fa a la naturalesa de la seva autonomia.⁶

Tanmateix, no ha d'estranyar aquest tractament homogeni, ja que tant la consagració de l'autonomia provincial de manera conjunta amb la municipal i amb la de les mateixes comunitats autònomes en l'article 137 CE, com la renúncia a establir o preveure diverses categories d'autonomia en la Carta Europea d'Autonomia Local –de la virtualitat hermenèutica de la qual ja ens ocuparem d'ara endavant–, no afavoreixen certament el reconeixement d'especificitats en aquest àmbit. En definitiva: "*La distinción entre autonomía municipal y provincial tiene dificultades*".⁷

1.1. La tècnica de la "garantia institucional"

Després de trenta anys de funcionament del Tribunal Constitucional, és evident que el marc del que és constitucionalment possible està ja mínimament perfilat pel que fa a les entitats locals. La més rellevant aportació

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*, Institut Andalús d'Administració Pública, Sevilla, 2008, p. 81.

3. Manuel REBOLLO PUIG, "Comentario al artículo 141", en CASAS BAAMONDE, María Emilia/RODRÍGUEZ-PIÑERO i BRAVO-FERRER, Miguel (dir.), *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 2132.

4. I això malgrat que el Tribunal Constitucional ha minimitzat la rellevància de la seva conceptualització com a agrupació de municipis: "[...] 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 6è).

5. FRANCISCO VELASCO CABALLERO, "La autonomía municipal", en CASAS BAAMONDE, María Emilia/RODRÍGUEZ-PIÑERO i BRAVO-FERRER, Miguel (dir.): *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 2104.

6. En aquesta línia, 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 i 448.

7. M. REBOLLO PUIG, *op. cit.*, p. 2135.

doctrinal assumida per la jurisprudència ha estat la de la "garantia institucional" de l'autonomia local, que es pot considerar la tècnica utilitzada primordialment per delimitar l'autonomia constitucionalment protegida, tant dels municipis com de les províncies.⁸ I, de fet, la doctrina va començar precisament a forjar-se i perfilar-se davant intervencions lesives de l'autonomia provincial. Segons la formulació que ja adoptaria la STC 32/1981, el legislador "no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial que la Constitución garantiza"; i, en conseqüència, "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 reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar" (FJ 3r).

Es tracta d'una tècnica de protecció que, tot i ser clarament insuficient, sí que ha estat d'alguna utilitat per preservar la posició del nivell local de govern. La seva principal debilitat és que, en centrar la seva protecció en el reducte indisponible o nucli essencial de la institució, no assegura un concret àmbit material de competències a favor de les entitats locals, limitant-se a tot estirar la jurisprudència constitucional a exigir que, de conformitat amb la garantia institucional, aquestes han de comptar amb un "mínim" de competències pròpies, sense major concreció (per totes, STC 109/1998, FJ 2n). Aquesta tècnica, doncs, tot just és operativa per controlar el moment de l'assignació de la titularitat de les competències, en conferir al legislador "delimitador" de les corresponents parcel·les competencials un amplíssim marge de maniobra –legislador que, en l'inicial marc estatutari, era en primera instància l'estatal, en virtut de la remissió que es feia al títol competencial de l'Estat ex article 149.1.18 CE–. En aquest context, es feia evident la conveniència que fossin els mateixos estatuts d'autonomia els que s'encarreguessin d'acotar, si més no succintament, l'àmbit material de competències locals, si es pretenia evitar

que aquest quedés en bona mesura a l'atzar de les decisions del legislador.

En realitat, doncs, l'eficàcia protectora de la tècnica de la "garantia institucional" no es desplega tant en la fase de distribució de la titularitat de les competències, com en el moment de l'exercici d'aquestes. La seva màxima virtualitat resideix, en efecte, en el fet que proporciona alguna defensa davant de les intervencions o ingerències en l'esfera local que l'Estat o les comunitats autònomes pretenguin dur a terme escudant-se, *prima facie*, en algun dels seus títols competencials. Però ni tan sols en aquesta vessant la doctrina de la "garantia institucional" ha escapat a les crítiques, ja que se li retreu la insuficiència per preservar adequadament l'autonomia local.⁹ Es considera, sota aquest prisma, que presta un escàs nivell de protecció real a municipis i províncies enfront de les intromissions procedents d'altres nivells de govern, assenyaladament davant la successió de lleugers socavaments o erosions a aquesta autonomia, per part del legislador, que, si bé considerats aïlladament no són suficients per entendre vulnerada aquesta, sí que poden comportar en el seu conjunt un desdibuixament de la imatge de la institució.¹⁰ I el cert és que la "garantia institucional" pateix de certa deficiència en la seva funció protectora que és imputable a la tècnica en si, però que s'aguditzava en el cas espanyol en comparació amb Alemanya, el seu lloc de procedència. En aquest país, a l'hora d'examinar si una llei respecta o no la garantia institucional de l'autonomia local, s'empren dos mètodes. D'una banda, s'utilitza el que s'ha anomenat el "mètode de la sostracció", en virtut del qual es contrasta la situació de l'autonomia local existent abans i després de la intervenció normativa la constitucionalitat de la qual s'enjudicia; i si s'arriba a l'apreciació que, després de la intromissió, no queda cap poder decisor de l'ens local en l'àmbit afectat, s'ha de concloure afirmant la fallida de la garantia institucional.¹¹ I, d'altra banda, i utilitzat més freqüentment pel Tribunal Constitucional federal,¹² s'empra el "mètode històric", en el qual es

8. Fins al punt d'incorporar-se expressament en alguns dels nous estatuts com la garantia constitucional per antonomàsia (articles 151 EAC i 89.2 EAAnd).

9. En aquest sentit, 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 i 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*, Fundació Democràcia i Govern Local, Madrid, 2007, p. 74.

11. Encara que en alguna ocasió s'ha fet ressò el Tribunal Constitucional d'aquesta aproximació (*BVerfGE* 7, 358), el cert és que la mateixa és seguida primordialment per la jurisdicció ordinària. Així, per exemple, *BVerwGE* 6, 19 (25); 6, 342 (345) (vegeu Klaus STERN: *Derecho del Estado de la República Federal de Alemania*, CEC, Madrid, 1987, p. 719).

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

pren en consideració si la posició concreta de l'autonomia local qüestionada ha estat reconeguda ja amb anterioritat en l'experiència històrica alemanya. Com a ningú se li oculta, aquest mètode proporciona major seguretat i certesa a l'òrgan jurisdiccional encarregat d'elucidar la controvèrsia, en comptar amb un agafador ferm per, si s'escau, arribar a declarar la inconstitucionalitat de la Llei impugnada.¹³

Òbviament, en vista de la pràcticament nul·la experiència pràctica d'autonomia local en la nostra història constitucional, al "mètode de la sostracció" s'ha hagut de cenyir la jurisprudència constitucional, amb la consegüent lassitud de la intensitat revisora que aquest mètode comporta. Amb tota claredat es va utilitzar aquest mètode en la STC 109/1998, en el fonament jurídic de la qual es pot llegir:

"[...] 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 reconocible 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 obstant això, sigui quina sigui la seva virtualitat protectora, el que convé destacar és que el Tribunal Constitucional ha estès la garantia institucional tant al

pla organitzatiu com al competencial de tots dos ens locals constitucionalment necessaris (214/1989, FJ 1r). I ha recordat expressament, respecte de les províncies, que 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" (STC 109/1998, FJ 2n), entenent com a competència pròpia "la que es desempeñada por su titular bajo un régimen de autoresponsabilidad" (STC 109/1998, FJ 13è).

1.2. Altres específiques garanties constitucionals de l'autonomia local

La tutela que la Constitució ofereix a l'autonomia local no s'esgota, òbviament, amb aquesta "garantia institucional". El Tribunal Constitucional ha anat derivant directament del mateix text constitucional garanties específiques, concrets "estándares constitucionales mínimos",¹⁵ que complementen, no substitueixen, la tècnica de la garantia institucional. Aquestes garanties específiques han estat especialment rellevants per preservar la vessant financera de l'autonomia provincial. Així, en primer terme, la jurisprudència constitucional ha subratllat la responsabilitat que penja primordialment sobre l'Estat (i en menor mesura sobre les comunitats autònomes) per proveir la suficiència financera dels municipis i de les províncies; obligació constitucional que, tanmateix, no es projecta a les comarques ni a qualsevol altre ens local que decideixin impulsar les comunitats autònomes, de manera que s'hauran de finançar exclusivament a càrrec del pressupost d'aquestes (SSTC 233/1999, FJ 10è, i 48/2004, FJ 13è).

Convé destacar a aquest respecte la contundència amb què la jurisprudència ha sancionat l'autonomia de despesa de les entitats locals, ja que ha entès que els era en l'essencial aplicable la doctrina vessada sobre el particular a propòsit de les comunitats autònomes (per totes, STC 109/1998, FJ 10è). Autonomia que comprèn la "capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prio-

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. I l'aplicació d'aquest "mètode de la sostracció" a l'article 2.3 de la Llei 23/1987 portaria el Tribunal Constitucional a declarar-ne la inconstitucionalitat (STC 109/1998, FJ 13è).

15. FRANCISCO VELASCO CABALLERO, "La autonomía municipal", en CASAS BAAMONDE, María Emilia/RODRÍGUEZ-PIÑERO i BRAVO-FERRER, Miguel (dir.): *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 2108.

ridades", el que comporta que són lliures no només "en cuanto a la fijación del destino y la orientación del gasto público", sinó també "para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias" (SSTC 13/1992, FJ 7è, i 68/1996, FJ 10è). Així doncs, en línia de principi, les entitats locals estan facultades per determinar l'estructura de la despesa i, en conseqüència, per decidir cada any quina quantitat concreta es destinarà a cada un dels seus específics àmbits competencials. Llibertat de disposició sobre la destinació dels recursos que, en fi –convé subratllar-ho–, únicament "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 10è). No sembla necessari insistir que aquests criteris delimitadors de l'autonomia financera local han de quedar adequadament reflectits en qualsevol sistema de finançament que es pugui engiponar en el futur; com tampoc cal insistir que aquests han de ser, així mateix, respectats sempre que es procedeixi a la transferència de competències a favor dels ens locals, de tal manera que l'ens que acordi la transferència els haurà de proveir de recursos de lliure disposició per fer front al cost dels nous serveis assumits.

Finalment, però no per això menys important, importa subratllar la notable rellevància que està cridada a exercir la STC 48/2004 en la consolidació de l'autonomia financera local. Encara que expressat d'una manera indirecta o reflexa, el Tribunal Constitucional sembla sancionar la prohibició que les instàncies centrals de govern o les autoritats regionals imposin a les entitats locals que financin les competències pròpies d'aquelles.¹⁶ Així és; especialment del seu dens fonament jurídic 11è es pot extreure la conclusió que no és possible que s'obligui l'Administració local a proveir el finançament de serveis la competència dels quals correspon a altres nivells de govern. Es tracta –com és pal·lari– d'una garantia essencial per al desenvolupament correcte de les relacions intergovernamentals, raó per la qual seria convenient que es recordés expressament en la Llei reguladora de les bases del règim local i en

la normativa que dictin les comunitats autònomes en desplegament de les previsions estatutàries.

Fins aquí la doctrina encunyada pel Tribunal Constitucional sobre l'autonomia local i la seva projecció concreta a les províncies. Això no vol dir, òbviament, que en algunes decisions el Tribunal Constitucional no hagi abordat i configurat alguna línia jurisprudencial específica al voltant de l'autonomia provincial; però el rellevant és que en la construcció d'aquesta peculiar variant jurisprudencial –o, per ser més exactes, en la peculiar aplicació de la doctrina general sobre l'autonomia local a les províncies– han estat determinants els mateixos textos estatutaris. Gairebé amb total seguretat, els exemples més significatius al respecte els proporcionen les SSTC 27/1987 i 109/1998, en les quals les singularitats dels respectius estatuts involucrats, el valencià i el català, van ser un factor decisiu per a la resolució dels conflictes en joc.¹⁷ En ambdues ocasions, les previsions específiques dels estatuts forcen pràcticament el Tribunal Constitucional, amb el risc de declarar l'antijuridicitat de les normes estatutàries mateixes, a sostenir expressament la no-aplicabilitat de la LRBRL (STC 109/1998) o, més modestament, en la STC 27/1987, a suggerir la inaplicació de la normativa bàsica¹⁸ per realitzar tot seguit una molt forçada argumentació sobre l'acomodació de la normativa impugnada a la LRBRL (en aquest sentit, vegeu el vot particular dissident formulat per Rubio Llorente a la STC 27/1987). Els termes en què es va expressar el fonament jurídic cinquè de la STC 109/1998 a propòsit del PUOSC resulten inequívocs:

"[...] 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

16. Consulteu al respecte Manuel MEDINA GUERRERO, *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundació Democràcia i Govern 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 Autònoms, Barcelona, 2004, p. 288.

18. Així, en el FJ 9è 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".

jurídico 26.º), bien –como sucede en nuestro caso– un específico anclaje estatutario”.

Així, doncs, quan el Tribunal Constitucional ha identificat perfils propis en l'autonomia provincial no ha operat directament en el text constitucional tractant d'inferir aquestes peculiaritats ja *ex Constitutione*, sinó que s'ha trobat el peu forçat d'una norma estatutària que permetia una intervenció singularment incisiva i penetrant de la Comunitat Autònoma en l'esfera provincial, fins i tot anant més enllà de les previsions de la LRBRL. És, en suma, del conglomerat Constitució + estatuts, que no de la Constitució *per se*, d'on ha derivat en les referides ocasions aquesta menor intensitat de l'autonomia provincial enfront de la municipal.

En resum, la tècnica de la garantia institucional segueix, doncs, sent-hi i desplegant la seva virtualitat en els termes coneguts, però en la mateixa no s'esgota la protecció que la Constitució ofereix a les províncies: la jurisprudència constitucional ha anat forjant una constel·lació de cauteles específiques, de garanties concretes, que donen la veritable mesura de l'abast constitucional de l'autonomia provincial. Ara bé, assentat el respecte per la recognoscibilitat de la imatge de la institució, així com per les diverses garanties *ad hoc* que el Tribunal Constitucional ha inferit del text constitucional, la Constitució permet una concreció i un desenvolupament diferents de l'autonomia provincial i municipal per part de la normativa infraconstitucional. I, de fet, això és el que ha passat des de la posada en marxa de l'Estat de les autonomies arran de l'aprovació dels primers estatuts. D'això ens haurem d'ocupar ara.

2. La protecció de l'autonomia provincial a nivell estatutari

Que el marc estatutari originari patia de cert dèficit en la regulació del règim local, era una valoració àmpliament estesa abans que s'iniciés l'últim procés de reformes; apreciació que entre altres aspectes es recolzava en la convicció que era l'Estatut el tipus normatiu adequat per garantir els elements definidors de l'autonomia local, en ser l'única norma que s'imposa tant al legislador au-

tonòmic com al central.¹⁹ En efecte, els primers estatuts es van caracteritzar per regular amb molta parquedat el nivell local de govern; i si la província va rebre un tractament una mica més detingut en alguns estatuts, no es va fer amb la pretensió de desenvolupar-ne estatutàriament l'autonomia, sinó per assegurar a les respectives comunitats autònomes un cert marge d'intervenció en l'esfera funcional provincial.

En contrast, els estatuts recentment reformats han suposat amb caràcter general un avanç notable en la preservació de l'autonomia dels governs locals. A diferència de les seves versions inicials, que passaven com sobre brases per la regulació del nivell local de govern, els nous estatuts –i especialment els de Catalunya i Andalusia– constitueixen, per dir-ho en els termes emprats pel legislador andalús, “*un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local*” (exposició de motius de la Llei 5/2010, d'11 de juny, d'autonomia local d'Andalusia). En efecte, es pot afirmar que els estatuts de segona generació han nascut amb una marcada vocació municipalista. I, molt probablement, en aquest resultat hagi influït el fet que, en un primer moment, s'hi apostés per una interiorització profunda del règim local en l'àmbit autonòmic: si d'ara endavant la delimitació de l'abast exacte de l'autonomia local passava a dependre de la pròpia comunitat autònoma, es va creure oportú consagrar garanties específiques d'aquesta autonomia en el text estatutari per tal de compensar aquesta ampliació del marge de maniobra autonòmic.²⁰ El resultat final del procés de reformes estatutàries conduiria a una notable desubstanciació d'aquesta pretesa interiorització, la qual, tanmateix, no es veuria acompanyada de cap minoració de les garanties de l'autonomia local inicialment previstes.

Tal com sigui, abans d'examinar les concretes garanties estatutàries que reforcen l'autonomia de les províncies –i valorar-ne, si s'escau, l'abast davant les establertes a favor dels municipis–, és convenient fer un parell d'observacions inicials. En primer terme, que la STC 31/2010 ha ratificat una vegada més la seva condició d'ens constitucionalment indisponible, en considerar que la vegueria, o bé únicament és el nom que rep a Catalunya la província, o bé constitueix un nou ens local, i en aquest cas, tanmateix, no substituiria la província,

19. Per tots, Tomás FONT I LLOVET: *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundació Democràcia i Govern Local, Madrid, 2008, p. 209.

20. I, en paral·lel, fer copartíips les comunitats autònomes de la funció de garantia de l'autonomia local (en aquest sentit, 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*, 1/2, 2010, p. 169-171).

sinó que s'hauria d'afegir com un integrant més del nivell local de govern a Catalunya. *Tertium non datur*. I, en segon terme, s'ha de notar que alguns dels nous estatuts esmenten de manera expressa l'autonomia provincial (articles 66.1 EAV, 90.2 EAC i 56.1 EAEx); a la qual cosa en algun cas s'afegeix el reconeixement d'un Govern i una Administració autònoma de la província (96.2 EAAnd i 91.1 EAC).

2.1. Les noves garanties estatutàries de l'autonomia que es projecten per igual a municipis i províncies

2.1.1. El rang especial de la Llei reguladora dels governs locals

Tant l'Estatut català, amb les anomenades "lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut" (article 62.2), com l'andalús, que inclou l'"*organización territorial*" entre les matèries subjectes a la reserva qualificada (article 108), exigeixen el vot favorable de la majoria absoluta del Ple del Parlament per a l'aprovació de les lleis reguladores de les entitats locals. I, per la seva banda, l'article 55 de l'Estatut extremeny preveu igualment la majoria absoluta per a l'aprovació de la Llei reguladora de les matèries i funcions de competència autonòmica susceptibles de ser gestionades pels municipis i, si s'escau, de l'elenc mínim de facultats o atribucions que, sobre les mateixes, han de tenir els ajuntaments. "Elevació" del rang de la normativa en matèria de governs locals que, evidentment, pot tenir un paper molt rellevant en la preservació del seu àmbit competencial davant el legislador sectorial.²¹

2.1.2. La participació dels ens locals en la presa de decisions de la Comunitat Autònoma

Una novetat apreciable dels nous estatuts resideix en la previsió d'un òrgan cridat a pronunciar-se sobre els projectes normatius autonòmics que incideixin a l'esfera local.²² Excepte l'andalús, que només preveu

la presència municipal (article 95), la majoria dels nous estatuts encomanen la representació del nivell local de govern a les associacions locals més representatives (64.4 EAV; 86 EAAR), o, en general, a les entitats locals (article 51 EACiL; municipis i vegueries en el cas de l'article 85 EAC). Hi ha, però, diferències substancials en la configuració d'aquests òrgans: mentre que l'Estatut català preveu un òrgan de composició exclusivament local, la resta estableixen un òrgan de composició mixta local/autonòmica que, a més, està cridat a operar com a fòrum permanent de col·laboració i coordinació entre els dos nivells de govern.

És més que dubtosa la conveniència d'incorporar en els estatuts un òrgan mixt de la naturalesa dels últims esmentats, ja que, d'una banda, la participació local és *ab origine* mediatitzada per la representació autonòmica, i, d'altra banda, segons es reguli el procés de presa de decisions, es podria arribar a desvirtuar per complet el sentit últim de la institució com a instrument de garantia de l'autonomia local. Alguns d'aquests riscos es trasllueixen amb evidència en la Llei del Consell Andalus de Concertació Local, que dissenya un òrgan mixt estrictament paritari (deu representants locals i deu autonòmics, entre ells el titular de la Conselleria competent en matèria d'Administració local, que presideix el Consell) i que adopta les seves decisions per majoria simple, sent determinant el vot de qualitat del president en cas d'empat.²³

2.1.3. El principi de subsidiarietat

També s'ha obert pas en els nous estatuts, de manera expressa, el principi de subsidiarietat. Hi ha, però, algunes diferències apreciables en la manera en què els diversos estatuts han regulat la incorporació del principi. En efecte, si en els estatuts valencià (article 64.2) i català (article 84.3) la seva vigència es projecta específicament al joc de les relacions entre les diverses administracions locals i per tal de procedir a la distribució entre les mateixes de les responsabilitats administratives,

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*, Fundació Democràcia i Govern Local, Madrid, 2010, p. 45-107; Manuel ZAFRA VÍCTOR: "Garantía estatutaria de la autonomía local", *Anuario del Gobierno Local 2008*, Fundació Democràcia i Govern 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.

23. Sobre el particular, consulte 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.), Institut Andalus d'Administració Pública, Sevilla, 2008, p. 63-76.

en el cas dels estatuts aragonès (article 85.1) i castellanoleonès (article 43.2) el principi de subsidiarietat es vincula genèricament amb l'activitat de les entitats locals. És, doncs, l'andalús el que recull la subsidiarietat en termes més ambiciosos, així que l'entronitzat com a principi estructural de l'organització territorial d'Andalusia en el seu conjunt (article 90);²⁴ recepció en termes amplis del principi que és, al cap i a la fi, la que s'acomoda millor a la incorporació que l'article 89.2 EAAnd realitza, via remissió, de la Carta Europea d'Autonomia Local, en la qual el principi es concep i s'aplica en el marc de les relacions entre tots els nivells de govern, i no exclusivament entre els diferents ens integrants del nivell local de govern. En efecte, el seu article 4.3 delimita el principi amb un abast 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”*.

Únicament, doncs, en les formulacions que adopten els estatuts andalús i extremeny la recepció explícita del principi comporta una millora en la garantia de l'autonomia local. Referent a això, cal recordar que la virtualitat del principi de subsidiarietat, com a regla rectora del sistema de distribució competencial, es desplega en dues fases o moments. En primer lloc, està cridat a operar com a criteri de delimitació de competències, de tal manera que s'haurà de tenir en compte en identificar les competències la titularitat de les quals s'encomani a les entitats locals i les que, per contra, es reservin a la resta de nivells de govern. I, en segon terme, el reiterat principi opera també com a pauta rectora de l'exercici de les competències estatals i autonòmiques, de tal manera que, en els supòsits de concurrència competencial, la intervenció de l'Estat o de les comunitats autònomes només seria possible una vegada constatat que la mesura no podria ser adoptada de manera igualment eficaç pel nivell local de govern.

D'altra banda, la convicció que el principi de subsidiarietat ha d'operar com la directriu principal del sistema local de distribució de competències augmenta a la vista de l'evolució que ha experimentat en els

darrers anys el seu règim jurídic en l'esfera de la Unió Europea.²⁵ Com és sabut, segons es desprèn de la pràctica jurisprudencial del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, el principi de subsidiarietat havia mostrat fins ara una escassa operativitat per satisfer la principal finalitat que en va motivar la inclusió en el Tractat de Maastricht: refrenar l'extralimitació en l'exercici de les seves competències per part dels òrgans comunitaris. Per això una de les prioritats fonamentals que es van marcar durant el procés d'elaboració del Tractat constitucional va ser, precisament, la de potenciar la virtualitat del principi de subsidiarietat; i, certament, cal afirmar que aquest objectiu s'ha satisfet en bona mesura amb el Tractat de Lisboa. D'una banda, assumint explícitament la lectura que ja havia estat defensada per bona part de la doctrina, però que havia estat rebutjada en la pràctica per les institucions comunitàries, l'eficàcia del principi de subsidiarietat ja no se circumscriu a les relacions Unió Europea/estats membres, sinó que penetra a l'interior d'aquests, protegint també en conseqüència els nivells regionals i locals de govern (article 5.3 del Tractat de la Unió Europea –text consolidat–). I en segon lloc, al costat del control repressiu de l'observança del principi a realitzar pel Tribunal de Justícia, el Tractat de Lisboa afegeix un mecanisme de control preventiu, de caràcter polític, en el qual el protagonisme recau sobre els parlaments nacionals²⁶ (article 5.3 del Tractat de la Unió Europea); tècnica de control que s'estén també al principi de proporcionalitat (article 5.4 TUE).

2.1.4. Garanties financeres comunes a municipis i províncies

Els nous estatuts han posat una cura especial a salvaguardar l'autonomia financera dels governs locals. Així, de vegades, es comença reconeixent en termes genèrics el principi d'autonomia en l'àmbit financer (article 191.1 EAAnd, article 53 EACiL i article 60.1 EAEx), per més tard projectar-lo específicament al vesant de la despesa i a l'esfera tributària (article 218 1 i 3 EAC i article 191.2 EAAnd).

Encara que, potser, fins i tot més rellevants que aquestes referències explícites a l'autonomia financera

24. També l'article 59.1 de l'Estatut extremeny vincula el principi de subsidiarietat tant amb les entitats locals com amb la Comunitat Autònoma.

25. En aquest sentit, Tomás FONT I LLOVET: *Gobierno local y Estado autonómico*, op. cit., p. 196-197.

26. Llei 24/2009, de 22 de desembre, de modificació de la Llei 8/1994, de 19 de maig, per la qual es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea, per a la seva adaptació al Tractat de Lisboa de 13 de desembre de 2007.

local, són altres preceptes estatutaris que incorporen compromisos o garanties específics que, a fi de comptes, són els que prefiguren el perfil últim que tindrà el nivell local de govern a les respectives comunitats autònomes. En aquest sentit, adquireix una rellevància especial el fet que la pràctica totalitat dels nous estatuts hagin previst un mecanisme de participació dels ens locals en els ingressos tributaris autonòmics; una font de finançament que, salvant el valencià (article 64.3) i l'extremeny (article 60.2), els estatuts reformats estenen genèricament als governs locals, per la qual cosa estan reconeixent que també les províncies en són immediatament beneficiàries. I encara que es pot afirmar sens dubte que la seva condició de destinatàries de la participació en ingressos autonòmics està ja constitucionalment garantida (article 142 CE) i ratificada per la LHL (articles 2.1, 39.2 i 131),²⁷ ha de ser ben rebuda la seva menció expressa en els estatuts, en vista de la renuència mostrada per alguna Comunitat Autònoma per estendre aquests ingressos a les províncies. En efecte, no s'ha de deixar de banda que la Proposició de Reforma de l'Estatut d'Autonomia aprovada pel Parlament d'Andalusia, apartant-se del mandat constitucional, únicament preveia els municipis com a possibles beneficiaris; de manera que van haver de ser les Corts Generals les que, per tal de restaurar en la seva integritat les previsions constitucionals, procedissin a la modificació del precepte originari, substituint la sola referència als "ajuntaments" per la genèrica a les "entitats locals", amb l'evident finalitat d'incloure sota el seu àmbit de cobertura les províncies. I, malgrat tot, la Llei 6/2010, reguladora de la participació de les entitats locals en els tributs de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, ha efectuat una lectura molt restrictiva d'aquest mandat constitucional i estatutari, fins al límit de la seva transgressió, atès que ceneix l'àmbit subjectiu del Fons als municipis (article 3.1) i sotmet l'eventual recepció de recursos per part de les províncies als condicionants següents: 1r) la província ha d'haver assumit la gestió de serveis finançats amb càrrec a la participació dels municipis de menys de

20.000 habitants; i 2n) perquè la Junta d'Andalusia aboni l'import corresponent a càrrec de la participació dels municipis afectats, és imprescindible l'autorització prèvia dels plens de les corporacions, amb la indicació expressa de la quantia a detreure de la seva respectiva participació en els tributs autonòmics.

D'altra banda, s'ha de valorar positivament que alguns dels nous estatuts reconeixin, en termes inequívocs, la lliure disponibilitat per als governs locals d'aquests recursos subministrats pel mecanisme de participació en tributs (articles 219.1 EAC, 192.1 EAAAnd, 114. 4 i 5 EAAr i 60.2 EAEx).²⁸ Es respecta, així, l'autonomia de despesa local que imposa tant l'article 142 CE com la mateixa Carta Europea d'Autonomia Local. En efecte, el seu article 9.1 reconeix el dret a la suficiència d'ingressos per fer front a les competències pròpies, però no a qualsevol tipus de suficiència; en puritat, com es desprèn del seu tenor literal, el que es garanteix és el dret a tenir uns ingressos propis que siguin suficients i incondicionats: "*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*". S'estableix, així, la regla general que, en l'acompliment de les seves competències pròpies, els ens locals han de gaudir de la potestat de disposar lliurement dels seus recursos; regla que no es veu desplaçada ni tan sols en el cas que s'articulin procediments de compensació o d'anivellament o altres mesures equivalents destinades a protegir els ens locals financerament més febles, ja que aquests "*procedimientos y medidas no deben reducir la libertad de opción de las entidades locales en su propio ámbito de competencia*" (article 9.5 CEAL).

Alguns dels nous estatuts releguen l'ús de les subvencions condicionades a una posició subordinada en el conjunt del finançament local per part de les comunitats autònomes corresponents, en concebre-les com una font d'ingressos de caràcter complementari (article 219.1, segon incís, EAC, i article 192.2 EAAAnd).²⁹ Amb aquestes disposicions, ambdós estatuts continuen la

27. Per a més detalls, vegeu Manuel MEDINA GUERRERO: "Comentario al artículo 142", en *Comentarios a la Constitución española* (CASAS BAAMONDE/RODRIGUEZ-PIÑERO, dir.), Wolters Kluwer, Madrid, 2008, p. 2149.

28. Implícitament es pot entendre també assumit per l'Estatut valencià (article 64.3), que estableix que el fons autonòmic es perfil·larà amb els mateixos criteris que l'estatal. L'Estatut de Castella i Lleó es limita a remetre's al legislador perquè determini el contingut i l'abast d'aquesta font de finançament (article 55.3).

29. Sobre la relació subvencional entre el nivell local de govern i les comunitats autònomes, vegeu per tots Germán FERNÁNDEZ FARRERES: "Les entitats locals davant de l'activitat de foment mitjançant subvencions de les comunitats autònomes", *Quaderns de Dret Local*, núm. 21, 2009, p. 28 i seg.

línia traçada per la CEAL pel que fa al paper que poden exercir les subvencions en el sistema d'ingressos dels ens locals. Naturalment, la Carta no exclou a *radice* la possibilitat que es concedeixin a les entitats locals subvencions destinades a una finalitat concreta, però només es conceben com un mecanisme de finançament de "caràcter excepcional i complementari" –al marge de les fonts d'ingressos ordinàries i estables cridades a satisfer el mandat de suficiència financera, com ho és inequívocament la participació en els tributs–, del que a més es requereix que no constreny en excés el marge de maniobra de l'ens beneficiari: "*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*" (article 9.7).

Finalment, cal destacar la recepció en el nou marc estatutari del principi de lleialtat institucional, que està cridat a exercir una funció especial en el marc de les relacions financeres entre la Comunitat Autònoma i les entitats locals. En línia amb el significat tradicional de l'obligació de comportament lleial pròpia del federalisme germànic –segons la qual cada nivell de govern, en l'exercici de les seves competències, ha de prendre en consideració els interessos dels altres nivells i de l'Estat en el seu conjunt–, aquest principi es traduiria en l'exigència que les decisions que adoptin la Comunitat Autònoma i les entitats locals no esquivin les repercussions financeres que les mateixes poden suposar per a la resta d'administracions. I així ho han entès, en efecte, alguns estatuts, que han recollit expressament l'operativitat del principi en l'esfera financera. D'una banda, la projecten als recursos de naturalesa tributària dels ens locals, i disposen que la Comunitat Autònoma prevegi la compensació oportuna en el cas que les modificacions del seu marc normatiu comportin una disminució d'aquests recursos (article 192.6 EAAnd, article 55.4 EACiL i article 60.3 EAEx). I, d'altra banda, preveuen explícitament la virtualitat del principi en els supòsits de modificació de l'ordre competencial en sentit descendent, exigint que tota transferència de competències als ens locals vagi acompanyada dels mitjans necessaris per fer front a les noves despeses (articles 219.3 EAC, 192.7 EAAnd, 55.2 EACiL, i 59.3

EAEx). Especialment protectora de l'autonomia local és la formulació d'aquesta garantia adoptada per l'Estatut català, ja que l'aportació dels mitjans suficients es configura com una condició necessària perquè entri en vigor la transferència competencial.

2.2. El reconeixement de la posició central dels municipis en els nous estatuts

Els nous estatuts han confirmat la centralitat dels municipis davant de les províncies en l'entramat institucional de les comunitats autònomes respectives. En aquest sentit, es cataloguen com l'entitat local bàsica (articles 86.1 EAC, 91.1 EAAnd, 75.1 EAIB, 82.1 EAAR, 44.1 EACiL, i 54.1 EAEx), i en diversos d'aquests es configuren com l'instrument essencial de participació de la comunitat local en els assumptes públics (articles 86.1 EAC, 75.1 EAIB, 44.1 EACiL, i 54.1 EAEx).

Aquesta posició preminent dels municipis en l'organització territorial autònoma, es reflecteix de la forma més enèrgica en què alguns estatuts en sancionen l'autonomia. Així, només a aquests vinculen els estatuts català i andalús la plena capacitat d'autoorganització (articles 87.1 EAC i 91.3 EAAnd); i únicament als municipis reconeixen aquests estatuts "*un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción solo a los controles de constitucionalidad y legalidad*" (articles 84.1 EAC i 92.1 EAAnd). I, en el cas andalús, és als ajuntaments exclusivament als que s'atribueix un llistat de matèries sobre les quals tenen competències pròpies (article 92.2 EAAnd).³⁰

Pel que fa a les províncies, també els nous estatuts en delimiten l'esfera funcional, però la majoria dels mateixos tendeixen a cenyir-la al nucli dur protegit directament per la Constitució, i no en lliguen expressament l'exercici amb la idea d'autonomia. En efecte, excepte el valencià, que es remet a la legislació, la resta garanteixen com a competències provincials les funcions de cooperació i assistència als municipis (articles 96.3 EAAnd, 84 EAAR, 47.2 EACiL i 56.2 EAEx; així mateix, article 90.1 EAC, amb una formulació singular i en relació amb les vegueries). No obstant això, tant l'Estatut andalús (article 96.3) com el castellanollonès (article 47.2) i l'extremeny (article 56.2) fan una menció expressa a la prestació de serveis supramunicipals.

30. Sobre aquesta atribució competencial directa, vegeu Luciano PAREJO ALFONSO: "Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias", *REALA* 309, 1999, p. 32.

2.3. L'autonomia provincial en els nous estatuts: un balanç

Així, doncs, encara que amb menys intensitat que respecte dels municipis, els nous estatuts també han suposat un increment de les garanties per a l'autonomia provincial, assenyaladament en l'òrbita financera. I, tanmateix, salvant el cas de l'Estatut de Castella i Lleó,³¹ cap avanç –i, fins i tot, algun retrocés– es percep en el que ha constituït, com hem vist, el major risc potencial per a l'autonomia de les províncies, és a dir, les especials facultats coordinadores que determinats estatuts han atribuït a les seves respectives comunitats autònomes en l'esfera competencial d'aquelles. Així és; amb l'excepció esmentada, o bé els nous estatuts mantenen 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; l'article 66 de l'EAV no comporta cap canvi apreciable en relació amb l'anterior article 47, i l'article 59.4 de l'Estatut extremeny no és sinó un reflex fidel de l'inicial article 16.3), o bé suposen una ampliació de la potestat coordinadora autonòmica, com succeeix a Andalusia. Si l'article 4 de l'Estatut anterior ja reconeixia a la Junta d'Andalusia rellevants facultats coordinadores de les competències que el legislador atribuïa a les diputacions per al "*fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia*", així com respecte dels plans provincials d'obres i serveis, l'article 96.4 vigent precisa de manera expressa que, a més dels àmbits ressenyats, la coordinació autonòmica es pot estendre a totes les funcions d'assistència i de cooperació amb els municipis. En realitat, amb la nova redacció totes les possibles atribucions, facultats i competències de les diputacions andaluses esdevenen accessibles a la potestat coordinadora de la Comunitat Autònoma, incloses aquelles

on es condensa, com ja sabem, el nucli dur de la garantia constitucional de l'autonomia provincial. No és estrany, doncs, que la nova regulació estatutària s'hagi considerat de dubtós encaix constitucional.³²

En aquest context, en què el màxim risc per a l'autonomia provincial prové de les facultats coordinadores autonòmiques expressament previstes en els estatuts mateixos, no cal insistir en la rellevància que adquireix el legislador bàsic per contenir possibles excessos en el desplegament normatiu d'aquestes facultats. No es tracta només del fet que, amb caràcter general, els nous estatuts delimitin, en el marc de la legislació bàsica estatal, la competència normativa autonòmica per fixar les dites facultats coordinadores (articles 96.4 EAAnd, 66.3 EAV i 53.2 EAEx) o per regular genèricament el nivell local (articles 85.3 EAAr i 49.1 EACiL), ja que la referència a la normativa estatal ja es feia en els anteriors estatuts, sinó que, com es destaca en els primers comentaris sobre això, la STC 31/2010 ha reafirmat la centralitat del legislador bàsic en la normació del règim local.³³

3. La Carta Europea d'Autonomia Local

Més enllà de la força activa i passiva enfront de les lleis, consubstancial a tot tractat, s'ha tendit a atribuir a la CEAL una virtualitat jurídica especialment intensa. Així, per començar amb la lectura més ambiciosa, s'ha defensat que la CEAL formaria part, juntament amb la Llei de bases del règim local, del bloc de la constitucionalitat; tesi que s'ha sostingut en la pràctica, resultant freqüent que s'al·legui davant el Tribunal Constitucional la inconstitucionalitat d'una Llei per infringir, a més de les pertinents normes constitucionals, algun precepte de la Carta.³⁴ Però, com era d'esperar a la llum de la jurisprudència ja consolidada al voltant dels tractats

31. 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.

32. En aquesta línia, 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, València, 2009, p. 281; així mateix, 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*, Fundació Democràcia i Govern Local, Madrid, 2006, p. 110.

33. Apreciació en la qual coincideixen Antoni BAYONA ROCAMORA ("Règim local"), Alfredo GALÁN GALÁN i 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") i Josep MIR BAGÓ ("Règim local") en les seves respectives contribucions a la *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010.

34. Així, per exemple, *vid.* SSTC 104/2000 (Antecedent 2n) i 235/2000 (Antecedent 12è).

com a eventual paràmetre de constitucionalitat de les lleis, el Tribunal Constitucional ha negat aquesta virtualitat, ja 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

Amb tot, de cap manera no es pot infravalorar el paper que en la interpretació de la pròpia normativa interna està cridada a exercir la CEAL. Funció hermenèutica que –és clar– s’assumeix amb naturalitat en la literatura en relació amb la normativa infraconstitucional, ja que, atesa la posició de supraordenació de què gaudeix la Carta, és obvi pensar en l’existència d’una mena de principi d’interpretació d’aquesta normativa d’acord amb la CEAL, que obligaria l’operador jurídic, sempre que el tenor literal de la norma en qüestió ho permetés, a abraçar una lectura de la mateixa compatible amb la Carta, evitant-ne així la pura inaplicació. De fet, l’examen casuístic de les resolucions de la jurisdicció ordinària posa de manifest que la CEAL s’utilitza amb normalitat com a instrument hermenèutic per precisar el contingut de les lleis.³⁶ I encara que la qüestió s’hagi plantejat en termes molt més dubtosos i titubejants, també s’ha començat a obrir pas la idea que la CEAL pot exercir una funció destacada en la interpretació dels preceptes constitucionals. Des d’aquesta perspectiva, la Carta jugaria un paper molt semblant al que exerceixen els tractats internacionals en matèria de drets fonamentals en virtut del que disposa l’article 10.2 CE, de tal manera que, en certa manera, fixaria el contingut constitucionalment protegit de l’autonomia local.

I la veritat és que a hores d’ara pocs dubtes cal albergar sobre que es pot –i s’ha de– recórrer a la CEAL per tractar de perfilar l’abast de l’autonomia local configurat per les normes integrants del bloc de la constitucionalitat. Així es desprèn, d’altra banda, de la jurisprudència del Tribunal Suprem,³⁷ que ha assumit sense matisos la

seva funció hermenèutica; com es pot llegir en el Fonament de Dret Cinquè de la STS de 21 de maig de 1997, l’autonomia 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 prestarse 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 co-operación municipal”*.³⁸ I a aquesta mateixa direcció apunta el Tribunal Constitucional, que en alguna ocasió ha recorregut a un precepte de la Carta per delimitar amb més precisió una determinada dimensió o vessant de l’autonomia local constitucionalment garantida. Així va succeir en la STC 233/1999, en la qual l’article 9.3 CEAL³⁹ va servir per precisar l’autonomia tributària local protegida per la Constitució:

“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 11è).

En resum, si en efecte la CEAL no pot operar òbviament com a paràmetre autònom de juridicitat de les lleis, sí que s’ha sostingut que, atesa aquesta influència hermenèutica en la delimitació de l’abast de l’autonomia local constitucionalment garantida, pot operar a manera de *“canon indirecto de validez de la ley”*.⁴⁰

I, fins i tot, la funció de la Carta pot anar més enllà segons la manera en què aquesta s’incorpori en el text estatutari.⁴¹ Els dos primers estatuts reformats en la re-

35. STC 235/2000, FJ 11è.

36. FRANCISCO VELASCO CABALLERO: *Derecho Local. Sistema de fuentes*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 76 i seg.

37. Consulteu al respecte José Manuel BANDRÉS: “La Carta Europea de l’Autonomia Local en la jurisprudència del Tribunal Suprem”, *Quaderns de Dret Local*, núm. 20, 2009, p. 7 i seg.

38. I, per exemple, la STS de 13 de març de 1999 (Fonament de Dret Cinquè) recorre als articles 3 i 4 de la CEAL per apuntalar la idea que l’autonomia reclama l’absència de controls d’oportunitat sobre les entitats locals.

39. D’acord amb aquesta disposició: *“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 aquest fenomen d’“europeïtzació” de l’autonomia local en els nous estatuts, vegeu M. MEDINA GUERRERO: “La internacionalización de la Constitución territorial del Estado autonómico”, en *Derecho Constitucional Europeo* (Ugartemendía/Jáuregui, coord.), Tirant lo Blanch, València, 2011, p. 86-90.

cent fase estatuent, és a dir, el valencià (article 64.2) i el català (article 84.3), fan una menció expressa a la CEAL, però només pel que fa al principi de subsidiarietat i cenyit aquest, a més, a la distribució de les responsabilitats administratives entre els diferents ens locals, i no al joc de les relacions entre els nivells de govern local i autonòmic. Molt diferent és, per contra, el paper que està cridada a jugar la CEAL en l'àmbit territorial andalús, atesos els termes amb què s'expressa l'article 89.2 EAAnd, que imposa la "plena observança" de la mateixa en les relacions entre l'Administració de la Comunitat Autònoma i les administracions locals. D'aquesta manera, la norma estatutària incorpora formalment les garanties contingudes en la CEAL; en fa veritablement seus els continguts, sense matisos i incondicionalment. Les garanties de l'autonomia local consagrades en el Tractat, doncs, a més de tenir el valor que els correspon pel fet d'estar incloses en aquesta font del Dret autònom, es transubstancien en veritable contingut estatutari. O per dir-ho en termes jurídicament més rigorosos: l'article 89.2 EAAnd incorpora la tècnica de la remissió normativa, d'acord amb la qual l'anomenada "norma de remissió" es refereix a una altra per tal d'integrar en el seu contingut l'objecte de remissió (les garanties de l'autonomia local). Senzillament, amb l'últim incís de l'article 89.2 l'estatuent està dotant de rang estatutari les específiques garanties consagrades en la Carta Europea d'Autonomia Local. En conseqüència, només en el cas d'Andalusia la CEAL exerciria una funció de paràmetre directe de control del legislador, ja que aquest article 89.2 en fa seu el contingut sencer, transubstanciant les seves previsions en norma estatutària.

4. Conclusions

1a) La jurisprudència constitucional no ha distingit entre una diferent naturalesa qualitativa de les autonomies municipal i provincial *ex Constitutione*. La doctrina constitucional s'ha construït, doncs, fins ara, genèricament al voltant de l'autonomia local en el seu conjunt.

2a) Allà on el Tribunal Constitucional ha aplicat de manera singular a les províncies aquesta doctrina general, per reconèixer una interferència singularment penetrant i incisiva d'altres nivells de govern (l'autonòmic), s'ha fonamentat en les previsions expresses dels estatuts corresponents, que establien o prefiguraven la mesura normativa pretesament lesiva de l'autonomia

provincial (especialment, SSTC 27/1987 i 109/1998). Davant la tessitura d'haver de declarar la inconstitucionalitat de l'Estatut mateix, el Tribunal Constitucional s'ha vist empès a declarar la inaplicabilitat de la Llei de bases de règim local, o a realitzar una lectura certament forçada d'acord amb aquesta Llei de la norma impugnada. No és, doncs, directament i immediatament la Constitució la que pressuposa aquesta lectura més estricta de l'autonomia provincial, sinó la norma estatutària.

3a) Els nous estatuts estenen a les províncies bona part de les garanties que ara s'incorporen per enfortir l'autonomia dels governs locals. Tanmateix, no han suposat cap millora en la contenció dels excessos coordinadors autonòmics dels que ja patien les versions inicials d'alguns estatuts. En aquestes circumstàncies, la legislació bàsica –la funció configuradora de l'abast de l'autonomia local de la qual s'ha vist reafirmada en la STC 31/2010– està cridada a exercir un rellevant paper homogeneïtzador d'aquestes facultats coordinadores i, amb les mateixes, del nivell de l'autonomia provincial a tot el territori estatal. ■