

**Medina Guerrero, Manuel:**  
***La protección constitucional de la autonomía financiera  
de los entes locales frente a las alteraciones  
de su ámbito competencial***

Fundación Democracia y Gobierno Local  
Serie claves del Gobierno Local, 3,  
Barcelona-Madrid, 2004

La distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno en un Estado políticamente descentralizado necesariamente va aparejada a la cuestión de los costes que conlleva la realización de las tareas que constituyen el objeto de esas competencias. Por regla general, tales costes deben correr por cuenta de la entidad que ostenta la titularidad de la competencia de que en cada caso se trate. Y es esto precisamente lo que se conoce como «principio de conexión» entre las competencias y el gasto.

En la República Federal de Alemania, ese «principio de conexión» (*«Kon-nexitätsprinzip»*), que, según reconoce de modo mayoritario la doctrina, se encuentra anclado constitucionalmente en el artículo 104a.1 GG, constituye un principio inmanente al principio federal, en tanto que «cumple la función de garantizar y estabilizar el sistema de distribución de competencias trazado en la Constitución».

En virtud de este principio de conexión, queda prohibido a todo nivel de gobierno imponer a otro la financiación de sus competencias, de manera que, a los efectos que aquí interesan, ello significa que ni la Federación ni los *Länder* pueden exigir a los Gobiernos locales que contribuyan a la financiación de sus propias competencias. En el fondo, esta exigencia de conexión entre las competencias y los gastos no es sino un reflejo más de la irradiación del principio democrático: «la indisoluble relación que media entre la legitimación democrática, por una parte, y la responsabilidad y control democráticos, por otro lado, reclama que, en lo esencial, la decisión material y la responsabilidad financiera residan en un solo nivel de gobierno».

---

\* Letrado de la Fundación Democracia y Gobierno Local.

Otra manifestación de ese principio de conexión es la que apunta a la necesidad de que toda atribución de competencias que lleve consigo gastos requiera que el nivel de gobierno que toma la decisión de realizarla haya de compensar al nuevo titular de la competencia transferida por esos costos.

Así pues, en el ámbito de las relaciones competenciales y financieras entre los diferentes niveles de gobierno, el principio de conexión pretende erigirse en una eficaz vía de protección de quien ocupa una posición más «débil», lo que a estos efectos es lo mismo que decir que constituye un aseguramiento financiero de la autonomía local, tanto en lo que se refiere a las modificaciones competenciales en sentido descendente (las que tienen lugar de la Federación y de los *Länder* a las entidades locales de uno u otro signo), como en sentido ascendente (en las que es el nivel de gobierno «superior» el que impone al «inferior» la transferencia de una competencia que hasta ese momento éste ejercía).

En el Estado autonómico, pese a que ni la Constitución española establece expresamente una regla clara sobre el reparto de las cargas financieras ni el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con la distribución del «deber de gasto» entre los diferentes niveles de gobierno, resulta indudable que el sistema financiero-competencial también se articula en base a la regla «natural» en que consiste el principio de conexión.

A partir de los títulos competenciales previstos en los artículos 149.1.14.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> CE, tanto el Tribunal Constitucional como la doctrina científica entienden que es al Estado al que le corresponde determinar el sistema de financiación local, sin que, de acuerdo con la jurisprudencia sentada por aquél, las Comunidades Autónomas puedan arrogarse la capacidad de establecer los criterios de distribución de los recursos estatales entre sus entes locales. Y menos aún podrán, so pretexto de absorber determinadas competencias de sus Gobiernos locales, reducir los ingresos de éstos a fin de incrementar sus propios recursos económicos para hacer frente a los costos de las tareas en que se materialicen las mencionadas competencias.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía sólo de modo excepcional prevén fuentes específicas estables de financiación local provenientes de la propia Comunidad Autónoma, tal y como exige el artículo 142 CE.

En lo que se refiere a las *alteraciones competenciales en sentido descendente*, tampoco son mayoría los Estatutos que prevén para los supuestos de transferencia o delegación una garantía financiera a favor de la Administración local que le permita disponer de los recursos necesarios para acometer con garantías la realización de las nuevas tareas. En el supuesto de la encomienda de gestión, que sólo se encuentra prevista en el ámbito de las relaciones Comunidad Autónoma-Diputaciones provinciales, y que, por lo demás, constituye la forma de injerencia o intromisión más fuerte en la autonomía local, ni tan siquiera se prevé que la Comunidad Autónoma se haga cargo de los gastos que conlleve la misma. Por su parte, las *alteraciones competenciales en sentido ascendente* son prácticamente obviadas en los Estatutos.

Más allá de este «débil» tratamiento estatutario de las relaciones financieras entre las Comunidades Autónomas y los Gobiernos y Administraciones loca-

les, el legislador básico estatal también se ha ocupado, con diferente alcance, del reparto de las cargas financieras. Así, en los *supuestos de modificación del estatus competencial en sentido descendente*, tan sólo ha regulado los casos de *delegación*, salvaguardando a tal efecto la posición financiera de las entidades locales (art. 27.1 y 3 LRBRL), al impedir toda delegación impuesta en la que el delegante no proporcione a las entidades locales delegadas recursos propios adicionales con los que hacer frente a las nuevas cargas financieras. Por su parte, la falta de previsión normativa específica en la legislación básica estatal en relación con los casos de *transferencia*, obliga a aplicar a los mismos las reglas generales reguladoras del sistema, siempre y cuando tampoco exista previsión estatutaria al respecto.

En lo que afecta al reparto de las cargas financieras en los supuestos de *modificación del estatus competencial en sentido ascendente*, no es posible encontrar una disposición en la LRBRL que se refiera directamente a ello, si bien de algunos preceptos cabe inferir una prohibición de que los entes locales puedan verse obligados a financiar con sus propios recursos competencias ajenas (art. 71 TRRL).

Todas estas disposiciones, explícitas o implícitas, de rango infraconstitucional deben de ser interpretadas a la luz de lo que establece la *Carta Europea de la Autonomía Local*, que aunque en materia financiera no hace mención expresa a ese principio de conexión, sí ofrece, sin embargo, sobradas muestras de que todas las garantías financieras que prevé pivotan sobre dicho presupuesto (art. 9.1, 2, 4, 5 y 7 CEAL). Cabría incluso considerar si, tal y como ya se ha hecho en alguna ocasión en la República Federal de Alemania, no debería también interpretarse la propia Constitución (española) a la vista de esas disposiciones de la Carta.

En el concreto terreno ya de las *garantías financieras locales*, cabe distinguir, siguiendo una clasificación que se puede inferir de las Constituciones de los *Länder* en Alemania, dos sistemas de garantías:

- *el modelo monista*, que no brinda ninguna protección específica a las concretas situaciones de alteración del estatus competencial, de tal forma que los problemas que se planteen al respecto habrán de dilucidarse de acuerdo con la norma que regule el modelo de financiación general de los entes locales; y
- *el modelo dualista*, que añade a la garantía general un mecanismo suplementario para las modificaciones del ámbito competencial, de modo que la dotación financiera aquí sigue a la concreta situación competencial de los entes locales, lo que permite salvaguardar y realizar en la práctica más plenamente el principio de conexión entre competencias y gastos.

En España, al margen de la garantía genérica del artículo 142 CE y de la prevista para los supuestos de delegación en la LRBRL, son los Estatutos de Autonomía los que determinan el grado de protección de las finanzas locales en los casos de transferencia competencial, si bien únicamente algunos de

ellos incorporan explícitamente la exigencia de que se proceda al pertinente traspaso de los medios.

En efecto, el artículo 142 CE es una norma vaga y ambigua, de la que se deriva tan sólo que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas están constitucionalmente obligados a colaborar en la suficiencia financiera de las entidades locales, lo que se articula mediante la participación de estas últimas en los tributos de aquéllos. El problema, lógicamente, está en la indeterminación del concepto «suficiencia» financiera, lo que ha permitido al legislador gozar de un amplio margen de maniobra para seleccionar la vía a través de la cual proceder a la pertinente compensación.

En vía de principio, los tributos propios, dada la estrecha e indisoluble relación recíproca existente entre la potestad tributaria y el principio de autonomía, deberían destinarse a la financiación de las competencias propias de las entidades locales, con lo que acudir a una ampliación de los mismos no parece ser la vía de compensación adecuada para los casos de delegación de competencias, ya que el ente delegante conserva la titularidad de la competencia en cuestión; en este caso, lo más apropiado sería que la financiación corriera a cargo de las fuentes de ingresos locales que procedan, en última instancia, de ese ente delegante, esto es, por medio de la participación en sus tributos (o a través de cualquier otra fórmula de transferencia presupuestaria); esta forma de compensación, por lo demás, resulta ser la más respetuosa con la autonomía local en los casos de transferencias competenciales, ya que la participación es, por definición, una fuente de ingresos incondicionados, resultando su empleo, por consiguiente, de libre disposición para las entidades locales.

Además de esta garantía genérica del artículo 142 CE, existen también otras más específicas para los casos concretos de alteración del estatus competencial. Así, «cuando se trata de *competencias delegadas*, todas las entidades sin excepción disfrutan de una garantía *ad hoc*, habida cuenta de su consagración en la legislación básica. La garantía adopta, sin embargo, una diferente formulación en función de si la delegación se acuerda voluntariamente o es impuesta por el delegante. En el primer caso, únicamente se exige que la disposición o el acuerdo de delegación determine «los medios personales, materiales y económicos que ésta [la Administración delegante] transfiera» (art. 27.1 LRBRL). (...) Por el contrario, si se impone la delegación, el deber de compensar se consagra sin matices y se orienta a cubrir el coste que suponga para las entidades locales (...) (art. 27.3 LRBRL)».

En lo que afecta a los supuestos de *transferencia* de competencias, sólo algunos Estatutos han establecido previsiones al respecto, en el sentido, por lo general, de que la ley que disponga la transferencia competencial debe asimismo prever la «*correspondiente* transferencia [o ‘traspaso’]» de los medios financieros, con lo que mediante esta garantía se cubre la totalidad del coste que suponga la asunción de la nueva competencia.

Cuando alguna de estas garantías se vea lesionada por normas con rango de ley, las entidades locales se encuentran facultadas para acudir directamente ante el Tribunal Constitucional, pues según jurisprudencia reiterada de éste,

la suficiencia financiera, a cuyo fin sirven esas garantías, y la autonomía local se encuentran estrechamente conectadas, constituyendo de hecho la primera el presupuesto indispensable para el ejercicio de esta última.

Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, y con independencia de que sus respectivos Estatutos de Autonomía hayan incluido o no alguna garantía específica, lo cierto es que los legisladores autonómicos han asegurado de manera razonablemente suficiente la financiación de las nuevas tareas que puedan adscribirse al nivel local de gobierno.

El problema, no obstante, se plantea en los supuestos de alteraciones competenciales en sentido ascendente y, particularmente, en la relación entre las Diputaciones provinciales y las Comunidades Autónomas, al aplicarse, en ocasiones, el legislador autonómico a absorber competencias hasta entonces provinciales, y, lo que es peor, al pretender que este nivel de gobierno corra con los costes de las mismas. Es éste un uso inadecuado del principio de conexión cuya constitucionalidad resulta más que dudosa, porque «ni la Constitución, ni los estatutos de autonomía, ni la LRBRL exigen en modo alguno a los entes locales que sigan haciendo frente con sus propios recursos a los costes de las competencias que se vean obligados a transferir a las Comunidades Autónomas por mandato de éstas». En realidad, el principio de conexión está pensado para los supuestos (mayoritarios, por cierto) de traslaciones competenciales en sentido descendente, pues su función característica consiste en salvaguardar la posición constitucional del nivel de gobierno «más débil».

En todo caso, para aquellos supuestos de alteraciones competenciales en sentido ascendente que de hecho se produzcan, y a fin de satisfacer el principio de congruencia entre gastos e ingresos, se ha de cumplir una condición inexcusable de índole competencial, a saber, que el nivel de gobierno que decide la asunción de la competencia esté facultado para operar en los recursos propios locales cuya absorción unilateralmente trata de imponerse, pues lo que en ningún caso resulta justificado es que, so pretexto de llevar a efecto el citado principio de congruencia, un nivel de gobierno (el autonómico, en este caso) pretenda disponer de los recursos que otro (el estatal) ha decidido destinar a un tercero (las Diputaciones provinciales). Dicho de otro modo, «las Comunidades Autónomas no están autorizadas para «desclasificar» lo que, de acuerdo con el Derecho estatal, son *recursos propios locales* para pasar a convertirlos en *recursos propios autonómicos*. Los recursos propios locales en virtud del Derecho estatal lo seguirán siendo hasta que el Estado decida otra cosa, y seguirán mientras tanto llamados a financiar los servicios propios del nivel local de gobierno».

Es ésta, además, una doctrina firmemente asentada en la jurisprudencia constitucional, tal y como se puso de nuevo de relieve en la reciente e importante STC 48/2004, en la que el Tribunal concluye que «el artículo 12 de la Ley 5/1987 del Parlamento de Cataluña, al establecer que las Diputaciones catalanas deberán financiar servicios públicos respecto de los que tales corporaciones locales carecen de competencia alguna [...], desconoce la exigencia constitucional de que el gasto de los entes locales se destine en todo caso a

financiar el desempeño de sus funciones o competencias, vulnerando de este modo la autonomía local en su vertiente financiera, garantizada en el artículo 142 de la CE» (FJ 11).

★ ★ ★

Aunque de manera muy concentrada, éstas son algunas de las principales ideas, reflexiones y conclusiones que se pueden encontrar en la obra del Profesor MEDINA de la que aquí se da cuenta. Todas ellas ponen de relieve la enjundia de un problema que bien puede caracterizarse como el más delicado en lo que a la estructura territorial del poder se refiere. Y es que, en efecto, si la distribución y la delimitación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno en un Estado compuesto resultan, de por sí, muy complejas, tanto desde un punto de vista político, dado que la medida de la estatalidad o, en su caso, de la autonomía política, deriva, antes de nada, del elenco competencial que se ostente, como jurídico-técnico, porque la realidad es un todo continuo cuya división en competencias diversas no siempre resulta fácil de llevar a cabo, aún más compleja resulta la vinculación a esa asignación competencial de los recursos financieros precisos para acometer con racionalidad y eficacia la satisfacción de las tareas sobre las que dichas competencias se predicen.

La clave del correcto funcionamiento de una estructura estatal integrada por diferentes niveles de gobierno se encuentra en la viabilidad financiera de cada uno de éstos, pues de poco serviría el empeño en el reparto de las facultades (legislativas, ejecutivas o administrativas y, en su caso, judiciales) si acto seguido el ejercicio de las mismas no se viera sustentado en los recursos financieros necesarios para tal fin.

Que sea el principio de conexión, en sus múltiples manifestaciones, el llamado a ofrecer respuesta a esa problemática no puede sorprender. Al fin y al cabo, el mismo, como se entiende en la República Federal de Alemania y como el Profesor MEDINA nos recuerda, no es más que la manifestación del principio federal en el ámbito financiero. La existencia de un Estado federal, vale decir de un Estado políticamente descentralizado, requiere como condición inexcusable que cada parte integrante del mismo disponga de un abanico significativo de competencias y de unos recursos financieros suficientes para cumplirlas. Ello además va ligado al tema, en absoluto baladí, de la auto-responsabilidad por el ejercicio efectivo de esas competencias. Lo que, en último término, nos conecta con otro principio, el democrático, pues exigencia de éste es que los ciudadanos sean conscientes en todo momento de qué nivel de gobierno es responsable de qué, a fin de que, llegado el momento (electoral), puedan premiarlo o sancionarlo por su actuación.

No es el lugar ni el momento éste para entrar en un tema tan complejo como el que en Alemania se conoce bajo el significativo término de «imbriación política» («*Politikverflechtung*»), pero tal vez no esté de más recordar aquí las perniciosas consecuencias que de cara a la salud democrática de un país tiene el hecho de que quienes lo habitan ignoren a quién atribuir la respon-

sabilidad de la labor de gobierno, debido a la confusión en las competencias y en la financiación de las mismas. Las consecuencias no por conocidas deben preocupar menos: una creciente desafección política y, lo que es peor, una latente desconfianza en el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Otra cuestión que merece ser destacada del trabajo del Profesor MEDINA es la que apunta hacia su entendimiento político, no meramente administrativo, de la autonomía local. Durante mucho tiempo se ha venido entendiendo que las llamadas entidades locales (término éste que, por cierto, junto al de entes locales, dada su evanescencia y connotaciones *quasi* metafísicas, debería empezar a ser sustituido en el lenguaje político y científico por el más preciso y acorde a la realidad de Gobiernos y Administraciones locales) constituirían meras instancias administrativas, ejecutoras, plenamente subordinadas a las entidades territoriales típicamente políticas (el Estado y las Comunidades Autónomas). Pues bien, sin entrar aquí en mayores precisiones, y aunque, bien es cierto, se haya de reconocer la diferencia cualitativa existente entre aquellas y estos últimos, lo cierto es que los Gobiernos locales no se pueden entender en toda su complejidad si se parte de una visión reduccionista de su composición, organización y funcionamiento, que se limite, como se decía, a considerar que su actividad se circunscribe a llevar a efecto lo que otros deciden. El solo dato de la directa legitimación democrática de quienes integran sus órganos de gobierno revela ya la inconsistencia de aquella visión estrecha. ¿Para qué elegir democráticamente a quienes son sólo gestores y ejecutores de decisiones tomadas en otro nivel, ya legitimado por su elección asimismo democrática?

Resulta evidente, por tanto, que hoy en día, desde hace un cuarto de siglo, en realidad, nuestros Gobiernos locales no se pueden comprender correctamente desde un enfoque exclusiva o predominantemente administrativo. El componente político, con todas sus derivaciones, está presente y, entre otras cosas, también se manifiesta en la potestad normativa de la que son fiel reflejo las ordenanzas y reglamentos que aquéllos dictan, a través de un determinado procedimiento reglado.

Esta visión, por fortuna ya muy extendida, es la que, matices al margen, adopta el Profesor MEDINA en toda su obra. Y, en ese sentido, se puede afirmar sin reservas que la misma constituye una contribución necesaria e importante para colocar a los Gobiernos locales en el lugar que por derecho propio les corresponde. Sólo cabe esperar ahora que en la anunciada futura reforma del Gobierno local en España, cuyo Primer Borrador del Libro Blanco ya tenemos a nuestra disposición, se tengan en cuenta todas las agudas consideraciones y reflexiones que se recogen en esta obra del Profesor MEDINA. No es mal consejo, por consiguiente, que el legislador la lea con detenimiento, pues seguro que le ayudará a clarificar ideas, su estilo diáfano y directo y su constante apoyo en el Derecho positivo y en la abundante y rigurosamente seleccionada jurisprudencia constitucional, ayuda mucho a ello. Ni que decir tiene que cualquier interesado en estos temas, aunque no sea «legislador», tiene también a su disposición un libro fecundo en ideas, bien fundamentadas, y rico en sugerencias, nada vaporosas.