

## **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";<sup>40</sup> 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".<sup>41</sup> 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".<sup>42</sup> 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*".<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> 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,<sup>46</sup> 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. Ciertamente 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”.<sup>47</sup> La posición de las diputaciones queda, en fin, plenamente blindada en el Estatuto provincial, puesto que se salvaguarda su suficiencia financiera,<sup>48</sup> 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.”<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> 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 sustantiva 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”.<sup>53</sup> 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 llevasen 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”.<sup>54</sup>

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.<sup>55</sup> 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 cuasi 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 sostenimiento 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,<sup>56</sup> 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 supuestos 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 puntualizó 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.”<sup>57</sup> 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.”<sup>58</sup>

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.<sup>59</sup> 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 Negroa.

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 ejercitar 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.”<sup>60</sup> 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 LRBR.

## 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 prolijo tratamiento jurisprudencial.

---

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.<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup> 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 irrefragable: 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; Aguillo: *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. Recaséns 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 Piazuelo: “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 Mückel: “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.<sup>63</sup> 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.<sup>64</sup>

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.<sup>65</sup> 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”.<sup>66</sup> 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”.<sup>67</sup>

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.<sup>68</sup> 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 autónoma–<sup>69</sup> 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*.<sup>70</sup> 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”.<sup>71</sup> 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 Lapatz: *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.<sup>72</sup>

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.<sup>73</sup> Según razonó en la STC 96/1990 y ha venido reiterando desde entonces:<sup>74</sup>

“[...] 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,<sup>75</sup> 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.<sup>76</sup> 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 recomodar 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)<sup>77</sup> contemplan

---

75. Inconstitucionalidad que ya había sido destacada por un sector de la doctrina (L. Ortega Álvarez: *El régimen constitucional de las competencias locales*, 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 establece 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 imposables 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 viesan 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 LHL<sup>78</sup> 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,<sup>79</sup> 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,<sup>80</sup> bien la función de “velar por los intereses financieros de los entes locales”,<sup>81</sup> 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 vengán 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”;<sup>82</sup> 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).<sup>83</sup> 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).<sup>84</sup>

Consiguientemente, 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,<sup>85</sup> 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 soslayan 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,<sup>86</sup> 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,<sup>87</sup> ya específicamente a las diputaciones<sup>88</sup> o a los municipios.<sup>89</sup> 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 modelo<sup>90</sup> 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”.<sup>91</sup>

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 LRBRLE (“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.”<sup>92</sup> 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.<sup>93</sup> 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 asignen 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. Carballeira 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.”<sup>94</sup>

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,<sup>95</sup> 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 idéntica<sup>96</sup> 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.<sup>97</sup> Comoquiera que sea, las invocaciones a la ley que efectúan<sup>98</sup> 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.<sup>99</sup>

En lo que concierne a las *traslaciones competenciales en sentido ascendente* –y salvando el peculiar caso de las comunidades autónomas uniprovinciales–,<sup>100</sup> 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 diputa-

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.<sup>2</sup> 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.

ciones<sup>101</sup> 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”.<sup>102</sup>

## 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,<sup>103</sup> la normativa básica estatal reguladora del régimen local opera también como canon o parámetro de constitucionalidad frente a las leyes de las comunidades autónomas,<sup>104</sup> 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”, consúltese 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 LRBR. Así es: su artículo 7, rompiendo la estructura tripartita que la LPA<sup>105</sup> 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.<sup>106</sup> 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 LRBR 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 diferenciadas– 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.<sup>107</sup>

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.<sup>108</sup>

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 LRBRL<sup>109</sup> 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.<sup>110</sup> 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,<sup>111</sup> 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.<sup>112</sup> 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.<sup>113</sup>

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 preconstitucional. 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.<sup>114</sup> 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.<sup>115</sup>

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 LRBRLL 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”.<sup>116</sup> Por lo demás, la anómala e injusta situación financiera a la que conduce el silencio de los estatutos y de la LRBRLL 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,<sup>117</sup> 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 LRBRLL 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 LRRL 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 [LRRL] 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).<sup>118</sup> 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.<sup>119</sup> A esta dirección apunta palmariamente 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 LRRL, 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, si 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.<sup>120</sup> 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.<sup>121</sup>

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 cohonestarse 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).<sup>122</sup>*

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),<sup>123</sup> 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,<sup>124</sup> encuentra en la financiación de competencias ajenas un tope irrebalsable 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.”<sup>125</sup> O, como afirmara Ferreiro Lapatzta, 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”.<sup>126</sup>

## 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.<sup>127</sup> 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 predicable 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.<sup>128</sup>

Y, como tantas veces ha tenido ocasión de recordar el Tribunal Constitucional, la elucidación del conflicto atañe 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,<sup>129</sup> 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 sostuviera 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 aufgabenadäquaten 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".<sup>130</sup> 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;<sup>131</sup> 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.<sup>132</sup> 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,<sup>133</sup> 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)".<sup>134</sup>

Por otra parte, conviene destacar el relevante papel que en la interpretación de la propia normativa interna está llamada a desempeñar la CEAL.<sup>135</sup> 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.<sup>136</sup> 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,<sup>137</sup> hasta el punto de servir “para cerrar los espacios abiertos en las normas constitucionales”.<sup>138</sup> 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.<sup>139</sup>

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.<sup>140</sup> 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”.<sup>141</sup> 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 CEAL<sup>142</sup> 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).<sup>143</sup> 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,<sup>144</sup> 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 demasía 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).

