

3. Sistematización y valoración de las garantías financieras locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

191. *Ibidem*.

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

3.1.2. La participación en los tributos como vía de compensación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

