

L'ADMINISTRACIÓ LOCAL EN L'ESTAT DE LES AUTONOMIES

Antoni Bayona i Rocamora

Professor titular de dret administratiu
de la Universitat Pompeu Fabra

1. Nota introductòria

Realitzar en poques línies una reflexió sobre els problemes i perspectives de l'Administració local en el marc de l'Estat de les autonomies, no és tasca fàcil, ja que malgrat que l'Estat autonòmic s'ha generalitzat i consolidat i s'han portat a terme les lleis d'organització territorial i de règim local, encara resten per resoldre nombroses qüestions que fan referència al paper de l'Estat i de les comunitats autònomes envers els ens locals, com també molts aspectes relatius al propi poder local.

Atès el caràcter limitat d'aquest treball i la seva orientació encaminada a posar en relleu els aspectes més problemàtics que encara subsisteixen en aquest camp, no hi havia altra alternativa que la de seleccionar els temes que es consideren més essencials per al funcionament del sistema, tot i que això signifiqui obviar moltes qüestions que també tenen una transcendència important i que susciten problemes.

En aquest punt resulta també inevitable el subjectivisme de l'autor en el moment de triar els àmbits de la seva reflexió. En aquest cas, s'ha considerat com a criteri més adient, d'acord amb la filosofia general que inspira aquest número monogràfic de la revista, centrar l'atenció sobre l'impacte que ha tingut —i que hauria de tenir, si considerem aquesta qüestió encara no tancada— el model d'Estat autonòmic respecte de l'Administració local o, dit en altres paraules, quines han estat les conseqüències —reals i/o previsibles— de la presència de les comunitats autònomes, amb les seves potestats legislatives sobre organització territorial i règim local, en la definició de la mateixa estructura i contingut del poder local, així com del sistema de relacions interadministratives.

Centrat l'àmbit de reflexió en aquesta perspectiva general, el punt clau a debatre gira, sens dubte, entorn de la dialèctica uniformitat-diversitat de l'Administració local, derivada de l'emergència i el paper que constitucionalment i estatutàriament podien tenir en aquest camp les comunitats autònomes com a nou poder polític. I probablement el que interessa destacar és el resultat final d'aquesta dialèctica i, més en concret, fins a quin punt aquest resultat final ofereix la lògica i coherència que caldria esperar d'un sistema constitucional que matisa considerablement el principi d'uniformitat i que admet en bona mesura elements de diversitat connectats amb el paper que poden desenvolupar les comunitats autònomes en matèria d'organització territorial i de règim local.

Des d'aquesta perspectiva s'ha considerat que el test per donar una resposta a aquesta qüestió, encara que sigui només a nivell d'aproximació, hauria de passar per tres apartats essencials com ara la configuració de la planta de l'Administració local,

el paper de l'Estat i les comunitats autònomes en les relacions ordinàries amb els ens locals i, finalment, l'adequació del sistema de finançament local a les variables introduïdes pel principi de diversitat.

2. La planta de l'Administració local en el marc de l'Estat de les autonomies

Un dels elements més significatius del títol VIII de la Constitució és el reconeixement del principi de diversitat en l'estructura dels poders públics que preveu la mateixa Constitució. L'article 137 CE introdueix aquest element pel que fa a les mateixes comunitats autònomes, respecte a la seva existència i al possible contingut de l'autonomia. I pel que fa en concret a les administracions locals, l'article 152.3 CE preveu la possibilitat que els estatuts d'autonomia puguin establir la creació de noves estructures locals de caràcter supramunicipal.

No obstant això, el mateix contingut del títol VIII no permet afirmar que la Constitució obri la porta d'una manera clara a la configuració d'un sistema d'administracions locals que atorgui a les comunitats autònomes la potestat per decidir un model propi o, en altres paraules, per definir la planta de l'Administració local dins el seu territori.

Aquesta possibilitat, que és norma pràcticament comuna en els Estats d'estructura federal, s'ha vist fortament condicionada pel reconeixement constitucional de la província com a ens local als articles 137 i 141 CE, especialment després de la STC 32/81, de 28 de juliol, en la qual el Tribunal Constitucional va entendre que la Constitució estableix un model general i uniforme d'administracions locals (municipis i diputacions provincials), limitant el principi de diversitat a la creació per les comunitats autònomes d'altres ens supramunicipals, però sens perjudici de la continuïtat de les diputacions provincials que queden protegides per la garantia constitucional.¹

Una primera reflexió crítica que cal fer sobre aquest plantejament és el fet mateix de l'aplicació del principi de garantia institucional a les diputacions provincials. El manteniment a ultrança d'un model uniforme de la planta de l'Administració local, quan al mateix temps la Constitució permet a les comunitats autònomes exercir competències sobre el règim local i sobre l'organització territorial pròpia, hauria d'haver portat cap a una altra solució diferent d'un resultat final que porta necessàriament a un solapament de models organitzatius. El principi de diversitat no permet establir un model alternatiu de l'Administració local supramunicipal i porta inevitablement, llevat de deixar sense efecte virtual les previsions estatutàries (p.e. l'art. 5.1. EAC), a un model acumulatiu o de superposició difícilment acceptable en termes de racionalitat i eficàcia administratives.

Aquest resultat contrasta notablement amb el que es produïa en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1932. En el marc de la Constitució de 1931 i de l'Estatut, la mateixa creació de les regions significava, com a conseqüència directa, l'extinció de la divisió provincial i, al mateix temps, la Generalitat passava a disposar, en el marc

1. En aquesta Sentència el Tribunal Constitucional aplica la doctrina de la «garantia institucional» a les diputacions provincials, la qual cosa implica el seu caràcter indisponible per part del legislador.

de les seves competències exclusives sobre el règim local, de la capacitat de decidir quina havia d'ésser l'organització supramunicipal del seu territori.²

En realitat, l'esquema de la segona República ofería en aquest punt una major racionalitat pel que fa a l'estructura territorial de l'Estat. Aquesta estructura territorial es basava en el principi centralista propi d'un Estat unitari, però matisada en el cas que es posés en marxa el procés de regionalització previst a la Constitució. En aquest darrer cas, la regionalització era concebuda com una vertadera alternativa descentralitzadora que podia comportar, en el territori concret en què s'apliqués, el trencament de l'estructura centralitzada anterior; per aquesta raó, la creació de les regions no era vista com quelcom d'afegit a l'estructura dels poders territorials existents, sinó com una modificació substancial de l'estructura provincial, que desapareixia com una conseqüència directa del procés regionalitzador.

En certa manera es podria dir que el principi potestatiu inherent a la creació de les regions obligava a plantejar l'estructura territorial sobre la base d'una doble hipòtesi: el manteniment inicial de la divisió provincial atès que l'Estat responia en principi al model unitari i centralista; però, al mateix temps, i en la mesura que es podia posar en marxa el procés de creació de les regions, s'obria la possibilitat de transformació puntual de l'anterior model en coherència amb el nou plantejament descentralitzat, plantejament que començava per la mateixa inflexió de l'antic model provincial que desapareix amb la creació del nou ens territorial regional.

La qüestió que ara cal plantejar és si la situació que acabem de descriure resulta impossible a la llum de la Constitució de 1978. En aquest sentit, s'ha afirmat que el text de la Constitució no és taxatiu pel que fa al manteniment necessari de les diputacions provincials;³ també s'ha dit que el problema pot venir més aviat del fet que alguns estatuts d'autonomia han tancat la possibilitat d'una interpretació flexible de la Constitució en aquesta matèria.⁴

Respecte d'aquesta darrera qüestió, cal dir, però, que és molt discutible que la pervivència o no de la divisió provincial i de les diputacions provincials depengui d'una determinada i concreta interpretació constitucional, que és el que de fet fan els estatuts d'autonomia. Això es desprèn clarament de l'article 5 de l'Estatut de Ca-

2. Així es desprèn de l'article 11 de la Constitució espanyola de 1931, que considerava la regió com una nova organització superadora de l'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...») i de l'article 10 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya («Correspondrà a la Generalitat la legislació sobre règim local, que reconeixerà als Ajuntaments i altres Corporacions administratives que creï, plena autonomia per al govern i direcció dels seus interessos peculiars»).

3. Vilaseca, «L'Administració territorial local». *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 1985, pàg. 15; Font, en l'obra col·lectiva *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Barcelona, 1985, pàg. 317 i seg.; Argullol, *L'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, 1986, pàg. 38 i seg.

4. Seria el cas, singularment, de l'apartat 4 de l'article 5 de l'Estatut de Catalunya, segons el qual: «Allò que estableixen els apartats anteriors s'entendrà sense perjudici de l'organització de la província com a entitat local i com a divisió territorial per a l'acompliment de les activitats de l'Estat, de conformitat amb allò que preveuen els articles 137 i 141 de la Constitució». Per a alguns autors com Muñoz Machado (*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, t. II, Madrid 1984, pàg. 216) o Santamaría («Notas sobre la Sentencia de las diputaciones», a *REDA*, núm. 34, 1982, pàg. 472 a 475), aquesta previsió estatutària implicaria un límit a la interpretació més flexible que, en principi, permet el text constitucional. Cal recordar també, en aquest sentit, que, a la STC 32/1981, el Tribunal Constitucional utilitza aquest precepte estatutari com un dels arguments decisius per justificar la continuïtat de la institució provincial.

talunya, del qual resulta evident el diferent contingut i sentit dels seus apartats 1 i 4; el primer és el que pròpiament conté la declaració positiva sobre quina és l'estructura de l'organització territorial de Catalunya (municipis i comarques), mentre que el darrer es presenta clarament com una declaració de salvaguarda entesa com a límit extern (derivat pressuposadament de la Constitució) a l'esmentada organització territorial pròpia de Catalunya.⁵

Davant d'un precepte d'aquesta mena, es podrien plantejar dubtes sobre la seva eficàcia en tant que té un contingut merament interpretatiu de la Constitució, per la qual cosa podria ésser d'aplicació la doctrina del Tribunal Constitucional sobre aquest tipus de preceptes.⁶

Per tant, malgrat que en un primer moment el Tribunal Constitucional va utilitzar l'article 5.4 EAC com un argument important per construir la tesi de la garantia institucional de les diputacions provincials,⁷ això no hauria de comportar el tancament definitiu d'aquesta qüestió, que es podria replantejar en termes de constitucionalitat estricta i també des dels principis de racionalitat i eficàcia administrativa, sobre la base de dues reflexions essencials.

En primer lloc, amb una lectura dels articles 137 i 141 CE que matisés el caràcter de les diputacions provincials com a peces essencials de l'organització territorial, en funció del procés de creació de les comunitats autònomes i de la capacitat assumida per aquestes sobre l'organització del seu propi territori. La referència a la província que conté l'article 137 es podria entendre, per tant, com un reflex lògic del model d'Estat unitari i centralitzat del qual la Constitució parteix, però no en canvi com un principi absolut i inrangible quan es posen en marxa els mecanismes constitucionals que fan possible un canvi radical en l'organització territorial de l'Estat mitjançant la creació de les comunitats autònomes i l'assumpció per aquestes d'un paper important en la definició de les estructures administratives dins el seu territori. És aquí quan haurien d'adquirir tota la seva virtualitat el principi de diversitat que preveu l'article 152.3 CE i les referències que es contenen en els apartats 2 i 3 de l'article 141 sobre la substitució de les diputacions per altres corporacions representatives o la creació d'agrupacions de municipis diferents de la província. Cal insistir que aquesta lectura possible del text constitucional ha estat avalada des de fa temps per un sector important de la doctrina,⁸ a la qual caldria afegir ara que no es pot veure condicionada per uns preceptes estatutaris de contingut merament interpretatiu, ja que la referència que fan a les diputacions provincials no ho són en tant que declaració positiva d'integració d'aquestes en l'organització territorial pròpia, sinó com a recordatori d'una pretesa i discutible imposició constitucional (singularment en el cas de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, com abans ja s'ha dit).

La segona reflexió a què abans ens referíem, es fa a partir de la constatació de quin ha estat el resultat final del contingut material de la garantia institucional de les

5. Del redactat de l'apartat 4 de l'article 5 EAC es desprèn que no preveu pròpiament el fet provincial com a element propi de l'organització territorial de Catalunya, sinó com una imposició que derivaria, pressumptament, del que preveu el text constitucional.

6. Establerta per primer cop a la STC 76/1983, de 5 d'agost, segons la qual el legislador no pot dictar normes merament interpretatives amb l'objecte exclusiu de precisar un únic sentit, entre els diversos possibles, que ha d'atribuir-se a un determinat precepte de la Constitució.

7. La STC 32/1981, de 28 de juliol, anteriorment citada.

8. Vegeu les notes 3 i 4 anteriors.

diputacions provincials. D'acord amb la Llei de bases de règim local de 1985, el nucli competencial d'aquestes institucions ha quedat reduït a la tasca instrumental de realitzar funcions de cooperació i assistència envers dels municipis. No hi ha cap competència bàsica concreta que compregui l'exercici de funcions, potestats o serveis sectorials en benefici dels ciutadans, àmbit aquest en què s'ha produït en alguns casos un desapoderament quasi total de les antigues responsabilitats de les diputacions.⁹ Ens trobem, doncs, davant d'uns ens amb una vocació i una capacitat reduïda a l'àmbit interadministratiu, amb la qual cosa el mateix fonament de la garantia institucional, en tant que preservació de la imatge «social» de la institució, es posa en evidència per la naturalesa de les funcions efectivament exercides que ha deixat de desplegar relacions i efectes directes sobre els ciutadans.

També s'ha de dir ben clarament que la província com a ens local no té actualment caràcter general i necessari, malgrat el que es podria deduir del principi de garantia institucional. Com ha posat en relleu algun autor,¹⁰ la província, com a ens local, ha desaparegut en les set comunitats autònomes uniprovincials i perviu artificialment a les illes Canàries, per mitjà d'un ens pràcticament desposseït de funcions decisòries (les Mancomunidades Provinciales Interinsulares).

Davant d'aquesta realitat cal plantejar-se quin sentit té des del punt de vista de la racionalitat administrativa mantenir a ultrança una institució que té com a finalitat exclusiva prestar unes funcions de cooperació i assistència¹¹ que es podrien desenvolupar des d'altres instàncies (Estat, comunitats autònomes, consells comarcals) i que, a més, es poden discutir com a tals. En efecte, no hem d'oblidar que aquestes funcions tenen sentit en un context d'anomalia crònica del nostre sistema que pressuposa la insuficiència econòmica dels municipis, però aquesta anomalia podria corregir-se en el futur mitjançant un nou sistema de finançament municipal o reformes en la mateixa estructura territorial municipal.¹²

D'altra banda, en l'anàlisi de la situació actual no es pot deixar de banda la dinàmica que ha generat la creació i consolidació dels ens supramunicipals creats per les comunitats autònomes, especialment el cas dels Consells Comarcals de Catalunya creats per la Llei 6/1987, de 4 d'abril. La progressiva implantació d'aquests ens en el doble vessant de col·laboració municipal i també de centres de descentralització de funcions pròpies de l'Administració autonòmica, constitueix un element més que obliga a reflexionar sobre el model d'organització local.

Cal fer referència, finalment, encara que només sigui a efectes comparatius, a la tendència cada cop més descentralitzadora i flexibilitzadora que es planteja en aquesta

9. El cas més significatiu és, sens dubte, el català, d'acord amb les previsions de la Llei 5/1987, de 4 d'abril, del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, i de les lleis sectorials de transferències de competències que s'han dictat a partir d'ella.

10. Fanlo Loras, en l'obra col·lectiva *Anuario del Gobierno local*, Madrid, 1995, pàg. 187.

11. En algun cas, fins i tot, molt reduïdes si tenim en compte, per exemple, el règim especial del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya, que canalitza la cooperació econòmica destinada a inversions en obres i serveis municipals.

12. Cal recordar en aquest sentit que el dret comparat ens mostra com a solució més general l'existència de nivells locals amb competències pròpies i específiques de la institució municipal i supramunicipal, essent una excepció la concepció del segon nivell com una plataforma exclusivament de suport i assistència als municipis. Ben mirat, l'emfasització de les funcions provincials en l'àmbit de l'assistència i cooperació el que fa és posar en relleu la debilitat de la institució provincial con a tal, ja que implícitament només la justifica per l'existència d'una estructura municipal afeblida i mancada de mitjans.

matèria, de la qual és una bona mostra el sistema regional italià, en el qual, d'acord amb la Llei constitucional núm. 2 de 23 de setembre de 1993, s'ha vingut a reconèixer a totes les regions d'estatut especial la competència legislativa primària sobre la regulació dels ens locals i de les seves circumscripcions territorials.¹³

3. El paper de l'Estat i de les comunitats autònomes en les seves relacions amb les administracions locals

Un dels aspectes també controvertits és el paper que han de desenvolupar l'Estat, d'una banda, i les comunitats autònomes, de l'altra, envers els ens locals.

De l'anàlisi estricta del sistema de competències sobre règim local, semblava deure's que el paper de l'Estat s'hauria de veure limitat al pla de l'exercici de la potestat legislativa, i més concretament, encara, a l'establiment de la legislació bàsica. Així resulta de les previsions dels estatuts d'autonomia de les comunitats històriques i de la inexistència d'una competència estatal exclusiva que directament es refereixi al règim local (llevat dels títols generals sobre les administracions públiques compresos en l'apartat 18 de l'article 149.1 CE).

El resultat final no ha estat, però, aquest. A diferència del que succeeix en altres models d'estructura federal o regional que opten per un sistema de relacions bé intracomunitàries (entre els ens locals i l'ens polític subcentral), bé extracomunitàries (relació directa entre l'Administració central i la local), la situació que s'ha consolidat en el nostre cas és la de l'anomenat model «bifrontal».¹⁴

Segons la jurisprudència constitucional, confirmada després a nivell de la normativa bàsica estatal, no es podria parlar en principi d'un únic centre de referència en les relacions interadministratives en què intervenen les administracions locals; aquestes relacions i, més en concret, el seu interlocutor, dependran en cada cas de l'àmbit material en el marc del qual s'estableixi la relació interadministrativa, sobre la base de la distribució sectorial de les competències. D'altra banda, la mateixa Llei de bases del règim local ha vingut a reconèixer amb caràcter general un sistema dual o doble de relacions, més enllà fins i tot de la dinàmica a què porten les competències sectorials (p.ex., els mecanismes de coordinació, informació, col·laboració i cooperació previstos als articles 55 a 58 de la LBRL).

Aquesta situació no es pot considerar satisfactòria a causa de tota una sèrie de disfuncionalitats que l'experiència ha posat en relleu. De fet, el primer que es podria qüestionar és si la bifrontalitat pot considerar-se un model de relacions interadministratives o si, per contra, el que implica és precisament l'absència d'un autèntic model, lògic i racional, en aquest camp important. En aquest sentit, cal recordar que fins i tot en els sistemes que es basen en esquemes de relacions extracomunitàries, com és el cas d'Itàlia, hi ha àmbits prou significatius, com és el cas del control sobre les actes de les administracions locals, que correspon exercir-lo específicament a un òrgan regional.¹⁵

13. Vandelli, en l'obra col·lectiva *Anuario del Gobierno local*, Madrid, 1995, pàg. 516.

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

15. El «Comitato regionale di controllo» previst a l'article 130 de la Constitució italiana i als articles 41 i seg. de la Llei de 8 de juny de 1990, sobre l'autonomia local.

En canvi, el sistema espanyol mostra en aquest punt un dels exemples més clars de bifrontalitat que, més que un model coherent que concentra en un únic àmbit administratiu el control de legalitat sobre els ens locals, el que sembla articular és simplement un mecanisme de garantia «subjectiva» de l'esfera dels interessos estatals o dels de les comunitats autònomes, respectivament. En efecte, a diferència del model italià en què el control es basa clarament en un concepte objectiu i ampli de control de legalitat dels actes locals, en què s'inclou també la vulneració de les competències de les administracions superiors, la regulació de la LBRL (art. 65 i 66) es basa en un criteri molt més discutible des del punt de vista de la racionalitat i eficàcia de la tasca de control, com és el de fer dependre la legitimació per impugnar de l'afectació d'un àmbit competencial propi de l'Administració de l'Estat o de la comunitat autònoma.

Això dona lloc, d'una manera inevitable, a una duplicitat d'estructures administratives encarregades del seguiment i control dels actes locals, que es pot qüestionar fàcilment si considerem que la vulneració d'una competència d'una altra Administració no és més que un supòsit concret de la categoria més general d'infracció de l'ordenament. En tot cas, l'exemple italià és un bon referent d'altres alternatives més coherents que la nostra, amb la dada afegida, a més, d'un paper teòricament molt menor sobre la legislació local que tenen atribuïdes les regions de règim ordinari en aquell sistema.

Les reflexions que s'acaben de fer són també vàlides en altre tipus de relacions interadministratives, com ara les de coordinació, col·laboració o fins i tot algunes formes d'atribució de competències, com és el cas de la delegació intersubjectiva.

De nou ens trobem aquí amb el protagonisme del principi de sectorialització competencial, de manera que l'Estat o la comunitat autònoma, segons la distribució de competències vigent en el sector material que es consideri, serà el que podrà establir unilateralment la relació interadministrativa amb els ens locals. Aquesta nova mostra de bifrontalitat ha d'ésser qüestionada, no obstant això, per dues raons fonamentals.

En primer lloc, perquè en girar exclusivament sobre el criteri de la distribució de les competències sectorials, oblida l'esquema de la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat sobre el concepte ampli de règim local; dit en altres paraules, no es pot volatilitzar aquesta competència genèrica amb un criteri exclusiu de relacions basat en els diferents sectors de l'actuació pública, ja que de nou això ens porta precisament a constatar la inexistència d'un model coherent i travat de relacions amb les Administracions locals.

En segon lloc, perquè el criteri sectorial no s'ajusta tampoc a la realitat complexa de la distribució material de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. Les clàusules constitucionals i estatutàries ens mostren com a supòsit més normal que en la majoria d'àmbits susceptibles de l'actuació pública no es dona un protagonisme exclusiu de l'Estat o d'una comunitat autònoma. Són molt freqüents els supòsits de competències legislatives compartides i també aquelles en què la funció executiva correspon a les comunitats autònomes. Davant d'aquesta realitat tant complexa es posa en relleu la insuficiència d'acudir al criteri sectorial, per la senzilla raó que aquest criteri no ens donarà quasi bé mai un interlocutor exclusiu i únic.

Com és fàcil de deduir, tot això obre la porta a la via del conflicte entre l'Estat i les comunitats autònomes conseqüència de relacions establertes directament per aquell amb els ens locals, però que incideixen al mateix temps en interessos autonòmics. Aquesta problemàtica ha estat abordada recentment pel Tribunal Constitucional en

ocasió de convenis de cooperació econòmica, posant en relleu la incoherència del sistema per desconèixer el camp de joc propi de la competència autonòmica.¹⁶

En tot cas, les reflexions que s'acaben de fer permeten afirmar que el mal anomenat model de «bifrontalitat» comporta, en realitat, l'absència d'un model clar i definit de les relacions interadministratives amb els ens locals, que caldria reconsiderar sobre la base del reconeixement de les comunitats autònomes com a principals protagonistes d'aquestes relacions, en la seva doble condició de poders competents en matèria de règim local i també de titulars de competències legislatives i executives en la majoria dels àmbits materials sobre els quals actuen els ens locals.

4. El principi de diversitat en l'estructura local i l'assignació dels recursos econòmics

Un altre dels àmbits on es pot constatar una important manca d'adaptació entre l'Estat de les autonomies envers l'Administració local és, sens dubte, el del finançament de les entitats que integren aquesta darrera Administració.

No és aquest el lloc de tractar el tema global i de fons que es troba obert sobre si els recursos locals són realment suficients per atendre les responsabilitats que han d'exercir els ens locals i de les possibles solucions a la situació actual, però sí de posar en relleu, des de la perspectiva concreta a la qual es limita aquest treball, com el marc legislatiu actual en aquesta matèria no encaixa del tot en els paràmetres nous d'un sistema en què l'Estat ja no és l'únic interlocutor respecte de l'Administració local.

Un primer aspecte que provoca perplexitat és la pràctica anul·lació de la competència legislativa de les comunitats autònomes respecte del finançament dels ens locals. L'article 5 E) de la LBRL¹⁷ és el precedent normatiu d'aquesta lectura restrictiva en alterar la distribució normal entre legislació bàsica-legislació de desenvolupament per un esquema qualitativament diferent com és el de supeditar la possible existència d'una legislació autonòmica en aquest camp a la legislació «general» dictada per l'Estat. Aquesta interpretació es va mantenir després en el text refós de les disposicions vigents en matèria de règim local (Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril), que oferia una regulació força detallada en el capítol dedicat al finançament local. Finalment i pel que fa al règim jurídic actualment vigent, cal destacar l'article 1 de la Llei 39/1988, de 21 de desembre, reguladora de les hisendes locals, que defineix el sistema de fonts normatives seguint la mateixa tendència oberta en la LBRL.

Dit d'una manera sintètica, aquest sistema de fonts només permet el joc competencial bases-desplegament sobre una part de la matèria prevista en la llei, en què no s'inclouen, però, els dos eixos essencials del finançament local com és el sistema tributari local i les participacions en els tributs de l'Estat; en aquests dos àmbits el contingut de la Llei d'hisendes locals no es limita al caràcter de norma bàsica, susceptible d'un desenvolupament autonòmic posterior, sinó que té la condició de legislació

16. STC 59/1995, de 17 de març, en la qual es rebutja la possibilitat que l'Estat i els ajuntaments puguin establir directament convenis per a l'atorgament de subvencions a càrrec del pressupost estatal, respecte de sectors (en aquest cas l'habitatge) sobre els quals les comunitats autònomes tenen competències normatives i d'execució.

17. Declarat inconstitucional en la STC 214/1989, de 21 de desembre, pel seu caràcter exclusivament interpretatiu del règim de distribució de competències.

general, legislació que es presenta com a exhaustiva i que només admet la intervenció legislativa autonòmica en virtut de remissions expresses i concretes.

Com és fàcil de deduir de tot això, tot el bloc dels ingressos i recursos que integren les hisendes locals queda marginat de l'actuació legislativa autonòmica, en contradicció amb el que caldria esperar, en principi, de la distribució de competències en matèria local. En aquest punt es constata un cop més com la noció de «règim local», entesa com a matèria competencial, és una noció que s'ha anat esmicolant fins al punt de considerar els diversos subsectors subsumibles en aquesta com a matèries independents que poden tenir els seus propis criteris de distribució competencial; és el cas que aquí preveiem, pel possible joc del títol competencial de l'Estat sobre la hisenda general (art. 149.1.14 CE).¹⁸

Tot i la importància que en ella mateixa té la discussió sobre l'abast de les competències estatals i autonòmiques en el camp del finançament local, el que interessa més de destacar en el context d'aquest escrit són els problemes d'articulació que es poden derivar d'un monopoli estatal de la legislació davant el principi de diversitat en l'organització territorial local. Dit en altres paraules, es corre el risc que el monopoli legislatiu estatal doni lloc a una regulació uniforme del sistema d'ingressos dels ens locals, que no encaixarà amb els elements de diversitat (en la mateixa estructura dels poders locals i en les responsabilitats respectives de cada nivell d'Administració local) que legítimament hagin pogut introduir les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències sobre règim local i organització territorial pròpia.

I aquest risc potencial ja s'ha traduït en la realitat, amb notables distorsions en el sistema de finançament local. Perquè no solament el monopoli estatal de la legislació ha impossibilitat a les comunitats autònomes adaptar el sistema de recursos locals a les seves pròpies variables, sinó que el mateix Estat ha estat incapaç d'assumir el principi de diversitat dins la seva legislació d'hisendes locals, operant fora de la realitat com si continués existint un model d'absoluta uniformitat en la planta de l'Administració local i en el contingut competencial de cada un dels nivells. Aquest plantejament xoca frontalment, com és lògic, amb el resultat de l'exercici de les competències autonòmiques (previstes als estatuts d'autonomia i també reconegudes en la LBRL) que s'ha traduït en la creació de nou nivells locals (com és el cas, singularment, de les comarques a Catalunya) i, en tot cas, en una major o menor redistribució de competències entre els diferents nivells que integren l'Administració local.¹⁹ I en aquest punt

18. Cal recordar, no obstant això, que l'art. 1 de la Llei 39/1988, d'hisendes locals, encara està pendent de sentència del Tribunal Constitucional. També s'ha de retindre, com a dada significativa, que en la STC 179/1985, de 19 de desembre, el Tribunal Constitucional, tot i admetent el possible joc de la competència estatal de l'art. 149.1.14 CE en l'àmbit de la hisenda local, no sembla deduir, però, d'aquest fet, l'atribució a l'Estat d'una competència legislativa exclusiva en aquesta matèria, havent de respectar, per tant, la competència autonòmica de desenvolupament legislatiu que deriva de la distribució general de competències sobre el règim 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.*»

19. I no cal pensar en aquest punt en exemples molt clars com ara el procés de redistribució de les competències de les diputacions provincials que preveu la Llei catalana 5/1987, de 4 d'abril, sinó en la mateixa possibilitat oberta en la LBRL que les lleis sectorials de les comunitats autònomes puguin determinar un règim diferencial i no uniforme del contingut competencial dels municipis.

no s'hauria d'haver perdut de vista el significat real que conté implícit el principi de suficiència financera recollit a l'article 142 de la Constitució. Segons aquest precepte, les hisendes locals hauran de disposar dels mitjans suficients per a l'exercici de les funcions que la llei atribueix a les corporacions respectives; s'estableix així una correlació entre els recursos locals i les responsabilitats que en cada moment tinguin atribuïdes per llei, cosa totalment normal si es té en compte que els recursos, juntament amb els altres mitjans materials i els mitjans personals, s'han de considerar com a elements instrumentals per complir les finalitats que la legalitat assigna a cada nivell administratiu.

Doncs bé, aquesta correlació tan elemental no es dóna en el moment present perquè la legislació d'hisendes locals opera sobre una base teòrica d'uniformitat en la posició dels ens locals arreu de tot l'Estat, sense que d'altra banda es permeti a les comunitats autònomes legislar en aquesta matèria per tal d'adequar el sistema de finançament als elements de diversitat del seu propi model territorial.

Aquesta afirmació es pot constatar amb dos exemples prou significatius que tenen relació amb la política legislativa que ha adoptat la Generalitat de Catalunya respecte de les diputacions provincials i de les comarques. En el primer cas, procedint a una important operació de redistribució de les competències fins aleshores exercides per les diputacions, a favor de l'Administració de la Generalitat i, especialment, de les comarques. En el segon, creant un nou nivell d'Administració local, el comarcal, amb la potencialitat d'assumir competències provinents de l'àmbit municipal i de les diputacions, al marge de les conferides directament per la Generalitat.

En ambdós casos es produeix un important element de diversitat respecte d'altres parts del territori de l'Estat que, no obstant això, no té repercussió en la regulació de les hisendes locals ja que aquesta estableix un règim uniforme de finançament de les diputacions sense valorar el nou paràmetre de la seva diversitat competencial, mentre que el finançament comarcal (art. 136)²⁰ es considera com quelcom de marginal i aliè al sistema general dels poders locals i, per tant, com un problema a resoldre amb els recursos propis de l'Administració autònoma. Aquesta és, a més, una altra prova de la no-acceptació de les conseqüències del principi de diversitat, que porta a la conclusió força discutible de considerar els ens de nova creació com una qüestió interna de les comunitats autònomes, desconnectada de la planta general de l'Administració local.²¹

Aquesta mateixa situació també pot donar-se, sense anar més lluny, en l'àmbit municipal. En efecte, d'acord amb les previsions de la mateixa LBRL i de la legislació autònoma sobre règim local, el contingut competencial dels municipis dependrà en bona part de les previsions de les lleis sectorials en els àmbits de competència de les comunitats autònomes, la qual cosa pot oferir un panorama divers de les responsabilitats efectivament assumides pels municipis, segons es trobin en una o altra comunitat autònoma. Aquest és també un exemple clar de diversitat (almenys potencial) que

20. Segons aquest precepte:

«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.»

tampoc no té traducció concreta en els mecanismes d'assignació de recursos previstos a la legislació d'hisendes locals.²²

El que s'acaba d'exposar posa en relleu una gran mancança del sistema local en una de les seves peces clau com és la del finançament. Finançament que ha quedat sostret a la intervenció legislativa autonòmica i que el mateix Estat que el monopolitza tampoc no ha sabut resoldre'l en mantenir un criteri uniformitzador que es contradiu amb els postulats constitucionals i estatutaris que legitimen, almenys en part, l'existència d'una diversitat pel que fa a la mateixa planta de l'Administració local i al règim competencial dels seus diferents nivells.

Malauradament, el Tribunal Constitucional tampoc no ha contribuït fins ara a la clarificació d'aquesta qüestió important, ja que si bé encara està pendent de resolució el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei d'hisendes locals de 1988, s'ha mostrat poc sensible a aquest problema en les sentències dictades fins ara. És significativa en aquest sentit la doctrina establerta en algunes sentències²³ que fa una interpretació molt restrictiva de l'article 48.2, darrer paràgraf, de l'EAC, en el sentit d'excloure la possibilitat que la Generalitat tingui capacitat per establir (encara que sigui en el marc bàsic estatal) criteris legals per a la distribució de la participació dels ens locals de Catalunya en els ingressos estatals.

21. Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat 156, de 23 de febrer de 1989.

22. Vegeu, a tall d'exemple, els criteris de distribució del Fons de Cooperació Local (art. 115 de la Llei 39/1988, d'hisendes locals), entre els quals no s'inclou cap variable que prengui en consideració el volum competencial real que han d'afrontar els municipis d'acord amb la legislació estatal i especialment la de la seva comunitat autònoma. Pensem també, d'altra banda, que la legislació de règim local només preveu expressament la necessitat de transferència de nous recursos econòmics en el cas de delegació de competències (art. 27 LBRL), sense precisar res en el cas d'atribució per llei de noves competències pròpies, que s'hauran de finançar, per tant, amb els recursos generals previstos a la Llei d'hisendes locals.

23. STC 96/1990, de 24 de maig, i 331/1993, de 12 de desembre.

