

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Antoni Bayona i Rocamora

Profesor titular de derecho administrativo
de la Universidad Pompeu Fabra

1. Nota introductoria

Efectuar en unas pocas líneas una reflexión sobre los problemas y perspectivas de la Administración local en el marco del Estado de las autonomías no resulta tarea fácil, ya que a pesar de que el Estado autonómico se ha generalizado y consolidado y se han aprobado diversas leyes de organización territorial y de régimen local, todavía quedan por resolver numerosas cuestiones que hacen referencia al papel del Estado y de las comunidades autónomas con respecto a los entes locales, así como también muchos aspectos relativos al propio poder local.

Dado el carácter limitado de este trabajo y su orientación encaminada a poner de relieve los aspectos más problemáticos que todavía subsisten en este terreno, la mejor alternativa que se presenta es la de seleccionar los temas que se consideran más esenciales para el funcionamiento del sistema, aunque esto signifique obviar muchas cuestiones que también tienen una trascendencia importante y que suscitan problemas.

En este punto resulta también inevitable el subjetivismo del autor en el momento de elegir los ámbitos de su reflexión. En este caso, se ha considerado como criterio más adecuado, de acuerdo con la filosofía general que inspira el presente número monográfico de la revista, centrar la atención en el impacto que ha tenido —y que debería tener, si consideramos esta cuestión como todavía no cerrada— el modelo de Estado autonómico respecto a la Administración local o, con otras palabras, cuáles han sido las consecuencias —reales y/o previsibles— de la presencia de las comunidades autónomas, con sus potestades legislativas sobre la organización territorial y régimen local, en la definición de la propia estructura y contenido del poder local, así como del sistema de relaciones interadministrativas.

Centrado el ámbito de reflexión en esta perspectiva general, el punto clave que hay que debatir gira, sin duda, en torno a la dialéctica uniformidad-diversidad de la Administración local, derivada de la emergencia y el papel que constitucionalmente y estatutariamente pudieran tener en este terreno las comunidades autónomas como nuevo poder político. Y probablemente lo que más interesa destacar es el resultado final de esta dialéctica y, más concretamente, hasta qué punto este resultado final ofrece la lógica y coherencia que cabría esperar de un sistema constitucional que matiza considerablemente el principio de uniformidad y que admite en buena medida elementos de diversidad, conectados al papel que pueden desempeñar las comunidades autónomas en materia de organización territorial y de régimen local.

Desde esta perspectiva se ha considerado que el test para dar una respuesta a esta cuestión, aunque sea sólo a modo de aproximación, tendría que pasar por tres aparta-

dos esenciales como son la configuración de la planta de la Administración local, el papel del Estado y de las comunidades autónomas en las relaciones ordinarias con los entes locales y, finalmente, la adecuación del sistema de financiación local a las variables introducidas por el principio de diversidad.

2. La planta de la Administración local en el marco del Estado de las autonomías

Uno de los elementos más significativos del título VIII de la Constitución es el reconocimiento del principio de diversidad en la estructura de los poderes públicos que prevé la propia Constitución. El art. 137 CE introduce este elemento en lo que se refiere a las propias comunidades autónomas, respecto a su existencia y al posible contenido de la autonomía. Y por lo que se refiere en concreto a las administraciones locales, el art. 152.3 CE prevé la posibilidad de que los estatutos de autonomía puedan establecer la creación de nuevas estructuras locales de carácter supramunicipal.

No obstante, el propio contenido del título VIII no permite afirmar que la Constitución abra la puerta de manera clara a la configuración de un sistema de administraciones locales que otorgue a las comunidades autónomas la potestad para decidir un modelo propio o, en otras palabras, para definir la planta de la Administración local dentro de su territorio.

Esta posibilidad, que es norma prácticamente común en los estados de estructura federal, se ha visto fuertemente condicionada por el reconocimiento constitucional de la provincia como ente local en los art. 137 y 141 CE, especialmente después de la STC 32/1981, de 28 de julio, en la que el Tribunal Constitucional entendió que la Constitución establece un modelo general y uniforme de administraciones locales (municipios y diputaciones provinciales), lo que limita el principio de diversidad respecto de la creación por las comunidades autónomas de otros entes supramunicipales, debido a la continuidad de las diputaciones provinciales que quedan protegidas por la garantía constitucional.¹

Una primera reflexión crítica que hay que hacer sobre este planteamiento es el propio hecho de la aplicación del principio de garantía institucional a las diputaciones provinciales. El mantenimiento a ultranza de un modelo uniforme de la planta de la Administración local, cuando al mismo tiempo la Constitución permite a las comunidades autónomas ejercer competencias sobre el régimen local y sobre la organización territorial propia, tendría que haber llevado hacia una solución diferente de un resultado final que conduce necesariamente a un solapamiento de modelos organizativos. El principio de diversidad no permite establecer un modelo alternativo de la Administración local supramunicipal y lleva inevitablemente, a menos que se dejen sin efecto virtual las previsiones estatutarias (por ejemplo, el art. 5.1 EAC), a un modelo acumulativo o de superposición difícilmente aceptable en términos de racionalidad y eficacia administrativas.

Este resultado contrasta notablemente con el que se producía en el Estatuto de

1. En esta Sentencia el Tribunal Constitucional aplica la doctrina de la «garantía institucional» a las diputaciones provinciales, lo que implica su carácter de indisponible por parte del legislador.

Autonomía de Cataluña de 1932. En el marco de la Constitución de 1931 y del Estatuto, la creación misma de las regiones significaba, como consecuencia directa, la extinción de la división provincial y, al mismo tiempo, la Generalidad pasaba a disponer, en el marco de sus competencias exclusivas sobre el régimen local, de la capacidad de decidir cuál tenía que ser la organización supramunicipal de su territorio.²

En realidad, el esquema de la segunda República ofrecía en este punto una mayor racionalidad en lo que respecta a la estructura territorial del Estado. Esta estructura territorial se basaba en el principio centralista propio de un Estado unitario, pero matizada en el caso de que se pusiera en marcha el proceso de regionalización previsto en la Constitución. En este último caso, la regionalización se concebía como una verdadera alternativa descentralizadora que podía representar, en el territorio concreto en el que se aplicase, la ruptura de la estructura centralizada anterior; por esta razón, la creación de las regiones no era vista como algo añadido a la estructura de los poderes territoriales existentes, sino como una modificación sustancial de la estructura provincial, que desaparecía como consecuencia directa del proceso regionalizador.

En cierto modo se podría decir que el principio potestativo inherente a la creación de las regiones obligaba a plantear la estructura territorial de acuerdo con una doble hipótesis: el mantenimiento inicial de la división provincial habida cuenta de que el Estado respondía en principio al modelo unitario y centralista; pero al mismo tiempo, y en la medida en que se podía poner en marcha el proceso de creación de las regiones, se abría la posibilidad de transformación puntual del anterior modelo en coherencia con el nuevo planteamiento descentralizado, planteamiento que empezaba con la propia inflexión del antiguo modelo provincial que desaparece con la creación del nuevo ente territorial regional.

La cuestión que ahora hay que plantear es si la situación que acabamos de describir resulta imposible a la luz de la Constitución de 1978. En este sentido, hay que recordar que desde diversas opiniones doctrinales se ha afirmado que el texto de la Constitución no es taxativo en lo que respecta al necesario mantenimiento de las diputaciones provinciales;³ también se ha dicho que el problema puede provenir más bien del hecho de que algunos estatutos de autonomía han cerrado la posibilidad de una interpretación flexible de la Constitución en esta materia.⁴

2. Así se desprende del art. 11 de la Constitución española de 1931, que consideraba la región como una nueva organización superadora de la estructura provincial («Si una o varias provincias limítrofes, con características históricas, culturales y económicas comunes, acordaran *organizarse en región autónoma* para formar un núcleo político-administrativo...») y del art. 10 del Estatuto de Autonomía de Cataluña («Corresponderá a la Generalidad la legislación sobre régimen local, que reconocerá a los ayuntamientos y otras corporaciones administrativas que cree, plena autonomía para el gobierno y dirección de sus intereses peculiares»).

3. Vilaseca, «L'Administració territorial local». *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 1985, pág. 15; Fonr, en la obra colectiva *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Barcelona, 1985, pág. 317 y ss.; Argullol, *L'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, 1986, pág. 38 y ss.

4. Sería el caso, singularmente, del apartado 4 del art. 5 del Estatuto de Cataluña, según el cual: «Lo que establecen los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de la organización de la provincia como entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, *de conformidad con lo que prevén los artículos 137 y 141 de la Constitución*». Para algunos autores como Muñoz Machado (*Derecho Público de las comunidades autónomas*, t. II, Madrid, 1984, pág. 216) o Santamaría («Notas sobre la sentencia de las diputaciones» en la REDA, núm. 34, 1982, pág. 472-475), esta previsión estatutaria representaría un límite a la interpretación más flexible que, en principio, permite el texto constitucional. Hay que recordar también, en este sentido, que en la STC 32/1981, el Tribunal

Respecto a esta última cuestión, hay que decir, sin embargo, que es muy discutible que la pervivencia o no de la división provincial y de las diputaciones provinciales dependa de una determinada y concreta interpretación constitucional, que es lo que de hecho hacen los estatutos de autonomía. Esto se desprende claramente del art. 5 del Estatuto de Cataluña, del que resulta evidente el diferente contenido y sentido de sus apartados 1 y 4; el primero es el que contiene propiamente la declaración positiva sobre cuál es la estructura de la organización territorial de Cataluña (municipios y comarcas), mientras que el segundo se presenta claramente como una declaración de salvaguardia entendida como un límite externo (derivado presupuestadamente de la Constitución) de la mencionada organización territorial propia de Cataluña.⁵

Ante un precepto de este tipo, se podrían plantear dudas sobre su eficacia en tanto que tiene un contenido meramente interpretativo de la Constitución, por lo que podría ser de aplicación la doctrina del Tribunal Constitucional sobre este tipo de preceptos.⁶

Por tanto, a pesar de que en un primer momento el Tribunal Constitucional utilizó el art. 5.4 EAC como un argumento importante para construir la tesis de la garantía institucional de las diputaciones provinciales,⁷ esto no tendría que implicar el cierre definitivo de esta cuestión, que se podría replantear en términos de constitucionalidad estricta y también desde los principios de racionalidad y eficacia administrativa, de acuerdo con dos reflexiones esenciales.

En primer lugar, con una lectura de los art. 137 y 141 CE que matizase el carácter de las diputaciones provinciales como piezas esenciales de la organización territorial, en función del proceso de creación de las comunidades autónomas y de la capacidad asumida por éstas sobre la organización de su propio territorio. La referencia a la provincia que contiene el art. 137 se podría entender, por tanto, como un reflejo lógico del modelo de Estado unitario y centralizado del que la Constitución parte, pero no en cambio como un principio absoluto e intangible cuando se ponen en marcha los mecanismos constitucionales que hacen posible un cambio radical en la organización territorial del Estado mediante la creación de las comunidades autónomas y la asunción por estas de una papel importante en la definición de las estructuras administrativas dentro de su territorio. Es aquí cuando tendrían que adquirir toda su virtualidad la opción de diversidad que prevé el art. 152.3 CE y las referencias que se contienen en los apartados 2 y 3 del art. 141 sobre la sustitución de las diputaciones por otras corporaciones representativas o la creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Hay que insistir en que esta lectura posible del texto constitucional ha sido avalada desde hace tiempo por un sector importante de la doctrina,⁸ a la que habría que añadir ahora que no se puede ver condicionada por unos preceptos estatutarios de contenido meramente interpretativo, ya que la referencia

Constitucional utiliza este precepto estatutario como uno de los argumentos decisivos para justificar la continuidad de la institución provincial.

5. Del redactado del apartado 4 del art. 5 EAC se desprende que no prevé propiamente el hecho provincial como elemento propio de la organización territorial de Cataluña, sino como una imposición que derivaría, presuntamente, de lo que prevé el texto constitucional.

6. Establecida por vez primera en la STC 76/1983, de 5 de agosto, según la cual el legislador no puede dictar normas meramente interpretativas con el exclusivo objeto de precisar un único sentido, entre los varios posibles, que tiene que atribuirse a un determinado precepto de la Constitución.

7. La STC 32/1981, de 28 de julio, anteriormente citada.

8. Véanse las notas anteriores 3 y 4.

que hacen a las diputaciones provinciales no lo son en tanto que declaración positiva de integración de éstas en la organización territorial propia, sino como recordatorio de una hipotética y discutible imposición constitucional (singularmente en el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña, como ya se ha dicho antes).

La segunda reflexión a la que antes nos referíamos se hace a partir de la constatación de cuál ha sido el resultado final del contenido material de la garantía institucional de las diputaciones provinciales. Según la Ley de bases de régimen local (LBRL) de 1985, el núcleo competencial de estas instituciones ha quedado reducido a la tarea instrumental de desempeñar funciones de cooperación y asistencia con respecto a los municipios. No hay ninguna competencia básica concreta que comprenda el ejercicio de funciones, potestades o servicios sectoriales en beneficio de los ciudadanos, ámbito en el que se ha producido en algunos casos un desapoderamiento casi total de las antiguas responsabilidades de las diputaciones.⁹ Nos encontramos, pues, ante unos entes con una vocación y una capacidad reducida en el ámbito interadministrativo, con lo que el fundamento mismo de la garantía institucional, en tanto que preservación de la imagen «social» de la institución, se pone en evidencia, por la naturaleza de las funciones efectivamente ejercidas, que ha dejado de desplegar relaciones y efectos directos sobre los ciudadanos.

También hay que decir bien claro que la provincia como ente local no tiene actualmente carácter general y necesario, a pesar de lo que se podría deducir del principio de garantía institucional. Como ha puesto de relieve algún autor,¹⁰ la provincia, como ente local, ha desaparecido en las siete comunidades autónomas uniprovinciales y pervive artificialmente en las Islas Canarias, por medio de un ente prácticamente desposeído de funciones decisorias (las Mancomunidades Provinciales Interinsulares).

Ante esta realidad hay que plantearse qué sentido tiene desde el punto de vista de racionalidad administrativa mantener a ultranza una institución que tiene como finalidad exclusiva prestar unas funciones de cooperación y asistencia¹¹ que se podrían desempeñar desde otras instancias (Estado, comunidades autónomas, consejos comarcales) y que, además, se pueden discutir como tales. En efecto, no hemos de olvidar que estas funciones tienen sentido en un contexto de anomalía crónica de nuestro sistema que presupone la insuficiencia económica de los municipios; pero esta anomalía podría corregirse en el futuro mediante un nuevo sistema de financiación municipal o reformas en la propia estructura territorial municipal.¹²

9. El caso más significativo es, sin duda, el catalán, según las previsiones de la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, y de las leyes sectoriales de transferencias de competencias que se han dictado a partir de ella.

10. Fanlo Lorás, en la obra colectiva *Anuario del gobierno local*, Madrid, 1995, pág. 187.

11. En algún caso, incluso, muy reducidas si tenemos en cuenta, por ejemplo, el régimen especial del Plan único de obras y servicios de Cataluña, que canaliza la cooperación económica destinada a inversiones en obras y servicios municipales.

12. Hay que recordar en este sentido que el derecho comparado nos muestra como solución más general la existencia de niveles locales con competencias propias y específicas de la institución municipal y supramunicipal, siendo una excepción la concepción del segundo nivel como plataforma exclusivamente de apoyo y asistencia a los municipios. Si bien se mira, la enfatización de las funciones provinciales en el ámbito de la asistencia y cooperación lo que hace es poner de relieve la debilidad de la institución provincial como tal, ya que implícitamente sólo la justifica por la existencia de una estructura municipal debilitada y faltada de medios.

Por otra parte, en el análisis de la situación actual no se puede dejar de lado la dinámica que ha generado la creación y consolidación de los entes supramunicipales creados por las comunidades autónomas, especialmente el caso de los consejos comarcales de Cataluña creados por la Ley 6/1987, de 4 de abril. La progresiva implantación de estos entes en su doble vertiente de colaboración municipal y también de centros de descentralización de funciones propias de la Administración autonómica, constituye un elemento más que obliga a reflexionar sobre el modelo de organización local.

Hay que hacer referencia, finalmente, aunque sólo sea a efectos comparativos, a la tendencia cada vez más descentralizadora y flexibilizadora que se plantea en esta materia, de la cual es buena muestra el sistema regional italiano, en el que, según la Ley constitucional número 2, de 23 de septiembre de 1993, se ha venido a reconocer a todas las regiones de estatuto especial la competencia legislativa primaria sobre la regulación de los entes locales y de sus circunscripciones territoriales.¹³

3. El papel del Estado y de las comunidades autónomas en sus relaciones con las administraciones locales

Uno de los aspectos también controvertidos es el papel que tienen que desempeñar el Estado, por un parte, y las comunidades autónomas, por otra, respecto a los entes locales.

Del análisis estricto del sistema de competencias sobre régimen local, parecería deducirse que el papel del Estado debería limitarse al plano del ejercicio de la potestad legislativa y, más concretamente aún, al establecimiento de la legislación básica. Así resulta de las previsiones de los estatutos de autonomía de las comunidades históricas y de la inexistencia de una competencia estatal exclusiva que directamente se refiera al régimen local (con excepción de los títulos generales sobre las administraciones públicas comprendidos en el apartado 18 del art. 149.1 CE).

El resultado final no ha sido, sin embargo, éste. A diferencia de lo que sucede en otros modelos de estructura federal o regional que optan bien por un sistema de relaciones intracomunitarias (entre los entes locales y el ente político subcentral), bien extracomunitarias (relación directa entre la Administración central y la local), la situación que se ha consolidado en nuestro caso es la del llamado modelo «bifrontal».¹⁴

Según la jurisprudencia constitucional, confirmada después a escala de la normativa básica estatal, en principio no se podría hablar de un único centro de referencia en las relaciones interadministrativas en las que intervienen las administraciones locales; estas relaciones y, más concretamente, su interlocutor, dependerán en cada caso del ámbito material en cuyo marco se establezca la relación interadministrativa, de acuerdo con la distribución sectorial de las competencias. Por otra parte, la propia Ley de bases de régimen local ha venido a reconocer con carácter general un sistema dual o doble de relaciones, más allá incluso de la dinámica a la que conducen las competencias sectoriales (por ejemplo, los mecanismos de coordinación, información, colaboración y cooperación previstos en los art. 55-58 de la LBRL).

13. Vandelli, en la obra colectiva *Anuario del gobierno local*. Madrid, 1995, pág. 516.

14. STC 84/1982, de 23 de diciembre.

Esta situación no se puede considerar satisfactoria debido a una serie de disfuncionalidades que la experiencia ha puesto de relieve. De hecho, lo primero que se podría cuestionar es si la bifrontalidad puede considerarse un modelo de relaciones interadministrativas o si, por el contrario, lo que implica es precisamente la ausencia de un auténtico modelo, lógico y racional, en este importante terreno. En este sentido, hay que recordar que hasta en los sistemas que se basan en esquemas de relaciones extracomunitarias —como Italia— hay ámbitos suficientemente significativos, como es el caso del control sobre los actos de las administraciones locales, que corresponde ejercerlo específicamente a un órgano regional.¹⁵

En cambio, el sistema español muestra en este punto uno de los ejemplos más claros de bifrontalidad que, más que un modelo coherente que concentra en un único ámbito administrativo el control de legalidad sobre los entes locales, lo que parece articular es pura y simplemente un mecanismo de garantía «subjettiva» de la esfera de los intereses estatales o de los de las comunidades autónomas, respectivamente. En efecto, a diferencia del modelo italiano, en el que el control se basa claramente en un concepto objetivo y amplio de control de legalidad de los actos locales, en el que se incluye también la vulneración de las competencias de las administraciones superiores, la regulación de la LBRL (art. 65 y 66) se basa en un criterio mucho más discutible desde el punto de vista de racionalidad y eficacia de la tarea de control, como es el de hacer depender la legitimación para impugnar de la afectación de un ámbito competencial propio de la Administración del Estado o de la comunidad autónoma.

Esto da lugar, inevitablemente, a una duplicidad de estructuras administrativas encargadas del seguimiento y control de los actos locales, que se puede cuestionar fácilmente si consideramos que la vulneración de una competencia de otra Administración no es más que un supuesto concreto de la categoría más general de infracción del ordenamiento. En todo caso, el ejemplo italiano es un buen referente de otras alternativas más coherentes que la nuestra, con el dato añadido, además, de un papel teóricamente mucho menor sobre la legislación local que tienen atribuidas las regiones de régimen ordinario en aquel sistema.

Las reflexiones que se acaban de hacer son también válidas en otro tipo de relaciones interadministrativas, como son las de coordinación, colaboración o, incluso, algunas formas de atribución de competencias, como es el caso de la delegación intersubjetiva.

De nuevo nos encontramos aquí con el protagonismo del principio de sectorialización competencial, de manera que el Estado o la comunidad autónoma, según la distribución de competencias vigente en el sector material que se considere, será quien podrá establecer unilateralmente la relación interadministrativa con los entes locales. Esta nueva muestra de bifrontalidad tiene que ser cuestionada, no obstante, por dos razones fundamentales.

En primer lugar, porque al pivotar exclusivamente sobre el criterio de la distribución de las competencias sectoriales, olvida el propio esquema de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre el concepto amplio de régimen local; en otras palabras, no se puede volatilizar esta competencia genérica con un criterio exclusivo de relaciones basado en los diferentes sectores de la actuación

15. El «comitato regionale di controllo» previsto en el art. 130 de la Constitución italiana y en los artículos 44 y ss. de la Ley de 8 de junio de 1990, sobre autonomía local.

política, ya que esto nos lleva de nuevo a constatar precisamente la inexistencia de un modelo coherente y bien trabado de relaciones con las administraciones locales.

En segundo lugar, porque el criterio sectorial no se ajusta tampoco a la realidad compleja de la distribución material de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Las cláusulas constitucionales y estatutarias nos muestran como supuesto más normal que en la mayoría de ámbitos susceptibles de actuación pública no se da un protagonismo exclusivo del Estado o de una comunidad autónoma. Son muy frecuentes los supuestos de competencias legislativas compartidas y también aquéllas en las que la función ejecutiva corresponde a las comunidades autónomas. Ante esta realidad tan compleja se pone de relieve la insuficiencia de recurrir al criterio sectorial por la sencilla razón de que este criterio no nos dará casi nunca un interlocutor exclusivo y único.

Como se puede deducir fácilmente, todo esto abre las puertas a la vía del conflicto entre el Estado y las comunidades autónomas derivado de relaciones establecidas directamente por aquél con los entes locales, pero que inciden al mismo tiempo en intereses autonómicos. Esta problemática ha sido abordada recientemente por el Tribunal Constitucional con ocasión de convenios de cooperación económica, y ha puesto de relieve la incoherencia del sistema por afectar el ámbito de la competencia autonómica.¹⁶

En todo caso, las reflexiones que se acaban de hacer permiten afirmar que el mal llamado modelo de «bifrontalidad» comporta, en realidad, la ausencia de un modelo claro y definido de las relaciones interadministrativas con los entes locales, que haría falta reconsiderar de acuerdo con el reconocimiento de las comunidades autónomas como principales protagonistas de estas relaciones, en su doble condición de poderes competentes en materia de régimen local y también de titulares de competencias legislativas y ejecutivas en la mayor parte de los ámbitos materiales sobre los que actúan los entes locales.

4. El principio de diversidad en la estructura local y la asignación de los recursos económicos

Otro de los ámbitos en los que se puede constatar una importante falta de adaptación entre el Estado de las autonomías con respecto a la Administración local es, sin duda, el de la financiación de las entidades que integran esta última Administración.

No es el presente el lugar para tratar el tema global y de fondo, que por otra parte continúa abierto, de si los recursos locales son suficientes para atender las responsabilidades que tienen que ejercer los entes locales y de las posibles soluciones para ratificar la situación actual, pero sí para poner de relieve, desde la perspectiva concreta a la que se limita este trabajo, que el marco legislativo actual en esta materia no encaja en los parámetros nuevos de un sistema en el que el Estado ya no es el único interlocutor respecto a la Administración local.

16. STC 59/1995, de 17 de marzo, en la que se rechaza la posibilidad de que el Estado y los ayuntamientos puedan establecer directamente convenios para el otorgamiento de subvenciones a cargo del presupuesto estatal, respecto a sectores (en este caso la vivienda) sobre los cuales las comunidades autónomas tienen competencias normativas y de ejecución.

Un primer aspecto que causa perplejidad es la práctica anulación de la competencia legislativa de las comunidades autónomas respecto a la financiación de los entes locales. El art. 5.º de la LBRL¹⁷ es el precedente normativo de esta lectura restrictiva, al alterar la normal distribución entre legislación básica y legislación de desarrollo por un esquema cualitativamente diferente como es el de supeditar la posible existencia de una legislación autonómica en este terreno a la legislación «general» dictada por el Estado. Esta interpretación se mantuvo después en el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local (Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril), que ofrecía una regulación muy detallada en el capítulo dedicado a la financiación local. Por último, y en lo que se refiere al régimen jurídico actualmente vigente, hay que destacar el art. 1 de la Ley 39/1988, de 21 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, que define el sistema de fuentes normativas siguiendo la misma tendencia abierta en la LBRL.

De modo sintetizado, este sistema de fuentes sólo permite el juego competencial bases-desarrollo sobre una parte de la materia prevista en la ley, en la que no se incluyen, sin embargo, los dos ejes esenciales de la financiación local, como son el sistema tributario local y las participaciones en los tributos del Estado; en estos dos ámbitos el contenido de la Ley de haciendas locales no se limita al carácter de norma básica, susceptible de un posterior desarrollo autonómico, sino que tiene la condición de legislación general, legislación que se presenta como exhaustiva y que sólo admite la intervención legislativa autonómica en virtud de remisiones expresas y concretas.

Como es fácil deducir de esto, todo el bloque de los ingresos y recursos que integran las haciendas locales queda marginado de la actuación legislativa autonómica, en contradicción con lo que cabría esperar en principio, de la distribución de competencias en materia local. En este punto se constata una vez más cómo la noción de «régimen local», entendida como materia competencial, es una noción que se ha ido desmenuzando hasta el punto de considerar los diversos subsectores subsumibles en ésta como materias independientes que pueden tener sus propios criterios de distribución competencial; es el caso que aquí consideramos, por el posible juego del título competencial del Estado sobre la hacienda general (art. 149.1.14 CE).¹⁸

A pesar de la importancia que en sí misma tiene la discusión sobre el alcance de las competencias estatales y autonómicas en el terreno de la financiación local, lo que más interesa destacar en el contexto de este escrito son los problemas de articulación

17. Declarado inconstitucional en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, por su carácter exclusivamente interpretativo del régimen de distribución de competencias.

18. Hay que recordar, no obstante, que el art. 1 de la Ley 39/1988, de haciendas locales, aún está pendiente de sentencia del Tribunal Constitucional. También hay que recordar como dato significativo, que en la STC 179/1985, de 19 de diciembre, el Tribunal Constitucional, aun admitiendo el posible juego de la competencia estatal del art. 149.1.14 CE en el ámbito de la hacienda local, no parece deducir, sin embargo, de este hecho, la atribución al Estado de una competencia legislativa exclusiva en esta materia, debiendo respetar, por tanto, la competencia autonómica de desarrollo legislativo que deriva de la distribución general de competencias sobre el régimen local: «Es cierto, sin duda, que cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda General, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas comunidades autónomas. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esta Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle».

que se pueden derivar de un monopolio estatal de la legislación frente al principio de diversidad en la organización territorial local. En otras palabras, se corre el riesgo de que el monopolio legislativo estatal dé lugar a una regulación uniforme del sistema de ingresos de los entes locales, que no encaje con los elementos de diversidad (en la estructura misma de los poderes locales y en las responsabilidades respectivas de cada nivel de administración local) que legítimamente hayan podido introducir las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias sobre régimen local y organización territorial propia.

Y este riesgo potencial ya se ha traducido en la realidad, con notables distorsiones en el sistema de financiación local. Porque no sólo el monopolio estatal de la legislación ha imposibilitado a las comunidades autónomas adaptar el sistema de recursos locales a sus propias variables, sino que el propio Estado ha sido incapaz de asumir el principio de diversidad dentro de su legislación de haciendas locales, operando fuera de la realidad como si continuase existiendo un modelo de absoluta uniformidad en la planta de la Administración local y en el contenido competencial de cada uno de los niveles. Este planteamiento choca frontalmente, como es lógico, con el resultado del ejercicio de las competencias autonómicas (previstas en los estatutos de autonomía y también reconocidas en la LBRL) que se ha traducido en la creación de nuevos niveles locales (como es el caso, singularmente, de las comarcas en Cataluña) y, en todo caso, en una mayor o menor redistribución de competencias entre los diferentes niveles que integran la Administración local.¹⁹

Y, en este punto, no se tendría que haber perdido de vista el significado real que contiene implícito el principio de suficiencia financiera recogido en el art. 142 de la Constitución. Según este precepto, las haciendas locales tendrán que disponer de los medios suficientes para el ejercicio de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas. Se establece así una correlación entre los recursos locales y las responsabilidades que en cada momento tengan atribuidas por ley, cosa totalmente normal si se tiene en cuenta que los recursos, junto con los otros medios materiales y los medios personales, se han de considerar como elementos instrumentales para cumplir las finalidades que la legalidad asigna a cada nivel administrativo.

Pues bien, esta correlación tan elemental no se da en el momento presente porque la legislación de haciendas locales opera sobre una base teórica de uniformidad en la posición de los entes locales en todo el Estado, sin que por otra parte se permita a las comunidades autónomas legislar en esta materia con el fin de adecuar el sistema de financiación a los elementos de diversidad de su propio modelo territorial.

Esta afirmación se puede constatar con dos ejemplos harto significativos que tienen relación con la política legislativa que ha adoptado la Generalidad de Cataluña respecto a las diputaciones provinciales y a las comarcas. En el primer caso, procediendo a una importante operación de redistribución de las competencias hasta entonces ejercidas por las diputaciones, a favor de la Administración de la Generalidad y, especialmente, de las comarcas. En el segundo creando un nuevo nivel de Administración local, el comarcal, con la potencialidad de asumir competencias provenientes del

19. Y en este punto no hay que pensar necesariamente en ejemplos tan claros como el proceso de redistribución de las competencias de las diputaciones provinciales que prevé la Ley catalana 5/1987, de 4 de abril, sino en la propia posibilidad abierta en la LBRL de que las leyes sectoriales de las comunidades autónomas puedan determinar un régimen diferencial y no uniforme del contenido competencial de los municipios.

ámbito municipal y de las diputaciones, al margen de las conferidas directamente por la Generalidad.

En ambos casos se produce un importante elemento de diversidad respecto a otras partes del territorio del Estado que, no obstante, no tiene repercusión en la regulación de las haciendas locales, ya que ésta establece un régimen uniforme de financiación de las diputaciones, sin valorar el nuevo parámetro de su diversidad competencial, mientras que la financiación comarcal (art. 136)²⁰ se considera como algo marginal y ajeno al sistema general de los poderes locales y, por tanto, como un problema a resolver con los recursos propios de la Administración autonómica. Esta es, además, otra prueba de la no aceptación de las consecuencias del principio de diversidad, que lleva a la conclusión muy discutible de considerar los entes de nueva creación como una cuestión interna de las comunidades autónomas, desconectada de la planta general de la Administración local.²¹

Esta misma situación también puede darse, sin ir más lejos, en el ámbito municipal. En efecto, de acuerdo con las previsiones de la propia LBRL y de la legislación autonómica sobre régimen local, el contenido competencial de los municipios dependerá en buena medida de las previsiones de las leyes sectoriales de competencia de las comunidades autónomas, lo cual puede ofrecer un panorama diverso de las responsabilidades efectivamente asumidas por los municipios, según se encuentren en una u otra comunidad autónoma. Este es también un ejemplo claro de diversidad (por lo menos potencial) que tampoco tiene traducción concreta en los mecanismos de asignación de recursos previstos en la legislación de haciendas locales.²²

Lo que aquí se acaba de exponer pone de relieve una grave carencia del sistema local en una de sus piezas clave como es la financiación. Financiación que ha quedado sustraída a la intervención legislativa autonómica y que el propio Estado que la monopoliza tampoco ha sabido resolver, al mantener un criterio uniformizador que se contradice con los postulados constitucionales y estatutarios que legitiman, por lo menos en parte, la existencia de una diversidad en lo que respecta a la propia planta de la Administración local y al régimen competencial de sus diferentes niveles.

Desgraciadamente, el Tribunal Constitucional tampoco ha contribuido hasta ahora a la clarificación de esta importante cuestión, ya que si bien todavía está pendiente de resolución el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de haciendas locales de 1988, en alguna resolución dictada hasta ahora se ha mostrado poco sensible a este

20. Según este precepto:

«1. Las comarcas no podrán exigir ninguno de los impuestos y recargos regulados en la presente Ley ni percibir participación en los tributos del Estado.

2. Las leyes de las comunidades autónomas que, de acuerdo con lo dispuesto en sus estatutos, creen en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios determinarán los recursos económicos que se les asignen».

21. Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad 156, de 23 de febrero de 1989.

22. Véanse a guisa de ejemplo los criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local (art. 115 de la Ley 39/1988 de haciendas locales), entre los que no se incluye ninguna variable que tome en consideración el volumen competencial real al que han de hacer frente los municipios de acuerdo con la legislación estatal y especialmente la de su comunidad autónoma. Por otra parte, hay que tener en cuenta también que la legislación de régimen local sólo prevé expresamente la necesidad de transferencia de nuevos recursos económicos en el caso de delegación de competencias (art. 27 LBRL), sin precisar nada en el caso de atribución por ley de nuevas competencias propias, que se tendrán que financiar, por tanto, con los recursos generales previstos en la Ley de haciendas locales.

problema. Es significativa en este sentido la doctrina establecida en algunas sentencias²³ que hace una interpretación muy restrictiva del art. 48.2, último párrafo del EAC, en el sentido de excluir la posibilidad de que la Generalidad tenga capacidad para establecer (aunque fuese en el marco básico estatal) criterios legales para la distribución de la participación de los entes locales de Cataluña en los ingresos estatales.

23. STC 96/1990, de 24 de mayo, y 331/1993, de 12 de diciembre.