

La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial

MANUEL MEDINA GUERRERO

Serie claves del gobierno local, 3



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial

La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial

MANUEL MEDINA GUERRERO

Serie claves del gobierno local, 3



Fundación
Democracia
y Gobierno Local

© FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL
Rambla de Catalunya, 126
08008 Barcelona
General Castaños, 4, 2.^o derecha
28004 Madrid

Producción y asesoramiento lingüístico: FGL. Tel. 932 370 909
Preimpresión y maquetación: Sisdigraf, SL. Tel. 933 052 450

Depósito legal: B-37354-2004
ISBN: 84-609-2110-7

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita del titular del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

SUMARIO

Presentación	9
Abreviaturas utilizadas	11
1. La regla general de distribución de las cargas financieras en los estados políticamente descentralizados: el principio de conexión entre las competencias y el gasto	13
1.1. El reparto del gasto en el marco de la Constitución financiera	13
1.2. El sentido del principio de conexión en los casos de modificación del régimen competencial. Su función protectora del nivel local de gobierno	19
2. El reparto de las cargas financieras entre la Administración local y los restantes niveles de gobierno en el Estado de las autonomías. Su tratamiento en el marco normativo general	25
2.1. Una somera aproximación al tratamiento de la cuestión en la normativa preconstitucional	25
2.2. El marco constitucional	36
2.3. La regulación de las relaciones financieras entre las comunidades autónomas y las entidades locales en los estatutos de autonomía	40
2.3.1. La capacidad de disposición de las comunidades autónomas sobre las fuentes de financiación local establecidas por el Estado	40
2.3.2. Las fuentes de financiación local de origen autonómico	45
2.3.3. El tratamiento estatutario de las relaciones competenciales entre comunidades autónomas y entes locales y su específica proyección en la esfera financiera	48
2.4. El reparto de las cargas financieras en el marco normativo estatal regulador de la Administración local	53
2.4.1. El reparto de las cargas financieras en los supuestos de modificación del estatus competencial en sentido descendente	53
2.4.2. El reparto de las cargas financieras en los supuestos de modificación del estatus competencial en sentido ascendente	60
2.5. El estado de la cuestión en la Carta Europea de la Autonomía Local ..	63
3. Sistematización y valoración de las garantías financieras locales	71
3.1. El modelo monista. La garantía de la suficiencia financiera ex artículo 142 de la CE	73

3.1.1. El incremento de la recaudación procedente de los tributos propios locales como fórmula de compensación	80
3.1.2. La participación en los tributos como vía de compensación	87
3.2. El modelo dualista. Las garantías específicamente destinadas a los supuestos de alteración del estatus competencial	88
3.3. La vulneración de las garantías. El acceso directo de las entidades locales al Tribunal Constitucional	92
4. La práctica desarrollada por las comunidades autónomas	97
4.1. La consolidación normativa de las garantías previstas para los supuestos de ampliación del ámbito competencial local	97
4.2. Las alteraciones competenciales en sentido ascendente: la erosión de la autonomía de las diputaciones provinciales	102
4.2.1. El establecimiento de garantías financieras específicas a favor de las comunidades autónomas	103
4.2.2. La dudosa adecuación al bloque de la constitucionalidad de estas garantías financieras	113
4.2.3. La doctrina de la STC 48/2004	123
Bibliografía	129

La Excelentísima Diputación Provincial de Alicante convoca anualmente los Premios Fernando Albi con la finalidad de estimular los estudios sobre la Administración local, galardonando a los que más se distinguieren por su rigor e interés.

La sola expresión de su título, *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, es terminantemente expresiva del interés teórico-práctico del contenido de este libro ahora en sus manos, apreciado lector, y muy en particular para todos cuantos se dedican a la Administración local, tanto por la elemental interrelación existente tanto entre competencias y recursos financieros para su gestión como por los perniciosos efectos de la ruptura de tal ecuación.

El rigor técnico, la altura científica, su carácter crítico y constructivo, fueron apreciados por el prestigioso jurado del Fernando Albi encargado de discernir el otorgamiento de estos premios. Cualquiera que se acerque a esta obra podrá juzgar por sí mismo al internarse en su lectura y estudio; pero cuenta con un revelador dato previo, del que no dispuso el jurado, puesto que conoce al autor, Don Manuel Medina Guerrero, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla y actual director de la Fundación Democracia y Gobierno Local, editora, entre otras, de la revista *Cuadernos de Derecho Local* y de la colección “Serie claves del gobierno local”.

Esta cualificada y dual dedicación profesional permite a Medina Guerrero adentrarse, con total solvencia, en el estudio del marco constitucional y en el de la normativa del régimen local, configuradores del sistema de garantías frente a posibles alteraciones del ámbito competencial local.

Estimando improcedente, por mi parte, una exposición más extensa, indicaré escuetamente que Medina Guerrero analiza el llamado “principio de conexión” entre la competencia y el gasto, así como la proyección y funcionamiento de tal principio en los supuestos de modificación del régimen competencial local, tanto en sentido descendente, esto es, cuando en virtud de transferencia, delegación o encomienda de gestión, se incrementan las competencias locales, como en sentido ascendente, cuando se reducen dichas competencias locales, como ocurre con la asunción de competencias provinciales por las comunidades autónomas. En el primer supuesto, aquel principio exige, con finalidad protectora, la correspondiente dotación de recursos. En el segundo, en cambio, no podrá darse la inversa dotación a favor de las comunidades autónomas, si ello implica desnaturalizar recursos propios en virtud de derecho estatal para convertirlos en recursos autonómicos.

Obras como ésta justifican cumplidamente la convocatoria de los Premios Fernando Albi y contribuyen muy eficazmente al fortalecimiento de los entes locales como agentes de democracia y descentralización del poder, como quiere la Carta Europea de la Autonomía Local. Con seguridad, quien se acerque a este libro obtendrá de su lectura abundante fruto.

José Joaquín Ripoll Serrano
*Presidente de la Excelentísima
Diputación Provincial de Alicante*

AfK	<i>Archiv für Kommunalwissenschaften</i>
AöR	<i>Archiv des öffentlichen Rechts</i>
BverfGE	Decisiones del Tribunal Constitucional Federal alemán
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local
DA	<i>Documentación Administrativa</i>
DÖV	<i>Die Öffentliche Verwaltung</i>
DVBI	<i>Deutsches Verwaltungsblatt</i>
JuS	<i>Juristische Schulung</i>
LHL	Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales
LOFCA	Ley orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas
LOTC	Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional
LPA	Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local
LTPP	Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos
NJW	<i>Neue Juristische Wochenschrift</i>
NZW	<i>Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht</i>
OJZ	<i>Österreichische Juristen-Zeitung</i>
QDL	<i>Cuadernos de Derecho Local</i>
RAAP	<i>Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública</i>
RarAP	<i>Revista Aragonesa de Administración Pública</i>
REAL	<i>Revista de Estudios de la Administración Local</i>
REALA	<i>Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica</i>
REDA	<i>Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo</i>

REDC	<i>Revista Española de Derecho Constitucional</i>
REDF	<i>Revista Española de Derecho Financiero</i>
REGAP	<i>Revista Galega de Administración Pública</i>
REL	<i>Revista de Estudios Locales (Cunal)</i>
REVL	<i>Revista de Estudios de la Vida Local</i>
RHL	<i>Revista de Hacienda Local</i>
RVAP	<i>Revista Vasca de Administración Pública</i>
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TRRL	Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local
VVDStRL	<i>Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehre</i>
ZfG	<i>Zeitschrift für Gesetzgebung</i>
ZÖR	<i>Zeitschrift für öffentliches Recht</i>

1. La regla general de distribución de las cargas financieras en los estados políticamente descentralizados: el principio de conexión entre las competencias y el gasto

1.1. El reparto del gasto en el marco de la Constitución financiera

La configuración de todo Estado políticamente descentralizado depende, esencialmente, del modo en que aborda y resuelve la distribución de los siguientes asuntos entre sus diferentes niveles de gobierno: la atribución de las tareas públicas, la asignación de los costes económicos que conlleva el desempeño de tales tareas y, por último, el reparto de los ingresos que genera el Estado en su conjunto. Se trata de un triple orden de interrogantes al que se debe hacer frente determinando, respectivamente, el sistema de distribución de competencias, el sistema de reparto de las cargas financieras y, en fin, el sistema de financiación de los diversos niveles de gobierno. En principio, desde la perspectiva del Derecho público, el problema del reparto competencial constituye la primera cuestión a resolver, puesto que únicamente cuando se efectúa dicho reparto se está en condiciones de realizar una adecuada distribución de los ingresos y de las cargas financieras.¹ Bajo este prisma, puede afirmarse que las fórmulas de distribución de los recursos y de las cargas financieras no están, en última instancia, sino al servicio del propio reparto competencial, cuya preservación pretenden asegurar. Y, sin embargo, por más que resulte aceptable esta condición prioritaria del reparto competencial, no puede en modo alguno infravalorarse la relevancia que estas últimas tienen en el correcto desenvolvimiento de los estados políticamente descentralizados. En puri-

1. Werner Heun: "Strukturprobleme des Finanzausgleichs", págs. 207-208.

dad, estos tres órdenes de cuestiones se hallan en una estrecha interdependencia recíproca: el reparto de las tareas únicamente puede acometerse eficazmente si se atiende a la distribución de los gastos e ingresos; y, paralelamente, esta última sólo puede emprenderse a la luz del reparto competencial.²

Sin embargo, mientras que la transcendencia del sistema de distribución de los ingresos queda, por lo general, debidamente reafirmada por el suficiente tratamiento que reciben tanto en el Derecho positivo como en la literatura científica, es muy frecuente que se soslaye en los estados políticamente descentralizados el papel crucial que el reparto de las cargas financieras desempeña en el funcionamiento de los mismos. Y puesto que esta carencia se hace sentir especialmente en nuestro Estado de las autonomías, no resulta inoportuno comenzar destacando la importancia del reparto de las cargas financieras, tan a menudo silenciada. Y es que, en efecto, este reparto es un “presupuesto fundamental de un orden financiero racional”,³ dada la indisociable vinculación material y jurídica que existe entre competencias, gastos e ingresos.⁴ Pues, como es palmario, la necesidad de gasto de un nivel de gobierno depende del contenido y extensión de las competencias que debe desempeñar; y a ella debe ajustarse el reparto de los ingresos. El orden lógico en que se manifiesta esta interrelación es, por lo demás, evidente: la atribución de *competencias* determina los *gastos* necesarios, que por su parte sirven a su vez de base para un adecuado reparto de los *ingresos*.⁵ Por eso se ha afirmado que, cuando una competencia no es financiada completamente mediante los recursos propios del nivel de gobierno titular de la misma, sino que precisa los provenientes de otro, esto revela que hay un incorrecto reparto de los ingresos en el seno del Estado en su conjunto y que, por ende, existe un problema que afecta al mismo sistema de financiación de dicho Estado.⁶

2. Werner Heun: “Die Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, ländern und Gemeinden als Aufgabe einer Reform der Finanzverfassung – Probleme und Risiken”, pág. 1021.

3. Vogel; Kirchhof: Comentario al artículo 104 a de la Ley Fundamental de Bonn, en *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, número marginal 10, pág. 11.

4. Werner Heun: “Die Zusammenhang der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, ländern und Gemeinden als Aufgabe einer Reform der Finanzverfassung – Probleme und Risiken”, pág. 1021.

5. Ulrich Häde: *Finanzausgleich*, págs. 1-2; Friedrich Schoch; Joachim Wieland: *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte Aufgaben*, pág. 38.

6. Juicio de Michael Bothe que formuló con alcance general para el conjunto de los estados federales (véase *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, pág. 233). Y es

Por lo general, las reglas conforme a las cuales se reparten las cargas financieras entre los integrantes de los estados políticamente descentralizados se estructuran sobre el que se ha dado en denominar “principio de conexión” entre las competencias y el gasto:⁷ los costes que acarrea el desempeño de una tarea deben ser sufragados con los recursos propios del ente que ostenta la competencia.⁸ Se trata de un principio que se recoge expresamente en el primer apartado del artículo 104 a de la Ley Fundamental de Bonn –precepto que se introdujo en la reforma constitucional de 1969–, pero no lo vincula con el nivel local de gobierno: “El Bund y los *Länder* asumen por separado los gastos que resultan del cumplimiento de sus tareas, siempre que la presente Ley Fundamental no disponga otra cosa.” Y puesto que en los casos de delegación competencial el ente delegante sigue ostentando la titularidad de la competencia y conserva la capacidad decisoria fundamental sobre la misma, el segundo apartado del mencionado artículo 104 a de la Ley Fundamental añade: “Cuando los *Länder* actuaren por delegación del Bund, éste asumirá los gastos que de ello resulten.”⁹ En consecuencia, por más que un sector de la doctrina se haya esforzado en inferir del citado artículo 104 a de la Constitución alemana una regla también aplicable a las corporaciones

asimismo una idea que Peter Pernthaler proyecta al caso austriaco, refiriéndola específicamente a la práctica de la asunción por parte de un nivel de gobierno de los gastos de otro (*Kostenübernahme*). En su opinión, una duradera y apreciable “asunción de costes” pone de manifiesto, en el plano funcional, que existe un error imánante en el sistema de reparto de los recursos en el conjunto del Estado, ya que permite a un nivel de gobierno financiar, además de sus propias competencias, tareas ajena [Raumordnung und Verfassung (1), pág. 308, nota 1894].

7. Véase, con alcance general, Jean Anastopoulos: *Les aspects financiers du fédéralisme*, pág. 25 y ss.

8. La aparente sencillez del principio se complica en aquellos ordenamientos en que el sistema competencial no se articula mediante la adscripción de enteras materias en exclusiva a cada nivel de gobierno, sino repartiendo entre ellos diversas funciones sobre una misma materia. Pues, como mínimo, aquí debe resolverse a qué función debe anudarse la carga financiera. Dado que éste es un asunto puramente tangencial al objeto nuclear de estas páginas, bastará reseñar al respecto que la tendencia general es conectar el deber de gasto con las competencias administrativas.

9. Excluyendo los llamados “gastos administrativos” (*Verwaltungsausgaben*), toda vez que el apartado quinto del artículo 104 a –que opera como *lex specialis* frente al apartado primero– establece lo siguiente: “El Bund y los *Länder* asumen los gastos administrativos de sus servicios respectivos y son responsables recíprocamente de una administración ordenada. La regulación se hará por una ley federal que requiere la aprobación del Bundesrat.” Así pues, la obligación del Bund de hacer frente a los gastos de los *Länder* en los supuestos de delegación competencial sólo se extiende a los llamados “gastos finalísticos” (*Zweckausgaben*), esto es, a los que se derivan de la actuación administrativa (Véanse Stefan Mückl: *Finanzverfassungsrechtlicher Schutz...*, pág. 196; Schoch; Wieland: *Finanzierungsverantwortung...*, pág. 130; Georg Trapp: *Das Veranlassungsprinzip in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland*, pág. 45).

locales, lo cierto es que, generalizadamente, la vigencia del principio de conexión en la esfera del nivel local de gobierno se entiende reconocida, no en la propia Constitución federal, sino en las constituciones de los diferentes *Länder*.¹⁰

A escala constitucional, el principio también se halla consagrado en Austria. El § 2 de la Ley constitucional financiera, de 21 de enero de 1948, aún vigente, ya lo estableció explícitamente, proyectándolo, además, a todos los niveles de gobierno: “El Bund y los restantes entes territoriales asumen el gasto que resulte de la ejecución de sus tareas, en tanto la legislación competente no determine otra cosa.” La protección que el precepto brinda al nivel local de gobierno es, sin embargo, sólo relativa, ya que en el mismo las entidades locales asumen una posición dual: por un lado, parte de la paridad de éstos con los otros niveles de gobierno (“El Bund y los restantes entes territoriales”); pero, por otro lado, es el único que en esta materia puede verse determinado por una decisión ajena, al quedar en manos del legislador ordinario competente (Bund o *Länder*) apartarse de la regla general.

Ahora bien, aun cuando el principio no se haya recogido de forma expresa en los textos constitucionales, a menudo se entiende implícitamente asumido por ellos.¹¹ De ahí que en países como Alemania, en donde al principio no estaba incorporado con alcance general de forma expresa, su eventual formulación se calificase de “tautología”, de “perífrasis del *suum cuique*”;¹² y que, una vez consagrado formalmente en la Constitución, se considerase que sólo venía a poner de manifiesto “algo evidente”,¹³ pues ya con anterioridad la percepción de que los gastos debían seguir a las competencias era una idea que más bien se daba por supuesta.¹⁴ Y así sería ratificado por el Tribunal Constitucional federal alemán inmediatamente después de incorporarse el artículo 104 a la Ley Fundamental con la reforma constitucional de 1969, al afirmar que su apar-

10. Consultese, por ejemplo, Werner Patzig: “Die Lastenverteilung im Bereich der kommunalen ‘Fremdverwaltung’”, *passim*; Utz Schlesky: “Gemeindefreundliches Konnektätsprinzip”, pág. 721; Schoch; Wieland: *op. cit.*, pág. 90.

11. Jean Anastopoulos: *op. cit.*, págs. 26-28.

12. Karl M. Hettlage: “Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung”, pág. 18.

13. Hans Herbert von Arnim: “Finanzzuständigkeit”, pág. 991.

14. Vogel; Kirchhof: Comentario al artículo 104 a de la Ley Fundamental de Bonn, en *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, *cit.*, número marginal 1, pág. 3. Consultese, además, Friedrich Schoch: *Verfassungsrechtlicher Schutz...*, *op. cit.*, págs. 175-177.

tado primero tenía “el significado de una regla general del reparto de cargas que determina en su totalidad la relación entre el *Bund* y los *Länder*”, y que su positivación expresa sólo implicaba “una aclaración”.¹⁵

En definitiva, como se cuidó de subrayar un sector de la doctrina alemana, puede considerarse la expresión de un criterio inmanente al principio federal.¹⁶ Al fin y al cabo, el principio de conexión cumple la función esencial de garantizar y estabilizar el sistema de distribución de competencias trazado en la Constitución.¹⁷ No puede, en consecuencia, ser motivo de extrañeza que también quepa identificar en la experiencia austriaca muestras de esta aceptación –por así decir– “natural” o “espontánea” del principio. Así es; a pesar de que la Ley constitucional financiera de 1922 no incorporaba expresamente el “principio de soportar los propios costes”,¹⁸ el Tribunal Constitucional lo consideró inmediatamente anclado en el “principio federal” y acorde con el sentido de la Constitución financiera, que carecería de sentido sin tal relación entre los gastos y el reparto de los ingresos impositivos regulado en la Ley constitucional financiera.¹⁹

Como a nadie se le oculta, resulta plenamente lógico, como regla general, que cada ente dotado de autonomía sólo deba asumir los gastos que entrañen sus propias decisiones. O para decirlo con otros términos: “Aquel que determina o decide sobre el desempeño de una tarea debe también soportar y responsabilizarse de la carga de su financiación.”²⁰ Y es que, como señaló la Comisión Troeger al defender su consagración explícita en la reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 1969 (artículo 104 a), este principio incorpora la reconocida exigencia económico-administrativa de reunir en una sola mano la competencia sobre las tareas y la res-

15. BVerfGE 26, 338 (390).

16. Hans-Uwe Erichsen: *Die Konnexität von Aufgabe und Finanzierungskompetenz im Bund-Länderverhältnis*, pág. 16.

17. Hans Günter Henneke: “Finanzierungsverantwortung im Bundesstaat”, pág. 716.

18. A menudo, en Austria se designa así (*Grundsatz eigener Kostentragung*) al principio consagrado en el § 2 de la Ley Constitucional Financiera de 1948. Véase, por ejemplo, Dieter Bös: *Das Finanzsystem*”, pág. 718; Herbert Haller: “Grundsätze der Finanzverfassung in Österreich”, pág. 113; Pfaundler: *Die Finanzausgleichsgesetzgebung 1948/58*, 1958.

19. VfGH Erk. Slg 935/1928. Sentencia que, además, vino a vincular la carga financiera con el ente que ostentase la competencia de ejecución en la materia concernida. Referencias a esta resolución pueden encontrarse en Felix Ermacora: *Über die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG*, pág. 10; Hengstschläger; Janko: “Der Finanzausgleich im Bundesstaat”, pág. 191; y Peter Pernthaler: *Raumordnung und Verfassung*, pág. 308, nota 1.892.

20. Georg Trapp: *Das Veranlassungsprinzip in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland*, pág. 117.

ponsabilidad sobre los gastos: "El ente territorial al que se atribuye el desempeño de una determinada tarea debe también soportar la responsabilidad de su financiación, porque el modo en que se ejercitan las tareas contribuye a determinar el volumen de los medios presupuestarios que han de emplearse al respecto."²¹

El sentido profundo del principio reside en la conveniencia de que se asegure la plena congruencia entre la responsabilidad de la decisión y la "carga del gasto", de tal modo que se garantice que las consecuencias de las decisiones que adopte un ente les afecten también desde el punto de vista financiero.²² Siendo éste el presupuesto lógico del principio, va de suyo que una de sus proyecciones más inmediatas consiste en la prohibición de que un determinado nivel de gobierno puede adoptar decisiones sobre los gastos de otro. Y así, para decirlo sin circunloquios, el principio de conexión prohíbe a todo nivel de gobierno imponer a otro la financiación de sus competencias,²³ puesto que, como hemos reseñado, este principio exige que sea el ente titular de la competencia, en cuanto ostenta el poder decisorio sobre la concreta materia afectada, el que haga frente con sus propios ingresos a los gastos derivados de su ejercicio. Ni la federación ni los estados pueden, por tanto, a la luz del principio de conexión, exigir a la Administración local que contribuya a financiar competencias de los primeros.²⁴ Pues, de acuerdo con el principio tantas veces reiterado, los entes locales deben "responder financieramente de los gastos que han causado mediante una decisión sustantiva propia –pero estrictamente sólo de éstos".²⁵ Pero, además, para asegurar que un nivel de gobierno no pueda decidir sobre los gastos de otro, buena parte de las constituciones de los *Länder* han incorporado expresamente como manifestación del

21. El fragmento del Informe de la Comisión Troeger aparece transcrita en Friedrich Schoch; Joachim Wieland: *op. cit.*, pág. 128.

22. Stefan Mückl: *Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung*, pág. 81. Aspecto que ha sido apuntado por F. Gil Jiménez a propósito de nuestras corporaciones locales: "Reflexiones sobre la regulación de la hacienda local", pág. 608.

23. En esta línea, el Tribunal Constitucional Federal alemán, ya en la Sentencia de 15 de julio de 1969, tuvo la ocasión de afirmar que es contrario al principio de conexión "que se impongan al Land gastos para el desempeño de tareas del Bund" [BVerfGE 26, 338 (390)]. Sobre la imposibilidad derivada del principio de conexión de que un nivel de gobierno imponga a otro sus gastos, consultese H. H. von Arnim: "Finanzzuständigkeit", pág. 993, y Ulrich Häde: *Finanzausgleich*, pág. 48.

24. Prohibición de que el Bund imponga tal financiación a la Administración local que se ha fundamentado en el propio artículo 104 a de la Ley Fundamental; véase Stefan Mückl: *Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung*, pág. 162.

25. Stefan Mückl: *Finanzverfassungsrechtlicher Schutz...*, pág. 147.

principio de conexión la exigencia de que, cuando se pretenda imponer a los entes locales nuevas tareas que entrañen gastos, la delegación competencial sólo será posible si se resuelve al mismo tiempo la cuestión de los costes.²⁶ Se trata en definitiva de evitar “la creación de tareas a cargo de cajas ajenas”.²⁷

En última instancia, el mandato de conexión entre competencias y gastos enraíza en el principio democrático: la indisoluble relación que media entre la legitimación democrática, por una parte, y la responsabilidad y control democráticos, por otro lado, reclama que, en lo esencial, la decisión material y la responsabilidad financiera residan en un solo nivel de gobierno.²⁸ Pues a nadie se le oculta que el elector sólo está en condiciones de controlar eficazmente una política de gasto si el ente responsable de la misma no se halla condicionado por decisiones ajenas.²⁹

1.2. El sentido del principio de conexión en los casos de modificación del régimen competencial. Su función protectora del nivel local de gobierno

En el funcionamiento lógico del principio de conexión, cualquier transformación que se realice en el estatus competencial ha de conducir ineludiblemente a una modificación de las cargas financieras, pasando el nuevo titular de la tarea a soportar unos gastos de los que, paralelamente, se ve liberado el ente que efectúa la transferencia o delegación competencial. Y, naturalmente, para que en la práctica sea operativo el principio de conexión –y se respete, por tanto, la prohibición de que un nivel de gobierno pueda tomar decisiones sobre los gastos de otro–, puede ser imprescindible acometer un ajuste del reparto de los ingresos para adecuarlo a la nueva distribución de las cargas financieras. Por eso, cabría sostener que la atribución de competencias que impliquen gastos reclama

26. Stefan Mückl: *Finanzverfassungrechtlicher Schutz...*, pág. 81.

27. Schoch; Wieland: *Finanzierungsverantwortung...*, pág. 157.

28. Stefan Mückl: *Finanzverfassungsrechtlicher Schutz...*, págs. 146-147. Asimismo, conecta el principio de conexión con el principio democrático Paul Kirchhof: *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis* (G. Püttner, Hrsg.), 1985, pág. 14 (esta última referencia la he tomado de Schoch; Wieland: *Finanzierungsverantwortung...*, pág. 39).

29. A propósito de esta fundamentación del principio de conexión en el principio democrático en la esfera local, consultese Paul Kirchhof: “Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs”, págs. 9-10.

del nivel de gobierno que *decide* el cambio del régimen competencial que compense al nuevo titular por los costes de la competencia transferida,³⁰ satisfaciéndose así el “principio de congruencia entre gastos e ingresos” que estructura las relaciones financieras en los estados políticamente descentralizados.³¹ Consiguientemente, desde esta perspectiva, la atribución de nuevas tareas o la ampliación de las que ya desempeña un ente territorial debería tener como consecuencia la mejora de sus ingresos,³² encargándose el nivel de gobierno que acuerda la modificación del estatus competencial de acordar las medidas pertinentes a tal objeto. Comoquiera que sea, lo que conviene destacar es que esta compensación por parte del nivel de gobierno que ha decidido la alteración competencial no supone ningún menoscabo del principio de conexión, ya que el ente que recibe la competencia no se ve liberado del deber de soportar sus cargas financieras; antes al contrario, el deber de compensar viene a posibilitar el cumplimiento efectivo del principio: al fin y al cabo, tal compensación pasa a integrar los *recursos propios* del nuevo titular de la competencia. En resumidas cuentas, el “principio de congruencia entre gastos e ingresos” exige que se reajusten los ingresos al nuevo nivel de las cargas financieras, facilitándose de este modo el cumplimiento efectivo del principio de conexión.

Pues bien, la observancia de este “principio de congruencia entre gastos e ingresos” no plantea problemas en el supuesto *natural* o *más habitual* de modificación del régimen competencial, a saber, aquel en que la transferencia o delegación de competencias se efectúa de “arriba hacia abajo” y se realiza a iniciativa de un nivel de gobierno “superior” que tiene cierta capacidad de determinación del ámbito competencial del “inferior”. Pues, por lo general, en estos casos de transferencias en sentido descendente, el ente que transfiere la competencia es, al tiempo, constitucionalmente responsable –en todo o en parte– de la financiación del nuevo titular de la misma; razón por la cual está obligado *ope Constitutionis* a dotar

30. Véase Vogel; Kirchhof: *op. cit.*, número marginal 65, pág. 35. Por lo que hace a las transferencias a las entidades locales, véase Stefan Mückl: “Kommunale Selbstverwaltung und aufgabengerechte Finanzaustattung”, pág. 843. También esta exigencia se ha derivado del “principio de conexión” que rige las relaciones entre el Bund y los *Länder* (artículo 104 a de la Ley Fundamental), de tal modo que el primero está asimismo obligado a una compensación de los costes cuando transfiere competencias a los *Länder* (Friedhelm Hufen: “Aufgabenentzug durch Aufgabenüberlastung”, pág. 279).

31. Sobre este principio, consúltese Hans Herbert von Arnim: “Finanzzuständigkeit”, pág. 990.

32. Friedrich Schoch: *Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie*, pág. 103.

a éste de los recursos adicionales que le permitan hacer frente a las nuevas competencias. Ha de proceder, en consecuencia, a un reajuste de los ingresos; reajuste que debe reflejarse en el sistema de financiación del ente que recibe la transferencia, incorporándose de forma estable en alguna de las fuentes de ingresos integrantes de dicho sistema.

Ahora bien, más allá de este compromiso constitucional genérico del ente “superior” de garantizar la suficiencia financiera de los “inferiores”, también es posible que la Constitución, a fin de asegurar materialmente la realización del principio de conexión,³³ contemple algún especial mecanismo financiero para los concretos supuestos de alteraciones competenciales en sentido descendente. En comparación con los ordenamientos que sólo protegen la suficiencia financiera “global” de los entes subcentrales, la inclusión de estas garantías específicas del principio de conexión refuerza sobremanera la posición de aquéllos en el conjunto del Estado,³⁴ y señaladamente la de los entes locales. Pues, como a nadie se le oculta, en el juego de las relaciones entre los niveles central, regional y local de gobierno, este último desempeña con toda evidencia el papel más débil; de tal manera que pocas dudas hay que albergar acerca de que precisa una eficaz protección constitucional frente a las alteraciones competenciales y el reparto de los medios financieros.³⁵ Pero más adelante habremos de volver sobre las ventajas que estas garantías financieras específicas

33. Friedrich Schoch: “Finanzverantwortung beim kommunalen Verwaltungsvollzug bundes- und landesrechtlich veranlaßter Ausgaben”, pág. 260.

34. Debe notarse que, aun cuando el principio de conexión carezca de un expreso anclaje constitucional, se asume con entera naturalidad que la normativa infraconstitucional establezca tales garantías específicas. Así, pese a que la Constitución de Weimar no consagrase el reiterado principio, muy pronto se reguló este asunto para los casos de transferencias del Reich a los *Länder* o a la Administración local. En efecto, el artículo 52.1 de la Ley de impuestos de los *Länder*, de 30 de marzo de 1920, estableció al respecto: “Cuando el Reich atribuya nuevas tareas a los *Länder* o a los municipios (mancomunidades de municipios), debe regularse legalmente la participación del Reich en los costes.” Y, de forma mucho más terminante, el artículo 59.1 de la Ley de ajuste financiero, de 23 de junio de 1923, impuso sobre el particular: “El Reich sólo puede atribuir a los *Länder* o a los municipios (mancomunidades de municipios) nuevas tareas, si al mismo tiempo procura la puesta a disposición de los medios necesarios”. No obstante, la eficacia real que tuvo este artículo 59.1 de la Ley de ajuste financiero fue reducida en relación con la Administración local, puesto que, al sólo reconocerse a la norma un carácter programático, se entendía que el legislador disponía de un amplio margen de maniobra para determinar el alcance exacto de dicha obligación (Stefan Mückl: *Finanzverfassungsrechtlicher...*, págs. 33 y 148).

35. Se trata de una aseveración vertida por Friedrich Schoch para el caso alemán pero que es, muy probablemente, extensible a la generalidad de los estados políticamente descentralizados, y sin duda resulta aplicable al Estado de las autonomías (véase “Die Dogmatik zum finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung”, pág. 225).

cas del principio de conexión muestran en relación con las reglas reguladoras en su conjunto del sistema hacendístico local.

Bástenos ahora con reseñar que, dado el funcionamiento del “principio de conexión” en los supuestos habituales de transferencias competenciales en sentido descendente, se hace evidente que el mismo desempeña una importante función protectora del nivel de gobierno local.³⁶ Puesto que el ámbito competencial de los entes locales dista mucho de estar perfilado en los textos constitucionales, y, por ende, su configuración última queda en manos del legislador federal o –más frecuentemente– del legislador estatal, el “principio de conexión” impide que estos legisladores puedan imponerles nuevas tareas sin que se vean acompañadas de los recursos pertinentes. Su finalidad esencial no es otra, pues, que asegurar desde el punto de vista financiero la autonomía local, esto es, mantener las bases financieras precisas para que los entes locales puedan llevar a cabo una suficiente actividad autónoma desempeñada bajo su propia responsabilidad.³⁷ Por lo tanto, cuando se produce una modificación de la situación competencial en sentido descendente, el funcionamiento del principio de conexión conduce al planteamiento de la siguiente alternativa: o bien el nivel de gobierno que impone la alteración competencial (*Bund y Länder; Estado y comunidades autónomas*) asegura la financiación del coste de las nuevas competencias, en cuyo caso –como veremos con más detalle a lo largo del trabajo– queda preservada la autonomía local; o bien deja sin resolver la cuestión financiera, y en tal hipótesis el nivel de gobierno que decide la transferencia o la delegación debe dispensar a las entidades locales lo que reclamaría como obvio para sí mismo, a saber, la posibilidad de renunciar a la competencia.³⁸ Sólo, pues, las modificaciones competenciales voluntariamente aceptadas por los entes locales permitirían liberar al nivel de gobierno “superior” de su obligación de hacer frente a la pertinente carga financiera.

Naturalmente, esta función protectora del nivel de gobierno que ocupa la posición “más débil” en la arquitectura constitucional no se

36. Destacan esta función garantizadora de la autonomía local Stefan Mückl: “Kommunale Selbstverwaltung und aufgabengerechte Finanzaustattung”, pág. 843; Schoch; Wieland: *op. cit.*, pág. 157

37. Sobre esta función protectora de la Administración local, puede consultarse Stefan Mückl: “Kommunale Selbstverwaltung und aufgabengerechte Finanzaustattung”, pág. 843; Friedrich Schoch: *Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie*, págs. 163-165.

38. Schoch; Wieland: *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben*, pág. 107.

plantea en iguales términos cuando las alteraciones competenciales tienen un sentido ascendente: es el nivel de gobierno “superior” quien impone al nivel “inferior” que le transfiera una competencia que hasta entonces éste venía desempeñando. Ni la modificación del estatus competencial es responsabilidad del ente que transfiere, puesto que no ha adoptado la decisión, ni éste es el constitucionalmente responsable de la financiación del nuevo titular de la competencia.³⁹ En estas circunstancias, como comprobaremos en su momento, el principio de conexión no tiene por qué conducir siempre y necesariamente a una estricta congruencia entre los gastos y los ingresos, so pena de someter, en caso contrario, al sistema de autonomías territoriales al riesgo de una eventual desestabilización.

39. Salvo el caso absolutamente excepcional del régimen de concierto, una vez extinguido el modelo de hacienda confederal, es enteramente ajeno al actual federalismo fiscal que el nivel de gobierno “inferior” sea el responsable de la financiación del “superior”.

2. El reparto de las cargas financieras entre la Administración local y los restantes niveles de gobierno en el Estado de las autonomías. Su tratamiento en el marco normativo general

2.1. Una somera aproximación al tratamiento de la cuestión en la normativa preconstitucional

Antes de entrar directamente en materia para comprobar cómo el Derecho vigente aborda y resuelve el problema de la cobertura financiera de los servicios que, ya por transferencia, delegación o encomienda, se adscriben a los entes locales, parece conveniente dedicar siquiera unas pocas páginas al examen de los antecedentes históricos. Pues –cabe ya adelantar–, pese a que las principales líneas evolutivas trazadas por nuestro Derecho al respecto se han producido en etapas escasamente atentas a la autonomía local, lo cierto es que la solución que terminó fraguándose en el plano normativo fue notablemente garantista en relación con el nivel local de gobierno. Y, de hecho, como tendremos oportunidad de analizar con más detenimiento en el lugar adecuado, alguna norma básica hoy vigente puede considerarse heredera directa de alguno de esos precedentes. Pero de aquella norma básica ya tendremos ocasión de ocuparnos. Ahora lo que corresponde es emprender sin más dilaciones la anunciada incursión histórica.

Y, para comenzar, resulta ineludible traer a colación la práctica que, siguiendo a Morell Ocaña, podemos calificar como *cargas*; una fórmula cuya utilización empezó a hacerse habitual en la praxis político-administrativa a lo largo del siglo xix. Y entendemos por *cargas* en este contexto las “encomiendas de una gestión administrativa fragmentaria de

competencias meridianamente estatales en cuyo ejercicio colaboran de modo forzoso por imposición de la ley las corporaciones locales";⁴⁰ o, definido en términos más concisos y exactos, se entiende por *carga* el "deber jurídico de gestionar y financiar obras y servicios de real competencia estatal".⁴¹ Se ha tratado, en efecto, de una práctica tradicional en las relaciones entre la Administración periférica estatal y la Administración local la de "imputar el costeamiento o financiación de los servicios estatales en el territorio a los entes locales (municipios y diputaciones provinciales), disociando de esta forma la titularidad de los servicios de su real gestión y financiamiento por las entidades locales".⁴² Así, pues, con frecuencia, más allá de lo establecido en el marco normativo general regulador de la Administración local, el Estado hacía recaer sobre ésta la gestión material de un servicio y la correspondiente carga financiera, sin que aquél perdiera, obviamente, ni su titularidad ni la capacidad decisoria sobre el mismo. Como acertadamente ha apuntado Bassols Coma refiriéndose a los boletines oficiales de la provincia, las diputaciones asumían su edición "a modo de una delegación, encomienda o asignación de servicios *praeter o extra legem*".⁴³ Comoquiera que sea, la práctica entrañaba una nítida inobservancia o desconocimiento del principio de conexión entre competencias y gastos.

Por lo demás, estas cargas encontraban en la esfera provincial un terreno especialmente abonado para su florecimiento. Por una parte, la especial indeterminación de que adolecían las leyes provinciales al deslindar las competencias periféricas y las propias de la provincia en cuanto entidad local, y, por otro lado, el control que ejercía el gobernador sobre el aparato de las diputaciones, fueron factores que favorecieron singularmente la expansión de esta práctica en el ámbito provincial.⁴⁴ A la vista de estos precedentes, no debe de ser causa de sorpresa que fuera precisamente en la normativa reguladora de las provincias cuando, por vez primera de modo decidido, se abriera paso expresamente la exigencia de

40. L. Morell Ocaña: *La delegación entre entes en el Derecho público español*, págs. 62-63.

41. L. Morell Ocaña: *La delegación...*, pág. 70.

42. M. Bassols Coma: "Dictamen: Sobre las diputaciones provinciales y el régimen jurídico de los boletines oficiales de las provincias", pág. 502.

43. M. Bassols Coma: *op. cit.*, pág. 513.

44. M. Bassols Coma: *op. cit.*, pág. 502.

anudar las alteraciones competenciales a la pertinente contribución económica.⁴⁵ Fue, en efecto, el Estatuto provincial, aprobado por el Real decreto de 20 de marzo de 1925, el que dio el primer paso en esta dirección,⁴⁶ al imponer dicha contribución reiteradamente. Así, en su artículo 113 se prevé la posibilidad de que se traspase a las diputaciones –a petición de éstas– determinados canales, pantanos, puertos, carreteras, etc., pero se garantiza a continuación:

“El traspaso de las obras indicadas en este artículo, o el de cualesquiera otras, supone el de los correspondientes medios económicos, conforme a lo dispuesto en el artículo 229 de esta ley.

“El Estado fiscalizará la inversión de los medios económicos con que contribuya al sostenimiento de las obras y servicios que traspase a las diputaciones.”

Por su parte, el artículo 228 contempla la hipótesis de que una diputación “solicite y obtenga” el traspaso de obras públicas o de establecimientos de beneficencia, sanidad o instrucción pública “que hayan estado o estén a cargo de la Administración del Estado”, requiriéndose en tal caso que el Estado fije los “recursos del presupuesto que hayan de remunerar dichas obras y servicios, señalando las condiciones a que deban sujetarse sus auxilios y subvenciones”. Y, en fin, el determinante artículo 229 dispuso lo siguiente:

“El régimen de compensación económica entre el Estado y las corporaciones provinciales, cuando se acuerde el traspaso de obras, establecimientos o servicios públicos, se determinará en cada caso, fijándose el coeficiente de auxilio por el Estado, en atención a los beneficiarios generales y locales que proporcionen dichas obras y servicios y en la cuantía precisa para asegurar la efectividad del traspaso.

45. Cierta es que en el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 ya se aprecia cierta reacción contra las *cargas municipales*, pero es mucho más modesto, ya que se ciñó a regular las ya existentes sin imponer, en cualquier caso, su necesaria supresión. Así se desprende de su disposición transitoria novena: “Bajo la presidencia del subsecretario del Ministerio de la Gobernación se constituirá una comisión, integrada por representantes de todos los ministerios, y además por los directores generales de administración, propiedades e impuestos y sanidad, que en el plazo máximo de seis meses, a partir de la publicación de esta ley, hará la revisión de todas las cargas que por servicios de la Administración Central del Estado recaen actualmente sobre los ayuntamientos, y redactará las oportunas propuestas, indicando las cargas que deban desaparecer, las que proceda conservar y las que convenga modificar o reducir.”

46. La Exposición de motivos del Estatuto provincial se hace eco del proyecto de reforma de la hacienda provincial de Cambó, de 1922, en el que “las diputaciones eran liberadas de todas las cargas que sobre ellas echa el Estado, por razón de sus servicios [...]” (*Estatuto provincial*, Ed. Reus, Madrid, 1925, pág. 15).

“El coeficiente de auxilio por el Estado tendrá en los presupuestos de las diputaciones el carácter de ingreso ordinario exclusivamente afecto al sostenimiento o realización de las obras o servicios traspasados. El Estado podrá abonar dicho coeficiente mediante la cesión total o parcial de alguno o algunos de sus tributos.”

El Estatuto provincial venía, de este modo, a lanzar un ataque frontal –y ciertamente brillante– contra la tradicional práctica de las *cargas*, cuya ampliación hacía imposible dadas las cautelas introducidas a fin de evitar que pudieran crearse *nuevas cargas*. Por una parte, porque impedía que la ampliación competencial fuera decidida unilateralmente por el Estado, al requerirse la previa solicitud de la Diputación para que pudiera efectuarse el traspaso de las obras y los servicios públicos. Y, por otro lado –y, sin duda, lo más relevante a los efectos de este trabajo–, porque la alteración del ámbito competencial de las diputaciones ahora precisa –como se cuida de subrayar la exposición de motivos–, la “previa fijación por el Estado de un coeficiente de auxilio que les permita soportar la nueva carga”.⁴⁷ La posición de las diputaciones queda, en fin, plenamente blindada en el Estatuto provincial, puesto que se salvaguarda su suficiencia financiera,⁴⁸ al garantizarse “la cuantía precisa para asegurar la efectividad del traspaso” (artículo 229), y se apunta la vía a través de la cual el Estado podrá dar cumplimiento a su compromiso (“la cesión total o parcial de alguno o algunos de sus tributos”, dice el ya reiterado artículo 229).

Y aunque en el futuro no llegaría a alcanzarse la precisión y el rigor del Estatuto provincial, en los años sucesivos menudearían las referencias normativas tendentes a aligerar o neutralizar la práctica de las *cargas* en relación con todos los entes locales. Así, en la línea iniciada por el Estatuto, la Ley municipal de 31 de octubre de 1935 optó por cerrar completamente el paso a la posible creación de *nuevas cargas*, al exigir su artículo 109 la pertinente dotación económica en el caso de exigirse nuevos servicios a los municipios:

47. *Estatuto provincial, op. cit.*, págs. 11-12.

48. La Exposición de motivos también pondría el acento en esta cuestión: “[...] el Estatuto provincial descentraliza y ofrece ancha perspectiva para futuras descentralizaciones. En primer término, transfiere a las diputaciones la construcción y conservación de caminos vecinales, y con ella recursos no inferiores, por de pronto, a la suma que en dicho servicio invertía el Estado [...] Y el traspaso, lo repetimos, será doble: del servicio y de la hacienda precisa para dotarlo” (*Estatuto provincial, op. cit.*, pág. 11).

“En ningún caso se podrán establecer nuevos servicios que representen cargas económicas para los municipios, si no es por medio de una ley, en la cual se preverán los recursos económicos correspondientes.”

No tendría una larga continuidad, sin embargo, el precedente creado por el Estatuto provincial y la Ley municipal, puesto que el siguiente marco normativo general en materia local se inclinaría por permitir al Estado la instauración de nuevas cargas. Así fue; la Ley de bases del régimen local, de 17 de julio de 1945, no apuntaría a la total proscripción de que pudiera exigirse a la Administración local contribuir a la financiación de competencias estatales, sino que sólo conservó, en su base primera, la exigencia de que debía dictarse una ley para emprender esta práctica: “Sólo se podrá imponer por ley a los municipios y provincias obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar servicios de la Administración general.”⁴⁹ En contraste con esta permisividad hacia las *cargas futuras*, la base primera reaccionaba enérgicamente contra las *cargas ya existentes*, al imponer al Estado la tarea de descargar a las entidades locales de las obligaciones que, hasta la fecha, les había venido exigiendo: “A partir de primero de enero de mil novecientos cuarenta y seis, el Estado relevará a las corporaciones locales de las obligaciones de este carácter que pesan sobre ellas.” De la escasa operatividad que tuvo esta imposición da muestras el hecho de que el artículo 23.1 de la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial de régimen local, tuviera que volver a insistir en que, “para la efectividad de lo dispuesto en la base primera de la Ley de 17 de julio de 1945 [...], se procederá a desgravar a dichas corporaciones de aquellas atenciones desde primero de enero de 1968”, estableciendo acto seguido un procedimiento para llevar a cabo esta tarea.⁵⁰

Y junto a estas previsiones sobre las cargas relativas a todas las entidades locales, la Ley de bases de 1945, prosiguiendo la línea iniciada en el

49. En esta línea, el artículo 179 del Reglamento de las haciendas locales, de 4 de agosto de 1952, dispuso que “no se podrán establecer servicios, ni autorizar gastos que representen cargas económicas para los municipios y las provincias o determinen obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar atenciones de la Administración del Estado, sino por medio de una ley y carecerán de fuerza obligatoria cuando se implantaren sin esa solemnidad” (*vid. M. Bassols Coma: “Dictamen: Sobre las diputaciones provinciales...”,* pág. 102).

50. De acuerdo con su artículo 23.2: “Para el estudio y propuesta de las obligaciones que deban entenderse comprendidas en el apartado anterior, se constituirá una comisión mixta formada por representantes del ministerio interesado y de los de Hacienda y de la Gobernación, a los que se sumará otra representación de las corporaciones locales, constituida por los representantes de las mismas en el Fondo Nacional de las Haciendas Locales a que se refiere el artículo 10 de esta ley.”

Estatuto provincial, exigiría la imprescindible aportación económica estatal en caso de delegación de competencias a las diputaciones. Más concretamente, al regular en la base 41 las competencias provinciales, se apuntó como servicio de aquéllas el siguiente supuesto de delegación competencial:

“o) La ejecución de obras e instalaciones, o prestación de servicios, y el ejercicio de funciones administrativas de carácter estatal que fueren delegadas por el Gobierno, cuando su transcendencia sea predominantemente provincial y *siempre que se concedan simultáneamente los correspondientes recursos económicos.*”

Como es obvio, el Texto articulado y refundido de las leyes de bases del régimen local, aprobado por el Decreto de 24 de junio de 1955, también incorporaría esta recepción expresa del principio de conexión en los casos de ampliación del radio competencial provincial. Así, su artículo 243.o vendría a reproducir en términos literales lo dispuesto en la letra o) de la base 41 de la Ley de bases de 1945 en relación con la delegación de competencias.⁵¹ Pero es que, además, ésta sería también la fórmula asumida por el artículo 291 de dicho texto al regular los supuestos de traspasos de obras públicas a las diputaciones.⁵² Así es; tras mencionar en sus dos primeros párrafos las obras susceptibles de ser traspasadas, establecía el artículo 291.3 de la LRL:

“El traspaso de las mencionadas obras supone el otorgamiento de auxilio económico, cuyo coeficiente se fijará por el Estado atendiendo a los beneficios generales y locales que proporcionen las obras y servicios, y quedará afecto exclusivamente a éstos.”

Dos aspectos merecen subrayarse de este artículo 291.3. El primero, que la inexcusable aportación financiera estatal se concibe como condicionada: siguiendo el precedente del Estatuto provincial, los concretos medios entregados con ocasión del traspaso de la obra pública han de ser gastados precisamente en la misma. No es posible, pues, que la aportación

51. Dicho artículo 243.o establecía, en efecto: “La ejecución de obras e instalación o prestación de servicios y el ejercicio de funciones administrativas de carácter estatal que fueran delegadas por el gobierno, cuando su transcendencia sea predominantemente provincial y *siempre que se concedan simultáneamente los correspondientes recursos económicos.*”

52. El artículo 291 sigue muy de cerca lo ya dispuesto en el artículo 113 del Estatuto provincial respecto de estos traspasos de obras públicas. En cualquier caso, es difícil identificar alguna diferencia sustancial entre las delegaciones del artículo 243.o) y estos traspasos de obras (L. Morell Ocaña: *La delegación...*, pág. 78).

sirva para acrecentar, en su caso, el volumen total de la transferencia presupuestaria estatal dirigida a financiar indistintamente la generalidad de las competencias de las diputaciones. Y el segundo aspecto reseñable es que, apartándose en esta ocasión del precedente del Estatuto provincial, la aportación financiera estatal no está llamada a cubrir necesariamente la totalidad del gasto que pueda imputarse a la obra traspasada, sino que puede bastar con que la misma contribuya a aligerar parcialmente la carga financiera. Tal conclusión es la que cabe extraer de cotejar lo establecido en dicho artículo 291.3 con el artículo 229 del Estatuto provincial, que claramente sirvió de modelo. Aquél, ciertamente, reproduce la previsión de que ha de fijarse el “auxilio” estatal atendiendo a los beneficios generales y locales que proporcionen las obras y servicios traspasados, pero omite el último inciso del primer párrafo del artículo 229 del Estatuto, a saber, que el auxilio se fijaría “en la cuantía precisa para asegurar la efectividad del traspaso”.

Y, en fin, para terminar ya con las referencias a este Texto articulado de 1955, baste apuntar que el mismo, en lógica consonancia con lo dispuesto en la base primera de la Ley de 1945, no se opone frontalmente a la subsistencia de la práctica de las cargas, aunque pretende institucionalizar y encauzar normativamente su ejercicio exigiendo el dictado de una ley a tal objeto: “Sólo por medio de una ley –dispone su artículo 9– se podrán establecer servicios que representen cargas económicas para los municipios y las provincias o que determinen obligaciones que tengan por objeto costear o subvencionar atenciones de la Administración General del Estado.”

A la vista de esta normativa, el estado de la cuestión en los años cincuenta puede sintetizarse del siguiente modo: por una parte, se aprecia una clara tendencia a eliminar las tradicionales *cargas* preexistentes, pero sin cerrar por completo el paso a la posibilidad de que el Estado pueda imponer en lo sucesivo a los entes locales la financiación de sus competencias, aunque pretende racionalizarse su práctica imponiendo una reserva de ley en la materia. Y, por otro lado, y circunscrito exclusivamente al ámbito de las relaciones con las provincias, se sujeta el traspaso de determinadas obras públicas y la delegación de competencias a la obligada financiación por parte del Estado. Y cualquiera que fuese el alcance exacto de esta obligación, lo que sí resulta inequívoco es que la contribución financiera estatal se configuró normativamente como una condición *sine qua non* para proceder a la correspondiente ampliación del radio de acción de las diputaciones.

Y, sin embargo, bien entrada la década de los sesenta, la impresión predominante era que la política de régimen local, lejos de avanzar en la dirección señalada por la normativa, no había logrado desembarazarse de la práctica de las *cargas*. Pues, en efecto, antes que optar por la delegación competencial acompañada de la pertinente dotación económica, la Administración central se había decantado “por el sistema más cómodo para ella, que no es otro que endosar funciones propias a las entidades locales sobre la base de la relación de jerarquía a que éstas están sometidas respecto de aquélla”; de tal modo que “en estos casos la Administración local actúa como un puro y simple órgano estatal”.⁵³ En este contexto, no es de extrañar que se alzasen voces a favor de una inversión de tendencia en el sentido señalado por la normativa, considerándose, por ende, “deseable que hasta las mínimas funciones de carácter estatal que en cualquier aspecto son desarrolladas por los entes territoriales lleven aparejadas consigo la oportuna dotación o compensación económica para así compensar en alguna forma lo que el cumplimiento de dichas funciones detrae a los fines propiamente locales”.⁵⁴

Pues bien, con independencia del modo en que se aplicase en la práctica las previsiones de la legislación de régimen local, lo que debe ser destacado es que esta obligada conexión entre delegación y aportación económica por parte del delegante se mantuvo en el plano normativo cuando la figura de la delegación dejó de circunscribirse a las relaciones Estado/diputaciones para extenderse a las relaciones con la generalidad de las corporaciones locales. Así fue; el artículo 4.2.a) de la Ley aprobatoria del III Plan de desarrollo económico y social previó que “las corporaciones locales o mancomunidades de corporaciones dotadas de los medios técnicos y de gestión convenientes” realizasen, por delegación del Estado, aquellas obras o servicios incluidos en el Programa de inversiones públicas que afectasen a su respectiva demarcación territorial.⁵⁵ Y apuntaba a continuación:

53. De hecho, “la política de delegación en un sentido estricto a favor de las entidades locales es prácticamente desconocida en nuestra vida administrativa, pudiéndose afirmar en este aspecto que para la Administración central los entes locales aún tienen el carácter de órganos quasi incapaces” (Alberto Vera Fernández-Sanz: “Competencia propia y delegada de las entidades locales”, págs. 196-197).

54. A. Vera Fernández Sanz: *op. cit.*, pág. 197.

55. Véase L. Morell Ocaña: *La delegación entre entes en el Derecho público español*, pág. 85.

“El acuerdo de delegación que adoptará el Gobierno atribuirá a la corporación delegada la realización de la obra o prestación del servicio, conservando la titularidad el Estado, y determinará los extremos siguientes:

[...]

“4.º Las partidas del Programa de inversiones públicas financiadas por el presupuesto del Estado, con cargo a las cuales se aportarán los recursos necesarios.

“En todo caso, las delegaciones que se establezcan, de acuerdo con lo previsto en este número, responderán al principio de unidad de programación y coordinación de funciones y supondrán la asignación de los correspondientes recursos económicos a las corporaciones locales [...] con cargo a las correspondientes partidas del Programa de inversiones públicas.”

Y, en fin, a partir de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, de bases del Estatuto de régimen local, vendría a completarse el círculo iniciado con el Estatuto provincial de 1925. Círculo que se inaugura respecto de las provincias con la creación de una vía alternativa a las *cargas* –consistente en la institucionalización de delegaciones competenciales y traspasos de obras públicas anudadas a la exigencia de financiar–, pero que no vendría a desplazarlas, sino a coexistir con ellas; y que se cierra con la total erradicación de estas últimas –al menos en el plano normativo– a través del establecimiento de mecanismos formalizados de transferencias y delegaciones competenciales sujetos a la condición de proveer a la pertinente carga financiera. A partir de este momento, se instaura plenamente el principio de conexión entre competencias y gastos: los entes locales no podrán asumir ningún servicio –ni, por ende, podrán verse obligados a soportar el deber de gasto– si no se institucionaliza formalmente la transferencia o delegación competencial, que, además, deberá acompañarse de la resolución del problema de la cobertura financiera.

La base cuarenta y ocho de la Ley 41/1975 prefigura ya esta definitiva vuelta de tuerca, al exigirse que “La Administración local no costeará el sostentimiento de servicios atribuidos a la Administración del Estado, salvo que le sean transferidos en la forma prevista por esta ley” (apartado 6). Sólo, pues, salvo los supuestos de delegación, las entidades locales prestarán servicios inicialmente atribuidos a la Administración del Estado si se procede previamente a su transferencia formal. La Ley de bases, sin embargo, no impone expresamente para los casos de transferencia la inexcusable aportación financiera del Estado, pues el apartado uno de

la base cuarenta y ocho nada dice sobre el particular: “La realización de obras, ejecución de servicios y, en general, el ejercicio de funciones propias de la competencia del Estado podrán transferirse en favor de las entidades locales.” Ni tampoco lo hace su apartado 4, al volver sobre las transferencias: “La Administración del Estado podrá transferir a las entidades locales la titularidad de funciones que, siendo de la competencia estatal y de nivel provincial o municipal, puedan ser asumidas por las respectivas entidades.” Por el contrario, para los supuestos de delegación, sí se impone categóricamente que el Estado provea a la Administración local de los recursos correspondientes: “El acuerdo de delegación –dice el segundo párrafo del apartado 2 de la base cuarenta y ocho– se adoptará previa petición de la entidad o entidades locales interesadas y preverá la oportuna dotación económica con cargo a los presupuestos del Estado.” Y en su apartado 3 se establece respecto de los casos de desconcentración de funciones del Estado a órganos o entidades de la Administración local que “solamente podrá hacerse por ley, que establecerá las previsiones necesarias para la transferencia de los correspondientes medios financieros en favor de las entidades que asuman el cumplimiento de dichas funciones”.

Por su parte, el Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, aprobado por el Real decreto 3046/1977, de 6 de octubre, además de desarrollar las bases a propósito de la delegación competencial,⁵⁶ vino a subsanar la omisión de que adolecía la Ley de bases del Estatuto de régimen local respecto de los supuestos de transferencia, al imponer también para estos casos la necesidad de abordar el problema de las cargas financieras. Naturalmente, como no podía ser de otra manera, recuerda que “La Administración local no costeará el sostenimiento de servicios atribuidos a la Administración

56. El Texto articulado insistiría, de forma reiterada, en la exigencia de financiar para los presupuestos de delegación y desconcentración. El artículo 132.3 dispuso sobre el particular: “La desconcentración o delegación podrá hacerse a favor de una o de varias entidades locales vinculadas entre sí, y exigirá que éstas cuenten con los medios técnicos y de gestión convenientes, y que les sean cedidos los necesarios medios financieros.” Refiriéndose específicamente a la delegación, estableció el artículo 133.1: “A petición de la entidad o entidades locales interesadas, el Gobierno podrá delegarles la realización de funciones, obras o servicios. El acuerdo preverá la oportuna dotación económica con cargo a los presupuestos del Estado”. Y, en fin, a propósito de la desconcentración se puntuó lo siguiente en el artículo 134: “La desconcentración de funciones del Estado a órganos o entidades de la Administración local solamente podrá hacerse por ley, la que establecerá las previsiones necesarias para la transferencia de los correspondientes medios financieros en favor de las entidades que asuman el cumplimiento de dichas funciones.”

del Estado, salvo que le sean transferidos en la forma prevista por estas normas" (artículo 138.1). Pero, como adelantamos, ahora sí se vincula la transferencia a la resolución de la cuestión económica: "La transferencia de esta titularidad de funciones –dice el artículo 135.2– habrá de hacerse por ley, que regulará, al propio tiempo, la dotación financiera pertinente."⁵⁷ Este artículo 135 venía, en consecuencia, a ampliar inequívocamente el deber de financiar a los casos de transferencia; interpretación que, obviamente, sería asumida por el Tribunal Supremo. Así, en la STS de 8 de febrero de 1984 se afirmó en términos concluyentes: "[...] resulta obvio que la transferencia [de la titularidad dominical de los caminos cuestionados] lleva consigo la inseparable carga económica de su conservación, que no puede ser impuesta con carácter imperativo a la corporación municipal interesada."⁵⁸

El Real decreto 3046/1977 supuso, en suma, la extensión de la garantía financiera del principio de conexión a todas las hipótesis posibles de modificación del ámbito competencial local: todo supuesto de transferencia, delegación o –como la denomina el propio real decreto (artículos 132.2 y 134)– "desconcentración" a favor de los entes locales exigía ineludiblemente la aportación económica correspondiente por parte del Estado. Se alcanzaba así el máximo grado de protección imaginable de la esfera local; una posición tan garantista que, incluso, llegó a adolecer de un exceso de rigor, por lo que fue preciso que, vía interpretación doctrinal, se suavizase la formulación normativa a fin de facilitar las modificaciones del estatus competencial que se consideraban pertinentes.⁵⁹ En esta línea, argumentando a propósito de la delegación –pero que es, sin duda, un razonamiento trasladable al resto de los supuestos–, Morell Ocaña sostendría que la cobertura financiera no podía considerarse estrictamente una condición *sine qua non*: "Ante todo, porque pese a

57. Según establecía el artículo 135.1: "La Administración del Estado podrá transferir a las entidades locales la titularidad de funciones que, siendo de la competencia estatal y de nivel provincial o municipal, puedan ser asumidas por las respectivas entidades."

58. Ponente: Manuel Delgado-Iribarren Negrao.

59. Así lo apunta oportunamente F. Sosa Wagner a propósito de los supuestos de delegación de competencias: "En cuanto a la cobertura de medios para ejercitarse las competencias delegadas, su previsión aparece como una constante en nuestro Derecho histórico, llegándose en ocasiones a una formulación un tanto rígida, que tuvo que ser flexibilizada por la interpretación doctrinal al objeto de salvar el escollo que suponía, para poder efectuar una delegación deseada por ambas partes, la circunstancia de que el delegante no dispusiera de los fondos necesarios" ("Los principios del nuevo régimen local", pág. 116).

configurarse legalmente como requisito imprescindible, ha sido establecido en favor de la entidad, por lo que ésta puede renunciar –incluso, previamente, en el acto de solicitud de la delegación– a dicha cobertura.”⁶⁰ Se abría, así, paso en la doctrina la tesis de que la garantía de la cobertura financiera sólo era estrictamente imprescindible a falta de acuerdo del ente beneficiario. Una posición que, como veremos de inmediato, no deja de reflejarse en la vigente LRBRL.

2.2. El marco constitucional

En contraste con lo que sucede en el federalismo germánico, la Constitución española no establece de forma expresa una regla general sobre el reparto de las cargas financieras en el seno del Estado de las autonomías. Y, lo que resulta sin duda sorprendente a estas alturas, tampoco el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse directamente en relación con la distribución del “deber de gasto” entre los diferentes niveles de gobierno. Pero, pese a esta ausencia de pronunciamientos de carácter general, pocas dudas cabe albergar acerca de que nuestro sistema se estructura en lo fundamental –con algún apartamiento específico– sobre la regla “natural” en que consiste el principio de conexión.

De una parte, porque el texto constitucional sí recoge el deber de compensación económica inherente al principio de conexión en los casos de modificaciones del estatus competencial en sentido descendente. Lo que sucede es que esta proyección del principio de conexión se limita a las relaciones Estado-comunidades autónomas, toda vez que el artículo 150.2 de la CE impone al primero que prevea la “correspondiente transferencia de medios financieros” cuando decida transferir o delegar a aquéllas facultades correspondientes a materia de titularidad estatal.

Y por otro lado, y tal vez más importante, porque a esa dirección apunta la posición que el Tribunal Constitucional viene manteniendo respecto del “poder de gasto”; asunto éste que, en contraste con lo que sucede con el de las cargas financieras, sí ha recibido un prolífico tratamiento jurispru-

60. *La delegación entre entes en el Derecho público español*, pág. 135. Y más adelante insistiría en esta tesis, señalando que, en ocasiones, “existirán casos en que dichos intereses [locales] están mejor servidos si la corporación provincial recibe la delegación sin cobertura financiera” (pág. 150).

dencial y doctrinal.⁶¹ Mientras que el concepto de “deber de gasto” hace referencia a la cuestión de qué nivel de gobierno tiene que soportar con su propio presupuesto los costes derivados del ejercicio de una competencia; el término “poder de gasto” incide en la competencia que tiene un ente territorial para destinar sus recursos más allá de su ámbito de atribuciones.⁶² Aun cuando ambos aspectos no sean sino el haz y el envés de una misma realidad, no cabe descartar que reciban un separado tratamiento en los textos constitucionales, en cuyo caso se podrá atribuir a cada uno de ellos sus específicas reglas de funcionamiento. Pero allí donde las constituciones no distinguen –y no lo hace nuestra Constitución–, parece evidente que la distribución del deber de gasto y la del poder de gasto han de obedecer a los mismos criterios.

Pues bien, la abundante jurisprudencia constitucional recaída sobre el “poder de gasto” ha entendido claramente aplicable el principio de conexión, al erigirse sobre un presupuesto irrebatible: ya se trate del *spending*

61. La bibliografía existente al respecto es muy abundante. Cabe reseñar las siguientes monografías: C. I. Aymerich Cano: *Ayudas públicas y Estado autonómico*, Universidad de La Coruña, 1994; M. Medina Guerrero: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas*, CEC, Madrid, 1992; M. Sánchez Morón: *Subvenciones del Estado y comunidades autónomas*, Tecnos, Madrid, 1990. Así como las siguientes aportaciones a libros y revistas: J. Beltrán Aguirre: “El sistema de subvenciones centralizadas en el sector de la acción social y las comunidades autónomas. Comentario a la STC 13/1992, de 6 de febrero”, en RVAP, núm. 34, 1992 pág. 43 y ss.; G. Fernández Farreres: “La subvención y el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas”, en REDC, núm. 38, 1993, pág. 225 y ss.; del mismo autor: “La ordenación de los sectores económicos. El poder de gasto del Estado y de las comunidades autónomas”, en *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1999, pág. 495 y ss.; Lasarte; Ramírez; Aguallo: *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1981-1989)*, Tecnos, Madrid, 1990 págs. 573-638; M. Medina Guerrero: “La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias autonómicas”, en REDC, núm. 30, 1990, pág. 65 y ss.; del mismo autor: “Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: Algunas consideraciones en torno a la STC 13/1992”, en REDC, núm. 35, 1992, pág. 155 y ss.; A. Monreal Ferrer: “Potestad estatal de gasto y distribución de competencias”, en RVAP, núm. 33, 1992, pág. 70 y ss.; L. Peñuelas i Rexach: “Facultad de gasto del Gobierno central, actividad de fomento y bases de la planificación general de la actividad económica”, en REDF, núm. 72, 1991, pág. 521 y ss.; J. Ramallo Massanet: “El poder de gasto del Estado: Subvenciones y orden competencial”, en DA, núm. 232-233, 1993, pág. 403 y ss.; J. Recasens Calvo: “Los límites constitucionales de la actividad estatal de fomento en sectores económicos de competencia de las comunidades autónomas”, en REALA, núm. 245, 1990, pág. 85 y ss.; L. Sánchez Serrano: “Ayudas comunitarias y distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas”, en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 118, 1994, pág. 71 y ss.; V. Tena Piazzuelo: “Incidencia de la técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el concepto de autonomía financiera de las comunidades autónomas”, en REDA, núm. 77, 1993, pág. 167 y ss.

62. Sobre la necesidad de distinguir entre la “carga de los gastos” (o la “carga de la financiación”) y la “competencia sobre los gastos”, véase Hans Herbert von Arnim: “Finanzzuständigkeit”, págs. 990-991, y Stephan Mückl: “Kommunale Selbstverwaltung und aufgabengerechte Finanzausstattung”, pág. 843.

power estatal o del autonómico, la facultad de gastar no constituye un título competencial autónomo; razón por la que debe entenderse ajeno a nuestro ordenamiento el criterio según el cual es posible que “la competencia siga al gasto”. Se trata, no obstante, de una línea jurisprudencial que experimentó alguna matización en relación con el poder de gasto del Estado a raíz de la STC 13/1992. Hasta entonces se había considerado que la mera previsión de una subvención en el presupuesto estatal sólo era posible en la medida en que ostentase alguna competencia sobre la materia objeto de la financiación; de tal modo que resultaba imprescindible que el Estado esgrimiese algún título competencial que legitimase la sola concesión de la subvención, y ello por más que no se anudase a la misma ninguna facultad normativa o de gestión.⁶³ Sin embargo, como anticipamos, a partir de la citada STC 13/1992 se entiende que “*el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (artículos 66.2 y 134 de la CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (artículos 148 y 149 de la CE), al contrario de lo que acontece con la autonomía financiera de las comunidades autónomas, que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos estatutos y las leyes (artículo 156.1 de la CE y artículo 1.1 de la LOFCA)*”. Por consiguiente, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo III del título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica” (fundamento jurídico 7.º; la cursiva es nuestra). Argumentación que permite al Tribunal Constitucional concluir más adelante: “Es evidente que, en el sistema es-

63. Así se desprende, en efecto, por ejemplo, de la STC 201/1988, que menciona varios títulos competenciales estatales como “habilitación constitucional” para el mero “otorgamiento de las subvenciones” (fundamento jurídico 2). A su vez, la STC 75/1989 distingue el simple establecimiento de la subvención de otras facultades anejas a la misma: “Por consiguiente, la mera previsión de estas subvenciones y la regulación genérica de sus condiciones, al entrar dentro de la competencia del Estado de la ordenación general de la economía, no ha invadido las competencias de la comunidad autónoma [...]” (fundamento jurídico 4). Y, en la misma línea, la STC 188/1989: “[...] la legitimidad constitucional del otorgamiento de subvenciones estatales, así como de su régimen normativo y de gestión, está condicionada al dato de que el Estado posea competencias para ello en la materia de que se trate” (fundamento jurídico 3.º). Sobre esta corriente jurisprudencial, véase M. Medina Guerrero: “La incidencia del poder de gasto estatal en el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas”, en REDC, núm. 30, 1990, pág. 79 y ss.

pañol de distribución territorial del poder, el Estado puede asignar sus recursos a cualquier finalidad lícita y que la definición de esta finalidad en la Ley de presupuestos condiciona necesariamente la libertad de acción de aquellas instancias que hayan de utilizar estos recursos”; en el bien entendido, naturalmente, de que en el caso de que la materia financiada sea competencia de las comunidades autónomas, “las medidas que hayan de adoptarse para conseguir la finalidad a la que se destinan los recursos deberán respetar el orden constitucional y estatutario de competencias, sin imponer a la autonomía política de las comunidades autónomas otros condicionantes que aquellos que resultan de la definición del fin o del uso que el Estado pueda hacer de otras competencias propias, genéricas o específicas” (*ibídem*).

En consecuencia, por lo que hace al poder de gasto del Estado, puede afirmarse que, desde el año 1992, la jurisprudencia constitucional ha abrazado una concepción poco estricta o matizada del principio de conexión, ya que se considera constitucionalmente legítimo que el Estado emplee sus recursos a financiar cualquier materia, aun cuando carezca por entero de competencias sobre la misma. Ello, sin embargo –importa subrayarlo–, no le autoriza a atraer hacia sí absolutamente ninguna facultad aneja a la subvención, debiendo, por ende, limitarse a definir el destino genérico que habrá de darle a los recursos el nivel de gobierno competente sobre la materia.⁶⁴

Por el contrario, la conexión estrecha y estricta entre el gasto y las competencias se mantiene rigurosamente en la jurisprudencia constitucional a propósito de las comunidades autónomas, toda vez que dicha conexión –a diferencia de lo que sucede con el Estado, según se argumentó en la STC 13/1992– sí cuenta con específicos anclajes en algunos preceptos integrantes del bloque de la constitucionalidad. Así, el hecho de que la Constitución expresamente vincule la autonomía financiera de las comunidades autónomas con “el desarrollo y ejecución de sus competencias” (artículo 156.1) y la circunstancia de que la de la LOFCA comience preci-

64. Pese a estas cautelas, se muestra crítico frente a esta innovación jurisprudencial G. Fernández Farreres: “La ordenación de los sectores económicos. El poder de gasto del Estado y de las comunidades autónomas”, en *El funcionamiento del Estado autonómico*, Ministerio de Administraciones Públicas, 1996, págs. 110-111. Una crítica más matizada se formula en M. Medina Guerrero: “Supremacía financiera, distorsión del orden competencial y cooperación en el Estado autonómico: Algunas consideraciones en torno a la Sentencia 13/1992”, en REDC, núm. 35, 1992, págs. 169-170.

samente su articulado recordando tal vinculación (artículo 1.1) son asideros a los que, de modo recurrente, acude el Tribunal Constitucional para apuntalar la aplicación del principio de conexión al poder de gasto autonómico.⁶⁵ Partiendo de este mismo fundamento, otro tanto podría igualmente afirmarse respecto del poder de gasto de las entidades locales, ya que el artículo 142 de la CE relaciona expresamente los medios que integran su hacienda con “el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas”.⁶⁶ Y es que, en efecto, como ha apuntado Tejerizo López, habiéndose establecido expresamente en la Constitución respecto de las comunidades autónomas la “relación íntima entre autonomía financiera y competencias materiales”, “no hay razón para que la misma no deba aceptarse en el caso de las haciendas locales”.⁶⁷

En definitiva, ante la falta de un específico tratamiento en el bloque de la constitucionalidad del reparto de las cargas financieras, parece evidente que, una vez que el Tribunal Constitucional ha resuelto el problema del poder de gasto de acuerdo con el principio de conexión, éste debe ser asimismo el aplicable al reparto del deber de gasto.

2.3. La regulación de las relaciones financieras entre las comunidades autónomas y las entidades locales en los estatutos de autonomía

2.3.1. La capacidad de disposición de las comunidades autónomas sobre las fuentes de financiación local establecidas por el Estado

Aunque la finalidad primordial de este trabajo estriba en determinar cómo se resuelve el problema de la cobertura del gasto en los casos de alteraciones competenciales, conviene comenzar trayendo a colación el modo en que los estatutos contemplan la inserción de las comunidades autónomas en el funcionamiento ordinario del sistema de financiación local. Sistema que, como es sabido, corresponde determinar al Estado conforme a los títulos competenciales establecidos en el artículo 149.1.14 y 18 de la CE.⁶⁸ Y es que, al fin y al cabo, del mayor o menor papel del que disfruten las instituciones autonómicas sobre el particular dependerá que

65. STC 14/1989, FJ 2; 13/1992, FJ 7, y 331/1993, FJ 2.D).

66. Por su parte, el artículo 105.1 de la LRBRL relaciona sus recursos con “el cumplimiento de los fines de las entidades locales”.

67. “Artículo 142. Haciendas locales”, págs. 544-545.

68. Véase, por todas, STC 233/1999, FJ 4.B).

puedan recurrir a la fuentes ordinarias de financiación local para hacer frente a los incrementos o decrementos de gasto resultantes de la asunción o traspaso de los servicios en relación con sus entes locales.

Pues bien, a este respecto ha existido durante largo tiempo una clara línea de separación entre los estatutos de autonomía del artículo 151 de la CE y los del artículo 143 de la CE. Y es que los primeros –excluyendo el vasco, habida cuenta de las singularidades del peculiar régimen de concierto del que disfruta esta comunidad autónoma⁶⁹– vinieron a reconocer a sus correspondientes comunidades autónomas alguna función en el reparto entre sus entidades locales de las transferencias presupuestarias estatales de naturaleza incondicionada. En concreto, tanto el Estatuto gallego (artículo 49.2, último párrafo) como el andaluz (artículo 62.4) siguieron en términos prácticamente idénticos la fórmula consagrada en el último párrafo del artículo 48.2 del Estatuto catalán:

“Los ingresos de los entes locales de Cataluña consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirán a través de la Generalidad, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las referidas participaciones.”

Por el contrario, esta facultad autonómica de operar en fuentes de financiación local de origen estatal sólo se reconocía inicialmente en contados estatutos del artículo 143 de la CE, siendo además diferente el alcance que se atribuía a la intervención de la comunidad autónoma. En efecto, los tres únicos estatutos de este grupo que contemplaban la intervención autonómica a propósito del reparto de la participación en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas sujetaban expresamente dicha distribución a los criterios que fijase el legislador estatal.⁷⁰ Esta diferencia entre las diversas disposiciones estatutarias alentó la tesis de que Cataluña, Galicia y Andalucía estaban facultadas para determinar ellas mismas los criterios de distribución, debiendo hacerlo, a lo sumo, de acuerdo “con las bases dictadas por el Estado”.⁷¹ Y, partiendo de este presupuesto, llegó incluso a apuntarse que los artículos 115 y 126 de la LHL vul-

69. Sobre el encaje de este peculiarísimo sistema de financiación en el marco constitucional, véase M. Medina Guerrero: *Los regímenes financieros forales en la Constitución de 1978*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1991.

70. Estatutos de Cantabria (artículo 51.2), Valencia (artículo 49.2) y Castilla-La Mancha (artículo 48.3).

71. J. J. Ferreiro Lapatza: *La hacienda de las comunidades autónomas en los diecisiete estatutos de autonomía*, pág. 315.

neraban la esfera competencial autonómica al efectuar directamente el Estado la distribución material de estos ingresos.⁷²

Muy diferente ha sido la interpretación que de dichos preceptos estatutarios ha efectuado el Tribunal Constitucional. Lisa y llanamente, ha negado que de los mismos se derive necesariamente una sustantiva presencia autonómica sobre el particular, al rechazar que las comunidades autónomas puedan arrogarse la capacidad de fijar los criterios de distribución de tales recursos entre sus entes locales.⁷³ Según razonó en la STC 96/1990 y ha venido reiterando desde entonces:⁷⁴

“[...] debe señalarse, frente a las alegaciones de los recurrentes, que los artículos 48.2 del EAC y 49.2 del EAG no atribuyen a las comunidades autónomas de Cataluña y Galicia, respectivamente, la fijación de los criterios de distribución de la participación de los entes locales en los tributos del Estado, ni otra conclusión distinta puede deducirse de la lectura de aquellos preceptos, pues éstos únicamente prevén que las entidades locales reciban dicha participación a través de su respectiva comunidad autónoma, reservando a la ley la determinación de los criterios de distribución. Es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las corporaciones locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las haciendas locales (artículo 142 de la CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (artículo 138 de la CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos entes locales de su participación en los ingresos del Estado.” (FJ 7)

Y precisamente en aplicación de esta doctrina el Tribunal Constitucional, en la STC 331/1993, declararía *inconstitucional* el artículo 181.a) de

72. Así, refiriéndose específicamente al ámbito competencial de la Generalidad de Cataluña, Arias Abellán: “Competencias sobre las finanzas locales”, pág. 750.

73. Comparto la apreciación de Martín Queralt según la cual las comunidades autónomas sí podrían determinar dicho reparto siempre y cuando así lo acordase el propio legislador estatal. Bajo este prisma, la aludida jurisprudencia constitucional no hubiese impedido en modo alguno que, en la reciente reforma de la LHL, acometida en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, se hubiese atribuido a las comunidades autónomas la regulación de los criterios de distribución de la participación en los ingresos del Estado (L. Martín Queralt: “La participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas”, pág. 2534). No ha sido éste el caso, como es bien sabido (artículo 115 ter de la LHL respecto de la participación de los municipios, y artículo 127 bis para las diputaciones).

74. STC 237/1992, FJ 6; 171/1996, FJ 5, y 233/1999, FJ 31.

la Ley catalana 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña,⁷⁵ en la medida en que había atribuido a la comunidad autónoma la fijación del reparto de la participación en los ingresos del Estado y de las subvenciones incondicionadas estatales [STC 331/1993, FJ 2.B) y C)]. Aunque, como era obvio, mantuvo la constitucionalidad de dicho precepto en aquella parte que reconocía a la Generalidad tal facultad respecto de los recursos de los entes locales procedentes de la participación en ingresos de la Generalidad y de las subvenciones incondicionadas que ésta les otorgue [FJ 2.D)].

En definitiva, vía jurisprudencial se ha terminado por aproximar la posición de las comunidades autónomas en lo tocante al papel que desempeñan en la distribución de los reiterados recursos estatales, perdiendo en consecuencia relevancia la diferente formulación de los correspondientes preceptos estatutarios.⁷⁶ Comoquiera que sea, la conclusión más relevante que cabe inferir de esta jurisprudencia a los efectos de este trabajo es que cualquier pretensión de las comunidades autónomas de reacomodar el reparto del gasto con motivo de una modificación del estatus competencial local promovida por ellas mismas deberá efectuarse, en línea de principio, recurriendo a otros mecanismos distintos a la participación en ingresos del Estado y a las subvenciones incondicionadas provenientes de éste.

Ahora bien, si es muy reducido el margen de disposición que reconocen los estatutos de autonomía sobre estas fuentes de financiación, cabría preguntarse en qué medida una eventual asunción de competencias locales por parte de las comunidades autónomas podría intentar “compensarse” mediante la absorción por parte de éstas de figuras tributarias inicialmente asignadas por el Estado a las entidades locales. Pues bien, sólo los estatutos valenciano (artículo 49.1) y balear (artículo 61.3)⁷⁷ contemplan

75. Inconstitucionalidad que ya había sido destacada por un sector de la doctrina (L. Ortega Álvarez: *Estatuto de autonomía de Cataluña. Análisis constitucional*, pág. 201).

76. Diferente formulación que se ha proyectado a los dos estatutos que, reformados en los años noventa, vinieron a reconocer a sus comunidades autónomas la facultad de intervenir en la distribución entre sus entes locales de las participaciones en ingresos y subvenciones incondicionadas procedentes del Estado. En efecto, mientras que el artículo 53.3 del Estatuto de La Rioja (Ley orgánica 2/1999) asume la fórmula de los estatutos del artículo 151 de la CE, el artículo 53.3 del Estatuto aragonés estable que el reparto se efectuará “de acuerdo con los criterios legales establecidos por el Estado para dichas participaciones” (Ley orgánica 5/1996).

77. En la redacción originaria del Estatuto era el artículo 57.3 (Ley orgánica 3/1999).

específicamente esta eventualidad, aunque en puridad su presencia no es estrictamente necesaria, toda vez que ambos preceptos se limitan a recoger lo establecido con alcance general para todas las comunidades autónomas por el artículo 6.3 de la LOFCA. Según establece esta disposición:

“Las comunidades autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las corporaciones locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de aquellas corporaciones, de modo que los ingresos de tales corporaciones locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro.”

Como se desprende de la sola lectura del precepto, el legislador orgánico fue especialmente cuidadoso al tratar de evitar que el ejercicio del poder impositivo autonómico pudiera redundar en un deterioro de la suficiencia financiera de los entes locales. De hecho, el examen de la tramitación parlamentaria de la LOFCA revela que ésta fue una preocupación esencial del legislador. En efecto, el proyecto de la LOFCA se había limitado a reconocer genéricamente la posibilidad de que las comunidades autónomas establecieran tributos sobre hechos imponibles gravados o susceptibles de gravamen por las corporaciones locales, y a exigir que, en tal hipótesis, determinasen “las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de las mismas”. Tras su paso por las Cortes, no sólo se extremaron las garantías para evitar que sus ingresos se viesen menguados, sino que también se asignó a la futura legislación de régimen local la identificación de los impuestos que podrían pasar a la hacienda autonómica y en qué condiciones se efectuaría la absorción. Y, de acuerdo con estas previsiones, la disposición adicional quinta de la LHL⁷⁸ permite a las comunidades autónomas “establecer y exigir un impuesto sobre la materia gravada por el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica”. Y en lo concerniente a las “compensaciones oportunas a favor de los municipios”, se exige que las mismas “revestirán una o varias de las siguientes fórmulas: a) Subvenciones incondicionadas. b) Participación en los tributos de la comunidad autónoma de que se trate, distinta de las pre-

78. La constitucionalidad de esta disposición adicional fue confirmada en el fundamento jurídico 41 de la STC 233/1999.

vistas en el artículo 142 de la Constitución” (segundo párrafo). Asimismo dicha disposición autoriza a las comunidades autónomas a exigir el impuesto municipal sobre gastos suntuarios en su modalidad de cotos de caza y pesca, aunque en este caso el impuesto autonómico se considera compatible con el municipal, siendo la cuota de éste deducible de la de aquél.

Así, pues, tal y como ha quedado perfilado el margen de disposición autonómico sobre los impuestos locales, y señaladamente las cautelas pergeñadas a fin de evitar que la ocupación impositiva se traduzca en una reducción de los ingresos de este nivel de gobierno,⁷⁹ se hace evidente que, ante una eventual absorción de competencias locales por parte de una comunidad autónoma, no es precisamente ésta la vía que puede transitar para lograr la atribución de los medios económicos que estime pertinentes para hacer frente a las nuevas competencias.

2.3.2. Las fuentes de financiación local de origen autonómico

Aunque ya en su redacción originaria numerosos estatutos atribuían a su respectiva comunidad autónoma, bien la tutela financiera sobre los entes locales,⁸⁰ bien la función de “velar por los intereses financieros de los entes locales”,⁸¹ lo cierto es que sólo de modo muy excepcional los estatutos preveían alguna específica fuente estable de financiación local proveniente de la propia comunidad autónoma. Y con diferencia el Estatuto canario constituía, sin duda, el supuesto más relevante, toda vez que, de una parte, su artículo 49.d) mencionaba entre los recursos de los cabildos

79. Como no podía ser de otra manera, la disposición adicional quinta de la LHL recuerda en su párrafo tercero las garantías contempladas en el artículo 6.3 de la LOFCA: “Las compensaciones a que se refiere el apartado anterior no podrán suponer minoración de los ingresos que vengan obteniendo los ayuntamientos por el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, ni merma en sus posibilidades de crecimiento futuro por dicho impuesto.”

80. Artículo 48.1 del Estatuto catalán; artículo 49.1 del Estatuto gallego; artículo 62.1 del Estatuto andaluz, y artículo 66.d) [actualmente, el artículo 72.d)] del Estatuto balear. Otros estatutos, sin embargo, han incorporado esa facultad de tutela a raíz de las reformas emprendidas en la década de los noventa (artículo 51 bis del Estatuto asturiano y artículo 53 del Estatuto de La Rioja). En cualquier caso, dicha “tutela financiera” ha tendido a considerarse, antes que como una fuente de obligaciones y compromisos para las comunidades autónomas, como una cláusula que permite a éstas ejercer cierta facultad de fiscalización y control sobre la actividad financiera local [así, por ejemplo, las STC 56/1983, 177/1988 y 233/1999 (FJ 21)].

81. Artículo 51.1 del Estatuto cántabro (actualmente, artículo 52.1); artículo 53 del Estatuto aragonés (tras la reforma efectuada por la Ley orgánica 5/1996, el artículo 53.1 atribuye a la comunidad autónoma “la tutela financiera respecto de los entes locales”), y artículo 41.1 del Estatuto de Castilla y León (actualmente, artículo 52.1).

insulares “las participaciones en los impuestos regionales”;⁸² y, por otro lado, porque su artículo 56.2 imponía la creación de un “fondo de solidaridad interinsular” destinado a garantizar “la realización interna del principio de solidaridad” (artículo 56.1).⁸³ Al margen del caso canario, únicamente el Estatuto de Castilla y León contemplaba inicialmente alguna fuente propia de financiación local; y lo hacía en términos puramente potestativos: “Con objeto de asegurar el equilibrio económico dentro del territorio de la comunidad y la realización interna del principio de solidaridad, podrá constituirse un fondo de compensación regional, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes de Castilla y León entre los territorios menos desarrollados comparativamente, con destino a gastos de inversión en los términos previstos en el artículo 16.2 de la LOFCA” (artículo 32.2).⁸⁴

Consiguentemente, por más que la propia Constitución responsabilizara directamente a las comunidades autónomas, junto al Estado, en la tarea de dotar de recursos económicos suficientes a las corporaciones locales (artículo 142 de la CE), éste fue un asunto que, de forma absolutamente mayoritaria, sería soslayado por el estatuyente. Y, presumiblemente, poco era lo que se podía avanzar en este ámbito en el momento de elaboración de los estatutos de autonomía, habida cuenta del carácter coyuntural con el que se fue resolviendo el tema de la financiación local hasta que se fraguó un sistema hacendístico más estable en el año 1988 con el dictado de la Ley reguladora de las haciendas locales.

Sin embargo, tampoco se ha aprovechado generalizadamente los diversos procesos de reforma estatutaria emprendidos en la década de los noventa para desarrollar el deber de proveer de recursos a los entes locales que impone a las comunidades autónomas el artículo 142 de la CE. A este respecto cabe señalar el nuevo artículo 69 del Estatuto balear,⁸⁵ que entre los recursos de los consejos insulares enumera los siguientes:

“3. Las subvenciones y transferencias de capital establecidas por ley del Parlamento.

82. El actual artículo 50.d) sigue incluyendo esta fuente de financiación entre los recursos de las islas.

83. Actualmente, el artículo 57 del Estatuto.

84. Como veremos de inmediato, el artículo 32 ha pasado a ser, con modificaciones, el artículo 40 (Ley orgánica 4/1999).

85. Artículo que fue introducido por la Ley orgánica 3/1999.

"4. La participación en la financiación de la comunidad, en proporción a las competencias autonómicas que los consejos gestionen como financiación definitiva.

"5. Las transferencias procedentes del Fondo de Compensación Interinsular, de acuerdo con la distribución que establezca la ley del Parlamento."

Pero es, sin duda alguna, el Estatuto de Castilla y León el que ha terminado por recoger en términos más categóricos la obligada colaboración de la comunidad autónoma en la financiación del nivel local de gobierno. "La comunidad autónoma –afirma sin ambages su artículo 26.4– asume como obligación especial el apoyo financiero a las entidades locales, a cuyo fin dotará un fondo de cooperación local adecuado, sin perjuicio de otros instrumentos de cooperación". Y más adelante, en su artículo 40.2, el fondo que inicialmente se había configurado como meramente potestativo pasa a ser de obligada constitución: "Con objeto de asegurar el equilibrio económico dentro del territorio de la comunidad y la realización interna del principio de solidaridad, se constituirá un fondo de compensación regional, que será regulado por ley de las Cortes de Castilla y León."

Naturalmente, todas estas fuentes de financiación locales de origen autonómico, así como cualesquiera otras que pudieran crearse no previstas en los estatutos –lo que obviamente sucederá necesariamente respecto de la mayoría de las comunidades autónomas, puesto que sus estatutos sotayan toda referencia específica al respecto–, quedan a la libre disposición y configuración del legislador autonómico. A diferencia, pues, de lo que sucede con la participación en ingresos y con las subvenciones incondicionadas estatales, así como con los impuestos locales establecidos por el Estado, son fuentes de financiación a las que pueden recurrir las comunidades autónomas cuando deba reajustarse el reparto del gasto con ocasión de una alteración del régimen competencial. En línea de principio, resulta factible que una modificación competencial en sentido descendente se traduzca en una ampliación de los recursos puestos a disposición de los entes locales a través de las mencionadas fuentes de financiación; como parece asimismo posible –igualmente en línea de principio– que la asunción autonómica de competencias inicialmente atribuidas al nivel local de gobierno se compense con la pertinente disminución de tales fuentes de financiación. Pero de esto ya tendremos ocasión de ocuparnos con más detalle en otro lugar.

Ahora lo que resulta pertinente es preguntarse si, más allá de la posibilidad de operar en las mencionadas fuentes de financiación de la generalidad de las competencias de los entes locales, los estatutos *imponen* mecanismos específicos de financiación destinados precisamente a resolver los problemas de cobertura financiera que se derivan de concretas modificaciones del estatus competencial.

2.3.3. El tratamiento estatutario de las relaciones competenciales entre comunidades autónomas y entes locales y su específica proyección en la esfera financiera

A fin de introducir mayor claridad sistemática en el tratamiento de un asunto necesariamente casuístico, distinguiremos en lo sucesivo entre las alteraciones del estatus competencial en sentido descendente –que constituyen el supuesto más habitual, al entrañar una traslación de funciones desde la comunidad autónoma hasta la Administración local– y las modificaciones competenciales en sentido ascendente, de signo inverso. A su vez, por lo que hace a las primeras, y siguiendo la tipología de relaciones competenciales ya consolidada,⁸⁶ se deslindarán siempre que sea preciso los supuestos de transferencia, delegación y encomienda de gestión.

Pues bien, entrando ya en las *alteraciones competenciales en sentido descendente*, se debe comenzar indicando que en la mayor parte de los estatutos hay preceptos que contemplan la eventualidad de que las comunidades autónomas transfieran y/o deleguen competencias al nivel local de gobierno, refiriéndose ya al conjunto de sus entidades locales,⁸⁷ ya específicamente a las diputaciones⁸⁸ o a los municipios.⁸⁹ No son mayoritarios, por el contrario, los estatutos que prevén para estos supuestos de

86. A. Gallego Anabitarte: "Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda", *passim*. Tipología que, obviamente, se ha ido generalizando en la legislación autonómica reguladora del régimen local (L. Morell Ocaña: "El régimen local en la estructura del Estado", pág. 360 y ss.)

87. Artículo 41 del Estatuto gallego; artículo 37 del Estatuto cántabro; artículo 33.3 del Estatuto riojano; artículo 18.3 del Estatuto murciano; artículo 44.3 del Estatuto aragonés; artículo 16.4 del Estatuto extremeño; artículo 38 del Estatuto madrileño, y artículo 26.3 del Estatuto castellano-leonés.

88. Disposición adicional tercera.2 del Estatuto gallego; artículo 4.3 del Estatuto andaluz; artículo 47.1 y 2 del Estatuto valenciano; artículo 30.3.b) del Estatuto castellano-manchego. Igualmente se prevé la posibilidad de transferencia respecto de los territorios históricos [artículo 37.3.f) del Estatuto vasco], así como la transferencia o delegación a favor de las islas (artículo 23.4 del Estatuto canario) y los consejos insulares (artículo 39 del Estatuto balear).

89. Artículo 45.2 del Estatuto valenciano y artículo 23.7 del Estatuto canario.

transferencia o delegación una garantía financiera a favor de la Administración local destinada concretamente a asegurarle los medios precisos para el desempeño de sus nuevas tareas. Únicamente los estatutos de La Rioja (artículo 33.3), Aragón (artículo 44.3), Extremadura (16.4) y Castilla y León (26.3) incluyen una cláusula de salvaguarda que extienden a la generalidad de sus entidades locales. El modelo⁹⁰ más extendido de esta cláusula de garantía es el siguiente:

“La comunidad autónoma podrá transferir o delegar en las corporaciones locales, mediante ley aprobada por mayoría absoluta, facultades correspondientes a materias de su competencia. *Esta ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios*, así como la forma de dirección y control que se reserve la comunidad”.⁹¹

Por su parte, el artículo 26.3 del Estatuto de Castilla y León se inclina por una formulación diferente, aunque no parezca dispar el alcance e intensidad de la garantía. Tras señalar la posibilidad de que la comunidad autónoma transfiera –mediante ley aprobada por mayoría absoluta– y delegue –sin precisar la vía– competencias a las entidades locales, se apunta en su último párrafo:

“En ambos casos, se preverá el correspondiente traspaso de medios personales, financieros y materiales, así como las formas de dirección y control que se reserve la comunidad.”

Un mecanismo semejante aparece en otros estatutos, si bien el mismo no se proyecta a la generalidad de las corporaciones locales, sino a alguna de ellas de forma específica. Así sucede en el artículo 30.3.b) del Estatuto de Castilla-La Mancha en relación con las diputaciones; en donde, una vez descritas las vías de transferencia y delegación competencial, se añade: “*La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, personales y patrimoniales, así como las formas de*

90. Según ha recordado Luis Ortega, los preceptos estatutarios de semejante tenor se inspiran en el último apartado del punto 5.1 de los acuerdos autonómicos de 1981 entre el Gobierno de la UCD y el PSOE (“La delegación de competencias en la provincia”, pág. 337).

91. Modelo seguido por los tres estatutos citados en primer término. La única distinción entre ellos radica en que el artículo 16.4 del Estatuto de Extremadura no menciona genéricamente a las corporaciones locales, sino que se refiere a “transferir o delegar en las diputaciones y los municipios”. En cualquier caso, como ha sostenido Embid Irujo, no se entiende que se haya conservado la exigencia inicial de que se dicte una ley aprobada por mayoría absoluta para los casos de delegación, dado el régimen más laxo establecido al respecto por la LRBRL (“Las delegaciones competenciales del Estado y de las comunidades autónomas en los entes locales. Planteamientos estatutarios y realidad normativa”, en especial pág. 519 y ss.)

cooperación, de dirección y control que se reserve el Consejo de Gobierno.” Éste es también el caso del Estatuto canario, en cuyo artículo 23.4, refiriéndose a las que tienen como beneficiarias a las islas, se indica: “*Las transferencias y delegaciones llevarán incorporadas los medios económicos, materiales y personales que correspondan.*”⁹² Y, en fin, aunque su inmediata conexión con la específica alteración competencial resulta desdibujada, a esta dirección apunta asimismo el artículo 69.2 del Estatuto balear, que incluye entre los recursos de los consejos insulares a “los que se determinan en las leyes de transferencias, como financiación provisional de las funciones y servicios que se transfieren”.

Sea cual fuere la fórmula adoptada, en todas las cláusulas mencionadas se aprecia una sustancial igualdad: la garantía estriba en que *cada concreta* ampliación del ámbito competencial que la comunidad autónoma quiera emprender ha de verse necesariamente acompañada de una *concreta* dotación de medios; y ello con independencia de los canales o fuentes de ingresos estables que puedan existir en el sistema de financiación local. Pero sobre esto tendremos que volver con más detalle en otro lugar. Nuestro objetivo en este momento es describir someramente cómo abordan los estatutos el problema del gasto que supone para las entidades locales el que las comunidades autónomas decidan incrementar sus funciones y tareas.

Y para satisfacer este objetivo aún nos queda aproximarnos al último supuesto de alteración del estatus competencial en sentido descendente al que arriba hicimos alusión: la *encomienda de gestión*, que sólo se contempla en el ámbito de las relaciones entre las instituciones autonómicas y las diputaciones provinciales. Como es sabido, el impulso inicial para la inclusión en los estatutos de esta técnica provino del Informe de la Comisión de Expertos, que se opuso frontalmente a que llegara a crearse una Administración periférica de las comunidades autónomas.⁹³ Su papel habría de ser asumido, en consecuencia, por las propias diputaciones:

92. Y el artículo 50.2.e) cita entre los recursos de las islas “Los que les asigne como consecuencia de las competencias que les transfieran”.

93. La influencia del Informe de la Comisión de Expertos es destacada unánimemente en la literatura. Baste citar M. T. Carbaliera Rivera: *La provincia en el sistema autonómico español*, pág. 346; S. Martín-Retortillo Baquer: “El tema de la autonomía provincial: Las diputaciones y el proceso autonómico”, pág. 40; L. Ortega: “La delegación de competencias en la provincia”, págs. 335-337; T. Quintana López: “Las diputaciones en Castilla y León. Balances y perspectivas”, pág. 97; J. Tornos Mas: “La provincia en la legislación de las comunidades autónomas”, págs. 243-244.

“Las diputaciones deben quedar convertidas en el escalón administrativo intrarregional básico: es preciso fortalecer sus servicios, dotarlas mejor, integrar en su organización los servicios periféricos de que se ha de desprender la Administración del Estado, para que puedan asumir el ejercicio de competencias por transferencia o delegación de las comunidades autónomas y atender ordinariamente la prestación de los servicios que están encomendados a la gestión regional.”⁹⁴

Y tras incorporarse esta figura al proyecto de la LOAPA, se extendería en el ámbito estatutario. El primero de los estatutos que acogió la técnica de la encomienda de gestión fue el andaluz, que en su artículo 4.4 impone como mandato inequívoco que la comunidad autónoma se sirva de las diputaciones como Administración periférica,⁹⁵ remitiéndose al legislador para la determinación de la concreta forma en que habría de llevarse a efecto:

“En los términos de una ley del Parlamento andaluz y en el marco de la legislación del Estado, la comunidad autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las diputaciones provinciales. La ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la comunidad.”

Una fórmula idéntica⁹⁶ a la del Estatuto andaluz sería asumida por los estatutos de Aragón (artículo 45.1), Extremadura (artículo 16.2) y Castilla y León (artículo 20.2), puesto que todos ellos se expresan en inequívocos términos imperativos y, asimismo, apelan expresamente al legislador para

94. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 28.

95. Así se reconoce de forma generalizada en la doctrina: J. Barnés: “Descentralización y desconcentración en Andalucía”, pág. 111; A. Jiménez-Blanco: “La provincia: Virtualidad y fortalecimiento en el territorio andaluz”, pág. 52; J. I. López González: “La provincia en el ordenamiento regional de Andalucía”, pág. 335; F. López Menudo: “Descentralización y diputaciones provinciales”, pág. 375; Pérez Moreno; Escribano Collado; Rivero Ysern; López González; Morillo-Velarde Pérez; López Menudo: *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, pág. 45; Rebollo Puig; Carbonell Porras: “La Administración local en la legislación andaluza”, pág. 2827; J. Terrón Montero: “La articulación territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, pág. 218. En opinión de P. Escribano Collado y J. L. Rivero Ysern, esta imposición difícilmente podía compatibilizarse con la potestad organizatoria y la competencia exclusiva sobre el régimen local de la comunidad autónoma (“La provincia en los estatutos de autonomía y en la LOAPA”, págs. 115-116).

96. El artículo 30.3 del Estatuto de Castilla-La Mancha se aparta algo de este modelo: “Corresponderá a las diputaciones, dentro del ámbito de sus respectivos territorios y en el marco de lo establecido por la legislación del Estado y de la región, ejercer las siguientes funciones: [...] c) La gestión ordinaria de los servicios de la administración de la región. A estos efectos, y en el marco del régimen jurídico aplicable a las diputaciones, éstas actuarán bajo la dirección del Consejo de Gobierno.”

que complete la regulación de la materia.⁹⁷ Comoquiera que sea, las invocaciones a la ley que efectúan⁹⁸ los citados estatutos se reducen al establecimiento de “los mecanismos de dirección y control por parte de la comunidad”, sin que se haga ninguna referencia a la cobertura del gasto que conllevará la gestión ordinaria de tales servicios autonómicos por parte de las diputaciones. De este modo, paradójicamente, la fórmula de intervención que supone una más severa intromisión o injerencia en la autonomía local ni siquiera ve mitificado su rigor con la previsión estatutaria de que la comunidad autónoma se hará cargo de los gastos que conlleve la encomienda.⁹⁹

En lo que concierne a las *traslaciones competenciales en sentido ascendente* –y salvando el peculiar caso de las comunidades autónomas uniprovinciales–,¹⁰⁰ debe notarse que se trata de una cuestión que es casi completamente soslayada en los estatutos de autonomía. Dijimos “casi” porque el Estatuto catalán sí dedica algún precepto sobre el particular, a saber, la disposición transitoria sexta, apartado 7, que contempla específicamente la posibilidad de que las diputaciones transfieran o deleguen competencias a la Generalidad de Cataluña. Sin embargo, esta disposición –que trae causa de la previsión inicial del Estatuto de Sau de que la Generalidad asumiría todos los servicios de las dipu-

97. Véase R. Rivera Ortega: “Régimen local de Castilla y León: Estudio de la Ley 1/1998, de 4 de junio”, pág. 32.

98. Más exacto es decir “efectuaban” respecto de los estatutos de Aragón y de Castilla y León, toda vez que con ocasión de las reformas estatutarias acometidas, respectivamente, por las leyes orgánicas 5/1996 y 4/1999, se suprimió la mención a la gestión de servicios autonómicos por las diputaciones. Sobre la reforma aragonesa, véase A. Embid Irujo: “Las delegaciones competenciales del Estado y de las comunidades autónomas en los entes locales. Planteamientos estatutarios y realidad normativa”, pág. 519 y ss.

99. Mucho más acertadamente, a mi juicio, el Estatuto de las Islas Baleares sí establece una garantía financiera específica para el caso de encomienda de gestión, pero la misma únicamente se prevé respecto del supuesto excepcional de la encomienda que pueda realizar el Consejo Insular de Eivissa y Formentera al Ayuntamiento de Formentera. De acuerdo con su disposición adicional cuarta: “El Consejo Insular de Eivissa y Formentera podrá dar al Ayuntamiento de Formentera participación en la gestión de competencias que le hayan atribuido por ley del Parlamento. La encomienda de gestión se efectuará por acuerdo del Consejo Insular, previa conformidad del Ayuntamiento de Formentera. *El acuerdo de encomienda de gestión concretará las condiciones económicas y los medios humanos y materiales que se adscriban.*”

100. Cuyos estatutos suelen recoger un precepto en el que se declara que la comunidad autónoma asume todas las competencias, medios y recursos que correspondían a las diputaciones (artículo 32 del Estatuto de Cantabria; artículo 13 y disposición transitoria primera del Estatuto de La Rioja; artículo 18.1 del Estatuto de Murcia, y disposición transitoria cuarta.2 del Estatuto de Madrid). En esta línea, la disposición transitoria sexta del Estatuto canario contempla el traspaso a las instituciones autonómicas de las competencias, medios y recursos de las mancomunidades provinciales interinsulares.

ciones¹⁰¹ silencia por entero la cuestión de si tales alteraciones competenciales habrán de verse acompañadas por el pertinente traspaso de medios *hacia arriba*, limitándose a señalar que la transferencia o delegación habrá de realizarse “de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local”.¹⁰²

2.4. El reparto de las cargas financieras en el marco normativo estatal regulador de la Administración local

Junto a la Constitución y los estatutos de autonomía, normas integrantes del bloque de la constitucionalidad en sentido estricto,¹⁰³ la normativa básica estatal reguladora del régimen local opera también como canon o parámetro de constitucionalidad frente a las leyes de las comunidades autónomas,¹⁰⁴ por lo que su examen resulta obligado para determinar el margen de maniobra del que dispone el legislador autonómico en la materia que nos ocupa.

2.4.1. El reparto de las cargas financieras en los supuestos de modificación del estatus competencial en sentido descendente

Como no podía ser de otra manera dado su carácter más habitual, son los supuestos de alteración competencial en sentido descendente los que centran la atención de los escasos preceptos de la normativa básica local relacionados con el tema del “deber de gasto”. Y, aun así, debe notarse que dicha regulación es parcial, toda vez que soslaya enteramente la cues-

101. En efecto, el apartado 8 de la disposición transitoria 6 del Estatuto de Sau disponía que “todos los servicios de las diputaciones provinciales de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona serán asumidos, a partir de la vigencia del presente Estatuto, por la Generalidad, que ostentará su representación a los efectos del apartado 2 del artículo 141 de la Constitución [...]. Sobre la transformación sustancial que experimentó el tratamiento de las provincias en la redacción definitiva del Estatuto en relación con el Estatuto de Sau, véase R. Entrena Cuesta: “Organización territorial”, págs. 220-222.

102. Comparto la apreciación de Ferret i Jacas de que el precepto establece “un procedimiento voluntario y extralegal de transferencia de competencias de las diputaciones a la Generalidad”, así como su opinión de que “no pueden ser objeto de traspaso aquellas competencias que hayan de corresponder a las diputaciones de acuerdo con la legislación básica ya que [...] el precepto se somete a lo que disponga la legislación de régimen local” (“Régimen local”, pág. 513).

103. Sobre una concepción estricta del “bloque de la constitucionalidad”, consultese la ponencia de F. Rubio Llorente en L. Favoreu; F. Rubio Llorente: *El bloque de la constitucionalidad*, Universidad de Sevilla-Civitas, Madrid, 1991, pág. 95 y ss.

104. De hecho, tanto el Tribunal Constitucional (por todas, STC 109/1998) como el Tribunal Supremo (por ejemplo, STS de 27 de mayo de 1992) han incluido la LRBRL en la noción de “bloque de la constitucionalidad”.

tión de cómo han de financiarse las *transferencias* de competencias a la Administración local, dedicándose exclusivamente a los casos de *delegación*.

En principio, la omisión de toda referencia a las transferencias parece que se vio estimulada –que no justificada– por el propio modelo de estructuración de las competencias locales que asumió la LRBRL. Así es: su artículo 7, rompiendo la estructura tripartita que la LPA¹⁰⁵ había asumido bajo la influencia del artículo 150.2 de la CE, no distingue entre competencias propias, transferidas y delegadas, sino únicamente entre competencias propias y delegadas.¹⁰⁶ Y lo cierto es que, a estas alturas, resulta evidente lo acertado que estuvo el legislador básico al ignorar el precedente de la LPA y rehuir asumir la concepción tripartita de las competencias, la cual, en puridad, sólo es estrictamente aplicable a las comunidades autónomas. En efecto, distinguir entre unas genuinas competencias propias, por una parte, y las competencias transferidas y delegadas, por otro lado, únicamente tiene sentido en el marco de un sistema competencial en el que la delimitación de las competencias propias escapan a la libre decisión del legislador, al encomendarse *ope Constitutionis* tal tarea al estatuyente. En este marco, en el que la asunción de las competencias se produce con la sola mención estatutaria, resultaba conveniente apuntar mecanismos extra-estatutarios de modificación del estatus competencial que, eludiendo la especial rigidez de los estatutos, permitiesen ampliar el radio de acción autonómico. De ahí que, junto a las competencias propias de las comunidades autónomas –las reconocidas en los estatutos–, en el artículo 150.2 de la CE se prevean otras competencias de naturaleza extra-estatutaria, las transferidas y las delegadas por el Estado. La clasificación tripartita aplicable a las competencias autonómicas carece, sin embargo, de sentido cuando pretende extenderse a un sistema competencial como el local, puesto que en éste –salvando exclusivamente el núcleo esencial garantizado por la autonomía local– la determinación de cuáles sean las “competencias propias” corresponde libremente al legislador. En este

105. Según reza el artículo 5.1 de la LPA: “Sin perjuicio de las competencias que la legislación de régimen local, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, atribuya a las diputaciones provinciales, las leyes de las comunidades autónomas podrán transferirles competencias propias a la comunidad o delegarles su ejercicio, siempre bajo la dirección y control de éstas”. Por su parte, el artículo 7.1 de la LRBRL establece: “Las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación.”

106. L. Ortega: “La delegación de competencias en la provincia”, pág. 325.

contexto, las fronteras que separan a las “competencias propias” de las “competencias transferidas” –en cuanto categorías dogmáticas diferenciables– se difuminan, cuando no desaparecen por completo: todas las competencias propias locales son competencias transferidas por el legislador, sea el legislador básico, sea el legislador sectorial en el marco trazado por aquél.¹⁰⁷

Ahora bien, que en el plano conceptual tenga sentido superar la distinción entre competencias propias y *competencias transferidas* no justifica que la LRBRL ignore por completo el fenómeno de la *transferencia de competencias propias* a las entidades locales. Es decir, si no existen las competencias transferidas como categoría dogmática dotada de sustantividad propia, sí hubiese debido abordarse la transferencia competencial entendida como proyección dinámica de las competencias propias, esto es, como “fase” o “momento” de adquisición de nuevas competencias propias, más allá de las que atribuía a las corporaciones locales la legislación sectorial vigente en el momento de entrar en vigor la LRBRL (disposición transitoria segunda). La falta de toda referencia al respecto en la LRBRL ha impedido, en suma, que –salvo previsión estatutaria– el nivel local de gobierno cuente con una garantía financiera específica frente a las transferencias competenciales. En consecuencia, las nuevas competencias tendrán que financiarse de acuerdo con las reglas generales reguladoras del sistema hacendístico local.¹⁰⁸

Por el contrario, la normativa básica estatal sí se ha cuidado de salvaguardar la posición financiera de las entidades locales en los casos de *delegación* de competencias. Pues, cuando el Estado o las comunidades

107. Comparto, por tanto, plenamente la siguiente valoración de J. I. Morillo-Velarde Pérez: “La LRBRL lo único que hace, y creo que con acierto, es simplificar el esquema, depurándolo de una adherencia inútil que se había introducido al amparo de la imprecisión conceptual propio de los primeros momentos de rodaje del sistema” (“Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, pág. 77, nota 12).

108. Coincidimos en efecto con Sánchez Pedroche cuando sostiene que, mientras que las competencias delegadas precisan –como veremos de inmediato– un mecanismo financiero *ad hoc*, los medios necesarios para cubrir los gastos derivados de las competencias propias han de proveerse en el marco del sistema general de financiación. Como afirma este autor: “[...] el desarrollo de las competencias propias de la provincia se sufragará con los recursos que establece y asigna la Ley de haciendas locales, mientras que en el caso de las competencias delegadas, los medios económicos pertinentes para tal menester son transferidos por el ente delegante. En definitiva, mientras que en el primer caso podemos hablar de financiación ordinaria, en el segundo hemos de referirnos a una financiación especial” (“La financiación de las provincias”, pág. 88).

autónomas decidan proceder a tal delegación, el artículo 27.1 de la LRBRL¹⁰⁹ prevé, por una parte, lo siguiente:

“La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y *los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera.*”

Y, por otro lado, la regulación se completa con lo que establece el artículo 27.3 de la LRBRL:

“La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el municipio interesado y, en su caso, la previa consulta e informe de la comunidad autónoma, salvo que por ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.”

Como se desprende del tenor literal de las normas transcritas, es en el supuesto de que la delegación se imponga obligatoriamente a los entes locales cuando el deber de compensar adopta unos términos inequívocamente imperativos.¹¹⁰ De ahí que de la lectura conjunta de ambos preceptos se haya deducido que la pertinente asignación de medios no es una condición *sine qua non* para que se produzca una delegación válida,¹¹¹ ya que el ente que recibe la delegación puede voluntariamente aceptar sufragar por entero el coste con sus propios recursos. Únicamente cuando la delegación se imponga por ley, cabe considerar inexcusable la oportuna transferencia de los medios económicos por parte del delegante.¹¹²

Comoquiera que sea, no puede dejar de compartirse la apreciación de

109. El artículo 27 de la LRBRL regula la delegación competencial a favor de los municipios; el régimen allí establecido, de acuerdo con el artículo 37.3 de la LRBRL, resulta también de aplicación a los casos de delegación a las diputaciones.

110. El Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local se expresa en tales términos en cualquier supuesto de delegación. Así, el artículo 67.3 dispone que la delegación podrá acordarse siempre que “les sean cedidos [a las entidades locales] los necesarios medios financieros”. Y en el artículo 86.1, refiriéndose a las delegaciones efectuadas a iniciativas de las entidades interesadas, se dispone: “El acuerdo preverá la oportuna dotación económica con cargo a los presupuestos del Estado o de las comunidades autónomas.”

111. Así, por ejemplo, Calonge; García; González: *Autonomías y municipios. Descentralización y coordinación de competencias*, págs. 58-59. Sánchez Pedroche sí considera, por el contrario, que es imprescindible en todo caso que las competencias delegadas se acompañen “de la dotación o incremento de los medios económicos que se reputen idóneos para desempeñarlas” (“La financiación de las provincias”, pág. 88).

112. Apreciación en la que coinciden L. Ortega Álvarez (*El régimen constitucional de las competencias locales*, pág. 142) y Sosa Wagner; De Miguel (*Las competencias de las corporaciones locales*, pág. 82).

que es recomendable que el ente que acepta voluntariamente la delegación establezca la condición resolutoria de su compromiso en el caso de que no se le suministre la financiación adecuada.¹¹³

La LRBRL no viene, así, sino a hacerse eco del reajuste de los ingresos y los gastos que, como apuntamos páginas atrás, puede ser preciso para posibilitar el cumplimiento de la función protectora del nivel de gobierno “más débil” que caracteriza al principio de conexión. Ninguna delegación impuesta, pues, es posible sin que el delegante proporcione a las entidades locales afectadas recursos propios adicionales con los que hacer frente a las nuevas cargas financieras.

Un aspecto sin duda reseñable del tratamiento de la cuestión que nos ocupa por parte de la LRBRL es que el legislador básico optó por recordar este deber de financiar en los casos de delegación específicamente en relación con el servicio de depósito de detenidos. A este respecto la disposición final quinta establece lo siguiente:

“A partir de la entrada en vigor de esta ley, los municipios cabeza de partido judicial en que no exista establecimiento penitenciario alguno asumirán, en régimen de competencia delegada, la ejecución del servicio de depósito de detenidos a disposición judicial, correspondiendo la custodia de dichos detenidos a la Policía Municipal en funciones de Policía Judicial.

“La Administración competente en materia penitenciaria pondrá a disposición de los municipios a que se refiere el párrafo anterior *los medios económicos suficientes para el mantenimiento del referido servicio* en los términos previstos por la legislación sectorial correspondiente.”

El sentido del precepto se aclara sustancialmente si se pone en relación con la práctica de las *cargas*, a la que hicimos alusión al examinar el tratamiento que había recibido el principio de conexión en la normativa pre-constitucional. Pues, en efecto, en relación con dicho servicio se constituyó durante largo tiempo una de tales *cargas*; en concreto, desde el momento en que la Ley de 26 de julio de 1849 (artículos 7 y 10) impusiera la obligación de disponer de un depósito municipal y de una cárcel de partido, a costa –claro está– de las propias arcas locales. Carga que subsistiría hasta el dictado de la Ley 1/1979, de 26 de septiembre, general penitenciaria, y su reglamento, toda vez que soslayaron por completo esta

113. L. Ortega Álvarez: *El régimen constitucional de las competencias locales*, pág. 143.

cuestión.¹¹⁴ La disposición que nos ocupa vendría, por tanto, a reinstaurar esta obligación, pero obviamente en un marco normativo radicalmente diferente al existente en el momento de su creación original, en cuanto presidido –como ya sabemos– por el principio de conexión entre competencias y gastos.¹¹⁵

El interés de la disposición no reside únicamente en ser una proyección específica del deber de cobertura financiera que pende sobre el ente delegante, sino también en que “precisa” o “cierra” el alcance de dicho deber en comparación con las fórmulas empleadas en el artículo 27 de la LRBRL, puesto que lo que se impone es la dotación de “los medios económicos suficientes para el mantenimiento del referido servicio”. Ahora, con claridad, no se garantiza tan sólo una determinada dotación de medios para facilitar la prestación del servicio por la entidad local, sino que tales medios han de ser inequívocamente “suficientes”. ¿Cuándo puede entenderse satisfecha esta exigencia de aportar los recursos suficientes para el “mantenimiento” del servicio? Lo cierto es que la posición mantenida al respecto en la STS de 21 de febrero de 1998 es, sin duda, favorecedora de los intereses locales. Frente a la tesis de la sala de primera instancia de que “no se incluyen aquí los gastos de inversión, no subsumibles conceptualmente en los de mantenimiento”, el Tribunal Supremo sostendría “que el mantenimiento de tal servicio presupone inexcusablemente contar con edificios adecuados, que se adapten a las exigencias impuestas por el ordenamiento penitenciario, lo que obliga a costear también los gastos de primer establecimiento, donde no lo hubiera, y de adaptación, donde fuese inadecuado, y obliga, además, a hacer frente a los costes de personal para la custodia de los detenidos por la Policía Municipal [...]” (fundamento de derecho quinto). En definitiva, la disposición final quinta de la Ley reguladora de las bases del régimen local incluye los costes económicos por los gastos “de inversión para construir o adaptar los depósitos municipales de detenidos y los de

114. Las referencias a estos antecedentes históricos los he tomado de La Redacción de *El Consultor de los Ayuntamientos: Nuevo régimen local (comentarios a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local)*, pág. 968; y, sobre todo, de L. Morell Ocaña: “El régimen local en la estructura del Estado”, pág. 359.

115. Como señala L. Morell Ocaña en el “Prólogo” del libro *Régimen jurídico de los entes locales de Andalucía. Tomo I* (Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2002, pág. 8): “Al Estado incumbe, además, descargar al municipio y provincias de las tradicionales *cargas de sostenimiento*, de la que es un buen ejemplo la *disposición final quinta* de la ley básica vigente [...].”

custodia de éstos por la Policía Municipal, además de todos aquellos que sean necesarios para mantener el servicio [...]” (fundamento de derecho cuarto).

Por lo que hace a la *encomienda de gestión*, sorprendentemente la LRBRL incurre en el mismo pecado de omisión que los estatutos. Ninguna referencia hace al problema de la cobertura del gasto que genera a las diputaciones dicha gestión ni cuando presenta la institución en su artículo 8, ni cuando acomete su regulación –de una forma ciertamente parca– en el artículo 37.1. En realidad, el legislador básico prácticamente se ciñó a remitirse al régimen establecido en los estatutos, aun cuando sí quiso detenerse en remarcar las relaciones de *supra-* y subordinación que conlleva esta técnica, al apuntar que “las diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las comunidades”.¹¹⁶ Por lo demás, la anómala e injusta situación financiera a la que conduce el silencio de los estatutos y de la LRBRL no sería corregida ni suavizada por la LHL. De hecho, la norma definidora del sistema de financiación local no vendría sino a reproducir en su artículo 130 la norma contenida en el artículo 6 de la LPA,¹¹⁷ a saber:

“Cuando las diputaciones provinciales gestionen servicios propios de las comunidades autónomas, éstas, de acuerdo con su legislación, podrán fijar módulos de funcionamiento y financiación y niveles de rendimiento mínimo, otorgando al respecto las correspondientes dotaciones económicas. Las diputaciones provinciales podrán mejorar estos módulos y niveles utilizando sus propias disponibilidades presupuestarias.”

Como puede fácilmente apreciarse, la pretendida “garantía” es ciertamente lábil: la obligación de otorgar “las correspondientes dotaciones económicas” sólo existe en la medida en que la comunidad autónoma quiera fijar los mencionados módulos y niveles de rendimiento mínimo. En realidad, el precepto, *a contrario*, no viene sino a reforzar la conclusión inferible de los estatutos y la LRBRL de que las encomiendas de gestión carecen, con alcance general, de una garantía financiera *ad hoc*.

116. Y es precisamente –a juicio de Morell Ocaña– esta situación de dependencia consustancial a la encomienda la que explica “la asunción obligatoria de la carga que sobre la misma [la entidad local] desplaza el órgano autonómico correspondiente” (“El régimen local en la estructura del Estado”, pág. 361).

117. Según Rubio de Urquía y Arnal Suría, con la recepción en la LHL de la previsión del artículo 6 de la LPA se pretendía que las dotaciones económicas a las que alude esta disposición tuvieran la consideración expresa de recursos provinciales (*Ley reguladora de las haciendas locales*, pág. 445).

2.4.2. El reparto de las cargas financieras en los supuestos de modificación del estatus competencial en sentido ascendente

Resulta imposible identificar ningún precepto integrante de la normativa básica reguladora del régimen local que aborde frontalmente esta cuestión. Ninguna disposición, en efecto, trata de determinar qué nivel de gobierno habrá de asumir el gasto de las competencias locales que el Estado o las comunidades autónomas decidan hacer suyas. De hecho, la LRBRL soslaya por completo la eventual transferencia o delegación competencial en sentido ascendente; y, en este sentido, el Tribunal Supremo advirtió en la Sentencia de 16 de marzo de 1996 de que “los artículos 27 y 37 de la misma citada ley [LRBRL] prevén la delegación de competencias de la Administración de las comunidades autónomas en los municipios y en las provincias, pero no a la inversa” (fundamento de derecho quinto).¹¹⁸ En suma, dicho marco normativo no establece ninguna vinculación entre estas transferencias o delegaciones y el aseguramiento de los medios pertinentes por parte del ente local que ve aligerada su carga financiera con ocasión de la mutación competencial.

Ahora bien, si la legislación básica no resuelve directamente el problema del reparto del gasto en estos supuestos, sí incluye algún precepto que incide muy claramente en su elucidación, al inferirse del mismo la prohibición de que los entes locales puedan verse obligados a financiar con sus propios recursos competencias ajenas, aunque obviamente puedan contribuir de forma voluntaria al levantamiento de tales cargas financieras.¹¹⁹ A esta dirección apunta palmaríamente el artículo 71 del TRRL, cuyo tenor literal dice así:

“Sin perjuicio de los supuestos de financiación concurrente previstos por la ley, *las corporaciones locales no costearán servicios del Estado o de las comunidades autónomas, salvo las fórmulas de colaboración voluntaria a la prestación de los mismos.*”

El precepto consagra en términos categóricos la prohibición de que pueda imponerse a las entidades locales la financiación de servicios de otros niveles de gobierno, pero se apuntan a continuación dos excepciones a dicha regla general: una, que no plantea excesivas dificultades, al tratarse de la hipótesis habitual en el federalismo cooperativo de cofinancia-

118. Advertencia que se reiteraría en la STS de 10 de mayo de 1999.

119. De acuerdo con el artículo 57.1 de la LRBRL, la “cooperación económica” siempre es posible entre ésta y las Administraciones estatal y autonómica.

ción voluntaria de los entes territoriales; la segunda, por el contrario, sí suscita algún interrogante acerca de su alcance y significado, puesto que no resulta en modo alguno claro discernir cuáles son esos “supuestos de financiación concurrente” que permiten quebrantar el principio de conexión entre servicios y gastos claramente asumido como regla general en el citado artículo 71 del TRRL.¹²⁰ Pues bien, tanto la necesidad de asumir una lectura del precepto que no lo vacíe de contenido como la interpretación sistemática del texto refundido autorizan a sostener que esta posibilidad de financiación conjunta se refiere a los casos de competencias compartidas o concurrentes a las que alude el artículo 69 del TRRL: “Las competencias compartidas o concurrentes podrán ser ejercidas conjuntamente por la Administración del Estado o de la comunidad autónoma y la local, mediante la constitución de entes instrumentales de carácter público o privado, conforme a lo dispuesto en el artículo 61 de esta ley.” Interpretados de este modo “los supuestos de financiación concurrente” mencionados en el primer inciso del artículo 71 del TRRL, se hace evidente que, en puridad, los mismos, lejos de operar como una excepción del principio de conexión entre competencias y gastos, no vendrían a ser sino una pura proyección o manifestación de dicho principio general: en cuanto el ente local comparte con otro nivel de gobierno el ejercicio de determinadas competencias, también se ve obligado en virtud del reiterado principio a soportar las pertinentes cargas financieras.¹²¹

Esta identificación de los casos de “financiación concurrente” con los supuestos de competencias concurrentes ha sido inequívocamente asumida en la doctrina vertida al respecto por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 10 de mayo de 1999. La argumentación contenida sobre el particular en el fundamento de derecho tercero no deja el menor resquicio para la duda:

120. En la STS de 21 de febrero de 1998 se recurrió, entre otros argumentos, al artículo 71 del TRRL para sostener que la Administración delegante estaba obligada a financiar los servicios delegados a la Administración local (fundamento de derecho cuarto).

121. En este sentido, los consorcios podrían considerarse un supuesto típico de financiación concurrente autorizado por el artículo 71 del TRRL: la creación de un ente asociativo para el ejercicio conjunto de competencias debe, por lógica, ser financiado por los diversos niveles de gobierno que participen en el mismo (véase, por ejemplo, el artículo 61 de la Ley catalana 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona). Se trata, por lo demás, de una fórmula de colaboración cada vez más empleada en las relaciones entre las comunidades autónomas y sus entidades locales (T. Font i Llovet: “Reforma básica y desarrollo del gobierno local: Entre Estado y comunidades autónomas”, pág. 33).

“D) La apelante parte de la premisa de la competencia estatutaria de la Generalidad en materia de prevención y extinción de incendios, pero no tiene en cuenta que tal competencia debe coherir con una competencia concurrente del Estado, que éste tiene constitucionalmente reservada con carácter exclusivo, cual es la legislación básica en materia de régimen jurídico y económico de las entidades locales, cuyas determinaciones deberán prevalecer, en caso de conflicto, sobre las normas autonómicas. Así, el artículo 71 del Real decreto legislativo 781/1986 dice que ‘sin perjuicio de los supuestos de financiación concurrentes previstos en la ley, las corporaciones locales no costearán servicios del Estado o de las comunidades autónomas’, salvo las fórmulas de ‘colaboración voluntaria’ a la prestación de los mismos –precepto que es norma básica a tenor de lo indicado en la disposición final séptima 1.a) del propio real decreto legislativo-. Los citados supuestos de ‘financiación concurrente’ deben entenderse referidos, como máximo, a aquellas competencias susceptibles de calificarse de ‘compartidas’, cosa que no ocurre con el Servicio autonómico de Prevención y Extinción de Incendios en relación con el municipio de Martorelles [...]; y admitir lo contrario implicaría permitir que las leyes sectoriales –estatales y autonómicas– privaran de contenido a la garantía constitucional de la autonomía local (preservada por la Ley 7/1985), mediante el método de repercutir en los municipios el coste, total o parcial, de sus exclusivas y no concurrentes (con la Administración local) obligaciones competenciales, con lo cual también se difuminaría el principio constitucional de la suficiencia financiera de las haciendas locales” (el énfasis es nuestro).¹²²

Así, pues, una vez definido en estos términos el alcance del artículo 71 del TRRL, y sentado el carácter básico del precepto de acuerdo con lo establecido en su disposición final séptima 1.a),¹²³ se hace evidente que las comunidades autónomas no están facultadas para exigir a sus entes locales que contribuyan a la financiación de servicios propios de aquéllas. Y ello es así por más que tales servicios puedan resultar de interés para las

122. En relación con estas aportaciones impuestas a los municipios para la financiación del servicio autonómico de prevención y extinción de incendios, véase asimismo la STS de 16 de marzo de 1996.

123. Sobre el carácter de normas básicas de determinados preceptos del texto refundido y sobre la constitucionalidad de la citada disposición final, véanse J. M. Baño León: “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, págs. 454-455; R. Rivera Ortega: “Régimen local de Castilla y León: Estudio de la Ley 1/1998, de 4 de junio”, pág. 33; y M. Sánchez Morón: “La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de Administración local”, págs. 218-219.

propias corporaciones locales, ya que, como concluiría el fundamento de derecho tercero G) de la aludida STS de 10 de mayo de 1999: “El artículo 57 de dicha Ley 7/1985 [...] establece, en lo que al caso concierne, que la cooperación económica entre entidades locales y comunidades autónomas será ‘voluntaria’ tanto en materia de servicios locales como cuando se esté ante asuntos de interés común; y, por eso, el establecimiento de ‘aportaciones’ municipales obligatorias en beneficio de servicios autonómicos de interés común (o concurrentes) sólo puede instrumentarse por medio de una ley básica, que como tal debe ser promulgada por el Estado y no por las comunidades autónomas.”

Aunque, con independencia de la explícita declaración contenida en el artículo 71 del TRRL, lo cierto es que un sector de la doctrina ya había asumido con entera naturalidad la esencial prohibición dimanante del principio de conexión, a saber, que no se puede imponer a la Administración local que destine sus propios recursos a servicios cuya competencia no le corresponde. En esta línea, Calvo Ortega, al examinar la adecuación a la autonomía financiera de las subvenciones condicionadas previstas en el artículo 40.1 de la LHL,¹²⁴ encuentra en la financiación de competencias ajenas un tope irrebasable para el respeto de dicha autonomía: “Es cierto que ésta [la Administración local], si no hubiese vinculación, podría destinar la subvención a otra obra o servicio; pero la limitación de la autonomía que supone la subvención en cuestión no llega a la financiación de algo externo a la competencia municipal.”¹²⁵ O, como afirmara Ferreiro Lapatza, la autonomía de gasto “se opone de modo aún más rotundo a cualquier forma de apoderamiento de los fondos de un ente público por otro”.¹²⁶

2.5. El estado de la cuestión en la Carta Europea de la Autonomía Local

El examen de los límites normativos que encuentra el legislador en materia de distribución de las cargas financieras quedaría a todas luces incom-

124. Según reza este precepto: “Las subvenciones de toda índole que obtengan las entidades locales con destino a sus obras y servicios no podrán ser aplicadas a atenciones distintas de aquéllas para las que fueron otorgadas, salvo, en su caso, los sobrantes no reintegrables cuya utilización no estuviese prevista en la concesión.”

125. “Ingresos municipales no tributarios”, pág. 191.

126. “Hacienda provincial”, págs. 457-458.

pleto sin analizar, siquiera someramente, qué apunta al respecto la CEAL.¹²⁷ Y es que, ciertamente, como sucede con todos los tratados que necesitan la autorización de las Cortes, la CEAL se caracteriza por estar investida tanto de fuerza pasiva como de fuerza activa frente a las leyes. Es decir; no se trata únicamente de que la Carta no pueda ser derogada por una ley (lo que es predictable de todos los tratados de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 96 de la CE), sino de que, al haber sido aprobada por el legislativo, vino a derogar lo establecido en las leyes anteriores en todos aquellos extremos que la contradijeran. Quiere decirse con esto que ninguna ley, ni las anteriores ni las posteriores a la entrada en vigor de la CEAL, prevalece sobre ésta, de tal modo que allá donde se detecte una colisión habrá de optarse necesariamente por lo establecido en la Carta.¹²⁸ Y, como tantas veces ha tenido ocasión de recordar el Tribunal Constitucional, la elucidación del conflicto ataña a la jurisdicción ordinaria, toda vez que las contradicciones entre los tratados y las leyes no encierran sino un problema de selección del Derecho aplicable, cuya “resolución corresponde a los órganos judiciales en los litigios de que conozcan” (STC 28/1991, FJ 5; asimismo, STC 49/1988, FJ 14, y 37/1994, FJ 2).

Así pues, en lo que concierne a los preceptos de la CEAL a los que España se consideró vinculada,¹²⁹ toda oposición entre ellos y cualquier ley estatal o autonómica no puede resolverse sino optando por la aplicación de los primeros. E, incluso, en la hipótesis de que se apreciara alguna contradicción con la LRBRL habría de llegarse a dicha conclusión, puesto que, como ya sostuvo Luis Ortega, “la Carta se impone a la LRBRL en

127. Aunque la toma en consideración efectiva de la CEAL, tanto en la doctrina como en la praxis, ha sido singularmente difícil en diversos estados signatarios de la misma, en los últimos años ha comenzado a desempeñar una función más activa. Sobre las dificultades de su implantación real en Alemania, véase Bernd Weiß: “Die völkerrechtliche Pflicht zur aufgabengenauquaten Finanzausstattung der Kommunen”, pág. 906. Por lo que hace a la experiencia española: J. M. Rodríguez Álvarez: “La Carta Europea de la Autonomía Local. Su transcendental posición y significación en el ordenamiento jurídico español”, pág. 911; V. Escuin Palop: “Notas sobre la autonomía y descentralización a favor de los entes locales”, pág. 760; E. Sánchez Goyanes: *La potestad normativa del municipio español*, pág. 57; Francesco Merloni: “Informe del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local en España”, pág. 357 y ss.

128. Por lo que hace a las fuerzas activa y pasiva frente a las leyes de los tratados autorizados por las Cortes, *vid.* por todos Ignacio de Otto: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1988, págs. 124-126; J. Pérez Royo: *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 170-172.

129. Que, como es sabido, son todos salvo el artículo 3.2, “en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma”.

las materias en las que pueda observarse una discrepancia por el mero efecto de la *lex posterior* e impide al posterior legislador básico una modificación de lo en ella establecido".¹³⁰ Bajo este prisma, puede afirmarse que la Carta establece un estándar mínimo de protección de las entidades locales al que necesariamente debe sujetarse la normativa infraconstitucional.

Ahora bien, la afirmación de que la CEAL es especialmente resistente frente a las leyes no debe conducir a la conclusión de que la misma pueda operar *per se*, directa e inmediatamente, como canon de constitucionalidad. Esta última concepción ha sido defendida abiertamente por un sector de la doctrina, que considera que la CEAL vendría a formar parte, junto a la LRBRL, del bloque de la constitucionalidad;¹³¹ y ésta ha sido también una tesis que se ha sostenido en la práctica, resultando frecuente que se alegue ante el Tribunal Constitucional la *inconstitucionalidad* de una ley por infringir, además de las pertinentes normas constitucionales, algún precepto de la CEAL.¹³² Sin embargo, como era de esperar a la luz de la jurisprudencia ya consolidada en torno a los tratados como eventual parámetro de constitucionalidad de las leyes,¹³³ el Tribunal Constitucional ha negado dicha virtualidad de la Carta, puesto que "los tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14, 28/1991, de 14 de febrero, FJ 5, 254/1993, de 20 de julio, FJ 5)".¹³⁴

Por otra parte, conviene destacar el relevante papel que en la interpretación de la propia normativa interna está llamada a desempeñar la CEAL.¹³⁵ Función hermenéutica que –claro está– se asume con naturalidad en relación con la normativa infraconstitucional, pues, dada la posición de supraordenación de la que disfruta la Carta, resulta obvio pensar en la existencia de una suerte de principio de interpretación de dicha normativa conforme a la CEAL, que obligaría al operador jurídico, siempre que el

130. "La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español", págs. 484-485. Asimismo, J. M. Rodríguez Álvarez: *La Carta Europea de la Autonomía Local*, pág. 111.

131. J. M. Rodríguez Álvarez: *La Carta Europea de la Autonomía Local*, págs. 107 y 111; J. M. Díaz Lema: "Influencia del Derecho europeo sobre la actividad económica de las entidades locales", pág. 685.

132. Así, por ejemplo, *vid.* STC 104/2000 (antecedente 2.º) y 235/2000 (antecedente 12.º).

133. G. Fernández Farreres: "El conflicto de defensa de la autonomía local: Justificación, configuración jurídica y funcionalidad", pág. 71.

134. STC 235/2000, FJ 11.

135. Ésta sería, en buena medida, la más natural de las consecuencias que acarrearía en el ordenamiento interno la ratificación de la CEAL (Bernd Weiß: "Die völkerrechtliche Pflicht zur...", *op. cit.*, pág. 906).

tenor literal de la norma en cuestión lo permitiese, a abrazar una lectura de la misma compatible con la Carta, evitándose así su pura inaplicación.¹³⁶ Y aunque la cuestión se haya planteado en términos mucho más dudosos y titubeantes, también ha comenzado a abrirse paso la idea de que la CEAL puede desempeñar una función destacada en la interpretación de los preceptos constitucionales,¹³⁷ hasta el punto de servir “para cerrar los espacios abiertos en las normas constitucionales”.¹³⁸ Desde esta perspectiva, la Carta jugaría un papel muy semejante al que desempeñan los tratados internacionales en materia de derechos fundamentales en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la CE, de tal suerte que, en cierta medida, vendría a fijar el “contenido constitucionalmente protegido” de la autonomía local.¹³⁹

Y lo cierto es que a estas alturas pocas dudas hay que albergar acerca de que puede –y debe– recurrirse a la CEAL para tratar de perfilar el alcance de la autonomía local configurado por las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad.¹⁴⁰ Así se desprende, por lo demás, de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que ha asumido sin matices su función hermenéutica; como puede leerse en el fundamento de derecho quinto de la STS de 21 de mayo de 1997, la autonomía local “debe ser interpretada, en el terreno competencial, de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la CEAL [...]. Frente a este principio –se prosigue en este mismo fundamento–, contenido en un tratado internacional ratificado por España y, como tal, incorporado a nuestro ordenamiento interno con carácter de fuente primaria, difícilmente puede prestarse atención a los

136. En esta línea, refiriéndose al principio de subsidiariedad *ex artículo 4.3 de la CEAL*, sostendría J. Arozamena Sierra que “puede operar en sede jurisdiccional para orientar y en su caso decidir litigios en que estén en juego competencias que afecten a intereses locales, y sin dimensión extralocal” (*Los poderes locales en Europa*, pág. 37). Igualmente a juicio de V. Escuin Palop las reglas y principios de la CEAL pueden operar como criterios interpretativos del Derecho interno (“Notas sobre la autonomía y descentralización a favor de los entes locales”, pág. 758).

137. Así, en Alemania, se ha hablado de una interpretación del tercer inciso del artículo 28.2 de la Ley Fundamental de Bonn (que consagra la vertiente financiera de la autonomía local) a través de los “lentes” de la Carta (Bernd Weiß: “Die völkerrechtliche Pflicht...”, *op. cit.*, pág. 907).

138. J. García Roca: “Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿Es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?”, pág. 50.

139. Bajo este prisma, en efecto, la Carta sería un “tratado que, de algún modo, se introduce en el parámetro de control o bloque de la constitucionalidad” (J. García Roca: “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, pág. 58).

140. M. Sánchez Morón: “Comentario al artículo 75 bis de la LOTC”, pág. 1190.

argumentos de la parte apelante fundados en que el carácter excluyente de la competencia estatal o autonómica en materia de enseñanza universitaria o de patrimonio histórico impediría la cooperación municipal".¹⁴¹ Y a esta misma dirección apunta el Tribunal Constitucional, que en alguna ocasión ha recurrido a un precepto de la Carta para delimitar con mayor precisión una determinada dimensión o vertiente de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Así sucedió en la STC 233/1999, en la que el artículo 9.3 de la CEAL¹⁴² sirvió para precisar la autonomía tributaria local protegida por la Constitución:

"Además, hay que tener en cuenta, como indica el Abogado del Estado, que la potestad de fijar la cuota o el tipo de sus propios tributos dentro de los límites de la ley es uno de los elementos indiscutiblemente definidores de la autonomía local, encontrándose, como tal, reconocida en el artículo 9.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España el 20 de enero de 1988" (FJ 11).

De cuanto llevamos dicho, se hace evidente la importante función hermenéutica que desempeña la CEAL para precisar el alcance constitucional de la autonomía local, por lo que puede traerse a colación por los operadores jurídicos cuando se planteen dudas acerca de la eventual vulneración de dicha autonomía. De ahí que convenga detenerse en comprobar el sentido de los preceptos que la Carta dedica a la materia financiera. Y lo primero que debe notarse a este respecto es que, aunque la Carta no contiene ninguna formulación explícita de que el principio de conexión sea la regla general de asignación del "poder de gasto" y del "deber de gasto" a las entidades locales, sí ofrece reiteradas muestras de que todas las garantías financieras que ofrece se erigen sobre dicho presupuesto. Así sucede inequívocamente respecto del *spending power* local, dada la manifiesta vinculación que establece entre los ingresos locales y el desempeño de sus competencias: el derecho de las entidades locales a tener recursos propios suficientes se conecta con "el ejercicio de sus competencias" (artículo 9.1); insistiéndose a continuación que tales recursos

141. Y, por ejemplo, la STS de 13 de marzo de 1999 (fundamento de derecho quinto) recurre a los artículos 3 y 4 de la CEAL para apuntalar la idea de que la autonomía reclama la ausencia de controles de oportunidad sobre las entidades locales.

142. De acuerdo con esta disposición: "Una parte al menos de los recursos financieros de las entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la ley."

“deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la ley” (artículo 9.2).¹⁴³ Y asimismo la Carta relaciona claramente las cargas financieras locales con su propio ámbito competencial, al exigir que los sistemas de financiación de las entidades locales sean de “una naturaleza suficientemente diversificada y evolutiva como para permitirles seguir, en la medida de lo posible y en la práctica, la evolución real de los costes del ejercicio de sus competencias” (artículo 9.4). La ya conocida interrelación que media entre competencias propias, gastos derivados de tales competencias y recursos propios que, en fin, vuelve a ponerse de manifiesto en el artículo 9.5 de la Carta, en donde se prevé la adopción de mecanismos de compensación a favor de las entidades locales financieramente más débiles “destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben”; medidas compensatorias que, se apostilla a continuación, “no deben reducir la libertad de opción de las entidades locales en su propio ámbito de competencia”.

Y, por otro lado, también interesa a los efectos de este trabajo remarcar que la CEAL se inclina por diseñar un régimen notablemente protector de la autonomía financiera local en su vertiente de gasto, lo que evidentemente favorece la tesis de que las nuevas competencias propias locales han de ser financiadas a través de mecanismos que les garanticen la plena libertad de disposición sobre los recursos traspasados. De entrada, el artículo 9.1 consagra, como ya sabemos, el derecho a la suficiencia de ingresos, pero no a cualquier tipo de suficiencia; en puridad, como se desprende de su tenor literal, lo que se garantiza es el derecho a tener unos ingresos propios que sean *suficientes e incondicionados*: “Las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.” Se establece, así, la regla general de que, en el desempeño de sus competencias propias, deben los entes locales disfrutar de la potestad de disponer libremente de sus recur-

143. No deja de ser significativo que la suficiencia de ingresos se consagre en dos apartados que integran, entre otros doce, el “núcleo obligatorio” de la Carta (artículo 12.1 de la CEAL), de entre los cuales los estados signatarios estaban obligados a ratificar un mínimo de diez (véase J. M. Rodríguez Álvarez: “La Carta Europea de la Autonomía Local y el Pacto local”, *op. cit.*, pág. 1627, nota 6). “Núcleo obligatorio” en el que verdaderamente vendría a condensarse el estándar mínimo de la autonomía local (Stefanie Schmahl: “Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung”, pág. 860).

sos,¹⁴⁴ regla que no se ve desplazada ni siquiera en el caso de que se articulen procedimientos de compensación o medidas equivalentes destinadas a proteger a los entes locales financieramente más débiles, ya que dichos “procedimientos y medidas no deben reducir la libertad de opción de las entidades locales en su propio ámbito de competencia” (artículo 9.5). Naturalmente, la CEAL no excluye apriorísticamente la posibilidad de que se concedan a las entidades locales subvenciones destinadas a una finalidad concreta, pero sólo se conciben como un mecanismo de financiación de carácter excepcional, del que, además, se requiere que no constriña en demasiado el margen de maniobra del ente beneficiario: “En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia” (artículo 9.7).

144. En esta línea, apunta J. M. Rodríguez Álvarez que el artículo 142 de la CE, “combinado con la preferencia de la financiación no finalista en la Carta Europea de la Autonomía Local, debería conducir a la generalización en todas las comunidades autónomas de fondos no finalistas, o preferentemente no finalistas, para la financiación de sus entidades locales [...]” (“La Carta Europea de la Autonomía Local y el Pacto local”, *op. cit.*, pág. 1637).

3. Sistematización y valoración de las garantías financieras locales

Una vez examinado el conjunto normativo que delimita el margen de libre configuración política del legislador, conviene profundizar en ese heterogéneo bloque a fin de ordenar las diferentes garantías establecidas para los casos de alteración del ámbito competencial. Y en esta tarea puede resultar de inestimable auxilio el empleo de las categorías elaboradas sobre el particular en la literatura alemana. Del análisis comparativo de las constituciones de los *Länder*, se ha inferido la existencia de dos sistemas de garantías: por una parte, el modelo monista, caracterizado porque no brinda ninguna protección específica a las concretas situaciones de alteración del estatus competencial; de tal modo que los problemas que se planteen al respecto en estos supuestos habrán de dilucidarse de conformidad con la norma que regule el modelo de financiación general de los entes locales, y, por tanto, habrá de recurrirse a las fuentes de ingresos ordinarias para la provisión de los medios necesarios. Y, por otro lado, el modelo dualista, que viene a añadir a esta garantía general un mecanismo suplementario *ad hoc* para las modificaciones del ámbito competencial. La diferencia fundamental de este sistema frente al monista estriba en que la dotación financiera sigue a la *concreta* situación competencial de los entes locales, lo que permite salvaguardar y realizar en la práctica más plenamente el principio de conexión entre competencias y gastos.¹⁴⁵ O dicho de otra manera, el modelo dualista se asienta en dos principios estructurales: uno, accesorio a las específicas competencias individualmente consideradas;

145. Stefan Mückl: "Kommunale Selbtsverwaltung und aufgabengerechte Finanzausstattung – Das Konnexitätsprinzip in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte", pág. 843.

el segundo, desvinculado de las mismas en cuanto referido al *conjunto* de las competencias.¹⁴⁶

La proyección de este esquema a la práctica española se complica considerablemente dados los diferentes textos normativos que colaboran en la normación de esta materia. En primer término, la Constitución no establece más que la garantía genérica del artículo 142 de la CE, por lo que es necesario recurrir a los preceptos integrantes del bloque de la constitucionalidad para precisar cómo se configura el modelo dualista entre nosotros. Y dada la falta de mecanismos *ad hoc* en la Constitución, sólo la garantía específica prevista en la LRBRL para los supuestos de *delegación* tiene un alcance general, extendiéndose obviamente a la totalidad de las comunidades autónomas. Por lo tanto, son los estatutos de autonomía los que determinan el grado de protección de las finanzas locales en los casos de *transferencia competencial*,¹⁴⁷ y, como comprobamos páginas atrás, únicamente algunos de ellos incorporan explícitamente la exigencia de que se proceda al pertinente traspaso de los medios.¹⁴⁸ Así, pues, del conjunto normativo que opera como canon o parámetro de la constitucionalidad de las leyes autonómicas cabe deducir que *todas* las entidades locales gozan frente al legislador autonómico¹⁴⁹ de un modelo dualista de garantías para los casos de delegación competencial; pero que sólo disfrutan de este modelo en los supuestos de transferencia competencial las corporaciones locales pertenecientes a las comunidades autónomas mencionadas en la penúltima nota.

Pues bien, es imprescindible distinguir nítidamente entre las dos garantías o principios estructurales característicos del modelo dualista, ya que tienen un diferente alcance y una distinta función, siendo también dispares las consecuencias prácticas que pueden derivarse de una y otra garantía.

146. Véase, por ejemplo, Friedrich Schoch: *Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie*, pág. 161.

147. Ya vimos cómo no existe ninguna garantía en relación con las encomiendas de gestión.

148. Así sucede en La Rioja, Aragón, Extremadura y Castilla y León respecto de las entidades locales en general; en Castilla-La Mancha en relación con las transferencias competenciales a las diputaciones, y en Canarias y Baleares a propósito de las islas.

149. No sucede exactamente lo mismo en relación con el legislador estatal, pues a éste siempre le resulta accesible reformar la LRBRL. En consecuencia, frente al legislador estatal sólo existe propiamente el sistema monista derivado del artículo 142 de la CE.

3.1. El modelo monista. La garantía de la suficiencia financiera ex artículo 142 de la CE

El único precepto de la Constitución relativo a la financiación local dice así:

“Las haciendas locales 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.”

Se trata de una disposición de la que muy pronto un amplio sector de la doctrina resaltó su escasa densidad normativa, con afirmaciones tales como que el artículo 142 de la CE adolece de “ambigüedad y vaciedad”,¹⁵⁰ que se trata de un precepto “de enorme ambigüedad”,¹⁵¹ o que es una norma “de mera cortesía”.¹⁵² Pero si, en efecto, como suele suceder con los preceptos integrantes de la Constitución financiera, el artículo 142 de la CE es necesariamente abierto e incompleto, no es menos cierto que deja también algunas cuestiones resueltas. Así, por lo que hace a su ámbito material, pocas dudas hay que albergar acerca de que el mandato de suficiencia se extiende a todas las competencias locales (tanto propias como delegadas) e incluso a las tareas encomendadas por otro nivel de gobierno. No sólo presta apoyos a esta lectura extensiva de la disposición su propio tenor literal (que opta por vincular la suficiencia, no a las “competencias”, sino a un término en principio más amplio –“funciones”–), sino también su interpretación teleológica: la encomienda de gestión cuyo coste se haga gravitar sobre las arcas locales genera ineludiblemente la erosión de la suficiencia financiera, ya que el ente local tendrá que distraer recursos adscritos en principio a su propio ámbito competencial para hacer frente a la cobertura de dicho coste.

Como tampoco resulta objeto de controversia que no es el Estado el único destinatario de la norma. Que también las comunidades autónomas están constitucionalmente obligadas a colaborar en dicha suficiencia se desprende meridianamente del propio artículo 142 de la CE, que contem-

150. J. Nieves Borrego: “La financiación de los entes locales”, pág. 244.

151. J. M. Tejerizo López: “Artículo 142. Haciendas locales”, pág. 542.

152. Véanse las diferentes referencias doctrinales que menciona P. Yebra Martul-Ortega: “Hacienda comunitaria y haciendas locales en el Derecho estatutario de las comunidades autónomas”, pág. 2701.

pla como una fuente de ingresos *necesaria* de las entidades locales la participación en los tributos de aquéllas. Los términos imperativos en que se expresa el artículo 142 de la CE no dejan el menor resquicio para la duda (“Las haciendas locales [...] se *nutrirán* fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas”).¹⁵³ De este precepto, en efecto, como ha hecho el Tribunal Supremo, no puede sino extraerse la conclusión de que tanto el legislador estatal como el autonómico “se encuentran directa y constitucionalmente concernidos en dar efectividad al principio de suficiencia de las haciendas locales”.¹⁵⁴

En realidad, la apreciación de que el artículo 142 de la CE es una norma vaga y ambigua –extendida de modo casi unánime en la doctrina– está motivada por el propio concepto “suficiencia”. Sobre la base del “carácter inasible del término”¹⁵⁵ o de sus “perfiles borrosos”,¹⁵⁶ no es de extrañar que se sostenga que el principio de suficiencia, “si bien constituye una directriz a seguir por el legislador, no basta, evidentemente, para asegurar su observancia, dada su propia vaguedad”.¹⁵⁷ Y es que, ciertamente, la noción de “suficiencia” sólo es delimitable de forma relacional,¹⁵⁸ esto es,

153. Y el artículo 105.2 de la LRBRL se cuida de recordar que las “haciendas locales se nutren, además de tributos propios y de participaciones reconocidas en los del Estado y en los de las comunidades autónomas, de aquellos otros recursos que prevé la ley”. Por su parte, la Ley reguladora de las haciendas locales menciona esta fuente de ingresos al enumerar los recursos locales [artículo 2.1.c)], y más adelante, en su artículo 39.2, subraya su carácter obligatorio, por más que, obviamente, reconozca a las comunidades autónomas plena libertad para determinar la forma en que articularán esta fuente de financiación: “Asimismo, las entidades locales participarán en los tributos propios de las comunidades autónomas en la forma y cuantía que se determine por las leyes de sus respectivos parlamentos.” Por último, quizá resulte oportuno recordar que, con independencia del exacto papel que quepa atribuir a esta Ley reguladora de las haciendas locales en el deslinde competencial en la materia entre el Estado y las comunidades autónomas, el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de señalar que la misma “ha de tenerse en cuenta para la resolución” de los procesos constitucionales en que esté involucrada una Ley autonómica que afecte a la financiación local (véase el fundamento jurídico undécimo de la STC 150/1990, que vino a resolver el recurso de inconstitucionalidad formulado contra la Ley reguladora del Fondo de Solidaridad de Madrid).

154. STS de 30 de octubre de 1999 y de 13 de marzo de 1999 (consúltense sobre el particular J. Sánchez Isac: *El principio de autonomía y las competencias locales*, pág. 78).

155. J. M. Tejerizo López: “Artículo 142. Haciendas locales”, pág. 555.

156. Ramallo Massanet y Zornoza Pérez: “Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales”, pág. 504.

157. R. Entrena Cuesta: *Comentarios a la Constitución*, op. cit., pág. 2460.

158. Como apunta J. L. Rivero Ysern, el principio de suficiencia “debe ponerse en íntima relación con el principio de competencia en la medida en que la suficiencia que se reconoce constitucionalmente a las haciendas locales lo es para atender, como hemos dicho, las funciones que la ley le encomienda” (*Manual de Derecho local*, pág. 361).

vinculándola con las necesidades locales derivadas de las tareas que han de desempeñar. Las complicaciones comienzan, por tanto, ya de entrada, a la hora de “medir” en términos económicos tales necesidades;¹⁵⁹ dificultades que obedecen en lo esencial a dos órdenes de razones: en primer término, en el plano técnico, porque la ciencia financiera o hacendística no ha logrado aún establecer unos criterios de validez general sobre el particular; y, en segundo lugar –pero no por ello menos importante–, existe una dificultad de carácter estructural: la autonomía implica que es su propio titular quien tiene que decidir cómo va a desempeñar sus competencias y, por tanto, qué gasto ha de destinarse al respecto.¹⁶⁰ Dotar de contenido al concepto de “suficiencia” requiere, pues, resolver primero cuál es el concreto nivel de los servicios que habrá de tomarse como referencia.¹⁶¹

A la vista de estas dificultades, podrá comprenderse fácilmente la resistencia que viene mostrando el Tribunal Constitucional a la hora de efectuar un riguroso control del artículo 142 de la CE y, en general, de las normas integrantes del bloque de constitucionalidad que afectan a cuestiones de financiación, tanto local como autonómica. Ya en una de las primeras resoluciones recaídas en materia de hacienda local –la STC 179/1985–¹⁶² sostendría que “no es el recurso de inconstitucionalidad en ausencia de preceptos constitucionales que así lo exijan, una vía adecuada para obtener el establecimiento de uno u otro sistema de financiación de las haciendas territoriales o la coordinación de la actividad financiera de los diversos entes territoriales entre sí” (FJ 3). A partir de entonces, de forma recurrente el Alto Tribunal recuerda que el concreto modo en que se plasme el principio de suficiencia en el sistema de financiación local constituye una decisión que ha de adoptar el legislador de acuerdo, esencialmente, con criterios de oportunidad política, resultando, por ende, escasamente accesible al control jurisdiccional. Así se trasluce en el siguiente pasaje de la STC 104/2000: “Ha sido la LHL la que ha concretado

159. En relación con las dificultades de determinar este “*prius lógico*” del principio de suficiencia, consultese J. Nieves Borrego: “La financiación de los entes locales”, págs. 243-244.

160. Uwe Volkmann: “Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung”, pág. 500.

161. Véase Ramallo Massanet y Zornoza Pérez: “Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales”, págs. 504-505. En esta línea, J. M. Tejerizo López: “Artículo 142. Haciendas locales”, págs. 554-555.

162. Aseveración que posteriormente se extendió a la hacienda autonómica (STC 13/1992, FJ 2, y 68/1996, FJ 2).

—como opción del legislador en un momento dado— los recursos financieros de las entidades locales en orden a la consecución de su suficiencia como medio de alcanzar la autonomía constitucionalmente proclamada para la gestión de sus intereses” (FJ 5).¹⁶³ Y este mismo talante proclive al *self-restraint* se ha mantenido cuando se ha cuestionado la observancia del principio de suficiencia, no respecto del modelo hacendístico local en su conjunto, sino en relación con una específica fuente de ingresos. También en estos supuestos, como lo acredita la STC 104/2000 (FJ 5), el Tribunal Constitucional efectúa un laxo control de la actuación pretendidamente vulneradora de la suficiencia, exigiendo de forma rigurosa un satisfactorio cumplimiento de las cargas de la prueba y de la argumentación que pende sobre los recurrentes.

Dicho lo anterior, conviene de inmediato apuntar que esta tendencia a la “autocontención” que viene caracterizando a la jurisprudencia constitucional no sólo responde a la ambigüedad que resulta inherente al propio concepto de “suficiencia financiera” por las razones arriba mencionadas. Como el Tribunal Constitucional se cuida de reseñar, la incidencia de “lo fáctico” no deja de imponer sus condiciones en este terreno: toda pretensión de suficiencia no depende, en última instancia, sino de los medios realmente existentes de los que pueda disponer en cada momento el Estado en su conjunto.¹⁶⁴ Este inesquiable condicionamiento por las disponibilidades económicas, que también se recuerda cuando de financiación autonómica se trata,¹⁶⁵ ha sido expresamente remarcada a propósito de las entidades locales. Ya en la STC 96/1990, al abordar la alegación de las comunidades autónomas catalana y gallega de que a ellas debía corresponder fijar los criterios de reparto de la participación en los tributos del Estado entre sus respectivas corporaciones locales, tendría la ocasión de apuntar, siquiera como *obiter dictum*, lo siguiente: “No otra finalidad distinta más que la de garantizar en el marco de las disponibilidades presupuestarias la suficiencia financiera de todas y cada una de las corporaciones locales para posibilitar la con-

163. Más referencias a la libertad de configuración política que debe reconocerse al legislador en este ámbito se contienen en la STC 192/2000 (FJ 10).

164. A esta dirección apunta también la Carta Europea de la Autonomía Local cuando en su artículo 9.1 establece: “Las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales puedan disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.”

165. STS 135/1992, FJ 8, y 87/1993, FJ 3.

secución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada es la que persiguen los artículos 70 y 71 de la Ley de presupuestos 50/1984 al fijar unos criterios uniformes y homogéneos de distribución entre los distintos entes locales en la participación de los ingresos del Estado" (FJ 7). Y en el fundamento jurídico cuarto de la STC 104/2000 ya abiertamente se reconoce: "Aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos (en el artículo 142), sin embargo, *tiene un primer límite 'en el marco de las disponibilidades presupuestarias'* (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7)."

Como es obvio, esta necesaria sujeción de la garantía de la suficiencia a las "disponibilidades presupuestarias" es otro elemento determinante que juega en contra de la asunción de un estricto control por parte del juez constitucional, toda vez que siempre podrá considerarse que mensurar dicha disponibilidad entraña, en buena medida, una valoración esencialmente política. Pero la asunción de este límite condicionante de la suficiencia financiera no sólo repercute en la intensidad del control de constitucionalidad, sino que también tiene una honda repercusión de carácter material, pues supone partir del presupuesto de que la garantía ex artículo 142 de la CE no tiene por qué requerir necesariamente que exista una total y estricta correspondencia entre el coste de los concretos servicios transferidos, delegados o encomendados y la compensación financiera que ha de darse a las entidades locales. Así es; como arriba ya quedó esbozado, el rasgo distintivo fundamental del modelo monista frente al dualista reside en que la garantía se proyecta a la *globalidad* de las competencias locales, que no individualmente sobre las específicas y concretas competencias o funciones objeto de la alteración del ámbito competencial. En principio, pues, la garantía genérica del artículo 142 de la CE no está concebida para atender la especial necesidad sentida por una concreta entidad local en relación con una singular competencia o singulares competencias, sino que su finalidad es comprender en abstracto a la totalidad de los entes locales y al conjunto de sus competencias. Y, consecuentemente, del artículo 142 de la CE no cabría derivar necesariamente el derecho a recibir un *separada e individualizada* provisión de recursos para hacer frente a los costes que conlleva el desempeño de las funciones transferidas, delegadas o encomendadas. En puridad, lo que se garantiza en el tantas veces reiterado precepto constitucional es una dotación financiera suficiente entendida como "una suerte de cuen-

ta conjunta”,¹⁶⁶ o, dicho en otros términos, lo que se asegura es una “compensación global”¹⁶⁷ para el conjunto de las competencias locales. Al fin y al cabo, tal y como adelantamos, el modelo monista se asienta sobre el principio estructural de que la garantía financiera no es accesoria a las competencias locales individualmente consideradas.

Por otra parte, el hecho de que el artículo 142 de la CE no garantice sino un volumen global para el conjunto de las competencias no deja de reflejarse en la propia configuración de las fuentes de ingresos que integran el sistema de financiación local. Pues éste, como es obvio, no distribuye los recursos entre las entidades locales basándose única y exclusivamente en criterios de necesidad –que son los que pretenden atenerse al nivel de gasto derivado de las competencias–, sino que también pueden intervenir decididamente en dicho reparto tanto criterios que tengan una finalidad redistributiva, como otros que reflejen la capacidad fiscal de aquéllos. Así sucede, obviamente, en relación con los tributos propios locales; pero también cumple algún papel la capacidad fiscal –y los criterios redistributivos– en la determinación de la participación en los tributos. Tradicionalmente, por mencionar algunos ejemplos, el “esfuerzo fiscal” se ha empleado para distribuir dicha participación en los tributos del Estado entre los municipios (antiguo artículo 115 de la LHL), y la “inversa de la renta per cápita” ha servido para hacer lo propio respecto de las provincias (antiguo artículo 126 de la LHL). Toma en consideración de la capacidad fiscal que se ha acentuado a raíz de las hondas transformaciones del sistema de financiación local acometidas en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LHL, toda vez que, para los grandes municipios (población superior a 75.000 habitantes) y los municipios capitales de provincia (artículos 112-114 quáter), así como para las provincias (artículos 125-126 quáter), se establece un modelo que se articula –a semejanza del sistema autonómico de financiación– sobre la cesión parcial de importantes figuras impositivas (IRPF, IVA, impuestos especiales sobre fabricación). Mientras que para el resto de los municipios se seguirá aplicando el modelo de participación en los tributos del Estado definido por variables

166. Por utilizar la expresión que emplean Friedrich Schoch y Joachim Wieland a propósito del modelo monista que asumen algunos *länder* en sus constituciones: *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben*, pág. 156. Véase también Georg Trapp: *Das Veranlassungsprinzip in der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland*, pág. 184.

167. Friedhelm Hufn: “Aufgabenentzug durch Ausgabenüberlastung”, pág. 284.

que constituía la regla general del anterior sistema hacendístico local, en el que se utilizan como criterios de reparto el “esfuerzo fiscal” o el “inverso de la capacidad tributaria” [artículo 115 ter b) y c)].¹⁶⁸

El artículo 142 de la CE garantiza, en suma, en los términos descritos, la suficiencia financiera, pero no precisa “cómo” debe articularse la misma. En línea de principio –y salvando los condicionantes que, como comprobaremos líneas abajo, impone al respecto la garantía de la autonomía local–, el legislador goza de un amplio margen de maniobra para seleccionar la vía a través de la cual proceder a la pertinente compensación. Así, si es el Estado quien ha provocado la modificación del ámbito competencial,¹⁶⁹ para proveer a los entes locales de los recursos necesarios habrá de operar en las fuentes de financiación ordinarias contempladas en la LHL¹⁷⁰ sobre las que tenga capacidad de disposición (facilitando una mayor recaudación por tributos propios locales, incrementando la participación de los entes locales en los tributos del Estado, etc.).¹⁷¹ Mientras que si dicha modificación trae causa de una actuación autonómica, la cobertura de los nuevos gastos locales –a falta de un más acabado subsistema de financiación local diseñado por la

168. Sobre el nuevo modelo puede consultarse J. Martín Queralt: “La participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas”, especialmente pág. 2536 y ss.

169. La conformidad con la Constitución de la posibilidad de que el Estado delegue o transfiera directamente competencias a las corporaciones locales quedó zanjada en la STC 84/1982 (FJ 4).

170. Antes de que la LHL viniera a establecer un sistema de financiación estable para las corporaciones locales, la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 1982, abordó el problema de la financiación de los servicios a transferir o delegar por el Estado a las entidades locales, asumiendo el principio de conexión. Así es; según se dispuso en su artículo 28.2: “El acuerdo del Gobierno, que revestirá la forma de decreto, deberá especificar el alcance de la transferencia o delegación, su duración y condiciones, así como *los medios personales y materiales que sean objeto de traspaso*, con expresa referencia a la legislación aplicable en cada caso y con indicación del régimen jurídico o situación de los funcionarios afectados por el traspaso. Asimismo, el referido acuerdo deberá contener *la determinación específica de los créditos presupuestarios afectos a los medios personales y materiales que se traspasen con la oportuna valoración del coste de los mismos*”. La constitucionalidad de este artículo 28 sería ratificada por la STC 84/1982, aunque no se planteó ninguna tacha de inconstitucionalidad relativa a la cuestión financiera. No obstante, al destacar las diferencias entre dicho artículo y el artículo 150.2 de la CE, sí hizo alguna referencia tangencial al respecto: “El traspaso a las comunidades autónomas –se argumentó en el fundamento jurídico 4– de tales competencias debe ir acompañado, por otra parte, de los medios financieros que requiere su ejercicio (artículo 150.2 de la CE), en tanto que lo que, de acuerdo con el precepto impugnado, ha de traspasarse a las corporaciones locales a las que se transfieran o deleguen funciones o servicios son ‘créditos presupuestarios’, renovables, por tanto, anualmente” (FJ 4).

171. O, ya en el marco del nuevo sistema de financiación local diseñado en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LHL, mediante el aumento de la cesión de la recaudación en los impuestos del Estado (artículos 112-113 ter y 125-125 quinquies).

comunidad¹⁷² debería canalizarse a través de alguna fórmula de participación en sus tributos, tal y como reclama el artículo 142 de la CE y recuerda la LRBRL¹⁷³ y la LHL.¹⁷⁴ Pero analicemos con más detalle esta cuestión.

3.1.1. El incremento de la recaudación procedente de los tributos propios locales como fórmula de compensación

La potenciación de los ingresos tributarios propios constituye una de las fórmulas que pueden emplearse para restaurar la suficiencia que se haya visto alterada con motivo de la ampliación de las funciones locales. Sin embargo, pese a que el nivel de gobierno responsable de la referida ampliación tenga un cierto margen de maniobra al respecto, cabría cuestionarse si cuenta con una plena libertad cuando de tributos propios se trata, dada la estrecha e indisoluble relación recíproca existente entre la potestad tributaria y el principio de autonomía.¹⁷⁵ Quiere decirse con esto que, en buena lógica, los tributos propios deberían estar llamados a financiar las *competencias propias* de las entidades locales, por cuanto en ellas se condensa el principio de autonomía en su vertiente funcional (artículo 7.2 de la LRBRL). Consecuentemente, el recurso a la ampliación de los recursos tributarios propios no podría considerarse la vía de compensación adecuada para los casos de *delegación* de competencias, toda vez que el ente delegante conserva la titularidad de la competencia y está facultado para ejercer un intenso control sobre el ejercicio de la misma, hallándose únicamente restringido por la exigencia de “respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local” (artículo 7.3 de la LRBRL). En la medida en que la competencia delegada sigue siendo del delegante, resulta razonable que su financiación corra a cargo de las fuentes de ingresos locales que procedan, en última instancia, de aquél.

172. Según veremos pronto con más detenimiento, la jurisprudencia constitucional ha reconocido a las comunidades autónomas, como no podía ser de otra manera, una amplia capacidad de disposición de su poder tributario para proveer a la financiación de sus entes locales (STC 233/1999, FJ 22).

173. De acuerdo con su artículo 105.2: “Las haciendas locales se nutren, además de tributos propios y de las participaciones reconocidas en los del Estado y en los de las comunidades autónomas, de aquellos otros recursos que prevea la ley.”

174. Su artículo 2.1 establece: “La hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos: [...] c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.”

175. En este sentido, consultese Friedrich Schöch y Joachim Wieland: *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben*, pág. 184.

La vía de la participación en los tributos –o cualquier fórmula de transferencia presupuestaria– se configura, en suma, como la más respetuosa con el principio de autonomía local en los supuestos de delegación,¹⁷⁶ y, tal vez, como la única constitucionalmente posible.

Así pues, en sede teórica, en el caso de que el Estado o las comunidades autónomas procedan a la transferencia competencial, pueden, en primer término, atribuir nuevos *impuestos* a los entes locales. Desde luego, ésta es una posibilidad abierta para el Estado, dada su competencia general para definir el sistema de financiación local que deriva de sus títulos competenciales ex artículo 149.1.14 y 18 de la CE. Pero también es una vía transitble para las comunidades autónomas, puesto que no existe ningún obstáculo que impida que hagan uso de su *poder de crear impuestos* que le confiere el artículo 6.2 de la LOFCA con el objeto de asignárselos a sus entes locales. Así lo ha reconocido expresamente el Tribunal Constitucional en la STC 233/1999:

“[...] la reserva de ley en materia tributaria, impuesta por el artículo 31.3 de la CE, se extiende a la creación *ex novo* de los tributos y a la configuración de los elementos esenciales de los mismos (STC 37/1981, fundamento jurídico 4; 6/1983, fundamento jurídico 4; 179/1985, fundamento jurídico 3; 19/1987, fundamento jurídico 4; 221/1992, fundamento jurídico 7; 14/1998, fundamento jurídico 11; entre otras). En el caso de que se trate de tributos que constituyan recursos propios de las corporaciones locales –carentes de potestad legislativa, aunque habilitadas por el artículo 133.2 de la CE para establecerlos y exigirlos–, aquella reserva habrá de operarse necesariamente a través del legislador estatal, “cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 de la Constitución”, en tanto en cuanto la misma “existe también al servicio de otros principios –la preservación de la unidad del ordenamiento y de una básica igualdad de posición de los contribuyentes– [...]” (STC 19/1987, fundamento jurídico 4), principios que sólo puede satisfacer la ley del Estado. Además, y desde el momento en que esta concreta potestad normativa del Estado tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales corporaciones –suficiencia financiera que, según indicamos ya en el fundamento jurídico 2, es en última instancia responsabilidad de aquél–, su ejercicio

176. Naturalmente, y *a fortiori*, resulta inimaginable el recurso a los tributos propios locales para financiar las encomiendas de gestión.

encuentra anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre hacienda general (artículo 149.1.14 de la CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las comunidades autónomas en este concreto ámbito normativo.

“Todo ello no es óbice, sin embargo, para que éstas, al igual que el Estado, puedan ceder también sus propios impuestos o tributos en beneficio de las corporaciones locales, pues, al contrario de lo afirmado por los recurrentes, nada hay que lo impida en la LHL, ni tampoco en la CE o en la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), siempre y cuando, claro está, las comunidades autónomas respeten los límites a su capacidad impositiva que se establecen en estas dos últimas.” (FJ 22; el énfasis, obviamente, es nuestro)

No existe, por ende, ningún impedimento de índole competencial para que tanto el Estado como las comunidades autónomas puedan recurrir a la creación de impuestos propios para hacer frente al mandato de suficiencia; e, incluso, en línea de principio, estarían facultados para establecerlos a título de impuestos obligatorios locales, habida cuenta que “no es cierto [...] que la autonomía local que se reconoce en la Constitución implique la necesidad de que la ley dote a las corporaciones locales de libertad para imponer o no cada uno de sus tributos propios” (STC 233/1999, FJ 22).

Ahora bien, dadas las dificultades existentes –tanto técnicas como de índole política– para aumentar el elenco de los impuestos, no es probable que ésta sea la vía a utilizar. Si se trata de operar en la imposición propia local, más fácil de articular –aunque no mucho más probable¹⁷⁷– sería recurrir al aumento de la recaudación proveniente de los impuestos locales ya existentes, bien incrementando el tope máximo de los tipos impositivos a establecer por los entes locales –o del recargo del IAE, respecto de las diputaciones provinciales (artículo 124 LHL)–, bien suprimiendo las exenciones y bonificaciones fiscales previstas en la legislación estatal.

Un papel radicalmente diferente juegan al respecto las tasas. De hecho, dada la inmediata y estrecha conexión que media entre la titularidad de la competencia y el beneficiario del tributo, va de suyo que la transferencia competencial debe ir inescindiblemente acompañada de las tasas an-

177. A la vista de la carencia de impuestos locales creados por las comunidades autónomas, es evidente que esta vía sólo serviría en el supuesto –harto improbable– de una transferencia competencial directa desde el Estado a las corporaciones locales.

jas al servicio transferido.¹⁷⁸ Efectivamente, en correspondencia con la justificación material de esta categoría tributaria, su establecimiento requiere ineludiblemente la realización de una actividad administrativa por parte del ente beneficiario de la misma; de no existir tal actividad, y, por ende, no generarse ningún gasto, es evidente que no concurre el presupuesto legitimador de la exacción de este tributo.¹⁷⁹ Por lo tanto, en puridad, estos supuestos, más que plantear una cuestión de reparto del “poder tributario” propiamente dicho, no encierran sino una cuestión de distribución material de competencias: quien es el competente para prestar el servicio ha de ser el titular de las tasas que pendan sobre el mismo.

Tal es la concepción que, como no podía ser de otra manera, se refleja explícitamente y de forma reiterada en la LHL, cuyo artículo 20.1 ya afirma con carácter general: “Las entidades locales, en los términos previstos en esta ley, podrán establecer tasas por [...] la prestación de servicios o la realización de actividades administrativas de competencia local que se refieran, afecten o beneficien de modo particular a los sujetos pasivos.” Y más adelante se insiste sobre el particular al conectar la potestad de establecer tasas específicamente con los ayuntamientos¹⁸⁰ y las diputaciones.¹⁸¹ Por lo demás, conviene notar que la LHL, acertadamente, ha realizado una lectura poco rigurosa del principio de reserva de ley en relación con las tasas, ampliando así, paralelamente, el margen de maniobra del que disponen las entidades locales para establecer esta figura tributaria. En efecto, al margen del presupuesto de hecho general fijado en el mencionado artículo 20.1 y de las prohibiciones contenidas en el artículo 21 de la LHL, las corporaciones locales están habilitadas para exigir tasas en relación con cualquier servicio que presten y sobre el que ostenten competencias. Así se desprende, además, con toda claridad del artículo 20.4 de la LHL, según el cual: “Conforme a lo previsto en el apartado anterior, las entidades locales podrán establecer tasas por cualquier supuesto de prestación de servicios o de realización de actividades administrativas de competencia

178. Y naturalmente, huelga reseñarlo, otro tanto sucede respecto de los precios públicos (artículos 117 y 129 de la LHL).

179. Consultese sobre el particular Plaza Vázquez; Vázquez del Rey Villanueva: “Tributos locales”, págs. 2568-2569.

180. Artículo 58 de la LHL: “Los ayuntamientos podrán establecer y exigir tasas por la prestación de servicios y la realización de actividades de su competencia [...]”

181. Artículo 122 de la LHL: “Las diputaciones provinciales podrán establecer y exigir tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia [...]”

local, y en particular por los siguientes: [...]”, pasando acto seguido a enumerar una serie de servicios susceptibles de ser gravados con tasas. Resulta evidente, a la luz del tenor literal del precepto, que el listado no tiene carácter exhaustivo, sino meramente enunciativo, de tal modo que nada impide fijar tasas sobre servicios diferentes a los allí mencionados, siempre y cuando –claro está– entren en el ámbito competencial local.¹⁸²

Esta ineludible conexión entre transferencia competencial y asunción de las tasas se puso ya de manifiesto de forma expresa en la redacción inicial tanto de la LOFCA (artículo 7.2) como de algún estatuto de autonomía¹⁸³ en relación con las transferencias competenciales que se pudieran producir desde el Estado y las corporaciones locales a favor de las comunidades autónomas, disponiéndose que las tasas pasarían a considerarse automáticamente tributos propios de éstas. Y así se ha mantenido en la vigente redacción de tales preceptos:

“Cuando el Estado o las corporaciones locales –dice el artículo 7.2 de la LOFCA– transfieran a las comunidades autónomas bienes de dominio público para cuya utilización estuvieran establecidas tasas o competencias en cuya ejecución o desarrollo presten servicios o realicen actividades igualmente gravadas con tasas, aquéllas y éstas se considerarán como tributos propios de las respectivas comunidades.”¹⁸⁴

Se haya consagrado o no de forma expresa en el ámbito local dicha cláusula de traslado automático de las tasas anexas a los servicios transferidos, resulta incuestionable que el ente que transfiere la competencia no puede pretender mantener entre sus recursos propios las tasas anudadas a dicha competencia. Y es que, ciertamente, una previsión como la contenida en el artículo 7.2 de la LOFCA puede considerarse una “cautela en buena medida innecesaria porque la propia naturaleza de la tasa excluye que una administración pueda continuar con su exacción sin que mantenga la competencia cuyo ejercicio constituye el hecho imponible de la misma”.¹⁸⁵ En definitiva, si respecto de la competencia transferida ya se habían establecido tasas, y la recaudación de éstas puede estimarse bas-

182. Véase Plaza Vázquez; Vázquez del Rey Villanueva: “Tributos locales”, pág. 2569.

183. Artículo 58.2 del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares.

184. Redacción prácticamente idéntica a la del actual artículo 62.2 del Estatuto balear (Ley orgánica 3/1999), que, no obstante, añade el siguiente fragmento: “El rendimiento previsto para cada tasa por la prestación de servicios o realización de actividades no podrá sobrepasar el coste de dichos servicios o actividades.”

185. M. Medina Guerrero: “La hacienda de la comunidad autónoma andaluza”, en *El Estatuto de autonomía I. Las competencias* (Cruz; Porras; Medina; Terol), Ariel, Barcelona, 1990, pág. 172.

tante para cubrir los costes del servicio, se habrá satisfecho el mandato de suficiencia sin necesidad de recurrir a ninguna otra fuente de financiación.¹⁸⁶ Por el contrario, difícilmente podría darse por respetado el artículo 142 de la CE si, al efectuarse la transferencia, el legislador estatal o autonómico modifica el régimen jurídico de la tasa recortando su rendimiento, señaladamente porque se incrementen las exenciones y bonificaciones.¹⁸⁷

En lo que concierne a los beneficios fiscales establecidos por el Estado, conviene indicar que la única garantía verdaderamente efectiva es la que proporciona el tanto veces reiterado artículo 142 de la CE, pese a que, como es sabido, el artículo 9.2 de la LHL exija “fórmulas de compensación”, que “tendrán en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos de las entidades locales procedentes de los tributos respecto de los cuales se establezcan los mencionados beneficios fiscales”. Se ha dicho¹⁸⁸ que la garantía de la compensación contenida en el artículo 9.2 de la LHL se ha recogido en términos más tajantes que los empleados por su inmediato precedente, a saber, el artículo 187.1 del TRRL, puesto que éste preveía la compensación “salvo disposición legal en contrario”.¹⁸⁹ Pero,

186. Como señaló Morell Ocaña para los supuestos de delegación competencial previstos en el artículo 243.o) de la LBRL de 1955: “[...] en otra serie de supuestos la sola delegación de la titularidad lleva consigo, de modo latente, la posibilidad de financiación de la obra o servicio (a través de la potestad tributaria de la corporación: contribuciones especiales, tasas); supuestos en los cuales carece de sentido plantearse el tema de la transferencia de recursos económicos, pues el propio ordenamiento jurídico tiene dispuesta una fuente específica de financiación para ellos distinta a la presupuestaria” (*La delegación entre entes en el Derecho público español*, pág. 148).

187. Bajo este prisma, plantea serias dudas de inconstitucionalidad la Ley 5/2002, de 4 de abril, que regula los boletines oficiales de la provincia. La ley efectúa, al fin, la transferencia formal de la competencia sobre los boletines a las diputaciones provinciales, y regula una tasa de publicación sobre la que recae en esencia la financiación de esta competencia. Sucede, sin embargo, que se establecen unos supuestos de exención que merman sustancialmente la capacidad recaudatoria de la misma. En buena lógica, la normativa estatal debió prever otros recursos adicionales para asegurar la suficiencia financiera provincial.

188. J. M. González Pueyo: *Manual de ingresos locales tributarios y no tributarios*, pág. 36.

189. El artículo 187.1 de la TRRL decía así: “Cuando el Estado otorgue exención en el pago de tributos locales a alguna empresa o entidad, quedará subrogado en la obligación de abonar a la entidad local respectiva el importe de los mismos con arreglo a los tipos de gravamen vigentes en la fecha del otorgamiento, salvo disposición legal en contrario.” Esta cláusula ya estaba incluida en el artículo 721 de la Ley de régimen local, texto articulado y refundido de 24 de junio de 1955, y en ella se fundamentó en alguna ocasión el Tribunal Supremo (Sentencia de 7 de julio de 1981) para respaldar la falta de compensación por parte del Estado (véase al respecto A. Martínez Lafuente: “Las exenciones en los tributos locales y su concesión por el Estado”, págs. 2025-2028). Por lo demás, en lo que concierne a la regulación efectuada en la LRL de 24 de junio de 1955, conviene recordar que su artículo 719.a) había limitado a partir de su vigencia las exenciones de los tributos municipales a las “concretamente previstas y autorizadas” en la misma Ley de régimen local, debiendo considerarse derogadas todas las que no se encontraran a cubierto de dicha ley; pre-

aun siendo esto cierto, no es menos verdad que, a la postre, la supresión del mencionado inciso no se traduce en una ampliación de la eficacia protectora de la garantía: la LHL no goza de una especial resistencia frente al propio legislador estatal que acuerda la bonificación fiscal, por lo que éste puede “desligarse” de dicho compromiso –y no prever compensación alguna– sin que quepa oponer ninguna objeción de índole formal. Desde esta perspectiva, no puede sino compartirse la apreciación de que, al remitirse para la determinación de la compensación a las leyes que establezcan los beneficios fiscales, el artículo 9.2 de la LHL se está limitando a efectuar “una mera declaración de ‘buena voluntad política’, pues cualquier ley futura puede desconocer la remisión de referencia mediante su derogación tácita o expresa”.¹⁹⁰ En resumidas cuentas, cuando del legislador estatal se trata y a los efectos del artículo 9.2 de la LHL, “sólo habrá compensación cuando así lo determine la ley por la que se establezca el beneficio fiscal de que se trate”.¹⁹¹

También es posible, por otra parte, que el ente que proceda a la transferencia decida crear una tasa hasta entonces inexistente para cubrir el coste del servicio transferido. Si, en efecto, el rendimiento de la tasa resulta bastante, sería acorde con el artículo 142 de la CE; mientras que, por el contrario, si este rendimiento claramente no alcanza a cubrir el nuevo gasto del ente que asume la prestación del servicio, se estaría obligado a arbitrar otra fuente de financiación. No debe soslayarse a este respecto que el artículo 24.2 de la LHL señala algunos elementos que han de tomarse en consideración para la determinación del coste del servicio, a saber, los costes directos e indirectos, incluyendo los de carácter financiero y la amortización del inmovilizado; y asimismo permite que se incluyan, en su caso, “los necesarios para garantizar el mantenimiento y un desarrollo razonable del servicio o actividad por cuya prestación o realización se exige la tasa”. En cualquier caso, estos criterios mencionados en la LHL no apuntan sino a una “ecuación global y aproximada” entre el rendimiento de las tasas correspondientes a un servicio y el coste real o previsible del ejercicio del mismo.¹⁹²

visión que, sin embargo, no llegaría a aplicarse en sus estrictos términos con la anuencia del Tribunal Supremo (C. Lozano Serrano: “La concesión de exenciones de tributos municipales”, págs. 1902-1903).

190. J. I. Rubio de Urquía; S. Arnal Suría: *Ley reguladora de las haciendas locales*, pág. 90.

191. *Ibidem*.

192. Plaza Vázquez; Vázquez del Rey Villanueva: “Tributos locales”, pág. 2573.

3.1.2. La participación en los tributos como vía de compensación

En el caso harto probable de que no se opte por ampliar la tributación propia, resulta evidente que ésta es la fórmula de compensación más respetuosa con la autonomía local en los casos de *transferencias competenciales*, puesto que la participación, por definición, es una fuente de ingresos incondicionados, resultando su empleo, por tanto, de libre disposición para las entidades locales. Verdad es que el Tribunal Constitucional ha afirmado que las participaciones en tributos no tienen por qué proporcionar siempre y necesariamente sólo recursos incondicionados (STC 150/1990, FJ 12). Y, de hecho, la participación de las diputaciones en los tributos del Estado ha conocido la existencia de ingresos afectados.¹⁹³ Pero no es menos cierto que esta eventualidad ha de considerarse un supuesto excepcional, ya que, como viene sosteniéndose en la doctrina desde fecha muy temprana, en nuestro ordenamiento el concepto de participación se configura “como un recurso más de la hacienda local destinado indistintamente al gasto público local”, siendo tal “conformación la adecuada desde la perspectiva de la autonomía de los municipios que consagra la Constitución”.¹⁹⁴

Así es; dado que, con ocasión de la transferencia, el servicio pasa a la titularidad del ente local, convirtiéndose en una *competencia propia* de éste, el principio de autonomía reclama, como regla general, la dotación de ingresos incondicionados. Ciertamente, pocas dudas hay que albergar acerca de que las competencias propias, en cuanto se hallan directamente conectadas con la garantía constitucional de la autonomía local (artículo 7.2 de la LRBRL), requieren para que su ejercicio sea verdaderamente autorresponsible que las entidades locales dispongan libremente de los recursos que se les suministre para su financiación. En principio, pues, la específica cantidad en la que se valoren las concretas competencias transferidas deberá sumarse indistintamente al bloque de ingresos de libre disposición, al objeto de que el ente local pueda determinar según sus propios criterios la estructura del gasto respecto de tales competencias. Así

193. Sobre el fondo de aportación a la asistencia sanitaria, véase, por ejemplo, J. Costa Climent: “La financiación de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales en los presupuestos de 1999”, *Presupuesto y gasto público*, 22/99, pág. 50.

194. L. Mateo Rodríguez: “Ingresos no tributarios de las corporaciones locales”, pág. 2233. Asimismo, J. J. Ferreiro Lapaza: “La hacienda local. Antecedentes históricos y situación actual. El marco constitucional”, pág. 27.

lo exige la autonomía financiera local en la vertiente de gasto, cuyo alcance se concibe en términos muy amplios por el Tribunal Constitucional, ya que ha entendido en lo esencial aplicable a las corporaciones locales la doctrina vertida sobre la autonomía de gasto de las comunidades autónomas (por todas, STC 109/1998, FJ 10). Autonomía que comprende la “capacidad para disponer libremente de sus recursos financieros, asignándolos a los fines mediante programas de gasto elaborados según sus propias prioridades”, lo que entraña que son libres no sólo “en cuanto a la fijación del destino y orientación del gasto público”, sino también “para la cuantificación y distribución del mismo dentro del marco de sus competencias” (STC 13/1992, FJ 7 y 68/1996, FJ 10). Así, pues, en línea de principio las entidades locales están facultadas para determinar la estructura del gasto y, en consecuencia, para decidir cada año qué concreta cantidad se va a destinar a cada uno de sus específicos ámbitos competenciales. Potestad de decidir sobre la estructura del gasto, inherente a la autonomía, que resultaría claramente afectada si los recursos se vinculases a la específica competencia transferida, en lugar de sumarse al volumen de recursos de libre disposición del ente local.

Diferentes han de ser, lógicamente, las conclusiones respecto de los casos de *delegación* de competencias y, con tanto mayor motivo, de encomienda de gestión. Habida cuenta de que las competencias delegadas no gozan con plenitud de la protección que brinda el principio de autonomía, no cabría hacer ningún reproche de índole constitucional si se opta por que el reajuste de los ingresos se realice a través de dotaciones financieras. Al fin y al cabo, si el ente delegante está habilitado para desplegar “técnicas de dirección y control de oportunidad” (artículo 7.3 de la LRBRL), nada le impide incluir entre éstas a las de naturaleza financiera.

3.2. El modelo dualista. Las garantías específicamente destinadas a los supuestos de alteración del estatus competencial

El modelo monista, anclado en la garantía genérica de la suficiencia que ha de realizarse a través de las fuentes ordinarias del sistema hacendístico local, está concebido para regular el problema de la financiación durante largos períodos de tiempo. Contempla –por así decirlo– las relaciones competenciales y financieras desde un punto de vista “estático”, por lo que necesariamente muestra alguna ceguera frente a las modificaciones *ad hoc* que puedan introducirse en el sistema; sistema que, en

principio, había mantenido en equilibrio el acervo competencial local y la masa de recursos puesta a su disposición. De ahí que, con el objeto de aclarar jurídicamente esa dimensión dinámica del sistema, se entienda conveniente completar la garantía genérica con otra garantía específicamente destinada a proteger la vertiente financiera del principio de conexión.¹⁹⁵ Una garantía adicional que se considera *lex specialis* y que, por tanto, se aplica con preferencia a la general garantía de suficiencia financiera.¹⁹⁶

Así sucede también entre nosotros. Como tuvimos ocasión de examinar páginas atrás, cuando se trata de *competencias delegadas*, todas las entidades locales sin excepción disfrutan de una garantía financiera *ad hoc*, habida cuenta su consagración en la legislación básica. La garantía adopta, sin embargo, una diferente formulación en función de si la delegación se acuerda voluntariamente o es impuesta por el delegante. En el primer caso, únicamente se exige que la disposición o el acuerdo de delegación determine “los medios personales, materiales y económicos que ésta [la Administración delegante] transfiera” (artículo 27.1 de la LRBRL). Se prevé, así, una transferencia de medios, pero no se aporta ningún indicio acerca de en qué medida deba adecuarse al incremento del gasto; omisión que es, por lo demás, perfectamente razonable dado el carácter voluntario de la delegación, lo que permite que el nivel de gobierno local pueda renunciar, total o parcialmente, a la aportación del delegante. Por el contrario, si se impone la delegación, el deber de compensar se consagra sin matices y se orienta a cubrir el coste que suponga para las entidades locales, que la ley “habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos” (artículo 27.3 de la LRBRL).

Muy diferente se plantea la cuestión en los supuestos de *transferencia de competencias*, puesto que –como también vimos anteriormente– sólo algunos estatutos de autonomía incorporan alguna previsión específica sobre el particular. En la formulación más extendida, la ley que dispone la transferencia competencial deberá prever asimismo la “*correspondiente*

195. Por todos, Friedrich Schoch; Joachim Wieland: *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben*, pág. 157.

196. Stefan Mückl: “Kommunale Selbtsverwaltung und aufgabengerechte Finanzausstattung – Das Konnektivitätsprinzip in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte”, pág. 844; Friedrich Schoch: *Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie*, pág. 163.

transferencia [o ‘traspaso’]” de los medios financieros.¹⁹⁷ Fórmula a la que evidentemente se equipara la contenida en el artículo 23.4 del Estatuto canario, que tiene como beneficiaria a las islas, al exigir que las transferencias lleven “incorporadas los medios económicos [...] que correspondan”. El tenor literal de estas disposiciones, aún con mayor claridad que el artículo 27.3 de la LRBRL, revela inequívocamente que la garantía está llamada a satisfacer la *totalidad del coste* que conlleve la asunción de la nueva competencia.¹⁹⁸ Por el contrario, ninguna garantía de orden cuantitativo parece desprenderse del artículo 69.2 del Estatuto balear, que se limita a mencionar en el listado de los recursos de los consejos insulares “los que se determinan en las leyes de transferencias, como financiación provisional de las funciones y servicios que se transfieren”. Se exige así, siquiera indirectamente, que las transferencias competenciales estén acompañadas de un traspaso de recursos, pero no se da ningún indicio acerca del nivel que han de alcanzar éstos en proporción al gasto generado por las nuevas competencias.

Cualquiera que sea el exacto alcance de estas garantías *ad hoc* consagradas en la LRBRL y en determinados estatutos, lo que debe destacarse en primer término es que nuestro ordenamiento se ha inclinado nítidamente por fórmulas que obedecen a lo que la doctrina alemana ha dado en denominar “principio de conexión estricto”.¹⁹⁹ Se considera que la norma asume este principio cuando exige que la alteración del orden competencial esté necesariamente vinculada con una dotación de recursos. En contraste, se entiende que se incorpora solamente el “principio de conexión relativo” cuando la norma únicamente requiere que, al tiempo de la transferencia, el legislador regule acerca del problema de los costes, lo que no tiene por qué conducir necesariamente a un traspaso de medios por parte del ente que decide la delegación competencial, siempre y cuando logre demostrar que el ente local tiene recursos propios suficientes para hacer frente a los

197. Artículo 33.3 del Estatuto de La Rioja; artículo 44.3 del Estatuto de Aragón; artículo 16.4 del Estatuto de Extremadura, y artículo 26.3 del Estatuto de Castilla y León.

198. Asimismo, ésta es la apreciación unánime de la doctrina alemana en relación con aquellas constituciones de los *Länder* que emplean una fórmula semejante (“entsprechend”). Véase, por ejemplo, Stefan Mückl: *Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung*, pág. 208 y ss.

199. Salvando el supuesto de delegación voluntaria, que parece responder más propiamente al “principio de conexión relativo”, ya que en el acuerdo de delegación podría hacerse constar la renuncia a la aportación económica del delegante (artículo 27.1 de la LRBRL).

gastos.²⁰⁰ Esta última hipótesis es, por tanto, imposible en el marco de los modelos dualistas establecidos en nuestro ordenamiento, que reclaman la efectiva transferencia de medios.

Pero es que, además, importa subrayarlo, tal y como se han configurado entre nosotros las garantías financieras *ad hoc*,²⁰¹ el traspaso de medios ha de cubrir la totalidad del coste de las nuevas funciones que se asignan a los entes locales. Esta correspondencia plena, absoluta, entre los nuevos gastos que se generan al nivel local de gobierno y la dotación financiera que debe suministrar el ente que, en última instancia, los ha causado, constituye sin duda una ventaja fundamental de los modelos dualistas –que preservan específicamente el principio de conexión– frente a aquellos otros que se limitan a reconocer la garantía genérica de la suficiencia financiera.²⁰² Si la suficiencia financiera ex artículo 142 de la CE ha de determinarse “en el marco de las disponibilidades presupuestarias” (STC 104/2000, FJ 4), no existe tal cortapisas si se cuenta con una garantía financiera específica: si el nivel de gobierno que pretende transferir o delegar competencias a las entidades locales no está en condiciones económicas de asegurarles la financiación de la totalidad del gasto, sencillamente no se podrá proceder a la transferencia o delegación.²⁰³ Como tampoco podrá verse condicionado el derecho a recibir una transferencia que cubra la totalidad del coste por la circunstancia de que los entes locales cuenten con una mayor o menor capacidad fiscal,²⁰⁴ de tal modo que, aun cuando se acredite que una determinada entidad local tiene recursos propios bastantes para asumir los nuevos costes, esto no podrá justificar que el ente que procede a la transferencia o a la delegación se resista a proporcionar los medios “correspondientes”.

La necesidad de separar claramente entre la garantía genérica y las específicas no es, pues, fruto de un mero prurito academicista. Sus diversos

200. Por todos, consúltese Stefan Mückl: *Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung*, pág. 201 y ss.; Friedrich Schoch: *Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie*, pág. 166 y ss.; Friedrich Schoch; Joachim Wieland: *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlasste kommunale Aufgaben*, pág. 161 y ss.

201. Salvando el singular supuesto del artículo 69.2 del Estatuto balear, que no predetermina la cuantía de la transferencia.

202. Así, Schmidt-Jortzig; Makswit: “Gemeinde und Kreisaufgaben – Funktionsordnung des Kommunalbereiches nach “Rastede””, pág. 643.

203. En este sentido, Stefan Mückl: *Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung*, especialmente págs. 81 y 83.

204. Stefan Mückl: “Kommunale Selbstverwaltung und aufgabengerechte Finanzausstattung”, pág. 844.

alcance y consecuencia no sólo legitiman, sino que exigen una nítida distinción entre ellas. E, incluso, las diferencias se aprecian en la intensidad del control de constitucionalidad que cabe desplegar en uno y otro caso, dado el muy superior margen de maniobra que confiere al legislador la garantía genérica.²⁰⁵ De hecho, la propia estructura normativa de ambas garantías coadyuva a que la revisión jurisdiccional sea dispar. El mandato de suficiencia genérico ex artículo 142 de la CE guarda un cierto paralelismo con las normas que imponen un deber de actuación a los poderes públicos, puesto que, al fin y al cabo, el reiterado precepto constitucional no está sino imponiendo al Estado y a las comunidades autónomas que actúen positivamente para asegurar la efectiva vigencia de una institución, en nuestro caso la autonomía local. Y, como es sabido, a ese tipo de normas suele reconocerse una menor eficacia vinculante, por lo que se entiende que permiten una mayor libertad de configuración al legislador al proceder a su concretización. Por el contrario, el papel que desempeñan las garantías específicas en la protección de la autonomía local se asemeja al que cumplen las normas que consagran “derechos de defensa”, dotadas de una más estricta eficacia vinculante por cuanto sólo reclaman la abstención o no-injerencia de los poderes públicos. Bajo este prisma, toda ampliación de las tareas locales que no venga acompañada de la pertinente dotación financiera puede examinarse como un supuesto de intromisión o injerencia en la esfera acotada por la autonomía local, abriéndose así el paso a un más penetrante control jurisdiccional de estas controversias.²⁰⁶

3.3. La vulneración de las garantías. El acceso directo de las entidades locales al Tribunal Constitucional

Como es sabido, la reforma de la LOTC llevada a cabo por la Ley orgánica 7/1999, de 21 de abril, abrió para las entidades locales una vía de acceso

205. Baste recordar, como apuntamos páginas atrás, que, al regular las diversas fuentes ordinarias que integran establemente el sistema de financiación, además de atender a las necesidades de gasto como reclama la exigencia de suficiencia, pueden perseguirse otras finalidades, como la redistributiva, o tomarse en consideración de forma relevante la capacidad fiscal para potenciar la autonomía financiera. Dada esta pluralidad de objetivos, se explica la amplia libertad de configuración del legislador que determina la suficiencia al regular el sistema hacendístico; libertad que, obviamente, no es trasladable al legislador que se encarga de dar cumplimiento a la garantía del principio de conexión (véase Werner Patzig: “Die Lastenverteilung im Bereich der kommunalen ‘Fremdverwaltung’”, pág. 650).

206. En esta línea Uwe Volkmann: “Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung”, pág. 499.

directo al Tribunal Constitucional, a saber, la del conflicto en defensa de la autonomía local; un procedimiento que, no obstante, se circunscribe a “las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones con rango de ley de las comunidades autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada” (artículo 75 bis.1). ¿En qué medida las quiebras de las garantías arriba examinadas pueden reconducirse al supuesto de hecho previsto en este precepto de la LOTC? A mi juicio, no cabe dudar que las entidades locales están facultadas para elevar directamente al Tribunal Constitucional este tipo de reclamaciones, siempre y cuando –claro está– sean normas con rango de ley las pretendidamente lesivas de aquellas garantías.

De entrada, debe repararse en que todas las garantías examinadas –y no solamente la contenida en el artículo 142 de la CE– están inmediatamente orientadas a la salvaguarda de la suficiencia financiera. Y el Tribunal Constitucional viene sosteniendo insistente en que existe una conexión inherente entre el derecho a la suficiencia y la autonomía local. En este sentido, se ha declarado profusamente que la tantas veces citada suficiencia constituye el “presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la CE” [por todas, STC 233/1999, FJ 4 B)]; que deviene un “complemento inexcusable de la autonomía financiera” (STC 87/1993, FJ 3); o, sencillamente, que sin tal suficiencia la autonomía deviene imposible (STC 233/1999, FJ 37). Aunque, muy probablemente, la más decidida proclamación de la aludida vinculación sea la contenida en el fundamento jurídico cuarto de la STC 104/2000:

“Y sobre este particular, hay que comenzar diciendo que el principio de autonomía (para ‘la gestión de sus respectivos intereses’, según el artículo 137 de la CE) que preside la organización territorial del Estado, configura uno de los pilares básicos del ordenamiento constitucional (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3), ofreciendo una vertiente económica relevante ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines (STC 135/1992, de 5 de octubre, FJ 8). *La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas* (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11; 201/1988, de 27 de octubre, FJ 4; 96/1990, de

24 de mayo, FJ 7 y 14; 13/1992, de 6 de febrero, FJ 6; 132/1992, de 28 de septiembre, FJ 8; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 y 3; 68/1996, de 18 de abril, FJ 10; y 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 166/1998, de 15 de julio, FJ 10; y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22); es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la CE (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2.B; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22; y ATC 382/1993, de 1 de diciembre, FJ 4)" (el énfasis es nuestro).

Dada esta equiparación entre salvaguarda de la suficiencia financiera y protección de la autonomía local constitucionalmente consagrada, parece inobjetable que la defensa de la primera puede y debe hacerse valer en el marco del nuevo proceso constitucional. Y es que, como ya se ha señalado acertadamente, el conflicto en defensa de la autonomía local no se circunscribe al examen de las eventuales vulneraciones de la misma que traigan causa de invasiones o intromisiones ilícitas en el ámbito competencial de la Administración local,²⁰⁷ sino que se extiende a cualquier otro elemento constitutivo de la autonomía, incluyendo las controversias relativas a los "medios financieros y patrimoniales".²⁰⁸ Dado que la *vindicatio potestatis* no constituye un elemento esencial de este proceso, "en defensa de la autonomía local no sólo pueden impugnarse [...] las leyes que menoscaben o reduzcan las competencias de los entes locales o que no les atribuyan nuevas competencias, sino también las que regulen el sistema de gobierno local en contra de lo previsto en la Constitución, o las que les priven de los recursos económicos para su mantenimiento [...]",²⁰⁹ y ello, obviamente, porque la autonomía local "implica asimismo la titularidad por parte de los entes locales de los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones".²¹⁰

Y ésta, en fin, es también la conclusión a la que se llega si se parte de la idea de que el parámetro a utilizar en el nuevo proceso para enjuiciar

207. Y aunque así fuera, no debe soslayarse que el Tribunal Constitucional ha reconocido reiteradamente que en los conflictos de competencia entre Estado y comunidades autónomas éstas pueden alegar posibles vulneraciones de su autonomía financiera, sin excluir las reivindicaciones centradas en una disminución de los recursos autonómicos (STC 128/1999, FJ 8, y 192/2000, FJ 8).

208. G. Fernández Farreres: "El conflicto de defensa de la autonomía local", pág. 66, nota 29.

209. M. Sánchez Morón: "Comentario a los artículos 75 bis-75 quinquies de la LOTC", pág. 1184.

210. M. Sánchez Morón: *ídem*, pág. 1189.

la vulneración de la autonomía local no se limita a los específicos preceptos constitucionales que consagran dicho principio (artículos 137, 140 y 141 de la CE), sino que también pueden emplearse a tal objeto cualesquiera otras disposiciones del bloque de la constitucionalidad que, siquiera con eficacia declarativa, sirvan de auxilio para acotar con precisión el alcance de dicha autonomía. Y entre ellas, qué duda cabe, deben situarse las que contienen las diferentes garantías financieras.

Por lo demás, quizás sea oportuno reseñar que la posibilidad de recurrir a otros preceptos constitucionales distintos a los que consagran específicamente la autonomía local se ha admitido con entera naturalidad en Alemania a propósito del recurso de amparo local (*Kommunalverfassungsbeschwerde*). Así es; a la hora de constatar si se ha producido una vulneración de dicha autonomía no se atiende únicamente a si se ha quebrantado el artículo 28.2 de la Ley Fundamental, pudiendo asimismo examinarse si se han conculado aquellas otras disposiciones constitucionales que son adecuadas para “codeterminar la imagen constitucional de la autonomía”.²¹¹ De ahí que, en el marco del recurso de amparo local, operen como parámetros las disposiciones de la *Constitución financiera federal* (título X de la Ley Fundamental de Bonn) relativas a la hacienda de las entidades locales.²¹²

211. BVerfGE 1, 167, 181 y ss.; 71, 25, 38 y ss.

212. Acerca de esta extensión de la condición de parámetro a las disposiciones de la Ley Fundamental de Bonn que esbozan el sistema hacendístico local, y señaladamente a las normas que reconocen a los entes locales el derecho a la recaudación sobre determinadas figuras impositivas, consultese Christian Pestalozza: *Verfassungsprozeßrecht*, pág. 193; Klaus Schlaich: *Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, pág. 114; Eberhard Schmidt-Abmann: “*Kommunalrecht*”, págs. 25-26; T. H. Clemens: “*Kommunalverfassungsbeschwerde*”, pág. 1237, y especialmente págs. 1240 y 1241.

4. La práctica desarrollada por las comunidades autónomas

4.1. La consolidación normativa de las garantías previstas para los supuestos de ampliación del ámbito competencial local

Se haya o no incorporado en sus respectivos estatutos alguna garantía específica, lo cierto es que los legisladores autonómicos han mostrado la tendencia generalizada a asegurar de un modo razonablemente suficiente la financiación de las nuevas tareas que puedan adscribirse al nivel local de gobierno.

En este sentido, resulta sin duda significativo el tratamiento que ha recibido la figura de la encomienda de gestión, puesto que, pese a no estar garantizada su financiación ni a escala estatutaria ni en la normativa estatal, la legislación autonómica, desde fecha temprana, no ha dudado en exigir la pertinente provisión financiera también para este supuesto. Ya la Ley andaluza 3/1983, de 1 de junio, de organización territorial de la comunidad autónoma, a fin de proteger la posición de las diputaciones, impuso el deber de “otorgar la correspondiente dotación económica, de instalación y demás medios materiales que aseguren la prestación efectiva de los servicios” (artículo 23). E incluso alguna comunidad autónoma uniprovincial, como Murcia –que contempló la posibilidad de que los entes locales asumiesen la gestión ordinaria de los servicios de la Administración autonómica, así como que ésta utilizase la organización, oficinas y dependencias locales para la prestación de sus servicios–, consagró muy pronto esta garantía: “La comunidad autónoma financiará los gastos que comporta la colaboración de la entidad local en las actuaciones indicadas” (artículo 17.3 de la Ley 7/1983, de 7 de octubre, de descentralización territorial y colaboración entre la comunidad autónoma y las entidades locales).

A partir de entonces, cualquier previsión normativa de encomienda de gestión se ve acompañada de la pertinente cláusula de garantía; mecanismo de protección que, por otra parte, no se circunscribe a las relaciones entre la comunidad autónoma y municipios y diputaciones, sino que también tiene como beneficiarias a las comarcas.²¹³ Por consiguiente, y dado que la aprobación de leyes autonómicas reguladoras del régimen local ha comenzado a ser algo frecuente en los últimos años, puede afirmarse que, hoy por hoy, ha adquirido plena carta de naturaleza la extensión de la garantía financiera *ad hoc* a este ámbito. Y, de hecho, cabe destacar que en la vigente normativa se halla plenamente salvaguardada la suficiencia financiera local, toda vez que la regla general consiste en hacer depender la encomienda de la condición de que, al tiempo, se realice la aportación económica pertinente.²¹⁴ Así, tanto la Ley aragonesa 7/1999, de 9 de abril (artículo 103.5),²¹⁵ como la Ley riojana 1/2003, de 3 de marzo (artículo 95.3), han seguido muy de cerca la formulación adoptada en la Ley gallega 5/1997, de 22 de julio (todas ellas reguladoras de la Administración local), que en su artículo 186.3 establece con claridad que la financiación constituye la condición *sine qua non* para que la encomienda pueda realizarse:

“La efectividad de la encomienda requerirá que ésta vaya acompañada de la dotación o incremento, en favor de las entidades locales receptoras, de los medios económicos precisos para llevarla a cabo.”

Como es fácilmente perceptible, esta legislación autonómica no ha venido sino a proyectar a la encomienda de gestión el mecanismo de garantía que el artículo 28.3 de la LRBRL impone para las delegaciones

213. Según el artículo 12.2 de la Ley aragonesa 10/1993, de 4 de noviembre, de constitución y regulación de comarcas: “El acuerdo de asignación será adoptado por la Diputación General, previa aceptación del consejo comarcal interesado, determinándose en el mismo las facultades que se reserve la Diputación General y los medios con que se dote.” Y en términos práctica idénticos se expresa el también artículo 12.2 de la Ley cántabra 8/1999, de 28 de abril, de regulación de las comarcas.

214. La protección que brinda a los entes locales el artículo 152 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, parece menos intensa, al no imponer ningún condicionante de índole temporal: “El convenio determinará el alcance de la encomienda, la habilitación normativa que la fundamenta, el plazo de vigencia y la compensación económica que debe recibir la entidad local por las prestaciones que se le encomiendan.”

215. Sin duda reseñable es también el artículo 256 de la ley aragonesa, que abunda sobre este particular: “1. En aquellos sectores de la actividad pública de competencia exclusiva de la comunidad autónoma, sólo por medio de una ley de Cortes de Aragón se podrán establecer nuevas obligaciones a cargo de las entidades locales o encomendarles servicios que les supongan cargas económicas adicionales. 2. En esos supuestos se determinarán simultáneamente los medios de financiación necesarios para el cumplimiento y prestación de aquellas obligaciones y servicios.”

competenciales obligatorias. Y así se ha puesto gráficamente de manifiesto en el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, ya que da a los supuestos de asignación competencial idéntico tratamiento que el que reciben los casos de delegación.²¹⁶

Pero si es detectable, especialmente en la etapa más reciente, una tendencia a la aproximación del nivel de garantía financiera de la encomienda al existente para los casos de delegación, es igualmente apreciable la convergencia entre los supuestos de delegación y transferencia, hasta el punto de llegar a una casi total homogeneización. Inicialmente, como regla general, y en línea con lo dispuesto por la LRBRL y algunos estatutos, la legislación autonómica se limitaba a recordar el deber de financiar que entraña para las comunidades autónomas la delegación de competencias en los entes locales.²¹⁷ Sólo ocasionalmente se daba un paso más allá, y se regulaba el procedimiento y los criterios básicos para determinar el coste de los servicios.²¹⁸ Sin embargo, la más reciente normativa, atenta ya a una probable “segunda descentralización” resultante del Pacto local, ha regulado de una forma mucho más precisa cómo ha de cuantificarse la dotación a entregar por la comunidad autónoma, adoptándose muy frecuentemente idéntico mecanismo que el previsto para los casos de transferencia competencial. En efecto, desde que la Ley gallega 5/1997, de 22 de

216. Así, el artículo 141.5, relativo a la encomienda, se remite al artículo 138.3, que requiere la consabida aportación financiera para la efectividad de la delegación. Y más adelante se insiste en el tratamiento común: “El acuerdo de delegación o de asignación tiene que incluir la dotación económica correspondiente y, en su caso, los medios materiales y personales que aseguren la prestación efectiva de los servicios.”

217. Artículo 23 de la Ley andaluza 3/1983, de 1 de junio, de organización territorial de la comunidad autónoma; artículo 8.d) de la Ley murciana 7/1983, de 7 de octubre, de descentralización territorial y colaboración entre la comunidad autónoma y las entidades locales; artículo 38 de la Ley andaluza 11/1987, de 26 de diciembre, por la que se regulan las competencias de las diputaciones provinciales de Andalucía y las relaciones entre éstas con la Junta de Andalucía; artículo 4 de la Ley murciana 6/1988, de 25 de agosto, de régimen local; artículo 12 de la Ley castellano-manchega 2/1991, de 14 de marzo, de coordinación de las diputaciones provinciales; artículos 70 y 73 de la Ley castellano-manchega 3/1991, de 14 de marzo, reguladora de las entidades locales. Por lo que hace específicamente a la delegación de competencias autonómicas a comarcas, véanse, por ejemplo, el artículo 9.4 de la Ley aragonesa 10/1993, de 4 de noviembre, de constitución y regulación de comarcas, así como el artículo 10.3 de la Ley cántabra 8/1999, de 28 de abril, de comarcas.

218. Véase la disposición adicional 2.^a de la Ley extremeña 5/1990, de 30 de noviembre, reguladora de las relaciones interadministrativas de las diputaciones con la comunidad autónoma. La aludida disposición, como veremos más abajo, se aplica también a los casos de asunción de competencias provinciales por parte de la comunidad autónoma.

julio, reguladora de la Administración local,²¹⁹ puso en el mismo plano la elucidación de la cuestión financiera en los supuestos de transferencia y delegación, éste ha sido el esquema que, salvo excepciones,²²⁰ se ha seguido generalizadamente.²²¹ Bástenos, pues, con detenernos en la regulación del primero de los supuestos para evitar inútiles reiteraciones.

Como era de prever, desde sus comienzos la legislación autonómica ha contemplado la posibilidad de que se produjeran transferencias competenciales desde el nivel autonómico a las entidades locales, y ha anudado a la transferencia la correspondiente provisión financiera.²²² Asimismo, ha sido relativamente frecuente que se hiciera alguna indicación acerca del modo en que debía computarse el coste efectivo de los servicios a traspasar.²²³ Pero la legislación de esta última etapa ha mejorado sustancialmente la regulación de la materia, contribuyendo así a la más plena realización del mandato de suficiencia financiera local que el artículo 142 de la CE dirige a las comunidades autónomas. A este respecto merece destacarse, sobre todo, al grupo de comunidades –integrado por Galicia, Castilla y León y La Rioja– que han optado por asumir una concepción amplia de los costes que habrán de tomarse en consideración al fijar los medios financieros objeto de la transferencia. Las leyes de las comunidades autónomas citadas que se encargan de regular la Administración local prevén

219. *Vid.* los artículos 178 y 183, y muy especialmente el artículo 182.4.d), que regula la determinación del coste efectivo en iguales términos que lo hace para el supuesto de transferencia de competencias.

220. Sorprendentemente, la Ley aragonesa 7/1999, de Administración local, regula pormenorizadamente el coste efectivo de los servicios en caso de delegación [artículo 101.4.d)] en términos muy semejantes a la ley gallega, pero “olvida” extender dicho régimen a las transferencias competenciales. Por su parte, la Ley balear 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, no se detiene excesivamente en la financiación de la delegación de competencias de la comunidad autónoma en los consejos, limitándose a indicar que la “ley de delegación concretará [...] los medios personales y materiales y los recursos que se facilitan para ejercerla” (artículo 37.3).

221. Artículos 92.2 y 94 de la Ley de Castilla y León 1/1998, de 4 de junio, reguladora del régimen local; artículo 141 de la Ley madrileña 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local; artículos 86.3 y 90.4 de la Ley riojana 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración local.

222. Previsión que en una primera fase se producía especialmente en relación con las diputaciones: artículo 23 de la Ley andaluza 11/1987; artículo 5 de la Ley gallega 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de competencias de las diputaciones provinciales; artículo 4 de la Ley extremeña 5/1990. Por lo que hace a la transferencia de competencias a las comarcas, *vid.* el artículo 9.4 de la Ley aragonesa 10/1993 y el artículo 10.3 de la Ley cántabra 8/1999.

223. Así, la Ley gallega 8/1989 (disposición adicional única) y la Ley extremeña 5/1990 (disposición adicional 2.^a) señalan que deben computarse los costes directos e indirectos, así como los gastos de inversión real y mantenimiento necesarios para el funcionamiento y normal desarrollo del servicio. La disposición adicional 2.^a de la Ley andaluza 11/1987 se ciñe a apuntar que los medios financieros se valorarán inicialmente “en una cuantía igual al coste efectivo” del servicio, siendo actualizados anualmente.

que la concreta asignación de servicios y medios se efectuará por el Ejecutivo con base en las propuestas que realicen al efecto las comisiones sectoriales. Pues bien, todas ellas dedican un precepto a regular el contenido del decreto²²⁴ o de las propuestas de las comisiones,²²⁵ en donde se incluyen –con un tenor literal prácticamente idéntico– los siguientes elementos necesarios:

“c) Medios personales, materiales y financieros que se traspasan con su valoración y, en su caso, el procedimiento de revisión. Tal valoración se realizará con referencia al 31 de diciembre del año anterior al que se realice la propuesta.

“d) Valoración del coste efectivo del servicio, teniendo en cuenta que, cuando se traspasen servicios cuya prestación esté gravada con tasas o reporte ingresos de Derecho privado, su importe minorará la valoración del coste efectivo del servicio transferido. Se entiende por coste efectivo el importe total comprensivo del gasto corriente y el de reposición, así como también las subvenciones condicionadas si las hubiere.”

Huelga insistir en la relevancia que tiene para la salvaguarda de la autonomía local el que se garantice que las subvenciones condicionadas integrarán la masa de recursos que habrá de ponerse a disposición de las entidades locales. Como lo acredita la experiencia “padecida” por las comunidades autónomas a raíz de la metodología adoptada en el período transitorio para la determinación del coste efectivo de los servicios transferidos,²²⁶ la no-inclusión de estas subvenciones permite al nivel de gobierno que efectúa la transferencia competencial mantener un instrumento indirecto, pero muy incisivo, de penetración e influencia en unos ámbitos que, al menos teóricamente, han pasado a manos de otro. El precepto transcritto –acertadamente, a mi juicio– pretende conjurar este riesgo.

No es ésta, sin embargo, la única de las nuevas medidas favorecedoras de la posición local que ha introducido la más reciente legislación auto-

224. Artículo 86.3 de la Ley de Castilla y León 1/1998.

225. Artículo 179.2 de la Ley gallega 5/1997 y artículo 87.4 de la Ley riojana 1/2003.

226. Aunque el Acuerdo 1/1982 del Consejo de Política Fiscal y Financiera parecía apuntar la idea de que habría de determinarse caso por caso quién era el competente sobre la materia objeto de la subvención, pasando a integrar el coste efectivo si se entendía que era de competencia autonómica, lo cierto es que durante el proceso de traspaso de los servicios sólo de forma muy excepcional las subvenciones condicionadas pasaron a integrar la masa de recursos de libre disposición de las comunidades autónomas (véase M. Medina Guerrero: *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas*, CEC, Madrid, 1992, pág. 355 y ss.)

nómica. Así, la aprobada por la Comunidad de Madrid, aunque no ha incluido expresamente las subvenciones condicionadas entre los componentes del coste de los servicios,²²⁷ presenta la ventaja de que pretende superar el rígido esquema del “coste efectivo” –que perpetúa los desniveles de prestación de los servicios que pueda existir entre las diversas entidades locales– para dar entrada a criterios redistributivos. A este respecto, el artículo 141 de la Ley 2/2003 distingue entre las transferencias “que supongan la asunción por la entidad local de meras funciones de gestión administrativa, de las que implican traspaso de la gestión de servicios”, exigiendo en este último supuesto que “los medios a traspasar deberán tener en cuenta el nivel de prestación del servicio que se desea mantener para conseguir un trato igual de todos los ciudadanos de la comunidad en el disfrute de los servicios públicos”.

Aunque podrían extenderse más largamente,²²⁸ estas referencias normativas pueden resultar suficientemente ilustrativas de una práctica autonómica que, en términos generales, no puede sino valorarse positivamente.

4.2. Las alteraciones competenciales en sentido ascendente: la erosión de la autonomía de las diputaciones provinciales

Al examinar cómo se ha realizado el reparto de las cargas financieras en el marco normativo que opera como canon o parámetro de constitucionalidad respecto del legislador autonómico, constatamos que no hacía ninguna referencia explícita a los supuestos de modificación competencial en sentido ascendente. Así es: mientras que, por una parte, la garantía de suficiencia ex artículo 142 de la CE sólo reconoce –obviamente– una pretensión de los entes locales frente al Estado y a las comunidades autónomas, y no al contrario; por otro lado, ninguna garantía específica basada en el principio de conexión se proyecta a estos supuestos ni en los esta-

227. El artículo 7.2 de la Ley 3/2003, de 11 de marzo, para el desarrollo del Pacto local, que regula el contenido de los decretos de traspasos, únicamente exige que determinen “[...] b) los medios financieros y, en su caso, reales y personales que se traspasen”.

228. Así, por ejemplo, el cuidado con el que la Ley balear 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares, pretende salvaguardar la condición de ingresos de libre disposición que tienen los recursos procedentes de transferencias competenciales (artículo 52). O cómo la actualización de la cantidad que reciben los cabildos insulares con ocasión de las transferencias se acomoda a la evolución que experimenten los recursos autonómicos procedentes del Estado (artículo 9 de la Ley 9/2003, de 3 de abril, de medidas tributarias y de financiación de las haciendas territoriales canarias).

tutos, ni en las disposiciones básicas dictadas por el Estado. Antes bien, el artículo 71 del TRRL, al establecer como regla general la prohibición de que las entidades locales costeen servicios estatales o autonómicos, presta precisamente apoyos a la tesis contraria.

No debe, sin embargo, extrañar este silencio normativo, toda vez que el sentido y finalidad últimos del principio de conexión en cuanto garantía financiera *ad hoc* para los supuestos de modificación competencial no persigue, a fin de cuentas, sino proteger a los niveles de gobierno más vulnerables en el seno del Estado políticamente descentralizado. Y en este contexto ha de entenderse como nivel de gobierno frágil aquel en el que tanto la delimitación definitiva de su ámbito competencial como la concreción última de sus fuentes de financiación quedan, en buena medida, a disposición de la voluntad de otro nivel de gobierno o de otros niveles de gobierno, como sucede en el Estado de las autonomías. Pues es precisamente en relación con este tipo de sistemas –en el que una instancia de poder ajena puede decidir unilateralmente alterar el equilibrio preeexistente entre el acervo competencial local y la masa de recursos puesta a su disposición– cuando adquiere pleno sentido incorporar una garantía tendiente a la restitución del equilibrio vulnerable. Y, sin embargo, como veremos a continuación, la legislación dictada por diversas comunidades autónomas no ha dudado en incorporar la garantía del principio de conexión en beneficio de las propias instituciones autonómicas.

4.2.1. El establecimiento de garantías financieras específicas a favor de las comunidades autónomas

La carencia en el bloque de la constitucionalidad de un mecanismo de esta índole para los supuestos de modificación competencial en sentido ascendente ha sido, efectivamente, suplida por la legislación dictada por diversas comunidades autónomas. Todas ellas tienen una nota común: se ciñen a las relaciones entre las comunidades autónomas y las diputaciones provinciales,²²⁹ cuyo ámbito de competencias es especialmente accesible a las intervenciones ajenas. Efectivamente, por lo general, el sistema competencial trazado en el bloque de la constitucionalidad atribuye al

229. Puesto que a los efectos de este trabajo sólo interesan las relaciones que se entablen entre diferentes niveles de gobierno, soslayamos los casos de transferencias o delegaciones competenciales que se produzcan entre diferentes entes dentro del nivel local (por ejemplo, las que tienen lugar entre municipios y comarcas).

legislador sectorial un amplio margen de maniobra para determinar las concretas competencias que se adscriben al nivel local de gobierno. Por consiguiente, el legislador, siempre que respete el núcleo intangible protegido por la garantía constitucional de la autonomía local, está habilitado para operar en el ámbito competencial de los entes locales, permitiéndosele, por tanto, incrementar o reducir las específicas competencias que en un momento dado viniesen ostentando.²³⁰ Y, a la luz del artículo 36 de la LRBRL,²³¹ resulta palmario que esa extensa libertad de configuración del legislador se ensancha singularmente cuando de las diputaciones se trata;²³² y ello es así hasta el extremo de que el “mínimo competencial” en el que viene a concretarse, desde el punto de vista funcional, el núcleo esencial de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada se condensa en la actividad de “apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial” (STC 109/1998, FJ 2).²³³ La faceta de la Diputación en cuanto entidad prestadora de servicios públicos queda, así, en buena medida a merced de las opciones políticas de las diferentes comunidades autónomas, en cuanto están facultadas para atraer hacia sí –o hacia otros entes territoriales– aquellos servicios que tradicionalmente se desempeñaban a nivel provincial.

Y el balance que arroja la práctica mantenida hasta ahora es claramente desfavorable para las diputaciones. No se trata tan sólo de que no se hayan empleado de forma perceptible las vías de la transferencia, la delegación o la encomienda de gestión para ampliar el radio de acción provincial,²³⁴ es que, antes al contrario, el margen de maniobra conferido por

230. Posibilidad que existe asimismo en otros países que cuentan con una larga tradición de protección constitucional de la autonomía local, como Alemania (así, por ejemplo, Friedrich Schoch: *Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie*, pág. 108).

231. El ámbito competencial de las diputaciones trazado en dicho precepto deviene notablemente difuso si se compara con el atribuido a los municipios o con el que se asignaba a las provincias en la anterior Ley de régimen local de 1955, pues en ésta se enumeraban con detalle sus diferentes servicios (en esta línea, Sánchez Pedroche: “La financiación de las provincias”, pág. 85).

232. La apreciación de que este *poder de disposición* sobre el ámbito competencial local es mucho mayor respecto de las provincias es unánime en la doctrina. Así, por ejemplo, M. Sánchez Morón: “La distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas en materia de Administración local”, pág. 226; F. Sosa Wagner: “Los principios del nuevo régimen local”, *Tratado de Derecho municipal*, vol. I, 1.^a ed., 1988, pág. 110.

233. En términos críticos se pronuncian sobre esta concepción de la STC 109/1998 M. T. Carballalera (“¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?”, págs. 20-24).

234. Consultese, por ejemplo, T. Quintana López; “Las diputaciones en Castilla y León. Balance y perspectivas”, pág. 99 y ss.; Rebollo Puig; Carbonell Porras: “La Administración local en la legislación andaluza”, pág. 2825 y ss.

el legislador básico ha sido utilizado en sentido inverso, operando como un mecanismo “de recuperación competencial poco respetuoso con los principios que ordenan la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno”.²³⁵ Así pues, es en las relaciones entre comunidades autónomas y provincias donde cabe identificar en la práctica esos supuestos poco frecuentes en Derecho comparado de alteraciones competenciales en sentido ascendente. Absorción de competencias provinciales que, como antes adelantamos y ahora habremos de comprobar, se ha pretendido en ocasiones que corriera a cargo precisamente del ente que sufre el despojo competencial.

Así sucede, por ejemplo, en la comunidad autónoma andaluza, toda vez que la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, por la que se regulan las competencias de las diputaciones provinciales de Andalucía y las relaciones entre éstas con la Junta de Andalucía, da exactamente el mismo tratamiento financiero a los traspasos competenciales desde la Diputación a la Junta que a los que tienen el sentido inverso. Al igual que lo previsto para este último supuesto (artículo 23), el artículo 27 de la Ley 11/1987 dispone que “la asunción de competencias por parte de la comunidad autónoma exige el correspondiente traspaso de servicios y medios personales, económicos, materiales y patrimoniales”. Y es el mismo el procedimiento a seguir en ambos casos: es la Comisión Mixta de Transferencias, de composición paritaria, la que se encarga de adoptar lo que proceda al respecto, elevándose posteriormente sus acuerdos al Consejo de Gobierno para que los apruebe mediante decreto (disposición adicional 4.^a). Su disposición adicional 2.^a regula con algún detalle el modo en que habrá de procederse a la financiación de las competencias transferidas:

“Cuando, como consecuencia de la atribución o asunción de competencias [...] se efectúen traspasos de medios personales, económicos, materiales y patrimoniales, serán de aplicación las siguientes reglas:

“1.^a. La valoración de los medios financieros correspondientes a cada servicio transferido se fijará inicialmente en una cuantía igual al coste efectivo del mismo, que será actualizado anualmente. Los recursos económicos determinados según esta valoración serán traspasados desde la entidad que transfiera la competencia a la receptora de la misma, y tendrán la consideración de recursos propios de esta última.

235. M. T. Carballeira: “¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?”, pág. 19.

“2.^a. En el plazo de cinco años desde la finalización del proceso de redistribución de competencias, se establecerá una fórmula de financiación definitiva acorde con lo que disponga la Ley de financiación de las corporaciones locales y la Ley de financiación de la comunidad autónoma.”

Un esquema semejante, aunque menos detallado, asume la Ley extremeña 5/1990, de 30 de noviembre, que regula las relaciones de las diputaciones provinciales con la comunidad autónoma. La atribución de competencias provinciales por parte de la comunidad –dice su artículo 2.3– “podrá exigir el correspondiente traspaso de medios personales, económicos y materiales”. Y se encomienda a las comisiones mixtas de transferencias, de composición paritaria, determinar los aludidos traspasos, que serán definitivamente aprobados mediante decreto (disposición adicional 2.^a). En cualquier caso, como apunta acto seguido esta disposición, para precisar el volumen de los recursos económicos cada comisión “tendrá en cuenta los costes directos e indirectos del servicio transferido, así como los gastos de inversión real y mantenimiento necesarios para el funcionamiento y normal desarrollo del correspondiente servicio”.

Aunque con alguna mayor ambigüedad, también la Ley gallega 8/1989, de 15 de junio, de delimitación y coordinación de competencias de las diputaciones provinciales, requiere la pertinente aportación financiera de éstas con motivo de la asunción de sus competencias por parte de la comunidad autónoma. Una vez que en su artículo 4 –relativo a las competencias autonómicas– se apunta que las “leyes de Galicia reguladoras de los distintos sectores de acción pública delimitarán el campo de actuación de las diputaciones provinciales”, el artículo 5 aborda directamente el tema de la financiación:

“1. Las leyes de Galicia que regulen los diferentes sectores de la acción pública preverán el correspondiente traspaso de los medios y servicios personales, técnicos y financieros a través de la constitución de una comisión mixta. Dicha comisión, paritaria en su composición, adoptará sus acuerdos por unanimidad. Si ésta no se alcanza, la Xunta de Galicia formulará la correspondiente propuesta, a la que se adjuntarán las discrepancias planteadas por la comisión, al Parlamento, que determinará los servicios y medios objeto de traspaso y su valoración.

“2. La Xunta de Galicia aprobará los correspondientes decretos de traspaso, de conformidad con el acuerdo de la comisión o, en su caso, con la decisión del Parlamento.”

Por lo demás, la ley gallega, al igual que la andaluza y extremeña, procura precisar cómo habrán de determinarse las transferencias de medios: “[...] los correspondientes recursos financieros –establece su disposición adicional– se fijarán de acuerdo con los costes directos e indirectos del servicio transferido y con los gastos de inversión real y mantenimiento necesarios para el funcionamiento y normal desarrollo del correspondiente servicio. Se establecerán, asimismo, los mecanismos o criterios de actualización automática de dichos recursos financieros.”

Y, en fin, igualmente incorpora una específica garantía financiera basada en el principio de conexión la Ley aragonesa 7/1999, de 9 de abril, de Administración local. Tras apuntar en los epígrafes precedentes la posibilidad de que el legislador sectorial atribuya a la comunidad autónoma competencias de las diputaciones, prosigue su artículo 73.3 estableciendo que “la atribución de competencias exigirá, en su caso, el correspondiente traspaso de servicios y medios personales, financieros y materiales”, y prevé acto seguido la constitución de una comisión mixta paritaria por provincia para determinar el traspaso.²³⁶

La asunción autonómica de competencias provinciales a las que se anuda la absorción de recursos financieros de estas últimas constituye, por tanto, un supuesto relativamente extendido en la legislación de las comunidades autónomas. Pero en ninguna ha alcanzado tanta repercusión práctica como la que ha tenido en Cataluña a raíz de la aprobación de la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales. Con base en la misma, y mediante el dictado de las pertinentes leyes sectoriales de transferencia de competencias,²³⁷ se ha ido privando de modo paulatino a las diputaciones de los servicios directos que tradicionalmente venían prestando a los ciudadanos; competencias que, pese a que hayan pasado a ser de titularidad de otro ente, continúan siendo financiadas por los ingresos propios provinciales.

236. La asunción competencial y la necesaria transferencia de medios ya se habían contemplado en la Ley 8/1985, de 20 de diciembre, de relaciones entre la comunidad y las diputaciones provinciales (artículo 2 y disposición adicional 1.º).

237. Sin ánimo de ser exhaustivo, Ley 8/1988, de 7 de abril, de deportes (disposición adicional 2.º y disposición transitoria 3.º); Ley 17/1990, de 2 de noviembre, de museos (disposición adicional 2.º y 5.º); Ley 26/1991, de 13 de diciembre, de asistencia social (artículo único); Ley 4/1993, de 18 de marzo, de archivos y bibliotecas (disposición adicional 1.º); Ley 7/1993, de 30 de septiembre, de carreteras (disposición transitoria 1.º); Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de cultura (disposición adicional 3.º).

Naturalmente, este proceso de vaciamiento de las competencias provinciales en beneficio de la Generalidad suscita serias dudas acerca del probable quebrantamiento que el mismo supone del principio de descentralización, cuyo respeto exige tanto la Constitución (artículo 103.1) como la LRBRL (artículo 2.1); dudas que, a lo sumo, sólo podrían ser disipadas en el caso de que dicho proceso favoreciera de un modo sensible a las comarcas.²³⁸ No parece, sin embargo, que éstas hayan sido precisamente las principales beneficiarias de la pérdida de competencias experimentada por las diputaciones catalanas.²³⁹

Comoquiera que sea, parece justificado detenerse con algún detalle en el modo en que esta Ley 5/1987 aborda el tema que nos ocupa. Pues bien, comienza disponiendo que las “leyes del Parlamento de Cataluña distribuirán las competencias de las diputaciones provinciales entre la Administración de la Generalidad y las comarcas” (artículo 4.1), para prever acto seguido que, cuando “por ley se modifique el régimen de titularidad de las competencias de las diputaciones provinciales, la comisión mixta establecida por el artículo 5 traspasará a la Administración de la Generalidad o al ente comarcal que corresponda los medios personales y materiales afectos al servicio, así como los recursos correspondientes” (artículo 4.2). Por tanto, mientras que la transferencia de las competencias, con el subsiguiente cambio en la titularidad de las mismas, se efectúa mediante una decisión puramente unilateral del legislador autonómico, el traspaso efectivo de los servicios y de los recursos se encomienda a una comisión mixta, abriéndose así el paso a la intervención de las propias diputaciones afectadas:

“Los acuerdos relativos al traspaso de servicios y recursos –reza el artículo 5.1 de la Ley 5/1987– serán adoptados por una comisión mixta integrada por representantes de la Generalidad y de las cuatro diputaciones catalanas en un plazo no superior a seis meses contados desde el momento en que legalmente se produzca la modificación de titularidad de la

238. Partiendo de este razonamiento, Tornos Mas llegaría a la conclusión de que “en última instancia, lo relevante es analizar la legislación sectorial o, en su caso, las leyes generales de transferencia, para ver si en la práctica predomina la tendencia a la centralización o a la descentralización” (“La provincia en la legislación de las comunidades autónomas”, pág. 253).

239. Refiriéndose al estado de la cuestión a comienzos de la década de los noventa, T. Font i Llovet señalaba que sólo dos leyes habían atribuido competencias propias a las comarcas, de tal modo que había una absoluta prevalencia de las competencias delegadas, lo que “difumina notablemente el efecto descentralizador de la organización comarcal” (“La comarca y las estructuras del gobierno local”, pág. 291).

competencia. Las propuestas de la comisión se elevarán al Gobierno de la Generalidad para que las apruebe por decreto.”²⁴⁰

Ahora bien, a falta de acuerdo en el seno de la comisión mixta, la decisión final sobre los recursos económicos a traspasar corresponde a la comunidad autónoma. Así lo establece el artículo 5.2 de la Ley 5/1987:

“Los acuerdos de la comisión se adoptarán por unanimidad. Si no pudiera adoptarse el acuerdo de traspaso en el plazo indicado en el apartado anterior, el Gobierno de la Generalidad formulará la correspondiente propuesta a la que se adjuntarán las discrepancias formuladas en la comisión y la elevará al Parlamento de Cataluña para que éste determine los servicios a transferir. El Gobierno de la Generalidad aprobará el decreto de transferencia de conformidad con la decisión parlamentaria.”

Viene a insertarse, así, con carácter, además, determinante, la intervención del Parlamento catalán en el marco de un procedimiento administrativo; circunstancia ésta que, sin embargo, como ya ha tenido ocasión de señalar el Tribunal Supremo a propósito de un precepto de muy semejante tenor,²⁴¹ no empaña a la norma cuestionada de ninguna tacha de inconstitucionalidad. De una parte, porque “no puede argüirse la subordinación o confusión de la potestad legislativa con la potestad ejecutiva, puesto que el Parlamento no actúa [...] ejerciendo funciones normativas, sino mediante el desempeño de una función de carácter excepcional a título de árbitro para resolver el conflicto entre administraciones interesadas”. Por otro lado, porque ni la Constitución ni el Estatuto de autonomía de Cataluña impiden que pueda atribuirse a las cámaras legislativas “funciones ajenas a las expresamente tipificadas” en ellos, llegando incluso el Estatuto catalán a prever de modo explícito que el Parlamento pueda autoatribuirse competencias. Y, en fin, la intervención parlamentaria está justificada por cuanto se trata de “establecer un procedimiento que favorezca el acuerdo entre las administraciones interesadas y que, en su defecto, se solucione con una intervención de carácter quasi arbitral entre la Administración autonómica y local, habida cuenta de que la atribución

240. No puede dejar de reseñarse que, según establece la disposición adicional 3.^a de la Ley 5/1987, la Comisión Mixta “se ampliará con una representación comarcal tan pronto como se constituyan los primeros consejos comarcales al amparo de la Ley de organización comarcal de Cataluña”.

241. A saber: la disposición adicional cuarta de la Ley de la Generalidad de Cataluña 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa.

de la decisión última sobre la transferencia del servicio al órgano ejecutivo superior de la comunidad autónoma, que resulta difícil de eludir a tenor de la estructura de poderes en el ámbito de la misma, presenta el inconveniente de que en un eventual conflicto entre administraciones la autonómica constituye una parte directamente interesada".²⁴²

En cualquier caso, no puede dejar de destacarse que la propia Ley 5/1987 predetermina con algún detalle el modo en que se seguirán financiando los servicios de los que se han visto despojadas las diputaciones. En efecto, su artículo 12 dispone sobre el particular lo siguiente:

“1. En los supuestos de traspaso de servicios como consecuencia de la modificación de las competencias provinciales, los correspondientes recursos económicos consistirán en un *porcentaje de participación en los ingresos provinciales*, calculándose los costes directos e indirectos del servicio transferido y según los gastos de inversión real y mantenimiento para el funcionamiento y desarrollo normal de los servicios. Se establecerán los mecanismos o criterios de actualización automática de las dotaciones económicas.

“2. El régimen anterior se aplicará *hasta que la legislación sobre ingresos de los entes locales establezca las fórmulas adecuadas de financiación*, atendiendo a las modificaciones de la distribución de las competencias locales que resulte de la aplicación de la presente ley.”²⁴³

Una vez examinada la legislación autonómica existente en la materia, podemos extraer las siguientes conclusiones. En primer término, cabe destacar que la garantía financiera *ad hoc* que establecen a favor de las respectivas comunidades autónomas adopta una formulación prácticamente idéntica a la garantía que –como vimos en su momento– algunos estatutos contemplan a favor de los entes locales en los casos de transferencia o delegación en sentido descendente. Como sucedía en estos últimos supuestos, también en la normativa ahora analizada la alteración competencial debe conllevar el “*correspondiente*” traspaso de medios²⁴⁴

242. STS de 15 de mayo de 1998.

243. Fórmula de financiación que es recordada específicamente respecto de los servicios traspasados a las comarcas en la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña. Su artículo 43.2 establece al respecto: “Corresponderán también a las comarcas participaciones en los ingresos provinciales si asumieran competencias de las diputaciones en virtud de la redistribución competencial efectuada por el Parlamento.”

244. Artículo 27 de la ley andaluza; artículo 2.3 de la ley extremeña; artículo 5.1 de la ley gallega, y artículo 73.3 de la ley aragonesa.

o los “recursos correspondientes”²⁴⁵ Se evoca de este modo la exigencia de que la dotación financiera ha de cubrir la totalidad del coste de las competencias transferidas; evocación que es posteriormente concretada en la mayoría de las leyes autonómicas, puesto que incluyen algunas reglas encauzadas a computar el coste de los servicios, en donde se precisan los diversos integrantes del mismo.²⁴⁶

En resumidas cuentas, la aludida legislación autonómica extiende plenamente la garantía financiera del principio de conexión a las propias comunidades autónomas. Se traslada, así, una técnica concebida para salvaguardar a los niveles de gobierno “inferiores” frente a una eventual sobrecarga competencial impulsada desde arriba al supuesto radicalmente inverso. Traslación que no deja de producir un efecto disonante en el sistema. Ya de forma intuitiva cabe apreciar lo anómalo de una práctica que hace recaer sobre el nivel de gobierno que sufre obligatoriamente el despojo competencial las cargas financieras que conlleva el desempeño de unas competencias que ya ha perdido; carácter anómalo de la práctica que, en fin, se hace tanto más perceptible si se repara en que el nivel de gobierno que acuerda la transferencia competencial –y, consiguientemente, impone la *sustracción* de los recursos provinciales– está en realidad decidiendo esencialmente sobre unas fuentes de financiación que otro nivel de gobierno proporciona a las diputaciones.²⁴⁷ Es oportuno recordar a este respecto que la hacienda provincial, de forma absolutamente predominante, se ha venido configurando como una hacienda de transferencia –dependiente fundamentalmente de las aportaciones procedentes del Estado–, dado el muy exiguo papel que juegan en su financiación los

245. Artículo 4.2 de la ley catalana.

246. Artículo 12 de la ley catalana; disposición adicional 2.^a de la ley andaluza; disposición adicional 2.^a de la ley extremeña, y disposición adicional única de la ley gallega.

247. No debe soslayarse que, desde el punto de vista financiero, la reordenación competencial trazada en la Ley 5/1987 se completaba con la previsión de la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, según la cual correspondía a la Generalidad fijar los criterios de distribución entre sus entes locales de las participaciones en ingresos y las subvenciones incondicionadas provenientes del Estado [artículo 181.a)]. Y añadía a continuación su artículo 182.3: “En todo caso, los criterios de distribución tendrán en cuenta las especificidades de la organización territorial de Cataluña y las modificaciones sobre el régimen de las competencias locales que resulten de la legislación de régimen local y de las leyes sectoriales.” Como comprobaremos con más detalle páginas abajo, el artículo 181.a) se consideraría inconstitucional en la medida en que atribuía a la comunidad autónoma la determinación de los criterios de reparto de los fondos de procedencia estatal (STC 331/1993).

ingresos derivados del ejercicio de su potestad tributaria (tasas, recargos sobre el IAE).²⁴⁸

Por lo tanto, cuando la normativa autonómica venía a disponer que los medios traspasados por las diputaciones se considerarían “recursos propios” de la comunidad autónoma (disposición adicional segunda de la Ley andaluza 11/1987), o que adoptarían la forma de un “porcentaje de participación en los ingresos provinciales” (artículo 12.1 de la Ley catalana 5/1987), en realidad se estaba apropiando fundamentalmente de una fuente de financiación de procedencia estatal, a saber, la participación en los tributos del Estado, que ha sido con diferencia la principal vía suministradora de recursos para las diputaciones. Dada esta heterodoxa auto-arrogación de la capacidad de decidir sobre fuentes de ingresos de competencia estatal, no debe extrañar que, al menos, las leyes andaluza y catalana atribuyeran a este régimen financiero un carácter provisional: mientras que la segunda extendía el alcance del mismo hasta que la legislación sobre ingresos de los entes locales estableciera la fórmula adecuada de financiación (artículo 12.2), la ley andaluza, con mayor claridad aún, disponía que se fijaría dicha fórmula definitiva en el plazo de cinco años desde la finalización del proceso de redistribución competencial, debiendo acordarse la misma a lo que dispusieran las leyes reguladoras de la financiación local y autonómica (disposición adicional 2.^a2).

El hecho de que, hoy por hoy, tanto el sistema de financiación autonómico como el local se presenten como los regímenes “definitivos”, al haberse aprobado con “vocación de permanencia”,²⁴⁹ no viene sino a resaltar la dudosa acomodación al bloque de la constitucionalidad de la práctica que nos ocupa.

248. Sobre el papel esencial de la financiación procedente del Estado, véase, por ejemplo, J. Suárez Pandiello: “El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las autonomías”, págs. 361, 364 y 366.

249. Como es sabido, el vigente modelo de financiación de las comunidades autónomas se articuló normativamente mediante la Ley orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de reforma de la LOFCA, y la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía. Y en la Exposición de motivos (II) de esta Ley 21/2001 se reconoce explícitamente que el nuevo modelo tiene “vocación de permanencia”. Y refiriéndose a la fundamental fuente de financiación local, a saber, la participación en los tributos del Estado, la Exposición de motivos (V) de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LHL, se reconoce que se establecen “unos mecanismos de financiación con vocación de permanencia en el tiempo”.

4.2.2. La dudosa adecuación al bloque de la constitucionalidad de estas garantías financieras

Prima facie, la exigencia de que las diputaciones traspasen los medios pertinentes a las comunidades autónomas cuando éstas decidan asumir competencias de aquéllas parece responder lógicamente al principio de congruencia entre ingresos y gastos. En lo esencial, éste ha sido el principal fundamento en el que se han basado aquellos que han sostenido la licitud constitucional de esta práctica al pronunciarse sobre la controvertida experiencia catalana.²⁵⁰ Asimismo a esta dirección apuntó la más relevante vía argumentativa que emprendió el Consejo Consultivo, en su Dictamen 132, de 20 de febrero de 1987, para no oponer ninguna tacha de inconstitucionalidad a la proposición de ley del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales:

“La redistribución de una competencia implica el desapoderamiento de una administración y el otorgamiento de potestades a otra, y este cambio de titularidad hace que falte la causa para la continuidad de los medios de todo tipo, relacionados con la competencia, en la Administración que la ha perdido. Un enfoque diferente implica la creación de medios ‘huérfanos’ de apoyo competencial, y, sobre todo, obstaculizar, o hacer imposible, el ejercicio de la competencia por parte de la entidad que ha sido investida con los mismos. La coherencia en la sucesión de titularidades comporta la inevitabilidad de la operación de traspaso de servicios y medios.”²⁵¹

Y ésta ha sido también la principal *ratio decidendi* a la que ha recurrido el Tribunal Supremo para defender la constitucionalidad de la reiterada apropiación del porcentaje de los ingresos provinciales por parte de la Generalidad:

“[...] la financiación de las diputaciones provinciales está en relación con los servicios que gestiona, de tal forma que su capacidad financiera será

250. Así, Baño León, tras señalar algunas razones de orden pragmático –como evitar el incremento del gasto público y la aparición de una duplicidad de funciones–, apuntaría asimismo a esta dirección: “Las razones en pro de que las transferencias de competencias se correspondan con los recursos financieros tienen un claro punto de apoyo en el principio de suficiencia que la Constitución asegura a las haciendas locales y también a las comunidades autónomas (artículos 142 y 156 de la Constitución). Se significa con él la imperiosidad de que la titularidad de una competencia vaya acompañada de los medios necesarios para llevarla a cabo” (“La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, pág. 483). En esta línea, consultese asimismo A. Bayona i Rocamora: “Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña”, pág. 159.

251. *Dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña. 1987*, pág. 43.

directamente proporcional a una mayor o menor amplitud de la titularidad de los mismos y del número de ellos, pues, como dice el artículo 142 de la Constitución, 'Las haciendas locales 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'. Esto significa que sus recursos económicos serán los adecuados y sólo los adecuados para llevar a buen término sus competencias, pues en lo que excedan de éstos no pueden pretender tales corporaciones locales garantía de ninguna clase frente al legislador, el cual, ya sea estatal o autonómico, si tiene potestad, como aquí la tiene, para alterar o reducir el ámbito de competencias de las diputaciones provinciales, como ha dicho el Tribunal Constitucional en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, manteniendo el núcleo esencial de su autonomía, representada por la competencia de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, es lógico que pueda fijar el destino de sus recursos para afectarlos al ente al que las competencias van a ser traspasadas."²⁵²

Ya hemos constatado, sin embargo, que ni la Constitución, ni los estatutos de autonomía, ni la LRBRL exigen en modo alguno a los entes locales que sigan haciendo frente con sus propios recursos a los costes de las competencias que se vean obligados a transferir a las comunidades autónomas por mandato de éstas. La falta de una concreta previsión al respecto se hace especialmente significativa en el caso catalán, pues, como comprobamos en su momento, su Estatuto es el único que contempla la eventual transferencia o delegación de competencias desde las diputaciones a la Generalidad, pese a lo cual rehusó imponer a aquéllas la financiación de los servicios transferidos o delegados (disposición adicional sexta.7). En realidad, este silencio normativo, antes que como un olvido del legislador básico y del estatuyente, no puede sino interpretarse como una decisión consciente de los mismos.

Según hemos tenido reiteradamente ocasión de señalar, en los supuestos habituales de traslaciones competenciales en sentido descendente, la exigencia de que se proceda a una compensación financiera a favor del nuevo titular se considera imprescindible para posibilitar el cumplimien-

252. STS de 21 de abril de 1997, fundamento de derecho cuarto c); doctrina reiterada en la STS de 13 de marzo de 2000, fundamento de derecho quinto.

to efectivo del principio de conexión y permitir, así, que éste despliegue la esencial función garantista que está llamado a desempeñar: salvaguardar la posición constitucional del nivel de gobierno “más débil”. Pues sólo mediante la interpretación de que el principio de conexión, en los casos de transferencias descendentes, ha de entrañar necesaria e incondicionalmente un reajuste de los ingresos puede preaverse la erosión de la posición constitucional de los niveles de gobierno “inferiores” resultante de su doble relación de dependencia o infraordenación respecto de los “superiores”. En primer término, su dependencia en el plano competencial, que resulta de la facultad que suelen ostentar los restantes niveles de gobierno para terminar de perfilar el ámbito local de competencias; y, en segundo lugar, su dependencia en la vertiente financiera, puesto que el concreto volumen de sus recursos queda en buena medida determinado por decisiones que corresponde adoptar al nivel de gobierno “superior”. En este marco, las transferencias o delegaciones impuestas por éste a favor de la Administración local sin que se vean acompañadas por los medios pertinentes se traduce automáticamente en una erosión o menos-cabo de su autonomía: el ente que recibe obligatoriamente la transferencia o la delegación competencial se ve constreñido a desviar recursos de las *competencias propias* que venía ejercitando para destinarla a la competencia recién transferida o delegada. El ente local resulta, pues, forzado, ya a reducir el nivel de prestación de los servicios inicialmente asumidos, ya a abandonar algún servicio que se prestaba voluntariamente. A fin de evitar estas consecuencias, claramente reveladoras de la existencia de una intromisión ilegítima en el ámbito de la autonomía local constitucionalmente garantizada, se entiende imprescindible en estos supuestos que el nivel de gobierno superior proceda a un reajuste de los ingresos.

La cuestión –claro está– se plantea en unos términos radicalmente diferentes cuando es precisamente el nivel de gobierno superior el que obliga al inferior a que transfiera a su favor alguna competencia: lisa y llanamente, en este supuesto desaparece la virtualidad protectora que dota de sentido a las garantías financieras *ad hoc* basadas en el principio de conexión. Bajo este prisma, el deber de compensar deja de tener la condición de *imprescindible* que lo caracteriza cuando opera en los supuestos de traslaciones competenciales en sentido descendente. Obviamente, no se quiere decir con esto que resulte inaplicable el principio de congruencia entre gastos e ingresos en los casos de transferencias de competencias en sentido ascendente, puesto que no cabe descartar, desde luego, que el

nivel de gobierno “superior” que ha decidido asumir la competencia opere en lo que hasta entonces eran recursos propios del ente local, minorándolos al objeto de obtener dicha compensación. Pero, naturalmente, esto requiere ineludiblemente satisfacer un inesquitable condicionante de índole competencial: el nivel de gobierno que ha decidido la asunción competencial debe estar facultado para operar en los recursos propios locales cuya absorción unilateralmente trata de imponer. Pues lo que en ningún caso resulta justificado es que, so pretexto de llevar a efecto el principio de congruencia entre los gastos y los ingresos, un nivel de gobierno pretenda disponer de los recursos que otro ha decidido destinar a las corporaciones locales.

O para decirlo en otros términos y entrando ya más derechamente en materia: las comunidades autónomas no están autorizadas para “desclásificar” lo que, de acuerdo con el Derecho estatal, son *recursos propios locales* para pasar a convertirlos en *recursos propios autonómicos*. Los recursos propios locales en virtud del Derecho estatal lo seguirán siendo hasta que el Estado decida otra cosa, y seguirán mientras tanto llamados a financiar los servicios propios del nivel local de gobierno. Esta falta de disponibilidad de las comunidades autónomas sobre los recursos locales regulados por el Estado está, por lo demás, plenamente consolidada en la jurisprudencia constitucional. Bastará recordar a este respecto la STC 150/1990, en donde, refiriéndose a una reducción o alteración de los tributos propios locales –y que obviamente sería tanto más aplicable al supuestos que nos ocupa, al afectar a la globalidad de los ingresos provinciales–, se señalaría que “la ley autonómica no puede modificar la legislación estatal sobre las haciendas locales” (FJ 11). Y en el siguiente fundamento jurídico se apostillaría que incurre en inconstitucionalidad “por invadir las competencias del Estado relativas a la regulación de la participación de los entes locales en los tributos estatales” la ley autonómica que “incida directamente y por sí misma en el sistema de las relaciones financieras entre el Estado y los municipios”. Y, en fin, si se excluyó en el caso enjuiciado que se hubiera producido tal inconstitucionalidad, ello obedeció a que no podía achacarse “a la ley recurrida el efecto de minoración de los ingresos municipales provenientes de su participación en los tributos del Estado, ni tampoco una injerencia indebida en las relaciones económicas entre el Estado y los municipios [...]” (FJ 12).

Asimismo, para proseguir con los ejemplos de esta pacífica línea jurisprudencial, en la STC 233/1999, al abordarse la constitucionalidad del ar-

título 60 de la LHL –que contiene el listado de los impuestos municipales–, se afirmaría refiriéndose a la potestad estatal *ex artículo 131.1 y 2 de la CE*:

“[...] desde el momento en que esta concreta potestad normativa del Estado tiene como inmediata finalidad garantizar la suficiencia financiera de tales corporaciones –suficiencia financiera que, según indicamos ya en el fundamento jurídico 2, es en última instancia responsabilidad de aquél–, su ejercicio encuentra anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre hacienda general (artículo 149.1.14 de la CE), *debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las comunidades autónomas en este concreto ámbito normativo.*” (FJ 22)

Pero donde el Tribunal Constitucional ha expresado con mayor claridad su renuencia a aceptar cualquier capacidad decisoria sustantiva de las comunidades autónomas respecto de los recursos locales establecidos por el Estado ha sido a propósito del reparto entre los entes locales de la participación en tributos del Estado. Así es; como tuvimos ocasión de comprobar *supra*,²⁵³ pese a que determinados estatutos reconocen cierto margen de maniobra sobre el particular a sus respectivas comunidades autónomas, la jurisprudencia constitucional niega drásticamente que de tales preceptos se infiera necesariamente la potestad autonómica de establecer los criterios de distribución de dichos recursos. Doctrina constitucional que –dicho sea de paso– venía a neutralizar frontalmente una “argumentación complementaria” en la que se había basado el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña para defender la constitucionalidad de la Ley 5/1987, a saber: “[...] que, según el artículo 48 del EAC, la Generalidad puede fijar, en parte, los criterios legales para la distribución de las participaciones locales en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas –supuesto al cual no se hace referencia en la proposición–, competencia autonómica en la que puede fundamentarse en último término una redistribución de los ingresos de todas las entidades locales.”²⁵⁴

Como es palmario, esta línea jurisprudencial sobre la participación en ingresos y la subvenciones incondicionadas estatales supuso un impor-

253. Véase el epígrafe relativo a “La regulación de las relaciones financieras entre las comunidades autónomas y las entidades locales en los estatutos de autonomía”.

254. *Dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña. 1987*, pág. 54.

tante respaldo para la tesis ya adelantada por Ferreiro Lapatza, a saber, que, dado que tales fuentes de ingresos sirven para financiar indistinta y genéricamente el conjunto de las competencias locales, el hecho de que se produzca el traspaso de algún servicio a una comunidad autónoma no autoriza a ésta a autoarrogarse parte de tales fondos.²⁵⁵

Y, en fin, esta concepción estricta de la capacidad de actuación autonómica respecto de los recursos locales regulados por el Estado se ha proyectado asimismo a las asignaciones complementarias contempladas en los artículos 116 y 127 de la LHL. También aquí se rechaza que las comunidades autónomas tengan que asumir obligatoriamente alguna función en el reparto intracomunitario de tales ingresos, dada la competencia que en materia de “hacienda general” ostenta el Estado en virtud del artículo 149.1.14 de la CE, lo cual no excluye –claro está– “la posibilidad de que disponen las comunidades autónomas para establecer asignaciones de semejante naturaleza en beneficio de las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial con cargo a sus propios presupuestos” (STC 233/1999, FJ 31).

No hay, en definitiva, ningún fundamento normativo que autorice a las comunidades autónomas a disponer de las fuentes de ingresos locales de origen estatal. Por lo demás, esta situación no ha cambiado en modo alguno a raíz de la reforma de la LHL, puesto que, de una parte, sigue sin reconocer ningún papel a las comunidades autónomas en la distribución entre sus corporaciones locales del mecanismo tradicional de participación en los tributos del Estado. Y, por otro lado, tampoco es dable la intervención autonómica en esa singular modalidad de participación en que consiste la cesión parcial de tributos a determinados municipios y provincias, pues, obviamente, al obedecer esta fuente de financiación al principio de territorialidad, el reparto se producirá en función de lo que se recaude en los diversos territorios por las diferentes figuras impositivas, o de la cantidad estimativa que se asigne a cada uno de ellos en relación con los impuestos que gravan el consumo.

Dado que el nuevo modelo de financiación local no reconoce ninguna capacidad de influencia a las comunidades autónomas en relación con el reparto de los recursos locales de procedencia estatal, resulta cuando menos llamativo que la legislación catalana, de forma más o menos mati-

255. J. J. Ferreiro Lapatza: “Hacienda provincial”, *op. cit.*, págs. 457-458.

zada, pretenda seguir atribuyendo a la Generalidad cierta potestad al respecto. Así se desprende, ciertamente, de la regulación del Fondo de Cooperación Local efectuada por el reciente Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. Según lo dispuesto en su artículo 198.2, el mencionado Fondo de Cooperación Local –que se nutre del “importe de las participaciones consistentes en ingresos estatales, de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas” (artículo 198.1)– habrá de distribuirse “de acuerdo con los criterios que legalmente se establezcan”. Y se precisa acto seguido en el artículo 198.3: “En todo caso, los criterios de distribución tienen que tener en cuenta las especificidades de la organización territorial de Cataluña y las modificaciones sobre el régimen de las competencias locales que resultan de la legislación de régimen local y de las leyes sectoriales.” Precepto orientador del sentido al que debe apuntarse en la regulación de los criterios de distribución que, obviamente, es irreprochable referido a los recursos procedentes de la propia Generalidad, pero que, con no menor claridad, deja de serlo desde el momento en que se pretende imponer también a los provenientes del Estado. Y esto parece ser precisamente lo que pretende el artículo 198.4 al disponer lo que sigue: “A las subvenciones incondicionadas que el Estado y la Generalidad otorguen a los entes locales les es aplicable lo que dispone el apartado 3.” No parece aventurado señalar que el citado artículo 198.4 del Texto refundido resulta difícilmente conciliable con la doctrina constitucional vertida a raíz de la STC 96/1990.²⁵⁶

Pero, en fin, cualquiera que sea la suerte de la disposición recién mencionada, lo que sí parece inobjetable a la luz de la jurisprudencia constitucional es que las comunidades autónomas no pueden disponer de las fuentes de financiación locales cuya regulación corresponde al Estado. En consecuencia, el traspaso de medios provinciales a las comunidades autónomas al que obliga la legislación autonómica examinada únicamente puede entenderse conforme al bloque de la constitucionalidad si se interpreta en el sentido de que la apropiación sólo es factible en relación con

256. Ya el artículo 196 alertaba de esta pretensión de disponer sobre el reparto de las subvenciones incondicionadas estatales: “De acuerdo con lo que dispone el artículo 195.1, la legislación sobre finanzas locales de Cataluña tiene que regular: a) Los criterios de distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos de la Generalidad y en subvenciones incondicionadas.”

los recursos locales de procedencia autonómica. Así pues, las comunidades autónomas están, desde luego, facultadas para procurarse una compensación que satisfaga la congruencia entre ingresos y gastos; pero dicha compensación sólo pueden obtenerla de las propias fuentes de financiación que ellas mismas hayan creado para garantizar la financiación de las diputaciones. Si, ignorando el mandato constitucional de contribuir a la suficiencia financiera local (artículo 142 de la CE), alguna comunidad autónoma no ha creado fuentes de financiación provinciales, esta circunstancia en modo alguno puede servirle de justificación para apropiarse de los recursos provinciales de origen estatal. Pues, de ser así, el incumplimiento de un mandato constitucional, lejos de resultar sancionable, no vendría sino a beneficiar al propio incumplidor.

De entenderse, por el contrario, que la normativa autonómica también habilita para apropiarse de recursos provinciales de procedencia estatal, dicha normativa conduciría a una absoluta distorsión del entero sistema de reparto de los ingresos que fundamenta el Estado autonómico. Pues esa lectura supondría aceptar que las leyes autonómicas están autorizadas para intervenir de forma constitutiva, creadora, en el sistema de financiación autonómico, puesto que, en sustancia, esta apropiación de los recursos provinciales de origen estatal equivale, en cierto modo, a la instauración de una nueva fuente de ingresos de las comunidades autónomas; y así se pone especialmente de manifiesto en la experiencia catalana, habida cuenta de que “la participación en los ingresos provinciales” ha pasado a convertirse en una fuente permanente de financiación de la Generalidad. En efecto, aceptar la aparición de este *nuevo recurso autonómico* presupone partir de la apreciación de que el sistema de financiación de las comunidades autónomas, lejos de quedar definido al menos en sus elementos constitutivos por el bloque de la constitucionalidad, queda al albur de las decisiones discrecionales de los legisladores autonómicos. Presupuesto que, como es obvio, no puede en modo alguno compartirse, pues ello equivaldría a admitir que las comunidades autónomas pueden disponer libremente de la *Constitución financiera* del Estado autonómico. Y ésta –siguiendo una tendencia prácticamente unánime en los estados descentralizados de nuestro entorno– desconoce enteramente la posible existencia de transferencias financieras que fluyan desde el nivel local de gobierno local *hacia arriba*: ni el artículo 157 de la CE, ni la de la LOFCA, ni los estatutos de autonomía –salvando, claro está, el peculiarísimo régimen de concierto– contemplan tal eventualidad. En

consecuencia, si se impone que de forma estable las diputaciones detraigan sistemáticamente una parte de sus ingresos de procedencia estatal en beneficio de las comunidades autónomas, no se viene en sustancia sino a crear una nueva fuente autonómica de recursos quebrantando el modelo de financiación diseñado en el bloque de la constitucionalidad. No cabe, pues, sino interpretar la normativa cuestionada en el sentido de que el obligado traspaso de medios financieros sólo abarca a los recursos provinciales de origen autonómico.

Pero es que, además, ésta es la única solución posible a la luz de la función garantizadora de los niveles de gobierno “más vulnerables” que, en última instancia, está llamado a desempeñar el principio de conexión. Si se admitiese que el ente que determina unilateralmente la asunción de competencias puede financiarlas con los recursos que otro nivel de gobierno venía suministrando a su anterior titular para financiar genéricamente sus competencias, se estaría lanzando una constante invitación al vaciamiento de las competencias locales –hasta el angosto límite del núcleo esencial de la autonomía local–, al resultarle *gratis* al ente que decide la transferencia la ampliación de su ámbito competencial.

Por lo demás, estas consideraciones tampoco pueden considerarse neutralizadas por otro de los argumentos esgrimidos para justificar la “apropiación” por la Generalidad de los recursos propios provinciales de competencia estatal; argumento que, como constataremos de inmediato, reposa en una concepción excesivamente estricta del principio de suficiencia financiera ex artículo 142 de la CE. Ya el dictamen del Consejo Consultivo recurría a este razonamiento para sostener la constitucionalidad de la ley, puesto que la adopción de un enfoque diferente implicaría “la creación de medios ‘huérfanos’ de apoyo competencial”. Y, aún más claramente, el Tribunal Supremo interpretaría el artículo 142 de la CE en esta dirección, al señalar que dicho precepto significa que los recursos económicos locales “serán los adecuados y sólo los adecuados para llevar a buen término sus competencias, pues en lo que excedan de éstos no pueden pretender tales corporaciones locales garantía de ninguna clase frente al legislador”. Desde esta perspectiva, la absorción de los recursos provinciales sería incluso una obligación impuesta por el mandato de suficiencia, que impediría a los entes locales disponer de más ingresos de los que precisan para atender sus necesidades de gasto.

Pues bien, con independencia de que esa lectura rigurosa del principio no puede en modo alguno entenderse como justificación bastante para

cohonestar lo que no es sino una flagrante vulneración del orden competencial –disponer de los recursos locales *creados y regulados por el Estado*–, es que, además, esa lectura parte de una errónea comprensión del significado y funcionamiento de dicha suficiencia, en cuanto poco respetuosa del principio de autonomía. Así es; la referida interpretación del artículo 142 de la CE soslaya que la concreta necesidad de gasto de un ente dotado de autonomía viene en buena medida determinada por él mismo, puesto que resulta consustancial a la autonomía la capacidad de decidir los específicos servicios a asumir en el ámbito de sus competencias, así como el nivel de prestación de los mismos.²⁵⁷ Una vez que el sistema de financiación les proporciona inicialmente unos ingresos bastantes para alcanzar un determinado estándar de prestación de los servicios, en lo sucesivo los entes autónomos están facultados para diseñar su política de gasto de acuerdo con sus preferencias, incluyendo la posibilidad de que haya superávits presupuestarios. Esta lectura del artículo 142 de la CE a la luz del principio de autonomía es la que, contrariando la tesis del Consejo Consultivo y del Tribunal Supremo, ha terminado prevaleciendo en la jurisprudencia constitucional. En efecto, en la STC 233/1999 se enjuició la constitucionalidad del artículo 60 de la LHL –que enumera los impuestos municipales tanto preceptivos como potestativos–, ya que, entre otros argumentos, los recurrentes habían alegado que podría suponer “una vulneración ‘por exceso’ del principio de suficiencia financiera (artículo 142 de la CE) en el caso de aquellos municipios que no tienen la ‘necesidad de aplicar los tributos obligatorios sin que se forzase o resintiera su suficiencia económica’”. Frente a esta argumentación, la posición del Tribunal Constitucional es inequívoca:

“En fin, por lo que a las alegaciones sobre el principio de suficiencia financiera respecta, es obvio que, tal y como se desprende de la dicción literal del artículo 142 de la CE, y hemos enunciado en anteriores pronunciamientos, éste implica la necesidad de que los entes locales cuenten con fondos suficientes para cumplir con las funciones que legalmente les han sido encomendadas [STC 179/1985, fundamento jurídico 3; 237/1992, fundamento jurídico 6; 331/1993, fundamento jurídico 2.B]; 166/1998, fundamento jurídico 10], esto es, “para posibilitar y garantizar, en definitiva,

257. En esta dirección, Uwe Volkmann: “Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung”, pág. 500.

el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido (artículos 137, 140 y 141 de la CE) [STC 96/1990, fundamento jurídico 7; 331/1993, fundamento jurídico 2.B); ATC 382/1993, fundamento jurídico 4], pero *no impide ni descarta que dichos fondos superen la cifra precisa para cubrir las necesidades del municipio o, dicho de otro modo, no se opone a que exista superávit presupuestario.*" (FJ 22)

Finalmente, antes de dar por terminado este epígrafe no es impertinente reseñar que la lectura de la normativa autonómica que propugnamos tampoco resulta especialmente gravosa para las comunidades autónomas desde el momento en que hay determinados recursos anejos a los servicios que, por naturaleza, pasan automáticamente al nuevo prestador de los mismos.²⁵⁸ Tal sucede con las tasas (y los precios públicos), cuya exacción, como tantas veces ha recordado el Tribunal Constitucional,²⁵⁹ resulta consustancial para el ente que tiene atribuida la prestación del servicio que determina el hecho imponible del tributo. E, incluso, podría admitirse la licitud de que la comunidad autónoma que asume la competencia haga suyas las transferencias que estuvieran específicamente afectadas al servicio transferido.

4.2.3. La doctrina de la STC 48/2004²⁶⁰

Pues bien, el Tribunal Constitucional comparte en lo esencial esta línea argumentativa que conduce derechosamente a sostener la inconstitucionalidad de la práctica que desde hace ya algunas páginas nos ocupa. Así se desprende con toda evidencia de la reciente STC 48/2004, que, como tendremos de inmediato la ocasión de comprobar, puede considerarse sin ningún género de dudas como la más relevante decisión recaída en los últimos años en orden a la salvaguarda de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Esta STC 48/2004 trae causa de cinco cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas en las que se planteó la adecuación al orden constitucional del artículo 12 de la Ley catalana 5/1987, dos de las cuales afectaban a la transferencia de competencias desde las diputacio-

258. Consultese al respecto J. Esteve Pardo: "La experiencia provincial en Cataluña", pág. 37.

259. STC 37/1981, FJ 4; 149/1991, FJ 5 C), y 118/1996, FJ 42.

260. Una vez concluida la versión inicial de este trabajo, recayó la muy relevante STC 48/2004, de 25 de marzo, en la que la mayoría del Tribunal –con los votos discrepantes de las magistradas Pérez Vera y Casas Baamonde– sostuvo una posición muy próxima a la mantenida en las anteriores líneas. Obviamente, resultó imprescindible incluir un nuevo epígrafe que, siquiera de modo muy sucinto, recogiera lo fundamental de sus argumentaciones.

nes provinciales a la Generalidad en materia sanitaria y las tres restantes a la transferencia competencial efectuada en el mismo sentido en materia de servicios y asistencia social. Cuestiones que serían estimadas por el Tribunal Constitucional, lo que conllevo, obviamente, que se declarase inconstitucional y nulo el artículo 12 de la reiterada Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987.

En efecto, a juicio del Tribunal, el mandato contenido en el artículo 12 de la Ley 5/1987 entrañaba, por una parte, la quiebra del principio de suficiencia financiera ex artículo 142 de la CE y, por otro lado, una intromisión ilegítima en la autonomía financiera de las entidades locales afectadas: “[...] la citada detacción forzosa de fondos provinciales no sólo limita directamente la plena disponibilidad de sus ingresos, mermándolos, por parte de las diputaciones provinciales catalanas para ‘el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas’ (artículo 142 de la CE), sino que, al imponer a las citadas corporaciones provinciales la transferencia anual de un porcentaje actualizable de sus ingresos a favor de la comunidad autónoma, condiciona, al mismo tiempo, indirectamente, la capacidad de aquéllas de decidir libremente sobre el destino de sus recursos o ingresos.” (FJ 11)

Por lo que hace a la vulneración de la autonomía financiera local en la vertiente del gasto, la argumentación del Tribunal Constitucional parte de la doctrina vertida en la STC 109/1998 a propósito del alcance de la garantía institucional de la autonomía local en su dimensión financiera. Según se razonó en esta decisión, “lo que la Constitución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente”; de donde resulta que “la autonomía financiera, en la vertiente del gasto, de la que gozan los entes locales, –esto es, la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo su propia responsabilidad, los gastos necesarios para el desempeño de sus competencias– puede ser restringida por el Estado y las comunidades autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad [...]” (STC 109/1998, FJ 10). Así pues, como se ha cuidado de subrayar la STC 48/2004, no todas las limitaciones a la disponibilidad de los ingresos o a la libre decisión sobre el destino de los gastos de las diputaciones se traducen necesariamente en la lesión de la autonomía local, por lo que puede resultar constitucionalmente admisible que otros niveles de gobierno intervengan en esta esfera estableciendo restricciones o condicionamientos, pero ello requiere ineludiblemente que “dichas

limitaciones estén autorizadas por el bloque de la constitucionalidad". Y ha sido precisamente este requisito *sine qua non* el que no se ha satisfecho en el supuesto enjuiciado:

"En tal sentido, es claro que la obligación impuesta a las diputaciones catalanas de financiar con sus ingresos corrientes servicios inherentes a competencias cuya titularidad plena han traspasado a la comunidad autónoma, establecido por el artículo 12 de la Ley 5/1987, constituye una medida que no está comprendida en el bloque de la constitucionalidad, toda vez que el artículo 142 de la CE vincula, en principio, la suficiencia de ingresos de las haciendas locales al ejercicio, por los correspondientes entes locales, de las funciones o competencias legalmente atribuidas y, por otra parte, los preceptos del mencionado bloque de constitucionalidad, reguladores de los recursos de las comunidades autónomas, no permiten a éstas el establecimiento, como recurso propio ordinario, de una participación en los ingresos corrientes de las diputaciones provinciales" (STC 48/2004, FJ 11).

Pero han sido, sobre todo, las consideraciones en torno a la quiebra del principio de suficiencia financiera las que centraron el grueso de las argumentaciones de la STC 48/2004. A este respecto conviene subrayar en primer término que, aunque expresado de un modo reflejo o indirecto, el Tribunal Constitucional parece haber hecho suya una de las principales derivaciones del principio de conexión entre competencias y gastos en la esfera local, a saber, la prohibición de que las instancias centrales de gobierno o las autoridades regionales impongan a las entidades locales que financien las competencias propias de aquéllos.²⁶¹ Así es; en el denso fundamento jurídico 11 se aborda también esta cuestión, para llegar a la conclusión de que no es dable que la Administración local provea a la financiación de servicios cuya competencia corresponde a otros niveles de gobierno:

"[...] si hemos venido afirmando que el artículo 156 de la CE vincula la autonomía financiera de las comunidades autónomas 'al desarrollo y ejecución de sus competencias', en la medida en que dichos entes territoriales sólo pueden financiar o subvencionar actividades de su competencia, debemos entender, en la misma línea, que el artículo 142 de la CE garan-

261. Véase sobre el particular el apartado 1.1., "El reparto del gasto en el marco de la Constitución financiera".

tiza la suficiencia de los medios de las haciendas locales estrictamente para 'el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas', por lo que debe llegarse a la misma conclusión necesariamente en relación con los entes locales; es decir, que las diputaciones provinciales de Cataluña, en principio, no se hallan constitucionalmente legitimadas para financiar actividades o servicios asumidos por dicha comunidad autónoma, en la medida en que carecen de competencia alguna sobre los mismos, y ello en virtud de la previsión normativa que les viene impuesta por el propio legislador autonómico.

"Sentado lo anterior –se apostillaría en el FJ 11 de la STC 48/2004–, debemos concluir que el artículo 12 de la Ley 5/1987 del Parlamento de Cataluña, al establecer que las diputaciones catalanas deberán financiar servicios públicos respecto de los que tales corporaciones locales carecen de competencia alguna [...], desconoce la exigencia constitucional de que el gasto de los entes locales se destine en todo caso a financiar el desempeño de sus funciones o competencias, vulnerando de este modo la autonomía local en su vertiente financiera, garantizada en el artículo 142 de la CE."

Por otra parte, junto a esta explicación de la quiebra de la suficiencia, el Tribunal Constitucional desarrolla un segundo orden de razonamiento que conduce también a la conclusión de que el artículo 12 de la Ley 5/1987 entraña una limitación indebida de la suficiencia financiera de las diputaciones provinciales. Esta diferente vía de aproximación al examen de la pretendida vulneración del artículo 142 de la CE se desarrolla como consecuencia de la tesis sostenida por los autos de planteamiento, según la cual la detracción obligatoria a favor de la Generalidad de un "porcentaje de participación en los ingresos provinciales" supone crear una nueva fuente de financiación de las comunidades autónomas no prevista en las normas del bloque de constitucionalidad encargadas de enumerar los recursos integrantes de la hacienda autonómica, lo que, a juicio del órgano judicial proponente de las cuestiones, entraña una lesión de dicho bloque. Pues bien, aunque el Tribunal Constitucional rehuye afirmar que las comunidades autónomas no pueden contar con más fuentes de ingresos que las mencionadas expresamente en el bloque de la constitucionalidad, sí sostiene sin ambages la inconstitucionalidad de aquellos nuevos recursos autonómicos que las comunidades autónomas quieran crear a costa del nivel local de gobierno:

"[...] conviene reparar en que el problema no radica en determinar si el artículo 157 de la CE, el artículo 4 de la LOFCA y el artículo 44 del EAC con-

tienen una enumeración exhaustiva o cerrada, o bien por el contrario meramente enunciativa o abierta, respecto de los recursos que integran la hacienda de la Generalidad de Cataluña, en cuanto constituyen su soporte financiero, sino, más sencillamente, si la Generalidad puede establecer un recurso financiero ordinario, como el previsto en el cuestionado artículo 12, que, no hallándose expresamente previsto en la Constitución ni en el bloque de la constitucionalidad, nutra las arcas de la comunidad autónoma mediante una transferencia forzosa de los ingresos previstos en los presupuestos de otra hacienda territorial, como son las haciendas provinciales de las diputaciones catalanas. Y es que, en efecto, en la medida en que cualquier transferencia de recursos de una hacienda territorial a otra, impuesta unilateralmente por una de ellas, implica una alteración de los ingresos o recursos financieros de la hacienda propia del ente territorial al que se impone la transferencia de fondos, incidiendo así en el instrumento indispensable para el ejercicio de sus competencias propias o, lo que es igual, en el ámbito de su autonomía, hemos de considerar que dicha transferencia forzosa de recursos, como fuente de financiación, debe encontrar expresa habilitación en el bloque de la constitucionalidad [...]” (STC 48/2004, FJ 12).

Sentado lo anterior, y una vez efectuado el análisis de los artículos 157.1 de la CE, 4 de la LOFCA y 44 del EAC sin poder reconducir la “participación en los ingresos provinciales” a ninguna de las categorías previstas en dichos preceptos, no pudo el Tribunal Constitucional, lógicamente, sino concluir ratificando la inconstitucionalidad de la disposición autonómica enjuiciada: “[...] al no contenerse en el bloque de la constitucionalidad la habilitación necesaria para que las comunidades autónomas impongan o exijan a las haciendas provinciales, como fuente de financiación propia, un porcentaje de participación en los ingresos de las corporaciones provinciales, ha de concluirse, desde la perspectiva que ahora nos ocupa, que el cuestionado artículo 12 de la Ley 5/1987, al establecer dicha inespecífica o atípica fuente de financiación de la hacienda autonómica, menoscaba la autonomía de dichos entes locales, en su vertiente financiera, conculcando de tal manera el artículo 142 de la CE.”

AJA, Eliseo: "Configuración constitucional de la autonomía municipal", en *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP, Madrid, 1992, pág. 41 y ss.

ALARCÓN GARCÍA, G.: *Autonomía municipal, autonomía financiera*, Civitas, Madrid, 1995.

ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: "Los municipios en los estatutos de autonomía", en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pág. 417 y ss.

ALBERTÍ, E.; AJA, E.; FONT, T.; PADRÓS, X.; TORNOS, J.: *Manual de Dret públic de Catalunya*, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autonòmics, 1992.

ALONSO MAS, M. J.: "La protección de la autonomía local frente a normas con valor de ley", en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M.ª Boquera Oliver* (Baño León; Climent Barberá, coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 829-956.

ÁLVAREZ CONDE, E.: "Algunas consideraciones sobre el acceso de los entes locales al Tribunal Constitucional", *El Consultor*, núm. 10, 1999, pág. 1602 y ss.

ANASTOPOULOS, Jean: *Les aspects financiers du fédéralisme*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1979.

ARAGÓN REYES, M.: "El tratamiento constitucional de la autonomía local", en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pág. 463 y ss.

ARAGONÉS BELTRÁN, E.: "La interpretación judicial de la autonomía local en materia tributaria", en *La autonomía local. Análisis jurisprudencial*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, pág. 99 y ss.

ARIAS ABELLÁN, M. D.: "Competencias sobre las finanzas locales", en *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, vol. III*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, pág. 1735 y ss.

ARNAL SURÍA, S.; GONZÁLEZ PUEYO, J.: *Manual de ingresos de las corporaciones locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2001.

ARNIM, Hans Herbert von: "Finanzzuständigkeit", en *Handbuch des Staatsrechts. Band IV. Finanzverfassung-Bundesstaatliche Ordnung* (Isensee/Kirchhof, Hrsg.), C. F. Müller, Heidelberg, 1990, pág. 987 y ss.

AROZAMENA SIERRA, J.: *Los poderes locales en Europa*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, Madrid, 1999.

BADURA, Peter: "Wirtschaftliche Betätigung der Gemeinde zur Erledigung von Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze", en DÖV, 1998, pág. 818 y ss.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: "Referencia a los preceptos de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1999 y de la Ley de acompañamiento que afectan a las administraciones locales", en *El Consultor*, núm. 2, 1999.

BAÑO LEÓN, J. M.: "La ordenación de las normas reguladoras del régimen local", en *Tratado de Derecho municipal. Tomo I* (Muñoz Machado, dir.), 2.^a ed., Civitas, Madrid, 2003, pág. 447 y ss.

BARCELÓ, Mercè; VINTRÓ, Joan (coord.): *Dret públic de Catalunya*, Cedecs, Barcelona, 2001.

BARNÉS VÁZQUEZ, J.: "Descentralización y desconcentración en Andalucía", en DA, 214, 1988, pág. 93 y ss.

BARNÉS VÁZQUEZ, J.: "Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución", *Anuario del Gobierno Local 1997*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 1997, pág. 53 y ss.

BASSOLS COMA, M.: "Dictamen: Sobre las diputaciones provinciales y el régimen jurídico de los boletines oficiales de las provincias", en RAP, núm. 130, 1993, pág. 495 y ss.

BAYONA I ROCAMORA, A.: "Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña", en DA, núm. 214, 1988, pág. 137 y ss.

BELLO PAREDES, S. A.: "La reserva de ley en el ámbito tributario local: una reflexión en torno a la Ley de tasas estatales y locales y de reordenación de las prestaciones patrimoniales de carácter público", en *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 280-281, 1999, pág. 415 y ss.

BETETA BAREDA, A.: "Coordinación presupuestaria y autonomía financiera de las administraciones públicas", en *Presupuesto y Gasto Público*, 27/2001.

BLASCO DÍAZ, J. L.: *Ordenanza municipal y ley*, Marcial Pons, Madrid, 2001.

BLÜMEL, Willi.: "Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart", en VVDStRL, 36, 1978, pág. 171 y ss.

BOQUERA OLIVER, J. M.: "Comunidades autónomas y administraciones locales", en REVL, 219, 1983, pág. 409 y ss.

BÖS, Dieter: "Das Finanzsystem", en *Das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz und seine Entwicklung* (Herbert Schambeck, Hrsg.), Duncker & Humblot, Berlin, 1980, pág. 717 y ss.

BOTHE, Michael: *Die Kompetenzstruktur des modernes Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg-New York, 1977.

CALONGE, A.; GARCÍA, J. A.; GONZÁLEZ, T.: *Descentralización y coordinación de competencias*, Universidad de Valladolid, 1995.

CALVO ORTEGA, R.: "Las ordenanzas fiscales", en *La reforma de las haciendas locales*, vol. I, Lex Nova, Valladolid, 1991.

CALVO ORTEGA, R.: "Ingresos municipales no tributarios", en *La reforma de las haciendas locales*, vol. II, Lex Nova, Valladolid, 1991.

CALVO ORTEGA, R.: "Constitución y haciendas locales", en REDF, 100, 1998, pág. 559 y ss.

CARBALLEIRA RIVERA, M. T.: *La provincia en el sistema autonómico español*, Universidad de Santiago de Compostela-Marcial Pons, Madrid, 1993.

CARBALLEIRA RIVERA, M. T.: "¿Se han convertido las provincias en un simple nombre?", en REAL, núm. 289, 2002, pág. 9 y ss.

CARBALLEIRA RIVERA; FERREIRA FERNÁNDEZ: "Plan único de obras y servicios y autonomía local" (STS de 23 de junio de 1989)", *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 248, 1990, pág. 841 y ss.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.: "El debate sobre la autonomía municipal", en RAP, núm. 147, 1998, pág. 59 y ss.

CAYÓN GALIARDO, A.: "Comentario al artículo 142 de la CE", en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, vol. X, Edersa, Madrid, 1988, pág. 553 y ss.

CLEMENS, Thomas: "Kommunale Selbstverwaltung und institutionelle Garantie: Neue verfassungsrechtliche Vorgaben durch das BVerfG", en NZV, 1990, Heft 9, pág. 834 y ss.

CLEMENS, Thomas: "Kommunalverfassungsbeschwerde", en *Bundesverfassungsgerichtsgesetz* (D. C. Umbach/T. H. Clemens. Hrsg.), C. F. Müller, Heidelberg, 1992, pág. 1211 y ss.

CLIMENT BARBERÁ, J.: "La provincia en la Comunidad Valenciana. Autonomía, delegación y coordinación de competencias", en *La Provincia. IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Granada, 1985, pág. 267 y ss.

CLOTET I MIRÓ, M. A.: *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa*, Civitas, Madrid, 1992.

COLLADO YURRITA, M. A.; GIMÉNEZ-REYNA, E.: *La nueva hacienda local española*, Civitas, Madrid, 1990.

COSTA CLIMENT, J.: "La financiación de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales en los presupuestos de 1999", en *Presupuesto y Gasto Público* 22/1999, pág. 45 y ss.

DE ROVIRA I MOLA, A.: "Participaciones y subvenciones", en *Tratado de Derecho financiero y tributario local* (Ferreiro Lapatza, dir.), Diputación de Barcelona-Marcial Pons, 1993, pág. 387 y ss.

DÍAZ LEMA, J. M.: "Influencia del Derecho europeo sobre la actividad económica de las entidades locales", en *Nuevas perspectivas del régimen local* (Baño León; Climent Barberá), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pág. 683 y ss.

DÍAZ REVORIO, J.; BELDA PÉREZ PEDRERO, E.: "La provincia y la diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia", en REALA, núm. 284, 2000, pág. 649 y ss.

EMBID IRUJO, A.: "Las relaciones de las comunidades autónomas con las diputaciones provinciales", en REVL, núm. 220, 1983, pág. 609 y ss.

EMBID IRUJO, A.: "Las delegaciones competenciales del Estado y de las comunidades autónomas en los entes locales. Planteamientos estatutarios y realidad normativa", en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M.ª Boquera Oliver* (Baño León; Climent Barberá, coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 507-523.

ENDEMAÑO AROSTEGUI, J. M.: "Las competencias municipales en la legislación de régimen local", en RVAP, 58, 2000, pág. 97 y ss.

ENTRENA CUESTA, R.: "Organización territorial", en *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, vol. I*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, pág. 213 y ss.

ENTRENA CUESTA, R.: "Comentario a los artículos 140, 141 y 142", en *Comentarios a la Constitución* (F. Garrido Falla, dir.), Civitas, Madrid, 2001.

ERICHSEN, Hans Uwe: *Die Konnexität von Aufgabe und Finanzierungskompetenz im Bund-Länderverhältnis*, Verlag Gehlen, Bad Homburg, 1968.

ERMACORA, Felix: *Über die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG*, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Band 12, Wilhelm Braumüller, Wien, 1979.

ESCUIN PALOP, V.: "La delegación de competencias de las comunidades autónomas a las diputaciones provinciales", en RVAP, núm. 10 (I), 1984, pág. 219 y ss.

ESCUIN PALOP, V.: "Notas sobre la autonomía y descentralización a favor de los entes locales", en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M.ª Boquera Oliver* (Baño León; Climent Barberá, coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, págs. 757-780.

ESCRIBANO COLLADO; RIVERO YSERN: "La provincia en los estatutos de autonomía y en la LOAPA", en RAP, núm. 104, 1984, pág. 79 y ss.

ESTEVE PARDO, J.: "Garantía institucional y/o función constitucional en las bases de régimen local", en REDC, núm. 31, 1991, pág. 125 y ss.

ESTEVE PARDO, J.: "La experiencia provincial en Cataluña", en *La provincia en el Estado de las autonomías*, Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales-Marcial Pons, 1996.

FALCÓN Y TELLA, R.: "Los entes locales en el sistema tributario estatal y autonómico", en *Tratado de Derecho financiero y tributario local* (J. J. Ferreiro Lapatza, dir.), Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 1993, pág. 1121 y ss.

FANLO LORAS, A.: *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, CEC, Madrid, 1990.

FERNÁNDEZ FARRERES, G.: "El conflicto de defensa de la autonomía local: Justificación, configuración jurídica y funcionalidad", en *Anuario del Gobierno Local 2001*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 55 y ss.

FERREIRO LAPATZA, J. J.: "Constitución y haciendas locales", *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4, 1984, pág. 139 y ss.

FERREIRO LAPATZA, J. J.: *La hacienda de las comunidades autónomas en los diecisiete estatutos de autonomía*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1985.

FERREIRO LAPATZA, J. J.: "Hacienda provincial", en *La provincia en el sistema constitucional* (Gómez-Ferrer Morant, dir.), Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, pág. 443 y ss.

FERREIRO LAPATZA, J. J.: "La hacienda local. Antecedentes históricos y situación actual. El marco constitucional", en *Tratado de Derecho financiero y tributario local*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, Madrid, 1983, pág. 13 y ss.

FERREIRO LAPATZA, J. J.: "Tasas y precios públicos", en *Tratado de Derecho financiero y tributario local*, Marcial Pons-Diputación de Barcelona, Madrid, 1993, pág. 413 y ss.

FERREIRO LAPATZA, J. J.: "La Ley reguladora de las haciendas locales de 1988: Aplicación y reforma", en *Quincena Fiscal*, núm. 6, 1998, pág. 9 y ss.

FERRET I JACAS, J.: "Régimen local", en *Comentarios sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña, vol. I*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1990, pág. 497 y ss.

FONT I LLOVET, T.: "La comarca y las estructuras del gobierno local", en *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, pág. 267 y ss.

FONT I LLOVET, T.: "Las competencias locales", en *Informe sobre el gobierno local*, MAP, Madrid, 1992, pág. 67 y ss.

FONT I LLOVET, T.: "El recurso de protección constitucional de la autonomía local", en *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1997, pág. 89 y ss.

FONT I LLOVET, T.: "La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: Perspectivas de cambio", en *Anuario de Gobierno Local 1998*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 1998, pág. 15 y ss.

FONT I LLOVET, T.: "La renovación del poder local: Avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local", en *Anuario del Gobierno Local 2001*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 13 y ss.

FONT I LLOVET, T.: "Reforma básica y desarrollo del gobierno local: Entre Estado y comunidades autónomas", en *Anuario del Gobierno Local 2002*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2002, pág. 13 y ss.

GALLEGO ANABITARTE, A.: "Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda", en RAP, núm. 122, 1990, pág. 7 y ss.

GALLEGO ANABITARTE, A.: *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (Derecho a la educación, autonomía local, opinión pública)*, Civitas, Madrid, 1994.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: "La provincia en la Constitución", en *La provincia en el sistema constitucional* (Goméz-Ferrer Morant, dir.), Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, pág. 5 y ss.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: "La autonomía del Derecho político municipal. Fundamentos dogmáticos en la Constitución española", en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.

GARCÍA MORALES, M. J.: "La impugnación de normas por los municipios ante el Tribunal Constitucional en Austria", en *Anuario de Gobierno Local 1997*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, pág. 307 y ss.

GARCÍA MORILLO, J.: *La configuración constitucional de la autonomía local*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 1998.

GARCÍA ROCA, J.: "Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿Es factible un conflicto local e indirecto contra leyes?", en *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1997.

GARCÍA ROCA, J.: "El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", en *REALA*, 282, 2000, pág. 23 y ss.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: "Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos de la autonomía local", en *Parlamento y Constitución*, núm. 6, 2002, pág. 205 y ss.

GARRIDO MAYOL, V.: "La provincia en el Estado autonómico: Perspectivas de futuro", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 80, 1993, pág. 87 y ss.

GERN, Alfons: *Deutsches Kommunalrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1994.

GIL JIMÉNEZ, F.: "Reflexiones sobre la regulación de la hacienda local", en *RHL*, núm. 87, 1999, pág. 599 y ss.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: "Legislación básica en materia de régimen local: Relación con las leyes de las comunidades autónomas", en *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, pág. 47 y ss.

GÓMEZ MONTORO, A.: "La garantía constitucional de la autonomía local (algunas consideraciones sobre el Proyecto de reforma de la LOTC)", en *Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia Constitucional*, núm. 1, 1999, pág. 17 y ss.

GÓMEZ-POMAR RODRÍGUEZ, J.: "Aplicación de la Ley general de estabilidad presupuestaria en las comunidades autónomas y entes locales. La Ley orgánica de estabilidad presupuestaria", en *Presupuesto y Gasto Público* 27/2001, pág. 57 y ss.

GONZÁLEZ BEILFUSS, M.: "El recurso de amparo municipal en la República Federal de Alemania", en *Anuario de Gobierno Local* 1997, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, pág. 291 y ss.

GONZÁLEZ PUEYO, J. M.: *Manual de ingresos locales tributarios y no tributarios*, MAP, Madrid, 1990.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, M.: "Reflexiones sobre la autonomía o suficiencia financiera de las corporaciones locales según la Constitución española", en *REALA*, núm. 229, 1986, pág. 97 y ss.

GRAWERT, Rolf: "Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart", en *VVDStRL*, 36, 1978.

HÄDE, Ulrich: *Finanzausgleich*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1996.

HALLER, Herbert: "Grundsätze der Finanzverfassung in Österreich", en *VVDStRL*, 52, 1993, pág. 111 y ss.

HENDLER, Reinhard: "Das Prinzip Selbstverwaltung", en *Handbuch des Staatsrechts IV* (Isensee/Kirchhof, Hrsg.), C. F. Müller, Heidelberg, 1990, pág. 1133 y ss.

HENGSTSCHLÄGER, Johannes; JANKO, Andreas: "Der Finanzausgleich im Bundesstaat", en *Bundesstaat und Bundesrat in Österreich* (Herbert Schambeck, Hrsg.), Verlag Österreich, Wien 1997, pág. 181 y ss.

HENNEKE, Hans-Günter: "Kommunale Eigenverantwortung bei zunehmender Normdichte", en ZG, 1994, pág. 212 y ss.

HENNEKE, Hans-Günter: "Finanzierungsverantwortung im Bundesstaat", en DÖV, 1996, pág. 713 y ss.

HENNEKE, Hans-Günter: *Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder*, Kommunal- und Schul-Verlag, Wiesbaden, 1998.

HENNEKE, Hans-Günter: *Landesfinanzpolitik und Verfassungsrecht*, R. V. Decker's Verlag, Heidelberg, 1998.

HENNEKE, Hans-Günter: "Begrenzt die finanzielle Leistungsfähigkeit des Landes den Anspruch der Kommunen auf eine aufgabenangemessene Finanzausstattung?", en DÖV, 1998, pág. 330 y ss.

HENNEKE, Hans-Günter: "Kennt Finanznot kein Verfassungsgebot? –VerfGH NW lässt verfassungsrechtliche Garantien zu soft law degenieren–", en DVBl, 1998, pág. 1158 y ss.

HENNEKE, Hans-Günter: *Reform der Aufgaben- und Finanzbeziehungen von Bund, Ländern und Kommunen*, C. F. Müller, Heidelberg, 1999.

HETTLAGE, Karl M.: "Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung", en VVDStRL, núm. 14, 1955.

HEUN, Werner: "Strukturprobleme des Finanzausgleichs", en *Der Staat*, núm. 31, 1992, pág. 205 y ss.

HEUN, Werner: "Die Zusammenführung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden als Aufgabe einer Reform der Finanzverfassung– Probleme und Risiken", en DVBl, 1996, pág. 1020 y ss.

HOPPE, Werner: "Probleme des verfassungsrechtlichen Rechtsschutzes der kommunalen Selbstverwaltung", en *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland und Europa* (Grupp/Ronellenfitsch, ed.), Duncker&Humblot, Berlin, 1995, págs. 67-90.

HOPPE, Werner: "Probleme des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes der kommunalen Selbstverwaltung", en DVBl, 1995, pág. 179 y ss.

HORNY, Heinrich: *Der Finanzausgleich für die Jahre 1985-1988*, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Linz, 1985.

HUFEN, Friedhelm: "Aufgabenentzug durch Aufgabenüberlastung", en DÖV, 1998, pág. 276 y ss.

ISENSEE, Josef: "Der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz –Ein Verfassungsproblem des Bundesstaates und der kommunalen Selbstverwaltung–", en DVBl, 1995, pág. 1 y ss.

JIMÉNEZ CAMPO, J.: "Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español", en REDC, núm. 53, 1998, pág. 33 y ss.

JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G.: "Configuración constitucional y tutela de la autonomía local", en RAAP, núm. 51, 2003, pág. 17 y ss.

KIRCHHOF, Paul: "Rechtliche Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleich", en *Reform des kommunalen Finanzausgleichs* (Werner Hoppe, Hrsg.), Deutscher Gemeindeverlag, Verlag W. Kohlhammer, 1985.

KNEMEYER, Franz-Ludwig: "Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung", en DÖV, 1988, pág. 997 y ss.

KNEMEYER, Franz-Ludwig (ed.): *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Nomos, Baden-Baden, 1989.

KRONISCH, Joachim: *Aufgabenverlagerung und gemeindliche Aufgabengarantie*, Nomos, Baden-Baden, 1993.

LASARTE, J.: "Hacienda local: ¿Autonomía o suficiencia?", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 12, 1987, pág. 162 y ss.

LEGUINA VILLA, J.: "Gobierno municipal y Estado autonómico", en *Escritos sobre autonomías territoriales*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 257 y ss.

LISSACK, Gernot: *Bayerisches Kommunalrecht*, Beck, München, 1997.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J. I.: "La provincia en el ordenamiento regional de Andalucía", en *La provincia. IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Granada, 1985, pág. 325 y ss.

LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J.: *Autonomía y descentralización local*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2003.

LÓPEZ MENDOZA, F.: "Descentralización y diputaciones provinciales", en *La provincia. IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Granada, 1985, pág. 375 y ss.

LÓPEZ RAMÓN, F.: "Los servicios públicos propios de la provincia", en *La provincia en el sistema constitucional* (Gómez-Ferrer Morant, dir.), Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, pág. 349 y ss.

LOZANO SERRANO, C.: "La concesión de exenciones de tributos municipales", en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pág. 1897 y ss.

MAGRANER MORENO, F.; GONZÁLEZ ORTIZ, D.: "Distribución de competencias normativas en materia de haciendas locales", en *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José M.^a Boquera*

Oliver (Baño León; Climent Barberá, coords.), *Tirant lo Blanch*, Valencia, 2002, págs. 957-973.

MAIER, Otto: "Die Ergänzung der Europäischen Kommunalcharta durch eine 'Europäische Charta der kommunalen und regionalen Finanzen'", en *Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung*, Nomos, Baden-Baden, 1989, pág. 195 y ss.

MANDELARTZ, Herbert; NEUMEYER, H.: "Kommunale Finanzprobleme und kommunaler Finanzausgleich-Verfassungsgerichte der Länder als Notheiler?", en DÖV, 2000, pág. 103 y ss.

MÁRQUEZ CRUZ, G.: "Gobierno local y Pacto local", en REGAP, núm. 25, 2000, pág. 53 y ss.

MARTÍN MATEO, R.: "La garantía constitucional de las autonomías locales", en REVL, núm. 208, 1980, pág. 609 y ss.

MARTÍN MATEO, R.: "Autonomía y régimen local preconstitucional", en *Revista Española de Administración Local*, núm. 29, 1981, pág. 369 y ss.

MARTÍN MATEO, R.: "La concertación competencial de comunidades autónomas y diputaciones", en REDA, núm. 36, 1983, pág. 5 y ss.

MARTÍN QUERALT, J.: "La participación en ingresos estatales", en *Tratado de Derecho municipal. Tomo II*, Civitas, Madrid, 1988, pág. 2177 y ss.

MARTÍN QUERALT, J.: *El régimen jurídico de los precios públicos en el Derecho español*, Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, Madrid, 1991, pág. 379 y ss.

MARTÍN QUERALT, J.: "La participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas", en *Tratado de Derecho municipal. Tomo II*, 2.ª edición, Civitas, Madrid, 2003, pág. 2517 y ss.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: "El tema de la autonomía provincial: Las diputaciones y el proceso autonómico", en *La provincia en el sistema constitucional* (Gómez-Ferrer Morant, dir.), Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, pág. 21 y ss.

MARTÍNEZ LAFUENTE, A.: "Las exenciones en los tributos locales y su concesión por el Estado", en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pág. 2017 y ss.

MATEO RODRÍGUEZ, L.: "Ingresos no tributarios de las corporaciones locales", en *Tratado de Derecho municipal. Tomo I*, Civitas, Madrid, 1988, pág. 2201 y ss.

MAUNZ, T.; SCHOLZ, R.: Comentario al artículo 28 de la Ley Fundamental de Bonn, en *Grundgesetz Kommentar*, Beck, München, 33. Lfg., 1997.

MAURER, Harmut: "Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung", en DVBl, 1995, pág. 1037 y ss.

MEDINA GUERRERO, M.: "Líneas básicas configuradoras de la autonomía financiera municipal en el marco europeo", en REL, núm. 33, 1999, pág. 21 y ss.

MEDINA GUERRERO, M.: "La garantía constitucional de la suficiencia financiera de las corporaciones locales", en QDL, núm. 1, 2003, pág. 38 y ss.

MEDINA GUERRERO, M.: "Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencial", en *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera* (F. Caamaño Domínguez, coord.), Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2003, pág. 53 y ss.

MERLONI, Francesco: "Informe del Congreso de Poderes Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa sobre la aplicación de la Carta Europea de la Autonomía Local en España", en *Anuario del Gobierno Local* 2002, pág. 357 y ss.

MÍGUEZ MACHO, L.: "El sistema de las competencias locales ante el nuevo Pacto local", en REAL, núm. 289, 2002, pág. 37 y ss.

MIÑANA SIMÓ, J. S.: "Una propuesta de estructura municipal en la legislación frente a la clásica de estratos de población", en RArAP, núm. 12, 1998, pág. 169 y ss.

MIR I BAGÓ, J.: *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1991.

MIR I BAGÓ, J.: "Las competencias locales en la legislación sectorial", en *Informe sobre el gobierno local*, MAP, Madrid, 1992, pág. 363 y ss.

MOCHÓN LÓPEZ, L.: "Participación de las haciendas locales en tributos del Estado. Incidencia de la Ley reguladora de las haciendas locales", en *Revista de Hacienda Autonómica y Local*, núm. 63, 1991, pág. 461 y ss.

MONASTERIO ESCUDERO, C.; SUÁREZ PANDIELLO, J.: *Manual de hacienda autonómica y local*, Ariel, Barcelona, 1996.

MORELL OCAÑA, L.: "La articulación entre la Administración del Estado y las entidades locales", en REVL, núm. 172, 1971, pág. 585 y ss.

MORELL OCAÑA, L.: *La delegación entre entes públicos en el Derecho español*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972.

MORELL OCAÑA, L.: *La Administración local*, Tecnos, Madrid, 1984.

MORELL OCAÑA, L.: *El régimen local español*, Civitas, Madrid, 1988.

MORELL OCAÑA, L.: "La competencia de fomento de las diputaciones provinciales", en *La provincia en el sistema constitucional* (Gómez-Ferrer Morant, dir.), Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, pág. 113 y ss.

MORELL OCAÑA, L.: "El régimen local en la estructura del Estado", en DA, núm. 232-233, 1992-93, pág. 323 y ss.

MORELL OCAÑA, L.: "La autonomía local: Cualidad de una colectividad o de una institución", en *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1997, pág. 77 y ss.

MORELL OCAÑA, L.: "Prólogo", en *Régimen jurídico de los entes locales de Andalucía. Tomo I*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2002, págs. 7-8.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J. I.: "Las diputaciones provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía", en REDA, 65, 1990, pág. 65 y ss.

MÜCKL, Stefan: *Finanzverfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Selbstverwaltung*, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, 1998.

MÜCKL, Stefan: "Kommunale Selbstverwaltung und aufgabengerechte Finanzausstattung – Das Konnexitätsprinzip in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte", en DÖV, 1999, pág. 841 y ss.

MÜLLER, Wolfgang.: *Die Entscheidung des Grundgesetzes für die gemeindliche Selbstverwaltung im Rahmen der europäischen Integration*, Nomos, Baden-Baden, 1992.

NIEVES BORREGO, J.: "La financiación de los entes locales", en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pág. 223 y ss.

OJEDA MARÍN, A.: "El ámbito de la autonomía financiera en las provincias y municipios", en REALA, núm. 255-256, 1992, pág. 667 y ss.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: "Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las competencias locales", en RAP, núm. 117, 1988, pág. 153 y ss.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: "La delegación de competencias en la provincia", en *La provincia en el sistema constitucional* (Gómez-Ferrer Morant, dir.), Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, pág. 319 y ss.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: "El nuevo papel de las diputaciones provinciales", en REALA, núm. 251, 1991, pág. 471 y ss.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: "La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español", en REALA, núm. 259, 1993, pág. 475 y ss.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: "El principio de proporcionalidad como garante de la autonomía local", en *Anuario del Gobierno Local 1997*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 1997, pág. 99 y ss.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: "Las competencias locales", en *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1999, pág. 201 y ss.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: "La potestad normativa local", en *Anuario del Gobierno Local 2001*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 39 y ss.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.: "Las competencias propias de las corporaciones locales", en *Tratado de Derecho municipal. Tomo I* (Muñoz Machado, dir.), 2.^a edición, Civitas, Madrid, 1988, pág. 239 y ss.

PAGENKOPF, Hans: *Der Finanzausgleich im Bundesstaat*, Kohlhammer, Stuttgart, 1981.

PALLARÉS MORENO, M.: "La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 3/1983, de 1 de junio, del Parlamento andaluz)", en *La provincia. IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Granada, 1985, pág. 423 y ss.

PAREJA I LOZANO; SEGURA LÓPEZ: *Las competencias municipales en la legislación sectorial del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña*, Diputación de Barcelona, 1992.

PAREJO ALFONSO, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

PAREJO ALFONSO, L.: "Relaciones interadministrativas y régimen local", en REDA, núm. 40-41, 1984, pág. 195 y ss.

PAREJO ALFONSO, L.: "La autonomía local en la Constitución", en *Tratado de Derecho municipal. Tomo I* (Muñoz Machado, dir.), Civitas, Madrid, 1988, pág. 19 y ss.

PAREJO ALFONSO, L.: *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona, 1988.

PAREJO ALFONSO, L.: "La provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios; fines básicos y competencias mínimas", en *La provincia en el sistema constitucional*, Civitas-Diputación de Barcelona, Madrid, 1991, pág. 77 y ss.

PAREJO ALFONSO, L.: "La protección jurídica de la autonomía local en el Derecho español", en *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1997, pág. 123 y ss.

PAREJO ALFONSO, L.: "Comunicación", en *La configuración constitucional de la autonomía local* (J. García Morillo, ed.), Marcial Pons-Diputación de Barcelona, Madrid-Barcelona, 1998, pág. 53 y ss.

PAREJO ALFONSO, L.: "La defensa constitucional de la autonomía local: Notas en su defensa y apuntes de posible articulación", en *Actualidad Administrativa*, núm. 28, 1998, pág. 601 y ss.

PAREJO ALFONSO, L.: "Estado autonómico y régimen local", en RAAP, núm. 42, 2001, pág. 11 y ss.

PAREJO ALFONSO, L.: "La autonomía local en la Constitución", *Tratado de Derecho municipal. Tomo I*, 2.^a ed., Civitas, Madrid, 2003, pág. 25 y ss.

PATZIG, Werner: "Die Lastenverteilung im Bereich der kommunalen 'Fremdverwaltung'", en DÖV, 1985, pág. 645 y ss.

PÉREZ MORENO; ESCRIBANO COLLADO; RIVERO YSERN; LÓPEZ GONZÁLEZ; MORILLO-VELARDE PÉREZ; LÓPEZ MENUDO: *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1981.

PÉREZ TREMPS, P.: "Autonomía local y procesos constitucionales", en *Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1997, pág. 55 y ss.

PÉREZ TREMPS, P.: *La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 1998.

PERNTHALER, Peter: *Raumordnung und Verfassung (1). Raumordnung als Funktion und Schranke der Gebietshoheit*, Braumüller, Wien, 1995.

PESTALOZZA, Christian: *Verfassungsprozeßrecht*, C. H. Beck, München, 1991.

PIÑAR MAÑAS, J. L.: "Equipamientos y servicios sociales provinciales", en *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, pág. 369 y ss.

PLAZA VÁZQUEZ, A. L.; VÁZQUEZ DEL REY VILLANUEVA, A.: "Tributos locales", en *Tratado de Derecho municipal. Vol. II*, 2.^a edición, Civitas, Madrid, 2003, pág. 2556 y ss.

POMED SÁNCHEZ, L.: "Jurisprudencia constitucional relevante para la autonomía local", en *Anuario del Gobierno Local 2001*, Diputación de Barcelona-Marcial Pons, Madrid, 2001, pág. 321 y ss.

POMED SÁNCHEZ, L.: "Jurisprudencia constitucional sobre Administración local", en *Anuario del Gobierno Local 2002*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2002, pág. 395 y ss.

PORRAS RAMÍREZ, J. M.: "El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 107, 2000, pág. 5 y ss.

PORRAS RAMÍREZ, J.: *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001.

PÜTTNER, Günter: "Kommunalrecht und Vollzug von Bundesgesetzen durch die Gemeinden", en *Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung. Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts* (Otto Bacht-Ludwig Heigl-Konrad Redecker, Hrsg.), C. H. Beck, München, 1978, pág. 499 y ss.

PÜTTNER, Günther: "Kommunale Selbstverwaltung", en *Handbuch des Staatsrechts IV* (Isensee/Kirchhof, Hrsg.), C. F. Müller, Heidelberg, 1990, pág. 1171 y ss.

QUINTANA LÓPEZ, T.: "Las diputaciones en Castilla y León. Balance y perspectivas", en REAL, núm. 285, 2001, pág. 97 y ss.

RAMALLO MASSANET; ZORNOZA PÉREZ: "Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales", en REALA, 259, 1993, pág. 499 y ss.

REBOLLO PUIG, M.; CARBONELL PORRAS, E.: "La Administración local en la legislación andaluza", en *Tratado de Derecho municipal. Vol. II*, 2.ª edición, Civitas, Madrid, 2003, pág. 2805 y ss.

Redacción de *El Consultor de los Ayuntamientos: Nuevo régimen local (comentarios a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local)*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1985.

RIVERA ORTEGA, R.: "Régimen local de Castilla y León: Estudio de la Ley 1/1998, de 4 de junio", en REALA, núm. 277, 1998, pág. 27 y ss.

RIVERO YSERN, J. L.: *Manual de Derecho local*, Civitas, Madrid, 1997.

ROCA ROCA, E.: "La provincia y los estatutos de autonomía", en *La provincia. IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, Granada, 1985, pág. 137 y ss.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M.: *La Carta Europea de la Autonomía Local. Su significación en el ordenamiento jurídico español*, Bayer Hnos. S.A., Barcelona, 1996.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M.: "La Carta Europea de la Autonomía Local. Su transcendental posición y significación en el ordenamiento jurídico español", en *Actualidad Administrativa*, núm. 42, noviembre de 1997, pág. 911 y ss.

RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J. M.: "La Carta Europea de la Autonomía Local y el Pacto local", en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 10, 1999, pág. 1625 y ss.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: *Los convenios entre administraciones públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J.: "La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios", en *La provincia en el*

sistema constitucional (Gómez-Ferrer Morant, dir.), Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, pág. 465 y ss.

RUBIO DE URQUÍA, J. I.; ARNAL SURÍA, S.: *Ley reguladora de las haciendas locales*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1989.

RUIZ-RICO RUIZ, G.: "Limitaciones constitucionales al principio de subsidiariedad social. El principio regional como antídoto contra el riesgo de un posible vaciamiento inconstitucional y antiestatutario mediante el proceso de transferencias comunidades autónomas-entidades locales pre visto en el Pacto local", en RVAP, núm. 61, 2001, pág. 169 y ss.

RUIZ-RICO RUIZ, G.; SALVADOR CRESPO, M.: "L'autonomia locale in Spagna: Alcune considerazioni sul regime costituzionale e legislativo", en *Stati nazionali e poteri localli. La distribuzione territoriale delle competenze* (a cura di S. Gambino), Maggioli Editore, Rimini, 1998, pág. 159 y ss.

RUPPE, Hans Georg: "Juristische Analyse der Aufgabenfinanzierung", en *Öffentlichen Aufgaben und Finanzausgleich* (Egon Matzner, Hrsg.), Anton Orac, Wien, 1977, pág. 228 y ss.

RUPPE, Hans Georg: "Modell einer Föderalistischen Finanzverfassung für Österreich", en *Neue Wege der Föderalismusreform* (Peter Pernthaler, Hrsg.), Wilhelm Braumüller, Wien, 1992, pág. 105 y ss.

SÁNCHEZ GOYANES, E.: *La potestad normativa del municipio español*, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2000.

SÁNCHEZ ISAC, J.: *El principio de autonomía y las competencias locales*, Bayer Hermanos, Barcelona, 2002.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: "Las comunidades autónomas y las provincias (comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de transferencia de las diputaciones catalanas a la Generalidad)", en REDA, núm. 32, 1982, pág. 867 y ss.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: "La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de Administración local", en *Tratado de Derecho municipal. Tomo I* (Muñoz Machado, dir.), 2.^a edición, Civitas, Madrid, 2003, pág. 193 y ss.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La autonomía local*, Civitas, Madrid, 1992.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: "Las competencias de las administraciones locales en su relación con las competencias de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas", en *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1996, pág. 177 y ss.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: "El gobierno local en el marco constitucional", en *Informe Pi i Sunyer sobre gobierno local en España*, Barcelona, 1997, pág. 25 y ss.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: "Comentario a los artículos 75 bis-75 quinquies de la LOTC", en *Comentarios a la Ley orgánica del Tribunal Constitucional* (J. L. Requejo Pagés, coord.), Tribunal Constitucional-BOE, Madrid, 2001, pág. 1175 y ss.

SÁNCHEZ PEDROCHE, J. A.: "La financiación de las provincias", en RHL, enero-abril 2000, pág. 53 y ss.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: *Fundamentos de Derecho administrativo I*, Centro de Estudios Ramón de Areces, Madrid, 1988.

SCHÄFFER, Heinz: "Die österreichische Finanzverfassung", en *Handbuch der österreichischen Finanzpolitik. Festgabe für Wilhelm Weber* (Wolfgang Weigel/ Eckhard Leithner/ Rupert Windisch, Hrsg.), Manz Verlag, Wien, 1986, pág. 87 y ss.

SCHLAICH, Klaus: *Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, C. H. Beck, München, 1991.

SCHLIESKY, Utz: "Gemeinderefundliches Konnexitätsprinzip", en DÖV, 2001, pág. 714 y ss.

SCHMAHL, Stefanie: "Europäisierung der kommunalen Selbstverwaltung", en DÖV, 1999, pág. 852 y ss.

SCHMIDT-ABMANN, E.: "Kommunalrecht", en *Besonderes Verwaltungsrecht* (Schmidt-Abmann, ed.), 10. Auflage, Walter de Gruyter, Berlin-NewYork, 1995, pág. 7 y ss.

SCHMIDT-BLEIBTREU, Bruno: "Comentario del § 91", en *Bundesverfassungsgerichtsgesetz: Kommentar* (Theodor Maunz, Hrsg.), C.H. Beck, München, 1993.

SCHMIDT-JORTZIG, Edzard: "Probleme der kommunalen Fremdverwaltung", en DÖV, 1981, pág. 393 y ss.

SCHMIDT-JORTZIG, Edzard: "Gemeinde und Kreisaufgaben –Funktionsordnung des Kommunalbereiches nach 'Rastede'-", en DÖV, 1993, pág. 973 y ss.

SCHMIDT-JORTZIG, Edzard; MAKSWIT, Jürgen: "Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Finanzierung kommunaler Fremdverwaltung", en JuS, 1980, pág. 641 y ss.

SCHOCH, Friedrich: "Finanzverantwortung beim kommunalen Verwaltungsvollzug bundes- und landesrechtlich veranlaßter Ausgaben", en ZfG, 1994, pág. 246 y ss.

SCHOCH, Friedrich: *Verfassungsrechtlicher Schutz der kommunalen Finanzautonomie*, Richard Boorber Verlag, Stuttgart, 1997.

SCHOCH, Friedrich: "Die Dogmatik zum finanzverfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Selbstverwaltung", en AfK, núm. 39, 2000, pág. 225 y ss.

SCHOCH, Friedrich; WIELAND, Joachim: *Finanzierungsverantwortung für gesetzgeberisch veranlaßte kommunale Aufgaben*, Nomos, Baden-Baden, 1995.

SELMER, Peter: "Empfehlen sich Maßnahmen, um in der Finanzverfassung Aufgaben- und Ausgabenverantwortung von Bund, Ländern und Gemeinden stärker zusammenzuführen?", en NJW, 1996, pág. 2062 y ss.

SOLÉ VILANOVA, J.: "La financiación de los entes locales", en *Informe sobre el gobierno local*, MAP, Madrid, 1992, pág. 245 y ss.

SOSA WAGNER, F.: "Los principios del nuevo régimen local", en *Tratado de Derecho municipal. Tomo I* (Muñoz Machado, dir.), 2.^a edición, Civitas, Madrid, 2003, pág. 157 y ss.

SOSA WAGNER, F.: "La autonomía local", en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría* (Sebastián Martín-Retortillo, coord.), Civitas, Madrid, 1991, pág. 3185 y ss.

SOSA WAGNER, F.: *Manual de Derecho local*, Aranzadi, Navarra, 2002.

SOUVIRÓN MORENILLA, J. M.: "Desarrollo autonómico y desarrollo local a los veinte años del Estatuto de autonomía para Andalucía", en RAAP, núm. 48, 2002, pág. 89 y ss.

STERN, Klaus: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung*, C. H. Beck, München, 1977.

STOLZLECHNER, Harald: *Rechtsfragen der Beteiligung der Gemeinden an den Kosten von Landesverwaltungsaufgaben*, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Linz, 1996.

SUÁREZ PANDIELLO, J.: "La redistribución local en los países de nuestro entorno", en *Papeles de Economía Española*, núm. 41, 1989, pág. 306 y ss.

SUÁREZ PANDIELLO, J.: "Diez años de transferencias para financiar a los municipios", en *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 8, 1992, pág. 89 y ss.

SUÁREZ PANDIELLO, J.: "El futuro de la financiación local en el contexto del Estado de las autonomías", en *Hacienda pública española. Monografía 2001*, pág. 359 y ss.

TEJERIZO LÓPEZ, J. M.: "Artículo 142. Haciendas locales", en *Comentarios a la Constitución española de 1978. Tomo X* (Alzaga Villaamil, dir.), Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, pág. 539 y ss.

TERRÓN MONTERO, J.: "La articulación territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía", en *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático* (Porras Nadales; Ruiz Rico, dir.), Ariel, Barcelona, 1990, pág. 213 y ss.

TORNOS MAS, J.: "La provincia en la legislación de las comunidades autónomas", en *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona-Civitas, Madrid, 1991, pág. 241 y ss.

TORNOS; AJA; FONT; PERULLES; ALBERTI: *Informe sobre las autonomías*, Civitas, Madrid, 1988.

TRAPP, Georg: *Das Veranlassungsprinzip in der Finanzverfassung des Bundesrepublik Deutschland*, Duncker&Humblot, Berlin, 1997.

VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A.: "Competencia propia y delegada de las entidades locales", en REVL, núm. 146, 1966, pág. 189 y ss.

VILLAR ROJAS, F.; DE LA CONCHA BERGILLOS, C.: "Régimen especial canario", en *Tratado de Derecho municipal. Vol. II*, 2.ª edición, Civitas, Madrid, 2003, pág. 2843 y ss.

VOGEL; KIRCHHOF: "Comentario al artículo 104 a de la Ley Fundamental de Bonn", en *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, Joachim Heitmann-Hamburg, 26. Lfg. 1971.

VOGEL; KIRCHHOF: "Nota introductoria a los artículos 104 a 115 de la Ley Fundamental de Bonn", en *Kommentar zum Bonner Grundgesetz*, Joachim Heitmann, Hamburg, 83. Lfg., 1998.

VOLKMANN, Uwe: "Der Anspruch der Kommunen auf finanzielle Mindestausstattung", en DÖV, 2001, pág. 497 y ss.

WALTER, Robert; MAYER, Heinz: *Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts*, 8. Auflage, Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung, Wien, 1996.

WEBER, Werner: "Selbstverwaltungskörperschaften in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts", en *Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Band 2*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1976, pág. 331 y ss.

WEIB, Bernd: *Einführung und Umsetzung der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland*, Peter Lang, Frankfurt am Main et al., 1996.

WEIB, Bernd: "Die völkerrechtliche Pflicht zur aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Kommunen", en DÖV, 2000, pág. 905 y ss.

WENDT, Rudolf: "Finanzhoheit und Finanzausgleich", en *Handbuch des Staatsrechts, Band IV* (Isensee/Kirchhof, Hrsg.), C. F. Müller, Heidelberg, 1990, pág. 1021 y ss.

WISGOTT, Franz Xaver: *Der Finanzausgleich im Österreich der Zweiten Republik*, Anton Orac, Wien, 1973.

YEBRA MARTUL-ORTEGA, P.: "Hacienda comunitaria y haciendas locales en el Derecho estatutario de las comunidades autónomas", en *Organización territorial del Estado (Administración local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, pág. 2693 y ss.

ZACHARIAS, Diana: "Die Entwicklung der kommunalen Aufgaben seit 1975", en DÖV, 2000, pág. 56 y ss.

ZIMMERMANN-WIENHUES, Sigrid von: *Kommunale Selbstverwaltung in einer Europäischen Union*, Duncker&Humblot, Berlin, 1997.

ZUCK, Rüdiger: *Das Recht der Verfassungsbeschwerde*, C. H. Beck, München, 1988.

A menudo, el debate sobre una eventual descentralización de competencias a favor de las entidades locales se termina diluyendo en el problema de la financiación de las nuevas tareas. Por lo demás, la resolución de esta cuestión financiera, lejos de plantearse en términos de derechos y obligaciones jurídicamente exigibles, parece confiarse por entero a la negociación política, como si éste fuera un ámbito difficilmente justiciable. El objetivo principal del libro reside en identificar las concretas garantías que el bloque de la constitucionalidad establece al respecto, tratando de desentrañar su alcance y significado. De otro lado, se examina la constitucionalidad de la práctica, seguida por algunas comunidades autónomas, consistente en imponer a las entidades locales que les transfieran determinadas competencias y obligarles a que sigan financiando con sus propios recursos las competencias que ya han perdido.

