

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

15. BVerfGE 26, 338 (390).

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

