

4. La práctica desarrollada por las comunidades autónomas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

242. STS de 15 de mayo de 1998.

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

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

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

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

245. Artículo 4.2 de la ley catalana.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2.3. La doctrina de la STC 48/2004²⁶⁰

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

