

AUTONOMÍA Y SUFICIENCIA DE LAS CORPORACIONES LOCALES

(sobre la incidencia del reparto competencial)

Antonio López Díaz*

Universidade de Santiago de Compostela

Sumario

1. Autonomía y suficiencia locales.- 1.1. La autonomía financiera de las corporaciones locales.- 2. Las competencias locales como base de La autonomía y la suficiencia.- 2.1. Régimen general de reparto competencial y sus incidencias.- 2.2. Alteraciones de las competencias originariamente locales: revisión de la autonomía y la suficiencia.- 2.2.1. Sobre el contenido mínimo de la autonomía local. STC 109/1998. 2.2.2. La suficiencia como garantía de mínimos, y no como límite máximo de recursos. Sentencia TC de 25 de marzo de 2004.- 3. A modo de conclusión.

1. Autonomía y suficiencia locales

1.1. La autonomía financiera de las corporaciones locales

La Constitución Española de 1978, como es sabido, regula en el capítulo II de su Título VIII la Administración Local, recogiendo en preceptos sucesivos la realidad de los municipios y las provincias.

Para ambas instituciones la Constitución predica la autonomía como una garantía institucional que, como luego se analizará, cobra especial relevancia como mecanismo reaccional para la defensa de las propias instituciones.

En el caso de los Municipios se señala expresamente que “la Constitución garantiza la autonomía de los municipios” (art. 140. 1), mientras que para las provincias se señala en el art. 141.2 que “el gobierno y la administración autónoma de las provincias estará encomendados a Diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo.

* Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario

Partiendo de estos principios resulta necesario fijar las bases para el desarrollo posterior de este trabajo.

En primer lugar, es preciso afirmar, como se recoge en la STC 32/1981, que “el orden jurídico político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible para el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional...”. Hay que considerar, por tanto, que toda la organización territorial del Estado requiere como un elemento esencial y estructural de todo el entramado la presencia de unas Administraciones locales, en particular, municipios y provincias. No es posible pues, cuestionar la pervivencia de estas administraciones, al menos mientras se mantenga intocada la estructura territorial diseñada en la Constitución.

En segundo lugar, debe señalar la identificación casi esencial entre administración local y autonomía, si bien, esta última no es patrimonio exclusivo de las administraciones locales, sino que también se predica de las Comunidades Autónomas. Pues bien, esta idea de autonomía local, arranca del propio texto constitucional, debiendo ser objeto de configuración concreta a través del legislador ordinario. No estamos, por tanto, frente a lo que ocurre con otras instituciones supremas del Estado, ante una regulación orgánica y constitucional de esta materia, sino ante un diferimiento de la misma hacia el legislador ordinario. El reconocimiento constitucional de la autonomía opera, como ya se ha señalado, como garantía institucional, con una especial proyección reaccional¹. En este sentido merece la pena señalar que esta idea de autonomía local, además de su refrendo constitucional, se erige en uno de los principios fundamentales del régimen democrático tal como consta en el Preámbulo de la Carta Europea de Autonomía Local, la cual constituye,

¹ La ausencia inicial de una vía jurisdiccional para la defensa de la autonomía local frente a disposiciones con rango de ley fue puesta de manifiesto por el TC para defender la competencia del Estado para la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de los entes locales, señalado que “como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va a acompañarse como en otros ordenamientos sucede,

por cierto, un eslabón fundamental, podríamos decir que el primero, en la configuración de ese elemento esencial de las administraciones locales². Como también se deduce de dicha Carta, al igual que ocurre en nuestra Constitución, esa autonomía se enmarca siempre dentro de la Ley (arts. 3 y 4 de la Carta Europea). De todas formas, esa necesidad de configuración legal, no supone que la ley pueda actuar en este terreno sin límite alguno. Al contrario, y como ya hemos puesto de manifiesto, esa regulación legal debe garantizar en todo caso ese nivel mínimo que forma parte de la garantía institucional.

Si entramos ya en la idea de autonomía, señala el art. 3 de la Carta Europea de la autonomía local que “por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”. Desde un punto de vista formal, podríamos decir que esa autonomía puede proyectarse sobre los tres poderes. Siendo ello posible, sin embargo, consideramos que la autonomía

de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley.” (STC 32/1981) Para suplir la carencia puesta de manifiesto, presenta una importancia notable el conflicto en defensa de la autonomía local introducido en la nueva redacción dada a determinados preceptos de la LOTC por la ley 7/1999. Según el art. 75 bis cabrá dicho conflicto frente a disposiciones con rango de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía municipal. Para su interposición están legitimados: a) el municipio o provincia que sea destinatario único de la ley; b) un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente; c) un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen como mínimo la mitad de la población oficial. La sentencia que ponga fin a este conflicto declarará si existe o no vulneración de la autonomía local, si bien, en el caso de que se estime que exista tal vulneración, la declaración de inconstitucionalidad de la ley requerirá una nueva sentencia del Pleno del TC, si éste decide plantearse la cuestión de constitucionalidad correspondiente.

² Sobre el significado de la Carta Europea de la Autonomía Local y su proyección sobre nuestro ordenamiento pueden verse: REQUEJO PAGES, J.L.: “El valor de la Carta Europea de la Autonomía Local en el ordenamiento español” *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y gobierno local, Madrid, 2003, págs. 15 y ss.; FERNANDEZ FARRERES, G.: “La posición de la carta europea de la autonomía local en el sistema de fuentes del Derecho Español”, *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y gobierno local, Madrid, 2003, págs. 39 y ss.; CACHARRO GOSENDE, F.: “Los medios de reacción de las entidades locales frente a posibles incumplimientos legislativos de la Carta Europea de la Autonomía Local”, *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y gobierno local, Madrid, 2003, págs. 243 y ss.

que la Constitución predica, por lo que ahora nos ocupa de las Corporaciones Locales, presenta un contenido material que nos lleva a la idea de autonomía política entendida como la capacidad de decidir libremente dentro del marco de competencias que la ley le atribuye, muy en la línea de lo establecido por la Carta Europea, como se acaba de señalar³. Al respecto nos parece ejemplar la definición de autonomía local apuntada por VANDELLI⁴ cuando señala que:

“La proclamación de la autonomía implica el reconocimiento a provincias y municipios, entes exponenciales de colectividades territoriales, de la potestad pública para perseguir la finalidad e intereses propios de su respectiva colectividad, según su propia dirección político-administrativa; distinta y relativamente independiente de la estatal (y la autonómica); con la consecuencia de la garantía que puede extenderse a varios aspectos, del carácter electivo de sus órganos al aligeramiento de los controles, de la amplitud y relevancia de las funciones a la adecuación de los medios financieros para hacerle frente”

Como se aprecia, de la definición apuntada se resalta su carácter político-administrativo, así como la necesidad de un mínimo competencial atendiendo a los intereses que le son propios, pero incidiendo, al mismo tiempo, en la adecuación de los medios financieros para hacerles frente.

La actividad financiera, orientada a la obtención de fondos públicos y su empleo para el logro de los fines últimos que tienen encomendados los distintos entes, a pesar de su carácter medial o simplemente instrumental, al no constituir un fin en sí misma, sin embargo, se erige en un componente esencial de la autonomía propia de los entes considerados como tales. Como

³ La opción asumida en el texto significa una toma de postura entre dos tendencias posibles a la hora de enfocar la propia idea de autonomía en el ámbito local: Muestra de un primer enfoque pudieran ser las palabras del TC cuando afirma que “la Constitución prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía; las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito” (STC 32/1981). De esta forma la autonomía local se aproximaría a la idea de autonomía ejecutiva frente a la políticas que se reservaría a las CCAA. No obstante, a pesar de la afirmación del TC, entendemos que en ambos casos la autonomía presenta perfiles políticos y administrativos ligados a la gestión de sus respectivas competencias, sin perjuicio de que el alcance y las facultades en cada caso sean diferentes, porque también diferentes van a ser las competencias y la organización de cada una de estas instituciones. (Al respecto puede verse: SOSA WAGNER, F.: *Manual de Derecho Local*, 6ª ed., Aranzadi, Pamplona, 2001, págs. 50 y ss).

⁴ Vid. BARTOLE, MASTROGOSTINO, VANDELLI: *Le autonomie territoriali*, I, Il mulino, Bologna, 1988, pág. 210.

reconoce el mismo TC, "el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137 CE), ofrece una vertiente económica importantísima ya que, aún cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines" (STC 237/1992). El ejercicio de esa autonomía al establecer el plan de ingresos y gastos se plasma en la aprobación del presupuesto, elemento esencial por tanto de la autonomía de tal forma que, la eliminación de la aprobación del presupuesto supone la privación de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía⁵.

Esta actividad financiera, así como su reflejo presupuestario, se desdobra, como se señala tradicionalmente, en sus dos facetas de ingresos y gastos.

En materia de ingresos, la Constitución dispone (art. 142) que "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". Como se ha encargado de precisar el Tribunal Constitucional, extrayendo el significado preciso de cada una de las expresiones de este precepto, las corporaciones locales "tienen garantizada constitucionalmente la suficiencia financiera, en una relación directa de medios a fines, con soporte en los tributos propios y en la posibilidad de participar en los ajenos, estatales y de las respectivas Comunidades (STC 237/1992). Lo que ya no precisa el TC es a quien le corresponde la emisión de ese juicio de suficiencia. Pensamos que no puede dejarse a criterio ni de las propias Corporaciones Locales, ni de la Administración Central o de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de Haciendas Locales. Hacerlo así supondría dejar en manos de uno de los entes directamente implicados la definición del sistema de ingresos locales. Por ello pensamos que ese juicio de suficiencia debe corresponder al TC como máximo intérprete de la Constitución, sin perjuicio de que cada uno de los

⁵ Esta afirmación puede leerse en la STC 32/1981 en la que se declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la ley de Cataluña 6/1980 por la que se regulaba la transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalidad de Cataluña, entre otros motivos, por sujetar a la aprobación del Parlamento de la Generalidad de los presupuestos de las Diputaciones provinciales.

entes afectados a la hora de tomar decisiones deban tener presente ese criterio.

Pero, además de suficiencia, la Constitución exige la presencia de tributos propios, al lado de participaciones en los ingresos del Estado o de las Comunidades Autónomas. No se trata, como también ha tenido ocasión de precisar el TC, de que las corporaciones locales dispongan de un sistema propio de recursos, pero sí debe garantizarse la atribución a estos entes de algunos tributos propios, lo cual supone, sobre todo, un imperativo para el Estado y las Comunidades Autónomas como titulares de la capacidad legislativa necesaria, así como de las competencias para la organización básica de las haciendas locales.

Si nos referimos al otro elemento de la actividad financiera, el gasto público, nada se dice de forma expresa en la Constitución. Sin embargo, resultan paradigmáticas las palabras del TC cuando precisa que "si bien el art. 142 CE solo contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el art. 137 de la Norma suprema *consagra, además del principio de suficiencia de las Haciendas Locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas*. Solamente así, en rigor, asegurando prima facie la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, adquiere pleno sentido la garantía de la suficiencia de ingresos para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas, según la dicción literal del mencionado art. 142 CE"⁶.

En efecto, la autonomía financiera en materia de gasto presenta como contenido esencial la decisión del ente público sobre la cuantía y el destino de sus fondos, lo que, a su vez, se plasma en la aprobación del correspondiente Presupuesto, abarcando adicionalmente la posibilidad de dictar normas reguladoras de carácter general para la ejecución del gasto público. Se puede hablar así de la libre disposición de los fondos como contenido esencial de la actividad financiera en materia de gasto.

⁶ Este mismo criterio se reitera recogiendo textualmente lo dispuesto en sentencias anteriores en la reciente Sentencia de 25 de marzo de 2004.

Esta autonomía de gasto así conformada se equipara a la prevista para las Comunidades Autónomas, conllevando, en línea de principio, *la plena disponibilidad de los ingresos, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión para poder ejercer competencias propias; pero ello en el bien entendido de que esa libertad para establecer el plan de ingresos y gastos, en definitiva el presupuesto, no se establece con carácter absoluto*" (STC 109/1998, recogiendo lo dispuesto previamente en la STC 237/1992; 96/1990; 201/1988 y 63/1986).

Inmediatamente debemos señalar, sin embargo, que esta autonomía del gasto, en cuanto actividad instrumental de los entes públicos, no se convierte en un título material en sí, sino que ve limitado su campo de actuación a aquellas materias sobre las que el ente público tenga atribuidas competencias. Como se dice en las STC 237/1992 y 179/95, si bien referido a las Comunidades Autónomas, aunque de idéntica aplicación a las corporaciones locales, "la disponibilidad del gasto público no configura en su favor un título autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales". Creemos que el art. 9 de la Carta europea de la autonomía local plasma de forma impecable este sentido de la autonomía cuando señala que "Las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias".

De forma específica para las Corporaciones Locales, la STC 48/2004, de 25 de marzo, señala en la misma línea que "el artículo 142 CE garantiza la suficiencia de los medios de las Haciendas Locales estrictamente para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas". Esta vinculación entre suficiencia y competencias tiene una doble proyección: De una parte, que las Corporaciones locales no pueden voluntariamente, destinar sus recursos, con base en el principio de autonomía financiera, a materias que no caen dentro de su ámbito competencial. Pero, en segundo lugar, significa que tampoco cabe que por decisión de otros entes (autonómicos o estatales) se destinen obligatoriamente los recursos de las corporaciones Locales a competencias que ya no les corresponden.

Partiendo de esta premisa, el análisis de la autonomía financiera, en este caso de las corporaciones locales, requiere la definición previa del ámbito de competencias sobre el que recae, teniendo en cuenta todo el entramado normativa que les resulte de aplicación. Ello no significa dejar en manos del

legislador ordinario la facultad de conformar libremente el régimen de competencias y el nivel de autonomía que quiere reconocerse a estos entes, sino que, como ya hemos señalado, es preciso garantizar ese nivel mínimo de autonomía, tanto material a la hora de atribuirle competencias, como instrumental, especialmente a la hora de reconocerles autonomía financiera, especialmente en su vertiente de gasto público, que conforme esa garantía institucional exigida por el artículo 140. Como señala el TC, “por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre” (STC 32/1981).

Por último, debe tenerse presente como una última nota característica de la autonomía local y, en particular de la financiera, su carácter limitado, que no puede oponerse a la unidad estatal (SSTC 4/1981 y 32/1981). La indefinición constitucional del ámbito de competencia local y su remisión a la ley, para su determinación teniendo en cuenta lo que sea de interés local en cada momento, hace que la propia ley pueda alterar el ámbito de la autonomía provincial atendiendo a la nueva organización territorial, a la aparición de nuevos entes, o a la relación entre intereses locales y supralocales. Al mismo tiempo, cabe la imposición de instrumentos de relación con otros niveles administrativos garantizando siempre ese reducto mínimo e indispensable que permita la identidad institucional de la corporación local garantizado por la Constitución (STC 109/1998, que recoge lo señalado previamente por la STC 27/1987). La mencionada STC 109/98 precisa más la concreción de estos límites señalando:

“De lo anterior se sigue que el legislador estatal básico ha de respetar la garantía institucional de la autonomía provincial, al regular la dimensión funcional o competencial de la autonomía local. Hemos de precisar, sin embargo, que no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaben o vulnere el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen

recognoscible como institución. Solamente, por tanto, en aquellos casos en que, tras la injerencia, no subsista una verdadera capacidad decisora propia del Ente local, podrá afirmarse que se ha infringido la garantía institucional, dado que la autonomía provincial se habrá visto privada «prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre», burlándose de tal modo la interdicción consistente en la ruptura clara y neta con la «imagen comunmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace» (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.º) [F.J. 2].

Sintetizando lo expuesto hasta este momento, podemos señalar la financiación de las Corporaciones se asienta en su diseño constitucional sobre tres pilares fundamentales.

- a) La definición de su ámbito competencial, habida cuenta de la instrumentalidad de los recursos financieros para el logro de sus objetivos.
- b) La suficiencia financiera, entendida como juicio derivado de la relación de medios financieros y fines de los entes públicos locales.
- c) Autonomía financiera, entendida como la facultad para determinar bajo su responsabilidad los gastos necesarios para el logro de sus objetivos.

Como ya se ha expuesto, salta inmediatamente a la vista el papel central que debe reconocerse al diseño de competencias a la hora de afrontar la autonomía de estos entes. Y es, precisamente en este punto donde surgen algunos problemas trascendentales desde la óptica de la autonomía local.

Esos problemas tienen mucho que ver con el sistema de atribución de competencias a los entes locales llevado a cabo en nuestro ordenamiento. En efecto, esa distribución no se ha efectuado siguiendo un esquema similar al utilizado para las Comunidades Autónomas, es decir, tipificando competencias autonómicas sobre las distintas materias, ya sean exclusivas, compartidas, concurrentes, etc., sino que se ha optado por reconocer, como luego se precisará, ún ámbito de interés local sobre las diferentes materias. De esta forma, la concreción de las competencias locales esta supeditada a la incidencia de las sucesivas normas sectoriales que pueden ampliar, o lo que es más frecuente, acotar ese ámbito de competencia local, lo que, a su vez repercute tanto en la autonomía como en la suficiencia de estos entes.

En concreto, en las páginas que siguen trataremos de resolver, a la luz de la Constitución, la siguiente cuestión: ¿Una asunción de competencias que venía ejerciendo un ente local por otro ente territorial (CA), puede justificar, bajo el prisma del principio de suficiencia el trasvase de fondos del ente local, al nuevo ente competente?. O, dicho de otra manera, ¿El principio de suficiencia, además de garantizar una financiación mínima, puede operar como un límite máximo para los recursos de los entes locales?

2. Las competencias locales como base de la autonomía y la suficiencia

2.1. Régimen general de reparto competencial y sus incidencias

Ya se ha visto en páginas precedentes como el ejercicio e la autonomía financiera en materia de gasto, tanto para la generalidad de las Administraciones, como específicamente para las Corporaciones Locales, requiere para su ejercicio legítimo la existencia de competencias sobre la materia a la que se destinan tales recursos.

Para entender el reparto competencial entre los distintos niveles administrativos y de gobierno consagrado en nuestra Constitución resulta preciso tener muy presente la especial configuración territorial del Estado sobre la que se asienta. Como se dice en la exposición de motivos de la LBRL:

“puede calificarse de feliz la conceptualización de esa fórmula como Estado compuesto, un Estado con una única soberanía, un solo pueblo con un destino político común, que - reconociendo su diversidad - constituye el sistema de resolución permanente de sus contradicciones, conflictos y tensiones que no otra cosa es el Estado, sobre la base de una pluralidad de instancias autónomas y diversas, vertebradas entre sí para el mantenimiento del valor de la unidad.

Carece, pues, de verdadero sentido la apelación sin más a modelos preestablecidos, pues las Corporaciones locales tienen en el sistema así descrito una posición propia, que no se define por relación a ninguna otra de las instancias territoriales, afirmándose -igual que éstas- en su condición, ganada por su peso histórico y actual, de partes componentes de la total estructura del Estado”.

Esta estructura territorial genera tres ordenamientos (estatal, autonómico y local) con ámbitos acotados, garantizando así el principio de pluralismo territorial, pero, al mismo tiempo no constituyen elementos estancos, sino que

están vertebrados en un sistema de relaciones que sostenga la unidad de todos los poderes territoriales diseñados por la Constitución⁷.

Esta peculiar organización territorial influye también en la atribución de competencias, dificultando la atribución a los entes mencionados de ámbitos propios de actuación. De forma especial en lo que atañe a las corporaciones locales y especialmente a las provincias, tiene razón el TC cuando afirma:

“la Constitución no intenta resucitar la teoría de los intereses naturales de los entes locales que, en razón de la creciente complejidad de la vida social, que ha difuminado la línea delimitadora de los intereses exclusivamente locales, abocaría a un extremado centralismo. Pero precisamente por ello la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañen, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible.”(STC 32/1981).

Pues bien, este esquema de atribución de competencias locales esbozado por el TC ha sido asumido por el legislador. Es precisamente la LRBRL, como norma básica en la materia la que define el marco competencial local. En su Exposición de motivos se explicita claramente el modelo de atribución competencial por el que se opta:

“En punto al aspecto, absolutamente crucial, de las competencias, la base de partida no puede ser hoy otra que la de la radical obsolescencia, por las razones ya dichas anteriormente, de la vinculación de la autonomía a un bloque de competencias por naturaleza sedicentemente locales.

En efecto, salvo algunas excepciones son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las corporaciones locales; lógicamente también son raras aquellas en las que no exista interés local en juego; de ahí que la cuestión de los ámbitos competenciales de los entes locales deba tener en cuenta una composición equilibrada de los siguientes factores:

⁷ Vid. SOSA WAGNER, F.: *Manual de Derecho local*, cit., págs. 53. Esta superposición de los tres ordenamientos da lugar, como a la viabilidad constitucional de relaciones directas entre los tres niveles de gobierno (La STC 84/1982 ha afirmado la constitucionalidad de la transferencia directa de funciones y servicios del Estado a las Corporaciones Locales”

a) La necesidad de la garantía suficiente de la autonomía local, que cumple satisfacer en primer término a la Ley general por tratarse del desarrollo de una opción constructiva constitucional, que, por tanto, ha de tener vigencia en todo el territorio de la nación en términos de, cuando menos, un mínimo común denominador en cuanto al contenido de dicha autonomía.

b) La exigencia de la armonización de esa garantía general con la distribución territorial de la disposición legislativa sobre las distintas materias o sectores orgánicos de acción pública, pues es a todas luces claro que una y otra no pueden, so pena de inconstitucionalidad, anularse recíprocamente.

c) La imposibilidad material, en todo caso, de la definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración local desde la legislación del régimen local.

El sistema legal de concreción competencial de la autonomía local pretende realizar esa composición equilibrada a que se ha hecho alusión. Sobre el fondo del reconocimiento expreso de las potestades y exorbitantes que corresponden a los entes locales territoriales en su condición de Administración Pública, todo el sistema pivota sobre la plasmación del criterio material desde el que debe producirse la concreción legal de las competencias; criterio que no es otro que el derecho de las Corporaciones locales a intervenir, con la intensidad y el alcance máximos -desde el principio constitucional de la descentralización y para la realización del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos- que permita la implicación relativa de los intereses de las diferentes colectividades territoriales en cualesquiera de dichos asuntos públicos”.

Entrando ya en la concreta regulación de las competencias locales, la Ley de Bases, respondiendo a lo redactado en su exposición de motivos combina una referencia genérica en su artículo 2 con la explicitación de determinadas materias que resultan de competencia de las corporaciones Locales e integran su núcleo esencial de aplicación general, sin perjuicio de que posteriores normas entre las que se cuentan las de naturaleza sectorial perfilen esas competencias.

Pues bien, los fines genéricos de las corporaciones locales se exponen en el artículo 2.

1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a *intervenir en cuantos asuntos afecten*

directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en las materias que regulen.

De esta forma se reconoce ese interés local que se erige en la esencia de la autonomía y que debe concretarse por las normas sectoriales correspondientes, así como en las leyes básicas que le corresponda dictar al Estado⁸. De esta forma, se plasma una idea de autonomía como derecho a la gestión de asuntos que afectan a la comunidad local, pero sin establecer un bloque de competencias locales per se.

De todas formas, y sin perjuicio de que la concreción de ese ámbito de efectiva participación local quede diferido en su concreción a las distintas normas sectoriales, la propia Ley de bases incluye un núcleo básico esencial para conformar lo que podemos denominar como sus competencias propiasintervención local.

En el caso de los Municipios su régimen competencial es el siguiente:

Artículo 25.

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

a) Seguridad en lugares públicos.

⁸ Este mecanismo de atribución competencial fue confirmado en su validez constitucional por la STC 214/89, que introduce, no obstante criterios interpretativos sobre lo dispuesto en el párrafo 2º, en el sentido de que las leyes básicas que atribuyan competencias a las corporaciones locales deberán respetar las competencias de las Comunidades Autónomas, resultando, en caso contrario, inconstitucionales.

- b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- e) Patrimonio histórico-artístico.
- f) Protección del medio ambiente.
- g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
- h) Protección de la salubridad pública.
- i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
- j) Cementerios y servicios funerarios.
- k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
- l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
- ll) Transporte público de viajeros.
- m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.
- n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

3. Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2.

Artículo 26.

1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

En todos los Municipios: Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

b) En los Municipios con población superior a 5.000 «habitantes-equivalentes», además: Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

c) En los Municipios con población superior a 20.000 «habitantes-equivalentes», además:

Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además:

Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento.

3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley.

4. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y en los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Asimismo, en las condiciones indicadas, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente.

Artículo 27.

1. La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera.

2. En todo caso, la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter

general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos de éste podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.

3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado, y, en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.

4. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la entidad local delegante.

Artículo 28.

Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

Si nos referimos ya a las competencias atribuidas o reconocidas a las Provincias, las mismas se explicitan en el artículo 36 de la misma ley

Artículo 36.

1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas en los diferentes sectores de la acción pública y, en todo caso:

a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.

b) La asistencia y la *cooperación jurídica, económica y técnica* a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.

d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia.

2. A los efectos de lo dispuesto en las letras a) y b) del número anterior, la Diputación:

a) Aprueba anualmente un Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia. El Plan, que deberá contener una Memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad Autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos Planes provinciales de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley.

El Estado y la Comunidad Autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo.

b) Asegura el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los Municipios.

Este precepto en la medida en que contribuyen a la determinación de las competencias de la Provincia y los instrumentos para hacerlas efectivas presentan un carácter materialmente básico confirmando así la denominación formal de básica de la norma que los contiene⁹.

De cara a la determinación de un núcleo competencial que justifique la proyección del gasto público de las Diputaciones provinciales, y sin perjuicio de lo que pueda establecerse en la normativa sectorial, adquiere un especial interés la idea de cooperación económica a los Municipios. En efecto, al lado del fomento y promoción de determinados sectores, las Diputaciones Provinciales centran hoy su actividad en la ayuda a los municipios a través de la

⁹ El carácter materialmente básico fue reconocido por el TC para los apartados 1, a) y b), así como para el apartado 2, a) del citado artículo 36 (STC 109/1998). La sentencia se refiere únicamente a los apartados mencionados en la medida en que eran los preceptos alegados para fundamentar la inconstitucionalidad de la regulación autonómica que desarrolla la incorporación de las inversiones provinciales al Plan único de obras y servicios de Cataluña. Por tanto, no cabe extraer como conclusión que el carácter básico del precepto se limita a los apartados mencionados, sino que, en la medida en que el artículo en su conjunto perfila las competencias e instrumentos de articulación de las mismas merece, a nuestro juicio, la consideración de materialmente básico.

cooperación mencionada, tarea ésta que adquiere una especial relevancia en un país como el nuestro con un elevado número de entidades municipales y de tamaño muy reducido, lo que convierte la cooperación de las Diputaciones en imprescindible para la prestación de los servicios integral y adecuada. Las Diputaciones cumplen así un doble cometido: De una parte actúan como entes supramunicipales y, de otra, como entes intermedios entre municipios y Comunidades Autónomas, lo que genera todo un complejo entramado de relaciones.

La idea de cooperación aparece pues como el núcleo central de las competencias provinciales. Tratando de desentrañar su significado, el TC (S 214/89) ha puesto de manifiesto su significado como principio de relaciones interadministrativa que ayuda a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias." Sin embargo, detrás del concepto de cooperación hay algo más. Así CARBALLEIRA RIVERA¹⁰ considera que la cooperación presenta una triple dimensión:

- a) Principio básico de actuación que aboga por la lealtad recíproca e institucional entre los distintos agentes que conforma la estructura territorial del Estado.
- b) Técnica de relación voluntario entre dos o más entes a través de la cual se puede suavizar la distribución competencial eliminando sus ineficacias, que la diferencia de la coordinación que siempre conlleva una cierta imposición.
- c) Función o competencia atribuida a un ente que exige el despliegue de medios económicos, personales e instrumentales a favor de la adecuada prestación de servicios por el ente, beneficiario de la misma. La cooperación presenta así un carácter esencialmente económico frente a la idea de asistencia que englobaría todas las actividades desprovistas de esa naturaleza.

A los efectos de este trabajo interesa esencialmente la idea de cooperación como función o competencia atribuida a las Provincias por parte de la LRBRL. Esta competencia supone un derecho para el ente titular, pero al

¹⁰ Vid. CARBALLEIRA RIVERA, M.T.: *La provincia en el sistema autonómico española*, Marcial Pons, Madrid, 1993, págs. 203 y ss.

mismo tiempo un deber de cumplimiento por parte de éste, que puede y debe llevarse a cabo a través de muy diversas modalidades.

Atendiendo precisamente a las modalidades de implementación podemos diferenciar dos grandes cauces de cooperación.. De una parte, cabría hablar de la cooperación como asistencia dentro de la que se enmarcaría la asistencia administrativa, y el asesoramiento jurídico económico y técnico. Se caracteriza por la puesta a disposición de los entes beneficiarios de medios de diversa naturaleza (personales, técnicos, etc) pero sin la utilización directa de medios económicos para la cooperación. (art. 30, 6, a) b) y c) de la TRRL)

El segundo de los cauces, que podemos denominar como cooperación económica, consistiría precisamente en el empleo de un medio instrumental por excelencia como son los fondos dinerarios del cooperante, en este caso la Diputación, para favorecer la adecuada prestación y efectividad de los servicios municipales.

Las modalidades que puede presentar la cooperación económica son muy diversas tal como se recogen en el artículo 30. 6 del TRRL. : Tratando de sistematizar dichas modalidades pudieran agruparse de la siguiente forma:

- Actuaciones unilaterales, sin perjuicio de que pueda existir participación de los beneficiarios en su implementación.
 - Inversiones directas por parte de la propia Diputación “Ejecución de obras e instalación de servicios” art. 36.6.e TRRL.
 - Subvenciones a fondo perdido (art. 36.6.d)
 - Concesiones de créditos y creación de cajas de créditos para facilitar a los Ayuntamientos operaciones de este tipo. (art. 36. 6. f)
 - Cualesquiera otras que establezca la Diputación con arreglo a la ley. (art. 36.6.i).
- Actuaciones en colaboración con entidades beneficiarias de la cooperación:
 - Suscripción de convenios administrativos. (art. 30, 6, h)
- Actuaciones que dan lugar a la creación de entes con personalidad:
 - Actuaciones que conlleven la creación de consorcios u otras formas asociativas legalmente autorizadas (art. 30, 6, g).

A través de las fórmulas apuntadas se permite la cooperación económica de las Diputaciones con las entidades municipales. Y, al igual que resultan amplias las formas de plasmación de la cooperación, resultan también muy amplios los recursos que se pueden destinar al cumplimiento de dicha competencia. En efecto, el artículo 30 del TRRL enumera como tales:

- a) Los medios propios de la Diputación correspondientes, es decir aquellos que proceden de recursos propios de la misma.
- b) Subvenciones o ayudas financieras que concedan el Estado o la CA.
- c) Subvenciones y ayudas de cualquier procedencia.
- d) Producto de operaciones de crédito.

Como se aprecia fácilmente la totalidad de los fondos de la Diputación son susceptibles de utilización para la cooperación, no existiendo aquí ninguna limitación específica para la decisión provincial.

Finalmente debe tenerse en cuenta que, tanto la LBRL (art. 36) como el TRRL (art. 32), disponen la elaboración de los planes provinciales para el desarrollo de la cooperación cuya aprobación corresponde con carácter general a la Diputación correspondiente. Todo ello sin perjuicio de la facultad reconocida a la Comunidad Autónoma (art. 36.2 a de LBRL) para coordinar los diversos planes provinciales dentro de su territorio.

2.2. Alteraciones de las competencias originariamente locales: revisión de la autonomía y la suficiencia

2.2.1. Sobre el contenido mínimo de la autonomía local. STC 109/1998

A la hora de analizar la incidencia de los que hemos considerado como elementos esenciales en la conformación de la autonomía y la capacidad financiera de las Corporaciones Locales –autonomía, suficiencia y competencias-, y, al margen de las formulaciones generales que se han efectuado en apartados precedentes, merecen una especial atención los pronunciamientos del TC, resolviendo varias cuestiones de inconstitucionalidad (STC 109/1998), así como recursos de inconstitucionalidad, siempre en idéntico sentido (STC 172/1998), todos ellos referidos al bloque normativo que atribuyó a la Generalitat de Catalunya una competencia típicamente local, en este caso provincial, como es la aprobación de los Planes de Obras y Servicios.

La realidad que se somete a la consideración del TC arranca de la Ley de Presupuestos para 1978 previa una partida para las Diputaciones que, en el caso de Cataluña, se atribuía a la Generalita provisional. A su vez, el Decreto 688/1978, por el que se atribuye por primera vez a las Diputaciones la facultad de aprobar los planes de obras y servicios, contemplaba en su Disposición Final primera la necesidad de que se adoptasen las medidas oportunas para cumplir lo dispuesto en la mencionada Ley de Presupuestos para 1978. Y, en ese sentido, fue el RD 2115/1978 el que en su artículo 2.2. atribuyó expresamente dicha competencia a la Generalitat señalando que "La Generalitat de Catalunya confeccionará y aprobará un Plan Único de Obras y Servicios para su territorio". Esta situación fue confirmada en su regulación por el Estatuto cuando, en la DT 6º, 6, dispone con carácter general que "La Generalidad asumirá con carácter definitivo y automático, y sin solución de continuidad los servicios que ya le hayan sido traspasados desde el 29 de septiembre de 1977 hasta la vigencia del presente Estatuto"

Este régimen anterior a la Constitución no se ve tampoco alterado por el desarrollo posconstitucional. En efecto el artículo 36 de la LBRL al establecer la facultad de coordinación por parte de las CCAA, salva expresamente situaciones anteriores, como puede ser la catalana, cuando señala "sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por estos....".

Este bloque estatal fue posteriormente desarrollado a través de Leyes del Parlamento Catalán 5/1987 y 23/1987, las cuales constituyen el objeto de los pronunciamientos del TC.¹¹

Pues bien, de la Sentencia 109/1998 lo primero que merece la pena resaltar es la ponderación que establece entre competencias locales y autonomía. En este sentido, el TC, si bien, reconoce la competencia de la

¹¹ En un primer momento se publica la ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales, que regula en su título III las inversiones provinciales en obras y servicios municipales, además de otras previsiones de traspasos de servicios y participación de la Generalitar en los presupuestos de las Diputaciones (art. 12), así como el conocimiento previo por el Gobierno de la Generalitat, al objeto de que pueda formular alegaciones. Al mismo tiempo se remite al Parlamento la fijación de los criterios para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan, así como la financiación del Plan mismo. El desarrollo de tales previsiones se llevó a cabo a través de la ley de la Generalitat 23/1987, que, dispone:

Generalitat para aprobar el Plan Único de Obras y Servicios, inmediatamente impone la necesidad de reinterpretar o en su caso readaptar dichas competencias a la luz de los mandatos constitucionales y estatutarios.

“Así pues, de cuanto se ha dicho cabe concluir, en relación con este caso, que la remisión a las competencias preestatutarias, contenida en la cláusula

Artículo 1. Estructura del Plan.

1. Mediante el Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña se instrumentará la cooperación económica para la realización de las obras y servicios de competencia municipal a que se refieren los artículos 63 y 64 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, preferentemente los mínimos y obligatorios, en el marco del desarrollo de la nueva organización territorial de Cataluña.

2. El Plan único de Obras y Servicios de Cataluña se formula tomando como base las peticiones de los entes locales beneficiarios, con la participación de los consejos comarcales.

3. Los recursos económicos del Plan de Obras y Servicios de Cataluña se distribuirán territorialmente por comarcas. No obstante, en el decreto de convocatoria podrá reservarse una parte de los recursos para financiar programas específicos, los cuales no quedarán sujetos a distribución territorial.

4. En cualquier caso, las aportaciones de las diputaciones se invertirán en beneficio de respectivo ámbito territorial, de acuerdo con lo establecido por la Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales.

Art. 2. Financiación del Plan.

1. El Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña se financiará mediante las siguientes aportaciones:

a) Las que la Generalidad reciba a cargo de los Presupuestos del Estado con este destino.

b) Las de la Generalidad a cargo de su propio Presupuesto.

c) Las consignadas en los presupuestos de las Diputaciones Provinciales en el concepto de cooperación económica para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal.

d) Las de los municipios, mancomunidades o comarcas beneficiarios del Plan, a cargo de sus recursos ordinarios, contribuciones especiales y operaciones de crédito.

e) Las otorgadas de forma expresa por organismos de carácter internacional de acuerdo con sus finalidades y funciones.

2. Las diputaciones actualizarán (anualmente, como mínimo), *periódicamente, en función de la duración del Plan Único de Obras y Servicios* sus aportaciones, de acuerdo con la ratio de variación de sus recursos ordinarios. Para el cálculo de dicha ratio entre dos anualidades, se descontarán de la primera los recursos que hayan sido objeto de transferencia de acuerdo con la Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales.

Por acuerdo entre la Generalidad y las Diputaciones provinciales se podrá determinar la parte de los recursos provinciales que se aplicarán al programa general del Plan Único de obras y servicios y la parte destinada a financiar programas específicos de ámbito provincial a que se refiere el art. 1.3.

3. Sin perjuicio de lo establecido por el apartado 1. c), *todos los demás recursos financieros que las diputaciones de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona destinen a la realización, ampliación o mejora de obras y servicios de competencia municipal se instrumentarán a través del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, de acuerdo con lo establecido por*

«sin perjuicio» del art. 36.2 a) L.R.B.R.L. no viene, en último término, sino a respetar esta peculiaridad catalana, según la cual el Plan Unico tiene un carácter sustitutivo de los diversos planes provinciales. Admitida, por tanto, esta excepción o singularidad de origen preestatutario por la propia Ley básica, han de decaer las alegaciones que fundamentan la inconstitucionalidad de los preceptos cuestionados en la vulneración de las bases estatales ex art. 149.1.18. C.E. Ahora bien, sean cuales fueren las concretas competencias que asumiese la Generalidad desde el 29 de septiembre de 1977 hasta la vigencia del Estatuto catalán (Disposición transitoria sexta, 6, E.A.C.), es claro que aquéllas deben ser reinterpretadas -y, en su caso, adaptadas o actualizadas a la luz de los mandatos constitucionales y estatutarios. Es preciso, por tanto, examinar a continuación si el Parlamento catalán, en las disposiciones legales cuestionadas, ha mantenido incólume el núcleo esencial de la autonomía provincial que la Constitución directamente garantiza y que el propio Estatuto de Autonomía le exige preservar (art. 5.3 E.A.C.) (STC 109/98).

Del fundamento de derecho transcrito se puede deducir el criterio del Tribunal a la hora de articular el principio de autonomía local y el concreto diseño competencial. Ese criterio, parte del reconocimiento de ese núcleo esencial de la autonomía local, el cual debe respetarse en todo caso como garantía institucional. Quiere ello decir que el reconocimiento operado en la Ley de Bases, al régimen especial de Cataluña no puede conducir, en ningún caso, a un recorte de ese mínimo de autonomía imprescindible para el reconocimiento de las instituciones locales, en el caso concreto, de la Provincia.

Si abstraemos más las conclusiones podríamos afirmar que la autonomía, una de cuyas manifestaciones es la autonomía financiera, en cuanto exigencia constitucional, se sobrepone sobre el diseño legal de las competencias de los entes. Por tanto, la atribución de competencias, o el recorte o limitación de las mismas puede resultar válido constitucionalmente en tanto se respete el contenido esencial de la autonomía. Se impone, por tanto, como señala el propio TC, una lectura e interpretación del régimen competencial

el artículo 9.1.a) de la Ley 5/1987, de 4 de abril, del Régimen Provisional de las Competencias de las Diputaciones Provinciales.

DT 2ª.

Para la financiación del primer Plan la aportación de las diputaciones deberá ser, como mínimo, igual a la media aritmética de los recursos que dichas corporaciones hayan presupuestado en concepto de cooperación económica para financiar inversiones en obras y servicios de competencia municipal en los ejercicios de los años 1985, 1986 y 1987.

a la luz de la autonomía constitucionalmente garantizada. Sólo en el caso de que no resulte posible reinterpretar el bloque normativa competencial a la luz de la autonomía, debería declararse su inconstitucionalidad.

Refiriéndonos al caso concreto objeto de la sentencia, se afirma, en la misma línea, que el régimen especial de competencias provinciales, no supone una excepción a la autonomía local, sino una simple excepción al régimen general de coordinación por las Comunidades Autónomas. De esta forma, se procede a una revisión del especial régimen de competencias provinciales siguiendos los siguientes pasos:

1.- En primer lugar, y como consecuencia de que la competencia especial de la Generalitat no sustituye la autonomía de las Diputaciones, sino que simplemente supone un ejercicio especial de la coordinación, *la aprobación del Plan Unico de Obras y Servicios no puede eliminar las competencias de las Diputaciones*,¹² especialmente las referidas a la cooperación económica.

“Ahora bien, la sustitución de los planes provinciales por el Plan Unico no anula, ciertamente, el ejercicio de la competencia de cooperación económica [art. 36.1 b) L.R.B.R.L.], hasta el punto de hacerla desaparecer, toda vez que, como se desprende ya de la sola lectura del art. 36.2 b) L.R.B.R.L., aquélla

¹² Vid. STS de 23 de junio de 1989 donde se señala : **D)** por todo lo ya dicho es necesario examinar el tenor del citado Real Decreto 2115/1978, porque ello contribuirá a determinar qué es, realmente y qué alcance tiene, lo asumido por la Generalidad ratificado en la Disposición Transitoria Sexta apartado 6 del Estatuto de Autonomía, y el sentido de la frase que comienza “sin perjuicio” del artículo 36.2.a de la Ley de Bases de Régimen Local, incluso abstracción hecha de si lo asumido entonces fueron “competencias” o meramente “servicios”, y al efecto es de ver: **a)** ha de conectarse el tenor del artículo 2.2 del mencionado Real Decreto, con la finalidad del mismo, plasmada en su primer inciso y así, se observa, que la determinación de que “la Generalidad de Cataluña confeccionará y aprobará un plan único de obras y servicios para su territorio”, ha de enlazarse, necesariamente, con el objetivo a seguir, que se contiene en el párrafo inicial del artículo 2.º del Real Decreto, del siguiente tenor: “para la debida coordinación en Cataluña de la actividad de la Administración Civil del Estado la Generalidad y las Entidades Locales, se tendrá en cuenta lo siguiente...”, o sea, que *la atribución en favor de la Generalidad de Cataluña de competencia para confeccionar y aprobar un plan único de obras y servicios, se hace en función de la “debida coordinación” de la actividad de las Administraciones referidas, con lo que decae en buena parte la tesis de la recurrente; y b)* en el inciso segundo del artículo 2.2 de dicho Real Decreto, sólo se alude a la aportación del Estado a la realización del dicho plan, en favor de la Generalidad, pero nada se señala acerca del carácter de la posible aportación de las

no se agota con la aprobación anual de un plan provincial de obras y servicios"(STC 109/1998).

2.- Para asegurar que siga perviviendo una competencia efectiva de cooperación económica más allá del Plan Unico, y consiguientemente, un ámbito necesario e imprescindible de autonomía, es preciso *asegurar un ámbito de actuación propio de las Diputaciones Provinciales*. Pues bien, a juicio del TC este ámbito de actuación que garantiza la pervivencia de la autonomía provincial se asienta sobre los tres siguientes pilares (STC 109/1998, fto. Jco. 7):

1. La presencia de la Diputación en la confección del Plan Unico de Obras y Servicios.
2. La aportación provincial al plan debe revertir en su respectivo ámbito territorial.
3. La cooperación económica no se agota con la aprobación del plan único, por lo que cabe la utilización de otras fórmulas.

Si bien compartimos el principio general ya expuesto de que la concreta distribución de competencias no puede afectar el nivel mínimo de autonomía, consideramos sin embargo, que no puede argumentarse la pervivencia de esa autonomía, siquiera sea en su contenido mínimo ineludible, sobre la base de las razones expuestas.

Pensamos que los dos primeros argumentos son difícilmente admisibles: Por una parte resulta poco creíble que pueda asentarse la autonomía provincial en la participación de la Diputación en la elaboración del plan. De una parte, porque dicha participación se efectúa a través de la Comisión de Cooperación Local, órgano integrado por 48 miembros, en el que cada Diputación solo cuenta con un representante¹³. Y, en segundo lugar, porque las funciones que tiene asignadas dicha Comisión son simplemente de formulación del proyecto¹⁴, mientras que la aprobación del mismo corresponde a la Generalitat. Si la autonomía provincial presenta un contenido político, como ya se ha señalado, malamente se puede compadecer con unas competencias de simple propuesta, sin que se goce de ningún ámbito de decisión efectivo.

¹³ La composición de la Comisión puede verse en: http://www.gencat.net/sial/nou_puosc/composicio_ccl.htm.

¹⁴ La composición, organización y funciones de la Comisión de Cooperación Local se regulan por Decreto 112/1988., de 5 de mayo. http://www.gencat.net/sial/nou_puosc/d_112_88.htm.

Por lo que se refiere al segundo de los sostenes de esa autonomía, tampoco son muchos los argumentos necesarios para dejarlo en evidencia. En efecto, nada aporta a la autonomía provincial el que la aportación de cada provincia se encauce hacia las obras y servicios de los municipios de la misma. No sirve decir que, desde una perspectiva finalista, sus efectos o resultados se producen de modo semejante a los derivados del plan anual provincial. (STC 109/1998). Y no sirve, porque nada asegura que los resultados se produzcan de modo semejante, incidirán sobre el mismo ámbito territorial, pero no conlleva en ningún caso que las decisiones hubiesen sido las mismas que las adoptadas por la Diputación. Pero incluso si los resultados desde un punto de vista finalista fuesen los mismos, debemos insistir una vez más en que falta la decisión política de la Diputación como ente autónomo, por lo que desaparece cualquier indicio de autonomía. Basta recordar aquí, como el mismo TC en su sentencia 32/1981 declaro que no cabría hablar de autonomía si la aprobación de los presupuestos de las Diputaciones se efectuasen por el Parlamento, pues les privaba de una decisión fundamental sin la que no cabe hablar de autonomía. Aunque la magnitud de los asuntos no sea la misma, tampoco se puede considerar como un sustento de la autonomía el que los resultados de las decisiones de otros entes recaigan sobre el mismo territorio y, eventualmente, se dirijan a los mismos objetivos.

Siendo ello así, la única vía para garantizar que las Diputaciones, a pesar del Plan Unico de Obras y Servicios, siguen conservando su autonomía en el ejercicio de una de sus competencias centrales como es la cooperación económica, nos conduce, como nos indicaba el mismo TC, a una reinterpretación de todo este sistema de relaciones acorde con los nuevos principios constitucionales. Para ello debe actuarse en una doble línea estratégica:

- a) Por un lado, en la medida en que puede afectar a este núcleo básico de autonomía, es preciso interpretar el alcance del plan único de obras y servicios de forma que, garantizando la coordinación a la que sirve no menoscabe innecesariamente la autonomía local. Para ello, una vez que el mismo TC ha descartado la viabilidad del carácter omnicompreensivo del mismo en relación a los instrumentos de la cooperación económica, es preciso, entendemos, interpretar toda su normativa reguladora en el sentido más favorable posible a la autonomía provincial, especialmente en lo que hace referencia a su contenido la parte de su financiación que proviene de las

Diputaciones. La garantía de la esencial autonomía local impone una interpretación restrictiva del alcance del Plan Unico de Obras y Servicios con el objeto de salvaguardar ese núcleo básico de la autonomía local para cuya concreción debe tomarse en consideración lo establecido en la Carta Europea de la Autonomía Local. Al mismo tiempo debe tenerse en cuenta que el Plan Unico de Obras y Servicios cumple una función de simple coordinación de las actuaciones provinciales mecanismo que, en ningún caso puede suponer la eliminación de la autonomía.

- b) En segundo lugar, aunque en parte directamente ligado con lo anterior, es preciso explotar todos los instrumentos alternativos de cooperación, residenciando en éstos el remanente de autonomía provincial para la cooperación.

A modo de conclusión para este primer bloque diríamos que, si bien el carácter instrumental de la autonomía financiera en relación a las competencias atribuidas a los entes pudiera conducir a un vaciamiento competencial como mecanismo para la reducción o minimización de sus recursos financieros, no debe olvidarse que, cualquiera que sea el nivel competencial que se pretenda articular, en ningún caso se puede afectar el bloque mínimo de la autonomía reconocida constitucionalmente como garantía institucional. De esta forma, la Constitución asegura y garantiza un núcleo mínimo de autonomía, también financiera, y consiguientemente de competencias.

Garantizado ese mínimo competencial, es cuando entra en juego el principio de suficiencia, poniendo en relación las competencias (necesidades) y los recursos financieros de los que disponen dichos entes.

2.2.2. La suficiencia como garantía de mínimos, y no como límite máximo de recursos. Sentencia TC de 25 de marzo de 2004.

Como es de todos conocido, el artículo 142 de la CE dispone que “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”.

La sentencia del TC de 25 de marzo de 2004 sintetiza, creemos que espléndidamente, la doctrina sentada por el Tribunal en relación a la idea de suficiencia. Entiende el TC que:

“Es, pues, el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado también en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable “para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada” (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7). En efecto, el “principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado (arts. 2 y 137) – hemos afirmado–, ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines” (STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6). “La autonomía de los entes locales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas” (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4); es decir, “para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido” en los arts. 137, 140 y 141 CE [STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b); en el mismo sentido, SSTC 96/1990, FJ 7; 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 b) y 22; y 104/2000, FJ 4]. Por otro lado, conviene también subrayar que, sin perjuicio de la contribución que las Comunidades Autónomas puedan tener en la financiación de las haciendas locales (éstas, en virtud del art. 142 CE, se nutrirán también de la participación en tributos de las Comunidades Autónomas), conforme hemos venido señalando reiteradamente, es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el art. 149.1.14 CE, a quien, a través de la actividad legislativa y en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales [SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6; 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 2 b); 171/1996, de 30 de octubre, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 22; 104/2000, de 13 de abril, FJ 4].

La suficiencia de medios o ingresos para cumplir sus funciones es, pues, el primero de los aspectos que conforman la autonomía de los entes locales en general y de las provincias en particular. Ahora bien, aunque la Constitución únicamente se refiere a la “suficiencia de medios” cuando alude a los entes locales, es evidente que la autonomía de éstos no se agota con la suficiencia de sus haciendas. Como señalamos en la STC 109/1998, de 21 de mayo, precisamente en relación con la autonomía, en su faceta económica, de las provincias, “si bien el art. 142 CE sólo contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el art. 137 de la Norma

suprema consagra, además del principio de suficiencia de las haciendas locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiendo por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias referidas" (FJ 10). De hecho, hemos señalado que, con respecto a los entes locales, "aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos", "la autonomía financiera está configurada más por relación a la vertiente del gasto (como capacidad para gastar...) que con relación al ingreso -como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos-" (STC 104/2000, de 13 de abril, F 4). Autonomía local en la vertiente del gasto que, como recordábamos en la citada STC 109/1998, entraña, al menos, dos exigencias. En primer lugar, "la plena disponibilidad" por las corporaciones locales de sus ingresos, "sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, para poder ejercer las competencias propias" (FJ 10), doctrina ésta que, vertida inicialmente en relación con la autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas, venimos aplicando a los entes locales desde nuestra STC 237/1992, de 15 de diciembre (FJ 6). Y, en segundo lugar, la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos. "Solamente así, en rigor, asegurando *prima facie* la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, adquiere pleno sentido la garantía de la suficiencia de ingresos 'para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas', según la dicción literal del mencionado art. 142 CE" (FJ 10).

Se puede decir, por tanto que la relación entre suficiencia y autonomía se opera a través de los siguientes pasos:

1.- La autonomía constitucionalmente garantizada depende mucho de su aspecto financiero, a pesar de su instrumentalidad. Dicho de otra manera, la autonomía exige autonomía financiera, tanto desde el punto de vista del ingreso, como de los gastos.

2.- Adicionalmente, los medios financieros deben resultar suficientes para el ejercicio en toda su extensión de la funciones encomendadas.

3.- El Estado debe ser el último garante de la suficiencia financiera de los entes locales.

4.- La suficiencia de los ingresos se complementa con la autonomía en materia de gasto, entendida como

Centrándonos ahora en el principio de suficiencia, esta presenta un primer significado de exigencia mínima de los recursos financieros de las

Corporaciones Locales, los cuales deben cubrir los requerimientos mínimos para el ejercicio de sus funciones. Diríamos que operaría así como límite mínimo, como suelo de los recursos.

Lo que no había afrontado hasta esta sentencia el TC era la consideración de la suficiencia también como un límite máximo, o techo de los recursos, de tal forma que supondría la reducción de los recursos en supuestos de limitación de las competencias o funciones locales.

Es precisamente esta cuestión la que se somete ahora al TC, con ocasión del proceso puesto en marcha en la Comunidad Autónoma de Cataluña. Dicho proceso consiste, como señala el art. 1 de la Ley 5/1987, en "regular el régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales catalanas y el ejercicio de dichas competencias, mientras no se produzcan las condiciones legales que hagan posible que el gobierno y la administración de las provincias se integren en la Generalidad, con la consiguiente desaparición de la división de Cataluña en provincias".

Una vez que el TC en su sentencia 32/1981 declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la ley de Cataluña 6/1980 que pretende la supresión de las Diputaciones provinciales, la normativa autonómica pretende reordenar las competencias provinciales traspasando éstas del ámbito provincial al nivel autonómico, respetando siempre la competencia en materia de cooperación económica, la cual, como ya se ha examinado, cuenta también con numerosas restricciones como la competencia autonómica para la aprobación del PUOS.

Esta reordenación de las competencias se efectúa a través de los mecanismos previstos en el artículo 2 de la citada ley donde se señala:

"El régimen provincial de las competencias provinciales se ordenará a través de las siguientes medidas:

a) La atribución de competencias de las diputaciones provinciales a las comarcas y a la Generalidad cuando así lo exija la naturaleza de los servicios afectados.

b) El establecimiento de los instrumentos de coordinación de las competencias de las diputaciones provinciales."

A través de estos cauces, numerosas leyes sectoriales¹⁵ han ido erosionando las competencias material de las Diputaciones Provinciales, lo cual, como ya se ha dicho incide también en su autonomía al reducir su ámbito de actuación, y consiguientemente las decisiones de gasto de las Diputaciones. Supone, por otra parte, una línea de actuación diametralmente opuesta a la prevista en la Ley 12/1983, del proceso autonómico donde, salvo en los supuestos de Comunidades uniprovinciales, la tendencia es justamente hacia la transferencia o delegación de competencias de las Comunidades hacia las Diputaciones, siempre bajo la dirección y control de las respectivas Comunidades¹⁶.

Pero, como complemento a ese drenaje de competencias, la ley mencionada prevé también el traspaso de recursos financieros de las Diputaciones hacia la Comunidad Autónoma en su artículo 12

“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*, calculado se 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”

Se establece así, un porcentaje de participación de la Comunidad Autónoma en los recursos provinciales para abordar así la financiación por la Comunidad de los nuevos servicios asumidos.

Aparece pues una figura novedosa en el ámbito de la financiación de entes subcentrales, y especialmente en este caso para la financiación autonómica, como es la participación en los ingresos de otros entes territoriales

¹⁵ Ley 8/1988 de 7 de abril de deportes (DA 2ª); Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación de la sanidad (D.A. 1ª); Ley 17/1990, de 2 de noviembre, de museos (D.A. 5ª); Ley 26/1991, de 13 de diciembre, de transferencia de competencias en materia de servicios y asistencia social (art. Único); Ley 27/1991, de 13 de diciembre, de transferencia de competencias en materia agraria y forestal (arts. 1 y 2); Ley 7/1993, de 30 de septiembre de carreteras (DT 1ª y 5ª); Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán (D.A. 3ª).

¹⁶ Cfr. Art. 5 de la Ley 12/1983 del proceso autonómico.

inferiores. Participación, por otra parte, impuesta a través de las normas emanadas del ente beneficiario de las mismas, es decir por la propia Comunidad receptora de tales ingresos.

La justificación de esta medida se fundamenta en el principio de conexión entre gasto y competencias que se sitúa detrás del principio de suficiencia¹⁷. Se plantea así, como ya hemos adelantado, la posibilidad de atribuir al principio de suficiencia financiera, además de su función de garantía mínima de recursos, entendida como suelo mínimo imprescindible para el ejercicio de sus competencias con autonomía, un efecto de límite máximo de tales recursos, que justificaría el establecimiento de mecanismos como los apuntados (porcentajes de participación) cuando la corporación local se ve privada de la competencia.

Al margen de esa valoración del principio de suficiencia, sobre la que volveremos al final de este trabajo, desde nuestro punto de vista, concurren numerosas razones que cuestionan dicha medida.

Desde un punto de vista teórico, las participaciones en los ingresos de otros entes aparecen como un mecanismo propio de los sistemas de unión en los que los entes superiores retienen buena parte de sus competencias

¹⁷ Así y en este sentido se ha pronunciado el Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya en su dictamen de 20 de febrero de 1987 sobre la ley mencionada, donde se señala: "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 ha perdido" (*Dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya*, 1987, pag. 43). En un sentido parecido argumenta el TS (sentencias de 21 de abril de 1997 y 13 de marzo de 2000) "Esto significa (se refiere a la suficiencia financiera) 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". Los argumentos expuestos no están exentos de crítica. Al respecto pueden verse los argumentos contrarios a este entendimiento de la conexión entre gasto y competencia el trabajo de MEDINA GUERRERO, M.: "Los recursos financieros de las diputaciones provinciales y la relación con su régimen competencias", *La autonomía de los entes locales en positivo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003, págs. 80 y ss.

financieras haciendo partícipes a los entes de rango inferior de los rendimientos de tales figuras. Nunca aparece previsto como un mecanismo de dirección contraria que permita a entes territoriales superiores participar en ingresos de entes inferiores. Como afirma MEDINA GUERRERO, el principio de conexión, o la coherencia entre recursos financieros y competencias asumidas se erige en una garantía del nivel de gobierno que ocupa la posición más débil¹⁸. Y ello responde a toda lógica por cuanto, la conexión necesaria de ingresos y competencias impide que un ente superior pueda atribuir competencias y consiguientemente gastos a otro ente superior si atribuirle simultáneamente los recursos precisos. Este problema no aparece cuando la asunción de la competencia no depende de la voluntad de un diferente, sino del mismo ente que la va a ejercer, el cual debe valorar los recursos financieros de los que dispone antes de tal asunción.

También desde un punto de vista teórico una medida como esa pudiera operar como una medida transitoria en situaciones en las que la financiación de los entes públicos va directamente ligada al coste de los servicios, basándose, por tanto, en la idea de suficiencia financiera, como ocurría durante el período transitorio de financiación de las CCAA previsto en la propia LOFCA, situación en la que la participación en los ingresos del Estado se calculaba tomando en consideración el coste efectivo de los servicios transferidos, y siempre como mecanismo de participación de los entes territorialmente inferiores en los ingresos de los superiores. Aun en estos supuestos la decisión del ente superior sobre los recursos financieros del inferior podría afectar a los recursos que dicha corporación local recibe de la Comunidad Autónoma, pero no parece que, por esta vía, la Comunidad Autónoma pueda redirigir para sí recursos que ella previamente no atribuyó a la Corporación, sino que le vinieron transferidos del Estado. En cualquier caso, una vez que está establecido un sistema estable de competencias, y un sistema de financiación de carácter general y no vinculado al coste de los servicios, no tiene sentido tal medida. Cabría que en estos supuestos de

¹⁸ Así concebido 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... impide que los legisladores puedan imponerles nuevas tareas sin que se vean acompañadas de los recursos pertinentes. Naturalmente, esta función protectora del nivel de gobierno que ocupa la posición más débil no se plantea en iguales términos cuando las alteraciones competenciales tienen un sentido ascendente" ("Los recursos financieros...cit", pág. 62)

asunción de competencias, la Comunidad Autónoma revisase las transferencias o subvenciones que esta destina a la financiación de la Corporación local, con fórmulas similares a las previstas en el sistema de financiación autonómica. Fuera de esta posibilidad, y admitida la validez de la asunción de competencias por la CA, la solución para su financiación debería venir por una reformulación de de la financiación de los entes afectados, particularmente de las participaciones que CA y CCLL reciben de los ingresos del Estado. El problema esencial, como se aprecia fácilmente radica en que la CA carece de la competencia legislativa para efectuar las modificaciones en tal régimen, lo que le lleva a la articulación de esta medida alternativa.

Si de los argumentos teóricos bajamos ya a la regulación constitucional, consideramos igualmente que dicho sistema encaja mal en la regulación constitucional de la financiación autonómica. En efecto, ni en la Constitución, ni en la LOFCA se contempla en ningún caso como un recurso financiero de las CA su participación en los ingresos de las Corporaciones Locales. En todos los supuestos en que se menciona la participación en ingresos o la asignación con cargo a Presupuestos Generales, tanto la CE como la LOFCA se refieren siempre a participación en los Ingresos del Estado. Por tanto la participación en los ingresos locales carece de cualquier cobertura constitucional.¹⁹

Por otra parte la LOFCA, en su artículo 6.3 establece una cierta reserva de la materia tributaria local a favor de las Corporaciones Locales, de tal forma

¹⁹ Señala el TC en su sentencia 48/2004: "Pues bien, es claro que la transferencia de fondos impuesta por la Ley catalana 5/1987, en su art. 12, no encuentra respaldo en la enumeración contenida en el art. 157.1 CE, precepto que establece que las Comunidades Autónomas se nutran de asignaciones con cargo a los presupuestos generales del Estado (letra c), pero no así de transferencias de los ingresos de las Diputaciones provinciales. Tampoco prevé expresamente un recurso financiero semejante el art. 4 LOFCA, que únicamente alude a las "participaciones en los ingresos del Estado" (art. 4.1, letra e), a las "asignaciones que se establezcan en los Presupuestos Generales del Estado" (art. 4.2, letra a) y, finalmente, a las "transferencias de los Fondos de Compensación Interterritorial" (art. 4.2, letra b). En fin, tampoco el art. 44 EAC recoge, en el listado de recursos integrantes de la hacienda de la Generalidad, ningún medio o ingreso financiero procedente de los ingresos corrientes de las Diputaciones provinciales de su territorio. Así, pues, 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 art. 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 art. 142 CE.

que solo cuando la legislación de régimen local lo prevea, pueden las Comunidades Autónomas establecer y gestionar tributos sobre la materia tributaria local. Fuera de esos casos previstos en la legislación de régimen local (en la actualidad dicha posibilidad abarca el Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica) la incidencia de las Comunidades autónomas en la materia tributaria local comportaría la inconstitucionalidad y nulidad de la medida, como ha ocurrido con el Impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente²⁰. La limitación a que venimos refiriéndonos carecería de todo sentido si se permite que una Comunidad Autónoma, puede establecer unilateralmente y sin compensación alguna una participación en los ingresos de las corporaciones locales titulares de la materia tributaria. Admitir esto supone abrir una puerta para que las Comunidades puedan conseguir los mismos resultados económicos saltándose la prohibición de la LOFCA.

Finalmente deben tenerse en cuenta, como ha puesto de manifiesto el TC (S 331/1993), las escasas facultades que las Comunidades Autónomas tienen sobre los recursos que el Estado transfiere a las CCLL. Si la Comunidad a través de la que se trasvasan esos fondos estatales a las corporaciones locales ni siquiera pueda alterar su reparto, difícilmente se podrá admitir que, como ocurre en este caso, no solo altere el reparto, sino que asuma para la propia financiación autonómica una parte de tales recursos.

Pues bien, desde el punto de vista constitucional, ha sido el TC, en su reciente sentencia ya mencionada (48/ 20004, de 25 de marzo de 2004) el encargado de sentar doctrina al respecto, resolviendo varias cuestiones de constitucionalidad referidas, entre otros preceptos, al ya mencionado artículo 12 de la ley 5 /1987 del Parlamento de Cataluña

Pues bien en dicha sentencia se declara la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley 5/1987 que establece la participación de la Generalitat en los recursos financieros de las Provincias. Esta declaración de inconstitucionalidad se asienta sobre dos bloques de razones:

a) Sobre la propia idea de autonomía: En relación a este primer grupo de argumentos parte el Tribunal de los principio de suficiencia y,

²⁰ Vid. STC 289/2000 donde se establece claramente que "Por el contrario, el segundo límite reconduce la prohibición de duplicidad impositiva a la materia imponible efectivamente gravada por el tributo en cuestión, con independencia del modo en que se articule por el legislador el hecho imponible. En este segundo supuesto, que es el aquí enjuiciado, resulta vedado cualquier solapamiento, sin habilitación legal previa, entre la fuente de riqueza gravada por un tributo local y por un nuevo tributo autonómico".

fundamentalmente, de la idea de autonomía de gasto reconocida a las Corporaciones Locales en sede constitucional (art. 142). En relación a la primera, es decir a la suficiencia, se desprende de las palabras del TC que la misma opera como límite mínimo para la determinación de los recursos de las Corporaciones Locales. Es decir, exige que los recursos cubran el necesario nivel de prestación de servicios. En palabras del Tribunal "implica que los entes locales cuenten con fondos suficientes para cumplir con las funciones que legalmente les han sido encomendadas". Sin embargo, y a diferencia de lo que se sostiene en el voto particular²¹, se entiende, en la línea de lo ya señalado en la STC 233/1999, que dicho principio de suficiencia no opera como un límite máximo a la disponibilidad de recursos y, por tanto, "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 superavit presupuestario"(FJ 13°).

Desde el punto de vista de la autonomía la Sentencia se centra sobre todo en la vinculación entre autonomía de gasto y competencias. Y tomando como base estos argumentos declara el atentado que supone para la autonomía la obligación que la Generalitat impone a la Diputación para aportar fondos para financiar servicios que no caen dentro de las competencias locales.

"Pues bien, si hemos venido afirmando que el art. 156 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 art. 142 CE garantiza 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.

²¹ Se señala en el voto particular que "las Diputaciones provinciales no verán comprometida su suficiencia financiera - y por tanto no habrá vulneración del artículo 142 CE- si las cantidades a transferir en aplicación del art. 12 de la Ley 5/1987 no menoscaban su capacidad financiera para atender a otras actividades desarrolladas en ejercicio de sus restantes competencias en términos similares a como lo venían haciendo."

Sentado lo anterior, debemos concluir que el art. 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 –como es el caso de la materia sanitaria y la de servicios y asistencia social, cuyas competencias han sido asumidas por la Administración de la Generalidad en virtud, respectivamente, de la disposición adicional primera, apartado 1, de la Ley 15/1990, de 9 de julio, y del artículo único de la Ley 26/1991, de 13 de diciembre–, 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 art. 142 CE.”

Retomando el hilo de la sentencia, y una vez admitido que la participación de la Comunidad Autónoma en los presupuestos de la Diputación atenta contra el contenido básico de la autonomía, se cuestiona el TC si existe alguna norma del bloque constitucional que justifique tal limitación de la autonomía, lo que nos lleva al segundo de los bloques de cuestiones, es decir, a los argumentos referidos a la regulación constitucional del sistema de financiación autonómico.

b) Sobre los recursos financieros de las CCAA. En el razonamiento del TC una limitación como la expuesta sobre la autonomía financiera local, solo salvaría el filtro de la constitucionalidad si existiese una previsión dentro del bloque constitucional de este tipo de instrumentos como recursos financieros de las CCAA. Sin embargo, como acertadamente señala el TC, ni en la Constitución, ni en las normas que desarrollan el régimen de financiación de las CCAA se contempla ningún instrumento de participación de estas en los Presupuestos de las Diputaciones. De esta forma el TC concluye la inconstitucionalidad del mecanismo de participación de las CCAA en los recursos de las Diputaciones, al no existir ninguna disposición constitucional que justifique la limitación que impone a la autonomía local.

La clave del pronunciamiento, radica en el papel que la mayoría del Tribunal atribuye al principio de suficiencia. En el voto particular disidente se considera que el trasvase de fondos de la Corporación Local a la CA no compromete la suficiencia financiera. Se dice expresamente:

De todo lo cual se deduce que las Diputaciones provinciales no verán comprometida su suficiencia financiera –y, por tanto, no habrá vulneración del art. 142 CE– si las cantidades a transferir en aplicación del art. 12 de la Ley

5/1987 no menoscaban su capacidad financiera para atender a otras actividades desarrolladas en ejercicio de sus restantes competencias en términos similares a como lo venían haciendo. Dicho en otros términos, será conforme con la norma constitucional la transferencia a la Comunidad Autónoma del coste presupuestado por las distintas Diputaciones provinciales para atender a los servicios cuya gestión ha pasado a ser asumida por aquélla, ya que hay que entender que tal montante era compatible con la atención de sus otras competencias.

Sin embargo la mayoría del Tribunal hace prevalecer la autonomía, como libre decisión sobre el gasto, por encima de la idea de suficiencia. Consideran los magistrados que no concurren circunstancias que justifiquen la limitación que para la autonomía en materia de gasto supone la imposición del trasvase de recursos. En otras palabras, para la mayoría de los magistrados la suficiencia garantiza disponer de un nivel mínimo de recursos, pero, no impide que los entes puedan seguir manteniendo los recursos cuando se recortan sus competencias pasando éstas a ser competencia de otros entes.

En buena lógica la reestructuración de las competencias es posible que influya en la conformación general del sistema de financiación y en la dotación de recursos, habida cuenta de la instrumentalidad de los medios financieros. Lo que ya no resulta admisible es que sin modificar el sistema de financiación general, tal como ocurría en las normas cuestionadas se imponga un trasvase de fondos de las Corporaciones Locales a la CA.

3. A modo de conclusión

A modo de conclusión, y tratando de sintetizar la posición del TC en relación a los principios de autonomía y suficiencia, la misma se puede concretar en lo siguiente:

a) Los recursos financieros resultan instrumentales para el logro de los fines y competencias atribuidas a los entes públicos. La autonomía legitima únicamente las actuaciones en materias que son de competencia del ente en cuestión, sin que la autonomía financiera constituya un título habilitante del gasto en cualquier materia.

b) La autonomía, al mismo tiempo, opera como una suerte de garantía institucional mínima. Significa ello que por la vía del reparto competencial no se pueden reducir las materias de competencia de un ente más allá del límite mínimo requerido por su autonomía.

c) La suficiencia financiera requiere que, en su relación con las competencias a desarrollar, los recursos sean suficientes. No supone sin embargo que, ante un recorte competencial, deban recortarse también los recursos, imponiendo transferencias o participaciones al margen o en contra de la autonomía de gasto, que de esta forma resultarían justificadas.