

Crónica Parlamentaria

El debate de investidura

Sin duda ninguna, el acto parlamentario de mayor relevancia de este periodo ha sido la investidura de J. A. Griñán como Presidente de la Junta de Andalucía. Pocos podían sospechar que, pocos meses después de asistir a un acto de semejante naturaleza protagonizado por Manuel Chaves, volverían a aplicarse las previsiones contenidas en el artículo 118 del nuevo Estatuto. Y, como era previsible, las peculiares circunstancias que rodearon este proceso de investidura –dimisión del anterior Presidente para incorporarse al Gobierno central– no dejaron de tener un reflejo a lo largo del debate. Más concretamente, hicieron acto de presencia en las intervenciones de los portavoces de los grupos de oposición para recriminar la forma en que se sustanció la renuncia de Chaves. Así, en opinión del Sr. Valderas, su dimisión había carecido “de respeto y de sensibilidad para esta Cámara y para con el pueblo andaluz. Después de haber llamado reiteradamente a los andaluces a arrimar el hombro para salir de la crisis, el señor Chaves... renuncia a asumir sus responsabilidades por la situación y mantener sus compromisos con Andalucía”. En fin, terminaría el portavoz de Izquierda Unida, “con independencia de la legitimidad formal parlamentaria, es indudable que las circunstancias de esta investidura son especiales, por lo que subyace en el fondo de todo este proceso y por el desconcierto en el que ha dejado a miles de andaluces, que han visto cómo, una vez más, el PSOE supedita los intereses de Andalucía a los del Gobierno central y a los del propio partido”¹.

También el Sr. Arenas, portavoz del principal grupo de la oposición, dedicó el primer bloque de su intervención a criticar el modo en que se abordaba la investidura; aunque, ciertamente, comenzó sus palabras con algún gesto a favor del presidente saliente: “Señorías, he debatido en multitud de ocasiones en esta Cámara con el señor Chaves. Le he considerado, al señor Chaves, un mal gobernante en Andalucía, pero en el día de hoy de parece que es de justicia que conste en el acta, en el *Diario de Sesiones* de esta Cámara, nuestro

¹ *DSPA* Pleno 44, 22 de abril de 2009, pág. 3.

reconocimiento a la persona del señor Chaves y también nuestro respeto a los años que ha dedicado a nuestra tierra”. Sin embargo, una vez dicho esto, reprocharía con contundencia su decisión de abandonar la presidencia de la Junta en este momento: “El anterior Presidente ha roto la relación de confianza, el contrato de confianza que le unía con los andaluces, y ha decidido marcharse a la política nacional en el peor momento para las familias de nuestra tierra. Ha dicho un consejero actual en funciones de la Junta de Andalucía: ‘Ante la situación económica complicada y difícil, uno no puede dar la espantada’. Lo ha dicho un consejero en funciones de la Junta de Andalucía. Hoy deberíamos estar dedicando el ciento por ciento de nuestro tiempo a resolver los problemas de la economía y el paro. Sin embargo, estamos en un debate de investidura”². E igualmente, siguiendo la línea que había trazado el portavoz del otro grupo de oposición, también el Sr. Arenas sembró algunas dudas acerca de la legitimidad material –que no jurídica, obviamente– de la futura elección del nuevo Presidente: “Señor Griñán, cuando termine el día de hoy, usted va a ser Presidente de la Junta de Andalucía, y usted va a ser un presidente legal que cuenta con la legitimidad del Parlamento y el apoyo de su partido –se lo repito: legal, con el apoyo de su partido y la legitimidad del Parlamento–. Sin embargo, haga lo que haga, no cuenta con la legitimidad política de las urnas. ¿Por qué no cuenta con la legitimidad política de las urnas? Porque usted no compareció en las pasadas elecciones como un candidato a la Presidencia. No es lo mismo un Presidente que sale del sufragio de todos los andaluces. Señor Griñán, usted no se ha ganado la Presidencia de la Junta de Andalucía...”³.

En este contexto, no debe de ser motivo de extrañeza que el discurso del candidato procurara desde el principio subrayar que su mandato no consistirá en un puro y simple continuismo de la línea emprendida bajo la presidencia de Chaves: “Quiero representar un cambio en la Presidencia de la Junta de Andalucía. Un cambio que reconozca lo hecho y que no regatee a los andaluces el merecido reconocimiento de su trabajo, pero que, al mismo tiempo, se plantee nuevos desafíos, nuevos retos acorde con las transformaciones de toda índole –económicas, demográficas, políticas o culturales– que ha experimentado una tierra joven y dinámica como es la nuestra”⁴.

² *DSPA* Pleno 44, pág. 17.

³ *DSPA* Pleno 44, pág. 18.

⁴ *DSPA* Plenos 43, 21 de abril de 2009, pág. 4

Pues bien, precisamente dudando de la capacidad del candidato para imprimir un cambio de acento en la política autonómica, comenzó su intervención el portavoz del Grupo parlamentario Izquierda Unida, Sr. Valderas. A su juicio, por más que dicho cambio resultara ineludible dados los magros resultados de la presidencia de Chaves, no detectaba en el discurso del candidato la voluntad precisa para llevarlo a efecto: “El Gobierno de Madrid estaba agotado, falto de ideas. Al Gobierno andaluz le pasaba exactamente lo mismo. Tanto un Gobierno como otro habían perdido claramente ante los ciudadanos la credibilidad. Las publicitadas medidas contra la crisis hasta la fecha han demostrado su ineficacia. (...) Por eso, para Izquierda Unida, desde una posición sincera, le preguntamos directamente: ¿Va usted a dar un golpe de timón y cambiar el rumbo de la política de Andalucía? (...) Usted tiene, efectivamente, que ganarse una credibilidad perdida por las políticas que se han puesto en marcha, superar una trayectoria que le ha marcado. Tiene que ganársela superando su propia historia. No lo tiene fácil, porque usted fue Ministro y ha sido Consejero de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía en los últimos cinco años, con lo que ello representa de responsabilidad en la instauración de un modelo económico fracasado y excesivamente débil ante una crisis de la envergadura de la actual...”⁵. Y, sin embargo, proseguiría su razonamiento el portavoz del grupo Izquierda Unida, en su intervención del día anterior el candidato a la presidencia ni se había ganado dicha credibilidad, ni había mostrado una clara voluntad de introducir un cambio real en las políticas autonómicas: “(...) el discurso de ayer, a nuestro juicio, ofrece pocas garantías de cambio. No abre ninguna etapa nueva. No cambia el rumbo y la orientación de la economía. No encontramos la respuesta suficiente para que la crisis no la sigan pagando los de siempre. Ni siquiera su apuesta educativa es fuerte. No dio usted ninguna cifra, ningún elemento concreto en materia de carácter educativo. Su discurso, por lo tanto, sigue instalado en el continuismo del que usted es producto”⁶.

También en este punto hubo coincidencia entre los dos grupos parlamentarios de oposición. Pues asimismo en consideración del portavoz del grupo popular ningún elemento innovador hubo en el discurso de investidura del candidato en relación con las pasadas políticas de la Junta: “Quiero decirle que su discurso de ayer fue más de lo mismo, o, mejor dicho, menos de lo mis-

⁵ DSPA Plenos 44, 22 de abril de 2009, págs. 3–4.

⁶ DSPA, 22 de abril, pág. 5.

mo, porque nunca he asistido a un discurso de investidura, ni aquí ni en las Cortes Generales, con menos compromisos de los que usted ayer expuso –y, por cierto, también con más literatura de la que usted ayer nos ofreció–. No es un problema de personas: es un problema de años de gobierno. En nuestra opinión –y podemos estar equivocados–, lo que está agotado es el proyecto socialista, porque ustedes han tenido treinta años de oportunidades para que Andalucía sea la primera, y no lo han conseguido”⁷. En definitiva, concluiría el señor Arenas dirigiéndose al candidato, “su discurso significa continuismo puro y duro. Pero es que no puede ser de otra manera. Es que usted es corresponsable de treinta años de gobierno socialista en Andalucía: el cambio de palabras no nos puede engañar”⁸.

Entrando ya en el examen de las políticas sectoriales avanzadas por el candidato, huelga insistir en que el absoluto protagonismo recayó sobre las decisiones de naturaleza económica. Pues bien, en el marco de las medidas tendentes a neutralizar los perniciosos efectos de la crisis económica, el discurso de investidura del candidato no dejó de hacer referencia al proceso de liberalización de servicios en el que nos hallamos inmersos por mor de la trasposición de la conocida como Directiva Bolkenstein. En efecto, tras afirmar que Andalucía presenta la ventaja comparativa de generar más crecimiento y empleo cuando se promueven marcos de mayor libertad de competencia, y una vez que hubo puesto de manifiesto que el sector de los servicios constituye un amplio sector económico que ha de ser objeto de una mayor liberalización, no dudaría en asegurar el señor Griñán: “La plena aplicación, a partir de este año, de la Directiva de Servicios, para reducir trabas injustificadas –o, si quieren ustedes, desproporcionadas– y facilitar el acceso a la actividad, es una tarea ambiciosa que tiene que desarrollar primordialmente el Gobierno de España, pero que la Junta de Andalucía va a colaborar plenamente en todo lo que afecte a sus competencias”⁹.

Extremo éste de la intervención del candidato que sería resueltamente criticado por el portavoz del grupo Izquierda Unida, que reprochó sus posibles excesos liberalizadores: “En el ardor con el que han manifestado su vo-

⁷ *DSPA*, 22 de abril, pág. 18.

⁸ *DSPA*, 22 de abril, pág. 19.

⁹ *DSPA*, 21 de abril, pág. 8.

luntad de que la Junta colaborará en la plena liberalización de los servicios públicos que permite la Directiva Bolkenstein de la Unión Europea nos llena de preocupación. ¿Liberalizar aún más los servicios públicos? ¿Se va a privatizar hasta el aire, señor Griñán, o vamos a retroceder, a recuperar el espacio de lo público en materias importantes? Daremos la batalla a esa Directiva en las elecciones europeas”¹⁰. En la intervención subsiguiente, el candidato a la presidencia de la Junta no sólo ensalzó las virtudes de la liberalización de servicios como medio de creación de empleo, sino que puntualizó que las medidas que se iban a acordar al respecto no se vinculaban estrictamente con la aludida Directiva: “(...) ¿a usted le parece que es normal que se pueda mantener prisionero de determinados grupos corporativos al sector de los servicios? ¿No es lógico abrir el sector de los servicios para que así se cree más empleo, para que así haya más competencia en el sector de los servicios? Yo no le estoy hablando, señor Valderas, de la Directiva Bolkenstein. Le estoy hablando de una normativa que se está aplicando, que hay ya un anteproyecto de ley por el Gobierno y que ese anteproyecto de ley lo tendremos que discutir también en esta Cámara, y que tiene puntos de encuentro que van a servir para que la economía sea mucho más eficiente y se cree más empleo. De eso es de lo que estoy hablando y de lo que le hablaba en mi intervención de ayer”¹¹.

Un lugar destacado en el discurso del Sr. Griñán lo ocupó la política en materia de vivienda. Política que, aun cuando tiene en la proyectada Ley reguladora del derecho a la vivienda su principal punto de referencia, no agota en ella todas sus potencialidades: “La puesta en marcha de la ley sobre el derecho a la vivienda tiene que ser precedida, porque no hay que esperar a su aprobación, y complementada por un plan financiero de apoyo a la vivienda protegida que amplíe, además, la oferta de alquiler con opción de compra, también por actuaciones de rehabilitación y, asimismo, por decisiones sobre el *stock* de viviendas terminadas”¹². No cabe, sin embargo, soslayar que este sector material constituye, junto con el urbanismo, un ámbito competencial “natural” de los municipios, constituyendo un aspecto esencial en donde se condensa la autonomía local en su vertiente funcional. No en balde el nuevo Estatuto de Autonomía, que incorpora la muy importante novedad de “blindar”

¹⁰ DSPA, 22 de abril, pág. 6.

¹¹ DSPA, 22 de abril, pág. 9.

¹² DSPA, 21 de abril *cit.*, págs. 6–7.

en el bloque de la constitucionalidad cuál sea el ámbito material mínimo sobre el que deben los gobiernos locales ostentar competencias propias, no duda en incorporar a la vivienda entre esas materias consustanciales a la autonomía local (art. 92.2 b). Pero este mandato estatutario, como no podía ser de otra manera, no pasó inadvertido para el candidato a la presidencia de la Junta, que no dudó en la exigencia de instaurar relaciones cooperativas a este respecto: “Tengo que cooperar, he de cooperar, con los ayuntamientos en la normalización de su planeamiento y en facilitar también el acceso a la vivienda de los ciudadanos con menores recursos económicos”¹³.

Estas previsiones en materia de vivienda no dejaron de suscitar cierto escepticismo en las fuerzas de oposición, señaladamente en el portavoz del grupo Popular, que destacó el nulo efecto de medidas semejantes adoptadas con anterioridad: “Ayer habló el señor Griñán de una propuesta financiera de apoyo a la vivienda. Y eso estaría bien, pero es que usted ha promovido hace unos meses una propuesta financiera de apoyo a la vivienda que no ha conseguido que ningún andaluz pueda adquirir una nueva vivienda. ¿No se acuerda usted de la foto del Pacto de la vivienda en plena precampaña electoral? ¿Para qué? Absolutamente para nada”¹⁴. E insistiría más adelante el portavoz del grupo popular: “En la política de vivienda, ustedes prometieron, prometieron en la foto de la precampaña electoral, trescientas mil, treinta mil –sí, trescientas mil en el bloque– treinta mil viviendas protegidas al año. ¿En cuánto vamos a cerrar el año? El año 2008. No llegamos a las diez mil, no llegamos a las diez mil en el año 2008, según todos los informes oficiales”¹⁵.

En realidad, el énfasis puesto por el candidato en la salvaguardia del derecho a la vivienda no es sino fiel trasunto de una preocupación de mayor calado que impregnó todo su discurso de investidura, a saber, que la severa crisis económica por la que estamos atravesando no pretenda superarse o, sencillamente, no desemboque de hecho en una merma del nivel prestacional que ha alcanzado nuestro modelo de Estado Social. En este sentido, lejos de refrenarse o, incluso, mantenerse los logros alcanzados respecto de lo que se ha dado en denominar cuarto pilar del Estado de Bienestar, lo que ha de procu-

¹³ *DSPA*, 21 de abril, pág. 9.

¹⁴ *DSPA*, 22 de abril, pág. 20.

¹⁵ *DSPA*, 22 de abril, pág. 28.

rarse en la legislatura es impulsar, profundizar y extender los servicios prestados: “Andalucía es –saben ustedes– la comunidad autónoma que ha reconocido mayor número de personas en situación de dependencia. Estamos en el 30% de toda España: 160.000 en 2009 serán reconocidos en situación de gran dependencia o dependencia severa. Somos conscientes de que estas personas necesitan, además, permanecer en su entorno familiar y sabemos que necesitan también una atención profesionalizada. Por eso, necesitamos desarrollar la Ley de Dependencia en Andalucía, a base fundamentalmente de prestación de servicios, que crearán, además, un tejido empresarial. Prestación de servicios con red de Servicios de Proximidad, que hagan compatible el Servicio de Ayuda a Domicilio con las unidades de estancia diurna y con Servicio de Teleasistencia. Prestaciones de hacer, no sólo prestaciones de dar”¹⁶.

Si el problema de la financiación autonómica suele ocupar invariablemente un lugar destacado en los debates de alcance general, lógicamente no podía ignorarse en esta ocasión, habida cuenta de las dificultades que estaba planteando consensuar un nuevo sistema de financiación acorde con el reformado marco estatutario. Pues bien, la premisa sobre la que inescusablemente debe asentarse la aceptación del nuevo modelo quedó formulada en términos categóricos en el discurso de investidura: “Yo les tengo que decir, señorías, que no puede haber ningún sistema de financiación autonómica que no garantice la igualdad de todos los españoles”¹⁷. Por lo demás, proseguiría el candidato, las expectativas que se abren para nuestra Comunidad Autónoma en esta esfera no apuntan sino a una mejora de su situación, y ello tanto en lo relativo al incremento de los recursos como en lo atinente al aumento del grado de su autonomía fiscal: “... el nuevo modelo de financiación nos ha de aportar también ingresos complementarios y una mayor autonomía financiera..., lo que nos va a permitir también más corresponsabilidad y contar con una política fiscal propia de la Comunidad Autónoma. Esto nos permitirá –digo– un marco fiscal autonómico que permita abordar conjuntamente la tributación sobre los ingresos, bien sea en renta, bien sea en sucesiones o donaciones”¹⁸. Mejora en la situación financiera de nuestra Comunidad Autónoma que, al fin y al cabo, no sería en última instancia sino una exigencia o lógica

¹⁶ *DSPA*, 21 de abril, pág. 13.

¹⁷ *DSPA*, 21 de abril, pág. 5.

¹⁸ *DSPA*, 21 de abril, pág. 7.

consecuencia del nuevo marco estatutario, que ha subrayado y potenciado el protagonismo de los niveles subcentrales de gobierno en la consolidación del Estado Social. En efecto, como atinadamente argumentó el candidato a la presidencia de la Junta de Andalucía: "... si ustedes ven el Estatuto y la Constitución se darán cuenta: las comunidades autónomas somos las responsables de la cohesión social. En nosotros ha confiado el constituyente lo que es toda la política de bienestar social: educación, sanidad, servicios sociales... Por eso es tan importante el sistema de financiación. Por eso es tan importante un sistema de financiación autonómica y local. Porque las administraciones que prestamos servicios somos las que hacemos posible el ejercicio de los derechos individuales, las que removemos obstáculos para que todos y todas seamos ciudadanos y ciudadanas"¹⁹.

Sorprendentemente, escasa atención prestaron a este asunto capital los portavoces de los grupos de oposición. Si acaso, sólo cabe reseñar algunas sugerencias en materia de política impositiva que deslizó en alguna de sus intervenciones el señor Arenas, tendente a reducir la presión fiscal: "Hay que bajar impuestos sobre la base de una administración pública austera. Suprímase el Impuesto de Sucesiones y Donaciones, entre otras cosas, porque más de veinte millones de españoles ya no pagan el Impuesto... Hay que suprimir Sucesiones y Donaciones, bajar el IRPF a las familias, eliminar el tramo autonómico a los andaluces que ganan menos de 12.000 euros, favorecer fiscalmente la creación de empleo, el I+D+I"²⁰.

Pero si hubiera que decantarse por identificar un concreto tema como el más destacado de los diversos tratados en el discurso de investidura, muy probablemente habría un amplio acuerdo en señalar la idea de "descentralización". Descentralización que, además, se proyectaría en un doble plano: ampliando la autonomía competencial y financiera de los Entes locales, de una parte, y desplazando hacia las delegaciones provinciales de la Junta de Andalucía determinadas decisiones que hoy se toman en Sevilla. En efecto, como anticiparía en su discurso el Sr. Griñán: "La descentralización política, la descentralización administrativa, es y va a ser uno de los puntos centrales de la acción de mi Gobierno. Quiero poner mi empeño en abordar lo que, tras la construcción del Estado de las Autonomías, podría ser una nueva descentrali-

¹⁹ DSPA, 21 de abril, pág. 12.

²⁰ DSPA, 22 de abril, pág. 27.

zación: abrir espacios de resolución y de toma de decisiones en el ámbito provincial y local, sin necesidad de que sean siempre los órganos centrales autonómicos los que hayan de tener la decisión de cualquier tipo de expediente; que la mayoría de los asuntos de Málaga, de Granada, de Córdoba, de Huelva, de Jaén, de Cádiz, de Almería o de Sevilla se resuelvan en cada una de esas provincias”²¹.

Pues bien, por lo que hace a la aludida “descentralización administrativa”, avanzó ya la intención de modificar el vigente marco normativo a fin de hacer realidad la desconcentración funcional en la órbita del nivel administrativo autonómico: “(...) resulta necesaria una reforma de la propia Administración de la Junta, que potencie la capacidad decisoria de la estructura provincial y territorial. Si sus señorías me otorgan la confianza, traeré a esta Cámara el proyecto básico de reforma de la Administración de la Junta de Andalucía”²².

Aunque, naturalmente, la empresa de mayor calado político –en la medida en que afecta a los niveles de gobierno– y, por ende, más difícil de lograr al resultar altamente recomendable que se alcance un consenso en sede parlamentaria, reside en incrementar la descentralización a favor de municipios y provincias. Se trataría con ello en realidad, como acertadamente razonó el Sr. Griñán, de llevar a la práctica los mandatos y previsiones del nuevo Estatuto, que asigna a los Entes locales una posición protagonista en nuestro entramado institucional: “Nuestro Estatuto sitúa a las corporaciones locales, quizás, en el lugar preeminente en la arquitectura político–territorial de la Comunidad Autónoma. Con el nuevo modelo local, o Pacto Local, como quieran llamarlo, abriremos un amplio proceso de descentralización, y va a ser inmediato y prioritario”. Descentralización cuya eficacia quedaría sustancialmente truncada si no se proyectase al unísono tanto en la esfera funcional, ampliando las competencias locales, como en la órbita financiera, mejorando la provisión de recursos económicos desde la Comunidad Autónoma a las instituciones locales: “(...) debemos priorizar la definición de este nuevo modelo, en el que los ayuntamientos actuarán en un escenario de claridad competencial. El Gobierno local dejará de ser únicamente prestador de servicios y dispondrá ahora –y lo hará con respaldo normativo– de la capacidad de ordenar y gestionar políticas que tengan en cuenta las singularidades de su territorio y de

²¹ *DSPA*, 21 de abril, pág. 8.

²² *Ibidem*.

su población, y, naturalmente, con financiación. Este modelo tendrá pilares básicos: el de las competencias locales y el de la financiación municipal; financiación local para conseguir la autonomía y la suficiencia financiera”. E, incluso, en el discurso de investidura se adelantó cómo está previsto que se articule jurídicamente ese sustancial cambio de acento en la distribución territorial del poder político en Andalucía: “Y llegar a este nuevo modelo local precisará de tres pasos que van a ser fundamentales: por un lado, la Ley de Régimen Local de Andalucía, y, por otro, la Ley de Transferencia y delegación de competencias a los ayuntamientos y la Ley reguladora de la participación de los entes locales en los tributos propios de la Comunidad Autónoma. Un marco legal adecuado a los nuevos tiempos donde la cooperación entre Gobiernos locales y Gobierno andaluz ha de ser un objetivo fundamental. Y son leyes, créanme, que reflejan un nuevo proyecto político: el de un gobierno comprometido con la autonomía de las corporaciones locales, con su financiación y con el apoyo a todas ellas sin distinciones partidistas”. En fin, cambios tan sustanciales que, como se ha adelantado, sólo serán factibles si media el consenso entre todos los actores concernidos: “Este nuevo modelo local tiene que ser compartido y consensuado, porque se trata de leyes que fijan reglas del juego con vocación de permanencia. Y por eso buscaremos el acuerdo, desde luego, con las corporaciones locales, ayuntamientos y diputaciones, pero también con las distintas fuerzas políticas de esta Cámara”²³.

Así, pues, con la propuesta de descentralización, el candidato mantuvo sin cambio alguno el eje prioritario sobre el que articuló su programa de investidura el anterior Presidente de la Junta. Y permaneció asimismo fiel al ambicioso contenido y al amplio alcance que se quiere imprimir a ese proceso descentralizador desde la Comunidad Autónoma a las provincias y municipios, ya que el mismo no se circunscribe únicamente a la transferencia de competencias autonómicas a favor de las Entidades locales, sino que abarca la provisión de medios económicos suficientes para hacer frente a las nuevas cargas financieras que asumirán las provincias y los municipios. E importa subrayar a este respecto que el candidato haya reafirmado su compromiso de poner en marcha el mecanismo de financiación que está llamado a jugar un papel central en el nuevo marco de relaciones entre la Comunidad Autónoma y el nivel local de gobierno, a saber, la participación de los Entes locales en los ingresos tributarios autonómicos. Únicamente cabría matizar en la intervención

²³ *DSPA*, 21 de abril, pág. 14.

del candidato la calificación de dicha fuente de financiación como participación en los “tributos propios” autonómicos, ya que, como tendremos ocasión de constatar, es más amplia la conceptualización que de estos recursos cabe inferir del bloque de la constitucionalidad.

Así es; ya de entrada no debe soslayarse que la articulación de esta fuente de financiación constituye una ineludible exigencia impuesta por la propia Constitución: “Las haciendas locales –dice el art. 142 CE– deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”. La participación en los tributos autonómicos se configura constitucionalmente, pues, como una fuente de ingresos obligatoria, incardinada, además, directamente a la consecución de la suficiencia en la financiación de las *competencias propias* de los Entes Locales. Debe, pues, operar (debió operar desde el principio) como uno de los pilares esenciales del sistema hacendístico local. Sabemos que no ha sido así, y que continúa siendo una obligación constitucional aún no satisfecha con alcance general en el Estado Autonómico. Importa, en cualquier caso, subrayar que esa obligación constitucional de financiar vía participación en tributos sólo se proyecta a los entes constitucionalmente necesarios (municipios, provincias e islas); de tal suerte que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas están constreñidos a abrir este mecanismo a otros entes locales que éstas puedan crear en el marco de sus competencias. De hecho, la financiación de comarcas o de cualquier otro ente local intermedio que creen las Comunidades Autónomas correrá a cargo de éstas, pues el compromiso del Estado –como queda dicho– se circunscribe a proveer a la financiación de los entes necesarios.

De otro lado, pese a su laconismo, el art. 142 CE se inclina claramente por rechazar un modelo de hacienda local en el que las subvenciones tengan una presencia significativa, toda vez que la categoría “participación en tributos” es un concepto bien perfilado en Federalismo fiscal y Derecho Comparado, caracterizado por las siguientes notas: 1º) Ha de constituir una fuente de financiación ordinaria y estable de las Entidades locales, lo que exige que su existencia no dependa únicamente de la Ley de Presupuestos; máxime cuando la misma está constitucionalmente llamada a proveer los recursos precisos para financiar sus competencias. 2º) Ha de proporcionar unos recursos “previsibles” o “predeterminables” con un mínimo horizonte temporal, a fin de que los municipios y provincias puedan planificar sus políticas de gasto con la suficiente antelación. Y 3º) debe tratarse de una fuente suministradora de ingresos de libre disposición, ya que la afectación de los mismos a concretos fi-

nes menoscabaría manifiestamente la autonomía financiera en la vertiente del gasto, la cual, como tantas veces ha recordado el Tribunal Constitucional, forma parte del núcleo constitucionalmente protegido de la autonomía local.

Pues bien, cabe afirmar sin temor a errar que la redacción definitiva del nuevo Estatuto, al regular esta fuente de ingresos, da un cabal cumplimiento a las referidas exigencias constitucionales. “Una ley regulará –dice el art. 192.1– la participación de las Entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado”. Por lo demás, al conectar esta fuente de ingresos con las Entidades locales en términos genéricos, está reconociendo a las provincias como inmediatas beneficiarias del mismo. La afirmación –por obvia– puede causar alguna perplejidad, habida cuenta de que nadie duda de que el art. 142 de la Constitución las incluye como destinatarias de las participaciones en tributos estatales y autonómicos. Y, sin embargo, era conveniente explicitar este aspecto, toda vez que, sorprendentemente, la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por el Parlamento de Andalucía, apartándose del mandato constitucional, únicamente contemplaba a los municipios como posibles beneficiarios:

“Art. 189.1 Una Ley regulará la participación de los **Ayuntamientos** en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado. **Dicha ley fijará los criterios para su distribución, entre los que primará la población**”²⁴.

Como es obvio, a fin de restaurar en su integridad las previsiones constitucionales, las Cortes Generales modificaron el precepto, sustituyendo la sola referencia a los “Ayuntamientos” por la genérica a las “Entidades locales”, con la evidente finalidad de incluir bajo su ámbito de cobertura a las provincias.

De otra parte, el art. 192.1 del Estatuto también permanece fiel al mandato constitucional en lo relativo a los recursos autonómicos objeto de participación. Pues, al igual que reza el art. 142 CE, la participación ha de articularse, genéricamente, sobre los “tributos de la Comunidad Autónoma”, categoría integradora tanto de los impuestos propios como de los impuestos cedidos por el Estado, total o parcialmente. De hecho, la dicción del nuevo Esta-

²⁴ En negrita, lo que sería modificado o suprimido por las Cortes Generales.

tuto tiene la ventaja de que ayuda a superar el malentendido creado por el desafortunado art. 39 de la LHL de 1988 (y que se mantiene en el art. 39 del vigente Texto Refundido), que vincula la participación exclusivamente con los “tributos propios” de las Comunidades Autónomas. Una lectura restrictiva del texto constitucional que, si ya era reprochable en el año 1988, cuando la Hacienda autonómica se configuraba esencialmente como una Hacienda de transferencia y el Estado conservaba la integridad de la recaudación de las principales figuras del sistema impositivo, resulta lisa y llanamente inadmisibile en la etapa actual, en la que el modelo de financiación en cierta medida se ha *germanizado*, en el sentido de que se articula en torno a unos *impuestos comunes* cuyo derecho a la recaudación se comparte por los tres niveles de gobierno (IRPF, IVA, impuestos especiales)²⁵.

El art. 192.1 del Estatuto –decía– viene a superar esa lectura restrictiva, pues desvincula la participación de los “tributos propios” autonómicos y lo relaciona con los “tributos autonómicos” en general, con lo que manifiestamente se pretende incluir a la figura de los tributos cedidos por el Estado. En efecto, cada vez que el estatuyente quiere referirse a los tributos establecidos, creados, directamente por la Comunidad Autónoma, siempre añade, sin excepción alguna, el calificativo de “propios”. Y, así, de “tributos propios” habla el artículo 176.2 a) del Estatuto para referirse a los establecidos por la Comunidad Autónoma al enumerar los recursos integrantes de la Hacienda de la Junta de Andalucía; y el artículo 180.1 hace otro tanto cuando precisa las competencias normativas y de gestión que tiene la Junta respecto de los creados por ella; y, en fin, también habla de “tributos propios” como categoría diferente a los tributos cedidos cuando el art. 181.2 del Estatuto acota las facultades de gestión de la Agencia Tributaria de Andalucía. En fin, no cabe la menor duda de que, si se hubiera querido ceñir el mecanismo de participación en los tributos a los impuestos creados por la Comunidad Autónoma, el art. 192.1 hubiese utilizado la expresión “tributos propios” en lugar de la genérica “tributos” que efectivamente utiliza. Pero, claro está, esta decisión hubiese supuesto asumir una lectura restrictiva y de difícil encaje en el marco del art. 142 CE.

²⁵ Tras la reforma de la LHL de 2002, que introdujo la participación territorializada de las provincias y los municipios de más de 75.000 habitantes y capitales de provincia en dichos impuestos, se palió siquiera modestamente la absoluta “falta de conexión entre los modelos de financiación autonómica y local” que había caracterizado hasta entonces la configuración de la Hacienda en el Estado de las Autonomías. (Javier Suárez Pandiello, “La nueva financiación local: ¿Un modelo permanente?”, en Medina Guerrero/Arroyo Gil, coords., *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2005, pág. 118)

En suma, según hemos comprobado, el art. 192.1 del Estatuto realiza una lectura constitucionalmente adecuada del mecanismo de participación en los ingresos tributarios autonómicos. Pero hay más; la forma en que el estatuyente ha prefigurado esta fuente de ingresos se acompasa perfectamente con el objetivo nuclear de avanzar en el Estado Social que constituye el núcleo duro del nuevo marco estatutario. Pues el tantas veces reiterado precepto lo concibe como un “fondo de nivelación municipal”, con lo que se excluye de raíz la posibilidad de que la distribución de estos recursos se efectúe únicamente con base en el criterio de recaudación territorial, y pueda así satisfacerse más adecuadamente el principio de solidaridad. Por lo demás, el Estatuto –como parece razonable– no prejuzga ni condiciona qué criterio o criterios de necesidad habrán de utilizarse para realizar el reparto del fondo entre los diferentes Entes locales; de tal suerte que el legislador autonómico dispone de un amplísimo margen de libertad de configuración política para optar por la población y/o cualquier otro índice que estime pertinente (dispersión geográfica, necesidades de infraestructuras y equipamiento, número de unidades escolares, etc.). No deja desde luego de ser significativo a este respecto que las Cortes Generales suprimiesen la referencia que aparecía en el texto aprobado por el Parlamento andaluz según la cual debía primarse el criterio de la población; supresión con la que se ha venido a ampliar sustancialmente el margen de libertad de decisión del legislador autonómico.

Sin embargo, cualquiera que pueda ser el perfil último que adquiera esta esencial fuente de ingresos en el seno de una Comunidad Autónoma más atenta a la autonomía local –y con esto damos por cerrada la pertinente digresión–, lo que sí conviene destacar en relación con el debate de investidura es que la profundización de la descentralización administrativa y política, lejos de constituir un punto de debate o discusión entre las diferentes fuerzas parlamentarias, apareció como un objetivo deseable para todos. Así, en este sentido, el portavoz del grupo Izquierda Unida no dudó en afirmar la pertinencia de avanzar en esa dirección, encargándose no obstante de puntualizar que la descentralización no podía limitarse a la esfera estrictamente administrativa: “(...) compartimos con usted la necesidad de la descentralización política y administrativa, pero esto no puede pasar simplemente o solamente en la capacidad decisoria de la estructura provincial de la Junta. Es preciso desarrollar al máximo la descentralización política que recoge nuestro Estatuto de Autonomía acercando el poder y las decisiones al pueblo”²⁶. Aunque, tal vez, como

²⁶ *DSPA*, 22 de abril, pág. 6.

insinuaría en una de sus intervenciones el portavoz del grupo popular, el señor Arenas, la máxima dificultad radique en articular adecuadamente las dos vertientes que se pretende dar a la descentralización: “Lo que sería una barbaridad, señor Griñán, es que su propuesta de desconcentración administrativa signifique fortalecer las delegaciones provinciales de la Junta de Andalucía para ahogar a los ayuntamientos y a las diputaciones en Andalucía”²⁷.

Manuel Medina Guerrero

²⁷ *DSPA*, 22 de abril, pág. 21.