# IV.

# Coordinación y garantía de la suficiencia financiera de la autonomía de las diputaciones provinciales

# Nuevos desarrollos de la doctrina de la garantía institucional del régimen local. En torno a la Sentencia 82/2020 sobre las diputaciones valencianas

**Juan José Solozábal Echavarría**
*Catedrático de Derecho Constitucional.*
*Universidad Autónoma de Madrid*[1]

**SUMARIO. 1. Introducción. 2. Primeros antecedentes de la Sentencia 82/2020. 3. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional tras la sentencia sobre el Estatuto catalán. 4. Análisis del contenido de la STC 82/2020. 5. Bibliografía.**

## 1. Introducción

Mi contribución va a consistir en la exploración del núcleo temático de la Sentencia 82/2020, de 15 de junio, que recae sobre la Ley 3/2019 de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana, que pretende establecer un sistema de servicios sociales, hasta ahora fragmentado e insuficiente, garantizando el acceso de todos a unos estándares mínimos de estos servicios. A juicio de los recurrentes se considera que vulnera la autonomía provincial, estatal y autonómicamente asegurada, y la suficiencia financiera de las diputaciones provinciales.

1. El lector me permitirá que para realizar el encuadre general de la problemática, y aun en relación con algunos aspectos del contenido de esta colaboración, me remita a Solozábal Echavarría (2019a, 2019b).


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Desde el punto de vista local el interés doctrinal de la sentencia consiste en la integración en la idea de la autonomía local de la atención a los intereses de este tipo al lado de los supralocales, que se garantiza a través de la coordinación encomendada en el caso concreto por parte de las diputaciones provinciales. Adviértase que estamos hablando de un supuesto de coordinación, dentro de la propia Comunidad Autónoma y ejercida por las diputaciones en nombre de esta. Sin embargo, *la doctrina de la coordinación*, como supuesto concreto de una categoría más amplia que es la colaboración, y diferente a su vez de la cooperación, trasciende el plano local y puede tener vigencia en el nivel intercomunitario, en el que seguramente son de utilidad las condiciones exigidas a la coordinación en el caso intracomunitario y que consisten en determinadas exigencias sustantivas y procedimentales. Menos atención dedicaremos al otro extremo del que se ocupa la sentencia, que es la idea de la suficiencia financiera local. Simplemente expresado, el principio de suficiencia exige disponer de recursos apropiados, mirando a los ingresos y los gastos para atender a las funciones encargadas a los entes locales.

## 2. Primeros antecedentes de la Sentencia 82/2020

Las cualidades sobresalientes de esta sentencia no nos eximen de presentarla, aunque sea brevemente, en una secuencia de pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que pueden encuadrarse cómodamente en el techo de la doctrina de la garantía institucional del régimen local, para referirnos al tipo de protección de que disfrutan las diputaciones y los ayuntamientos como corporaciones territoriales en nuestro sistema constitucional. La idea es que la trascendencia política de los ayuntamientos y las diputaciones como Gobiernos de los municipios y las provincias, en cuanto espacios indiscutibles de la actividad democrática, no se encuentra suficientemente reconocida en el nivel constitucional, de modo que las precisiones explícitas, y aun implícitas, al respecto en la Norma Fundamental son escasas y aun ambiguas. En efecto, no sobran las determinaciones constitucionales respecto de la configuración institucional, su organización o elenco competencial, de las corporaciones de ayuntamientos y diputaciones, y se echan en falta decisiones sobre la conferencia al legislador estatutario o nacional para colmar esos vacíos, decisiones que existen en otros ordenamientos. Esta situación en el plano normativo se ha suplido por la doctrina del Tribunal Constitucional, que respecto al régimen local ha conferido la protección constitucional que se deriva de la idea o doctrina de la garantía institucional.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Esta doctrina presenta algunos inconvenientes, el menor de los cuales podría ser su equívoco origen (en realidad más ligado a Smend que a Schmitt) y los riesgos de su concepción esencialista, y asimismo por el excesivo rol jurisprudencial en su definición que inevitablemente llevan a efecto los jueces constitucionales. Interesa finalmente decir que el concepto, si no el nombre, tiene un evidente eco, asimismo, en conceptos equivalentes utilizados en otros ordenamientos; hablemos de la idea de *self-government* en Inglaterra, o de la autonomía de la Carta Municipal europea, etc.

Recordemos simplemente que el Tribunal Constitucional entiende *la figura de la garantía institucional* como la protección que a determinados organismos, entes o instituciones confiere su nombramiento por la Ley Suprema, lo que los defiende de su supresión o vaciamiento por quien no sea el propio constituyente, especialmente por el legislador, que es a quien corresponde establecer su configuración normativa.

En efecto, el Tribunal Constitucional, en la STC 32/1981, refiriéndose a las instituciones de autogobierno local y específicamente a las diputaciones, establece que disponen de la protección constitucional propia de los componentes esenciales del orden jurídico público. Estamos ante "elementos arquitecturales indispensables", a los que se asegura un *núcleo o reducto indisponible para el legislador*, de modo que las instituciones sigan siendo reconocibles para la imagen que de las mismas tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar.

Es obligado advertir que el legislador frente a quien se garantiza la institución, su propia conservación o el respeto de la "imagen maestra", es en este caso tanto el estatal como el autonómico, estatutario u ordinario No se trata, obvio es decirlo, de una construcción inútil nominal o esencialista, sino de una defensa encomendada, en definitiva, al Tribunal Constitucional para garantizar el baluarte del autogobierno local, definible tanto en términos positivos como negativos, que es el que utiliza la categoría de la garantía institucional local como parámetro normativo.

La garantía institucional, determinada en positivo, equivaldría a una libertad de configuración de los ayuntamientos y las diputaciones en el marco constitucional, estatutario y legal, así como al reconocimiento a los entes locales de un margen de discrecionalidad en la consecución del interés propio mediante la actuación de sus competencias.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

La garantía institucional debe concebirse, en negativo, como un reducto que no pueden invadir ni el legislador autonómico ni el estatal. No es compatible con la garantía institucional del régimen local que la Administración local quede en posición subordinada jerárquicamente, sometida a un control político que no sea el estrictamente técnico de constitucionalidad o legalidad.

La labor de creación de la idea de la garantía institucional prosigue en otras sentencias, además de la fundamental citada, referente, como se sabe, a las diputaciones catalanas. Así, en la Sentencia 159/2001 se establece que, en el caso de los entes locales, se trata de "garantizar su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno". La autonomía local equivale, se dice en la misma sentencia, al derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen. El Tribunal Constitucional viene a utilizar bajo la denominación de la garantía institucional una noción muy similar a la que luego hizo suya la Carta Europea de Autonomía Local de 1985 (ratificada por España en 1988), cuyo artículo 3 ("Concepto de la autonomía local") determina que "por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".

## 3. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional tras la sentencia sobre el Estatuto catalán

Tras la sentencia sobre el Estatuto catalán podemos referirnos a dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con la nueva legislación básica sobre régimen local, y que practican lo que podríamos llamar municipalismo moderado. La sentencia clave para apreciar el giro del Tribunal Constitucional recuperando una línea equilibrada, puede ser la primera que ha recaído sobre la Ley de Régimen Local (*Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*). Esta sentencia, la STC 41/2016, de municipalismo moderado, resuelve un recurso de la Asamblea de Extremadura, pronunciándose esencialmente sobre tres cuestiones: mapa municipal, competencias locales, y compensación de las cantidades adeudadas a los ayuntamientos por las comunidades autónomas, reteniéndose por el Estado las transferencias correspondientes. El Tribunal Constitucional confirma la totalidad de las decisiones de la ley sobre el mapa local, aunque establece la inconstitucionalidad al señalamiento en la ley estatal del órgano autonómico que interviene en la disolución de las mancomunidades y los consorcios.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

En relación con las competencias locales, el Tribunal Constitucional avala la derogación de la legislación anterior que venía a reconocer la competencia universal de los municipios (las llamadas competencias propias). Pero el Tribunal Constitucional declara inconstitucional que, en relación con los servicios sobre asistencia social y sanidad, que el propio tribunal confirma que se trata de competencias autonómicas, su ejercicio centralizado o descentralizado pueda ser establecido por la ley estatal, la cual tampoco puede regular la traslación competencial, si la comunidad autónoma decidiese recuperar su desempeño.

La decisión de la legislación estatal estableciendo la compensación de las deudas de las comunidades a los ayuntamientos, detrayéndose de las transferencias a las comunidades autónomas por parte del Estado, debe reputarse inconstitucional: se trata de una materia reservada a la LOFCA y la Ley en cuestión, esto es, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local no tiene su rango.

La *Sentencia 111/2016*, que resuelve un recurso frente a la Ley citada, ahora interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, ratifica esta línea de municipalismo moderado. Interesa recalcar que el Tribunal trata de poner coto a las exigencias expansivas del principio de estabilidad financiera, al menos cuando pretenda afirmarse frente al principio democrático, de modo que al pleno municipal no deben hurtarse decisiones sobre sus ingresos o gastos presupuestarios relevantes o de vital importancia que toma la junta de gobierno local (aprobación del presupuesto, adopción de planes económico-financieros, de equilibrio, de ajuste, de saneamiento, de reducción de deuda, y otras decisiones con repercusión sobre financiación). Principio de estabilidad y principio democrático no son bienes a los que la Constitución haya asignado el mismo peso, de donde se deduce la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la disposición adicional 16 de la LBRL. Interesante es asimismo la atención que en esta sentencia se presta a las diputaciones provinciales, que gozan de la garantía institucional local, pero de la que se hace, pensando especialmente en sus atribuciones de coordinación, una interpretación instrumental. "La competencia provincial de coordinación, además de estar específicamente atribuida –en la ley– debe responder a la protección de intereses supramunicipales".

Puede afirmarse, por tanto, que mientras llega la reforma constitucional que regule "con mayor densidad normativa los elementos institucionales y competenciales básicos de los gobiernos locales"[2], es destacable la labor del

2. Arroyo Gil (2016: 716).


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Tribunal garantizando la configuración constitucional que cualquier legislador –estatal o autonómico– del futuro ha de respetar.

## 4. Análisis del contenido de la STC 82/2020

Pasando al análisis de la STC 82/2020, de 15 de julio de 2020, nos ocuparíamos de dos aspectos de su contenido. Se trata de su doctrina de la garantía constitucional de la autonomía local y su doctrina sobre la autonomía y la suficiencia financiera local.

*Por lo que hace a la doctrina sobre la garantía constitucional de la autonomía local*, la sentencia nos recuerda que la Constitución no asigna competencias a los entes locales, que estos reciben de quien dispone de poderes públicos de actuación, se trate del Estado o de las comunidades autónomas. De todos modos, la atribución de competencias a los entes locales no puede ignorar que, en virtud del artículo 149.1.18 CE, el régimen básico le corresponde establecerlo al Estado. Además, debe respetarse la garantía constitucional y estatutaria de la autonomía local. Se trata de reconocer competencias propias en materias de interés municipal, pero teniendo en cuenta que la atención a los intereses supralocales puede justificar la limitación de la autonomía municipal. A esta limitación de la autonomía local corresponde *la facultad de coordinación* de quien tiene cuidado de lo que podríamos llamar la trascendencia supra local de la actividad de las corporaciones locales. Así, la legislación estatal, primero, ha previsto que las comunidades autónomas asuman potestades de coordinación de las diputaciones provinciales (Ley de Bases, 10.2). En efecto, como decimos, la LBRL contempla la posibilidad de atribuir la facultad de coordinar la actividad de las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias a la comunidad autónoma. Y lo mismo ocurre con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana para proteger un interés general supralocal o comunitario. Las facultades de coordinación, que no suponen la sustitución, sino la impartición de guías obligatorias, son un tipo de colaboración supraordenado y obligatorio frente a las fórmulas de cooperación: consiste en el establecimiento de medidas de armonización destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de entes involucrados.

Pero esta actividad de supraordenación tiene límites, que son exigencias sustantivas y procedimentales. Se trata de la predeterminación y la proporcionalidad. La predeterminación implica el establecimiento de antemano del alcance de la coordinación, que ha de ser conocido por los entes coordinados,


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

esto es, debe llevarse a cabo a través de un plan establecido con participación de las Administraciones afectadas. La proporcionalidad implica tener en cuenta en la coordinación especialmente las medidas que requieren la atención del cuidado del interés supralocal que justifica la intervención.

*Por lo que hace a la doctrina sobre la autonomía y la suficiencia financiera local*, el principio de suficiencia exige disponer de recursos apropiados, mirando a los ingresos y los gastos para atender a las funciones encargadas a los entes locales. La atribución de funciones, en este caso concreto por parte de la comunidad autónoma, debe ir seguida de la garantía de la suficiencia financiera para cumplirlas. En este sentido hay que tener en cuenta la necesaria labor de las diputaciones para asistir económicamente a los municipios a fin de cumplir con las funciones que la comunidad autónoma les atribuye. Esta actuación cooperadora debe ser identificada como el núcleo de autonomía provincial.

La provincia en cuanto agrupación de municipios es una comunidad política local: en ella ya no hay oposición entre intereses provinciales y municipales, pues la función de la provincia es garantizar la prestación integral de servicios de competencia municipal y el ejercicio de las competencias municipales. La suficiencia del gasto supone capacidad de decisión sobre el gasto y destino del mismo.

Se vulneraría este derecho si la entidad que establece el monto de gasto en su actuación de coordinación lo hiciese sin reparar en las exigencias de la proporcionalidad, esto es, sin tener en cuenta la relación entre los intereses locales y supralocales concurrentes.

## 5. Bibliografía

Arroyo Gil, A. (2016). Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 701-716.

Solozábal Echavarría, J. J. (2019a). Tribunal Constitucional y Estado Autonómico. En J. J. Solozábal Echavarría. *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*. Madrid: Iustel.

– (2019b). El marco estatutario del régimen local. En J. J. Solozábal Echavarría. *Pensamiento federal español y otros estudios autonómicos*. Madrid: Iustel.


Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5