

Ley de Autonomía Local de Andalucía¹

Manuel Zafra Víctor
Universidad de Granada

PRESENTACIÓN

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía supone un punto de inflexión en la regulación de la autonomía local dentro del ordenamiento jurídico español.

Este comentario ofrece una exposición de las novedades introducidas por la Ley haciendo (con) una valoración positiva de la naturaleza de la ley, el régimen jurídico de las competencias municipales y provinciales y el respeto a la capacidad de autoorganización del gobierno local y una valoración negativa del desarrollo legislativo de la previsión estatutaria sobre los programas de colaboración financiera para materias concretas y la configuración del Consejo de Gobiernos Locales.

Comenzando por las novedades más destacables y defendibles es necesario poner de manifiesto que la Ley de Autonomía Local de Andalucía es una ley que, según lo dispuesto en el artículo 108 del Estatuto de Autonomía, por afectar a la organización territorial de la Comunidad Autónoma, requiere el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto. Por vez primera en el ordenamiento jurídico español, la autonomía local deja de ser una materia más y gana el rango de un nivel de gobierno que exige, en consecuencia, un legislador cualificado.

La relación entre leyes de mayoría cualificada y leyes de mayoría simple no es de jerarquía sino de competencia y la reserva de materia implica que ambos legisladores tienen vedado sobrepasar el ámbito de regulación previsto en la norma de producción de normas, en nuestro caso el Estatuto de Autonomía.

Así cuando el artículo 92.2 del Estatuto establece que los municipios tienen las siguientes competencias propias en los términos que determinen las leyes deja claro que ni el legislador de régimen local podrá dejar sin espacio al legislador sectorial ni éste ocupar el atribuido a aquel.

1 El texto completo de la Ley de Autonomía Local de Andalucía puede consultarse en los siguientes enlaces:

- Revista de Estudios Regionales: <http://www.revistaestudiosregionales.com/> en el apartado de Documentación de este número.
- <http://www.juntadeandalucia.es/boja/boletines/2010/122/d/1.html>

Pero, a diferencia de la amplitud que hasta ahora han dispuesto los legisladores sectoriales para elegir entre la atribución de competencias o simplemente el reconocimiento de intervenir en la regulación de materias que afectan los intereses locales, el legislador sectorial andaluz queda obligado a mejorar las competencias recogidas en la ley de régimen local. En coherencia con esta premisa el artículo 6.2 de la Ley de Autonomía Local de Andalucía dice: *Las competencias locales que determina la presente ley tienen la consideración de propias y mínimas, y podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales.*

La diferencia cualitativa de esta regulación con respecto a la prevista en la vigente Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local resulta evidente. La normativa estatal (artículo 25.2) remite a un legislador sectorial (estatal o autonómico) para que en función de la naturaleza de la actividad pública y la capacidad de gestión de las entidades locales (artículo 2.1 en relación con el 62) atribuya competencias o garantice, al menos, cuando no sea posible la asignación diferenciada de competencias, la intervención de las entidades locales en procedimientos para la elaboración de normas que les afecten.

Que el legislador sectorial opte por el máximo de atribución de competencias o por el mínimo de garantía de intervención es una decisión sólo fiscalizable por los tribunales si no se respeta el mínimo protegido por la garantía institucional que haga socialmente reconocible la institución. Obviamente la vaguedad e indefinición de este último concepto ha puesto en manos de los legisladores sectoriales la determinación última del alcance de la autonomía local condenando a las entidades locales, sobre todo a los municipios, a la inseguridad y precariedad de sus competencias que, con razón, las han sufrido más bien como obligaciones impuestas por otro nivel de gobierno. Cuando la Federación Española de Municipios y Provincias ha reclamado el respeto a la autonomía local denunciando competencias impropias y gastos de suplencia, implícitamente pone de relieve la contingencia de unas competencias imprevisibles que, a su vez, constituyen un negativo referente para la financiación local.

Esta precariedad no aquejará a las entidades locales andaluzas. El artículo 9 de la Ley 5/2010 enumera las competencias municipales observando escrupulosamente la estructura jurídica de una competencia: funciones y materias específicas como salvaguarda de un espacio propio de autonomía política. La opción legislativa de precisar potestades y submaterias, como toda decisión jurídica, puede merecer críticas y salvedades fundadas pero ofrece más garantía, para la consistencia de la autonomía local, que el derecho genérico a intervenir en los asuntos públicos que repercutan en la autonomía local.

Por otra parte concreta y da contenido a la más lograda definición de autonomía local, la recogida en el artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local: *Ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo la propia*

responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Es decir, funciones (ordenar y gestionar) sobre materias (una parte importante de los asuntos públicos).

La calidad de las competencias no radica tanto en las materias cuanto en las funciones, el elemento cualitativo de las competencias es la función, en este sentido el artículo 9 ofrece repetidos ejemplos de funciones claras: *aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable; control preventivo, vigilancia y disciplina en las actividades públicas y privadas que directa o indirectamente puedan suponer riesgo inminente y extraordinario para la salud; adjudicación de las viviendas protegidas; la autorización de condiciones específicas de admisión de personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas...*

Es cierto que no todo el elenco de competencias recogidas en el artículo 9 reúne estos requisitos de garantía y protección para la autonomía municipal pero el avance es tan relevante con respecto a la legislación precedente y la comparada, que ha de valorarse en términos positivos.

Análoga valoración merece el régimen jurídico de las competencias provinciales. Antes de examinar la innovación normativa que la Ley dedica a la provincia, es necesario reparar en el concepto de comunidad política local (Título I).

A reserva de las objeciones que esta expresión pueda suscitar desde el rigor de la técnica jurídica, la Ley regula la autonomía local como un sistema integrado por municipios y provincias de tal forma que a la hora de delimitar competencias será necesario apreciar el doble criterio de distribución –naturaleza de la actividad pública y capacidad de gestión de los entes locales– a la luz de municipios cuya capacidad de gestión debe ser compensada, en caso de carencia, por la provincia y que las actividades o materias que exceden del término municipal, no se convierten en supramunicipales y, por tanto, pasan a la comunidad autónoma sino que son intermunicipales, siguen siendo locales cuando la provincia ejerce sus competencias de apoyo y asistencia a los municipios.

Las competencias provinciales se asocian a los fundamentos del principio de subsidiariedad: evitan que la baja capacidad de gestión de los municipios haga saltar al nivel autonómico las competencias municipales, fijan, por tanto, en el ámbito local las competencias municipales. La idea de comunidad local vincula la autonomía provincial a la autonomía municipal para hacer efectivo el ejercicio de las competencias de titularidad municipal. La Ley 5/2010 desarrolla el artículo 141 de la Constitución que configura la provincia, en su condición de entidad local, como agrupación de municipios.

Una vez regulada la comunidad local y erigida la provincia como elemento articulador de las relaciones institucionales de la comunidad autónoma con los municipios, la Ley dedica la Sección 3ª del Título II del Capítulo I a las competencias propias de la provincia. Esta sección ofrece otra novedad jurídica de interés:

la relación de la autonomía provincial con la autonomía municipal. La diferente naturaleza de la autonomía de ambas entidades locales obliga a delimitar su alcance. La esencia de la autonomía provincial, su núcleo, según la expresión acuñada en la jurisprudencia constitucional, radica en la asistencia y apoyo a los municipios, de ahí la naturaleza funcional de sus competencias no proyectadas sobre materias sino sobre la capacidad de gestión de los municipios, con el fin de garantizar la titularidad de las competencias municipales.

Sin embargo, la diputación, como órgano de gobierno de la provincia, tiene atribuido, por disposición del artículo 141.2 de la Constitución el gobierno y la administración de la provincia, goza, pues, de capacidad de dirección política. Igualmente cabe destacar que el artículo 137 de la Constitución garantiza la autonomía provincial. De este postulado se deduce que la provincia, como agrupación de municipios, está al servicio de los mismos pero debe ponderar con visión intermunicipal las solicitudes y prioridades formuladas por los municipios, de tal forma que, si al valorarlas entendiera que su concesión comprometería la prestación integral de algún servicio o el menoscabo de las competencias de otros municipios, puede denegarlas.

La Ley distingue la asistencia a un municipio concreto de la relación con todos los municipios para la realización de inversiones, actividades y servicios municipales (artículos 12 y 13), en ambos casos remite a normativa provincial la prestación de asistencia y en cuanto a las políticas dirigidas a promover inversiones, actividades o servicios, el artículo 13 diseña un procedimiento para incentivar que se alcance la convergencia entre los planes impulsados por la provincia y las prioridades fijadas por los municipios.

La expresión más genuina de la autonomía municipal es, justamente, el establecimiento de prioridades que la provincia no puede desconocer pero que solo concederá si la viabilidad técnica de la solicitud y la disponibilidad presupuestaria les permiten.

No puede desconocer ni suplantar, si así lo hiciera estaría vulnerando la autonomía municipal pero lo que sí admite la autonomía provincial es el rechazo de una demanda municipal. Hasta llegar a este punto provincia y municipio quedan obligados a concertar sus posiciones a través de un procedimiento cuyos pasos fundamentales fija la ley y puede desarrollar y precisar la normativa provincial.

La regulación conjunta de municipios y provincias, por una parte, y, por otra, las relaciones entre ambas entidades locales constituye también un aspecto elogiado de la ley.

En cambio la valoración sobre las cláusulas financieras y el Consejo de Gobiernos Locales debe ser crítica.

Ambos temas fueron sometidos a dictamen facultativo del Consejo Consultivo que se pronunció favorablemente al enjuiciar las propuestas de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

Sobre el primer punto, la representación local consideraba que el apartado 2 del artículo 192 del Estatuto de Autonomía debía enmarcarse como una relación institucional de las previstas en el artículo 98 donde se enumera el contenido de la ley de régimen local autonómico. Este apartado 2, según la Federación, debía ser interpretado sistemáticamente en relación al primero (la constitución de un fondo de nivelación municipal de carácter incondicionado): el fondo es la regla y los programas del apartado 2, la excepción. Así lo revela también una interpretación literal: *adicionalmente, programas de colaboración financiera específica y materias concretas*.

Atendiendo a esta relación excepción-regla se presentaba al veredicto del Consejo una redacción de artículo a incluir en la ley como desarrollo legislativo de la previsión estatutaria. Los aspectos más destacables de la propuesta estaban dirigidos a evitar que el poder de gasto, la fuerza del mayor presupuesto y los títulos horizontales menoscabaran las competencias locales. Era una pretensión análoga a la formulada por las comunidades autónomas para impedir que las actividades de fomento impulsadas por el Estado ocuparan el espacio reservado a las comunidades autónomas desplazando sus competencias.

La Federación distinguía entre las subvenciones que eventualmente podrían recibir las entidades locales y las que convocara la comunidad autónoma dirigida a los particulares pero que afectaran las competencias locales. Tomando como referencia el régimen jurídico de una subvención, la representación local pedía, en el primer caso, que los objetivos fueran lo suficientemente genéricos como para que las entidades locales los singularizaran en función de sus peculiaridades territoriales y demográficas. En coherencia con el planteamiento de la Federación, la redacción del artículo eludía el término subvención y optaba por el de transferencia condicionada, más respetuoso con la autonomía local, también, en consecuencia con la premisa mayor, la tramitación respondía a un asiento contable, en ningún caso a la justificación de una subvención. Dado que el Estatuto regula la relación institucional como de colaboración, la propuesta entendía que el instrumento idóneo era el convenio. El Consejo Consultivo avaló, con algún matiz, el núcleo de la solición de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

Lo sorprendente ha sido, conociendo el itinerario relatado, la redacción final del artículo 24 (reproducido literalmente en la disposición adicional cuarta de la Ley 6/2010 de participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma).....La remisión a reglamento de la consejería competente en hacienda supone una opción particularmente lesiva para la autonomía local. La regulación propuesta por la representación local suponía un límite a la libre disposición de la voluntad autonómica de destinar los recursos incondicionados al fondo de nivelación o a los programas de colaboración. Con la redacción del artículo 24 queda indeterminada la opción autonómica y la consejería respectiva podrá someter a convocatoria las subvenciones para que las entidades locales concurren competitivamente.

En cuanto al Consejo de Gobiernos Locales el problema fundamental que provocaba la propuesta de la Federación era su compatibilidad y simultaneidad con el Consejo de Concertación regulado en la Ley 20/2007. Mientras que el Consejo de Gobiernos Locales es de composición exclusivamente local, el Consejo de Concertación tiene composición mixta, está integrado por representantes autonómicos y locales. Parece claro que entre las funciones y la composición de un órgano ha de mediar coherencia de tal forma que la función se erija en variable independiente y condicione la composición. Sin embargo, al comparar las funciones de ambos órganos, según el artículo 57 de la Ley 5/2010 y el artículo 3 de la Ley 20/2007, se comprueba que las funciones más relevantes coinciden, fundamentalmente el conocimiento previo de la normativa autonómica que afecte la autonomía local.

Lo adecuado hubiera sido, como recomendaba el Consejo Consultivo, dividir las funciones para que guardaran coherencia con la composición. Así el órgano de composición local (el Consejo de Gobiernos Locales) tendría la función de conocer preventivamente y con carácter preceptivo las normas autonómicas con repercusión local; si una vez examinadas, el Consejo no encontrara objeciones que formular, continuaría la tramitación de la norma, bien por la Consejería si tuviera rango reglamentario o en el parlamento si se tratara de una ley. En caso de presentar salvedades o redacción alternativa, entonces debería convocarse en Consejo de Concertación con el fin de debatir y discutir las diferencias entre ambos niveles de gobierno. Después del contraste de motivaciones puede haber acuerdo o no entre ambas representaciones. Si se superan las discrepancias, se tramita la normativa según el procedimiento establecido; si se mantienen, la consejería responsable de la norma deberá, antes de continuar con la tramitación, motivar detalladamente las razones para no asumir los reparos presentados por la representación local.

Mención especial requiere si la norma cuestionada es una ley. En este caso, con la necesaria reforma del Reglamento del Parlamento, la representación local comparecería en comisión parlamentaria para que todos los grupos políticos conocieran los motivos de su discrepancia.

No ha sido esta la regulación de la Ley 5/2010, el artículo 57 incomprensiblemente ubica al Consejo de Gobiernos Locales en el capítulo correspondiente a las relaciones de coordinación, como si se tratara de una variable de la coordinación que la comunidad autónoma puede desplegar sobre las entidades locales. Nada dice el tenor literal del artículo sobre la relación de este órgano con el Consejo de Concertación excepto una remisión críptica al artículo 95 del Estatuto (apartado 6). Igualmente merece una valoración negativa el apartado 5 que devalúa el concepto de motivación, limitando la obligación de la comunidad autónoma, en caso de no alcanzar acuerdo, a facilitar información expresa y detallada.