

especialidades», en razón de las que pueda justificarse la elaboración por dicha Comunidad Autónoma de una Ley propia, reguladora del recurso de casación, utilizando al respecto la competencia otorgada por el art. 27.4 del Estatuto de Autonomía de Galicia, Ley Orgánica 1/1981.

Ante todo debe observarse que los conceptos «particularidades del derecho sustantivo» y «necesarias peculiaridades», empleados en el art. 149.1.6 CE, son suficientemente expresivos de una facultad estrictamente limitada, de modo que no cabe aceptar que la sola existencia de un derecho sustantivo propio faculte a las Comunidades Autónomas para crear instituciones procesales propias al margen de las reguladas con carácter unitario para todo el Estado, por una simple apreciación de la conveniencia de dictarlas por parte de la Comunidad Autónoma.

Será necesaria la precisa determinación de «las particularidades» y la de la relación de necesidad en la conexión entre dichas particularidades y las especialidades procesales de que se trate, para poder justificar el establecimiento de éstas mediante el ejercicio de una competencia autónoma.

2. Pues bien, sobre tales presupuestos de partida no me parece que el recurso de casación sea en modo alguno una necesaria especialidad de ningún derecho sustantivo, sino que se trata de una institución que obedece a consideraciones de carácter estrictamente procesal, cuyo significado común a todo el sistema procesal me resulta inequívoco; de ahí que me resulte inaceptable en línea de principio la fragmentación de su regulación desde las diferentes Comunidades Autónomas con derecho sustantivo propio.

Me parece que entre el derecho sustantivo y la institución procesal de la casación existe una distancia lógica muy extensa, difícilmente salvable mediante una hipotética relación de necesidad entre las peculiaridades de aquél y las especialidades de ésta.

Consecuentemente, no veo la posibilidad de un recurso de casación objeto de regulación por las Comunidades Autónomas, con regulación diferenciada del recurso de casación común a todo el Estado. Lo contrario, que es lo acaecido con la Ley impugnada en el presente recurso, vulnera, a mi juicio, la distribución de competencias establecida en el art. 149.1.6.<sup>a</sup> CE.

A partir de esta consideración me resulta ya superfluo el análisis minucioso de cada una de los preceptos de la Ley impugnada que se realiza en la Sentencia, pues no son los concretos contenidos de la Ley los cuestionables, a mi juicio, sino el hecho global de la existencia misma de la Ley en razón de su objeto. Pero desde luego ni el mínimo valor cuantitativo de los litigios suscitados en aplicación de las instituciones propias del Derecho gallego, ni el carácter fundamentalmente consuetudinario de este Derecho los considero una razón convincente para la regulación de una casación propia de tal Derecho, y para la conservación de los preceptos de la Ley recurrida que nuestra Sentencia salva de la inconstitucionalidad, pues tales dos elementos se dan también en relación con múltiples regulaciones del Derecho común, con la derivada dificultad, o incluso imposibilidad, de acceso a la casación de los litigios suscitados en torno a su aplicación, sin que por tanto las del Derecho autonómico puedan considerarse «peculiaridades», de las que puedan derivarse «necesarias especialidades» en el sistema de la casación.

3. Estimo por lo expuesto que el recurso de inconstitucionalidad debía haber sido estimado en su totalidad,

y declarada la inconstitucionalidad de toda la Ley recurrida, y no solo de parte de la misma, como hace la Sentencia.

En tal sentido emito mi Voto.

Madrid, a veintinueve de marzo de dos mil cuatro.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Firmado y rubricado.

**7374** *Pleno. Sentencia 48/2004, de 25 de marzo de 2004. Cuestiones de inconstitucionalidad 3225/1995, 3226/1995, 268/1998, 3671/1998 y 3730/1998 (acumuladas). Planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sobre la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, en relación con las Leyes 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria, y 26/1991, de 13 de diciembre, de transferencia de competencias de las Diputaciones provinciales a la Generalidad y a los Consejos comarcales en materia de servicios y asistencia social.*

*Principios de autonomía local y de suficiencia de las haciendas locales: financiación provincial de servicios traspasados. Nulidad de precepto autonómico. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 3225/95, 3226/95, 268/98, 3671/98 y 3730/98, promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por supuesta inconstitucionalidad, en cuanto a las dos primeras, del art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, en relación con la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria, y, en cuanto a las tres restantes, por posible inconstitucionalidad del antes citado art. 12 de la Ley 5/1987, en relación con el artículo único de la Ley del Parlamento de Cataluña 26/1991, de 13 de diciembre, de transferencia de competencias de las Diputaciones provinciales a la Generalidad y a los Consejos comarcales en materia de servicios y asistencia social. Han comparecido y formulado alegaciones el Fiscal General del Estado, el Letrado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Letrado del Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo García Manzano, quien expresa el parecer del Pleno.

## I. Antecedentes

1. El 16 de septiembre de 1995 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al que se acompaña, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala, de 17 de julio de 1995, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, en relación con la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria, por su posible contradicción con el art. 50 y disposición transitoria primera de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad y los arts. 149.1.16, 142 y 157 CE.

2. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Grupo Socialista de la Diputación General de Lleida contra el Acuerdo del Pleno de dicha Corporación, de 23 de abril de 1992, desestimatorio del recurso de reposición formulado contra el anterior Acuerdo de 23 de enero de 1992, relativo al traspaso de servicios, medios y recursos en materia sanitaria a la Generalidad de Cataluña.

Concluido el procedimiento, y con suspensión del plazo para dictar Sentencia, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por providencia de 22 de julio de 1994, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común de diez días, para que alegasen lo que estimaren procedente sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad «respecto del art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de Competencias de las Diputaciones Provinciales, en relación con la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1990, de 9 de julio, de Ordenación Sanitaria de Cataluña, por su eventual contradicción, de un lado, con lo dispuesto en el art. 50 y con la disposición transitoria primera de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad -preceptos de carácter básico conforme al art. 2 de la misma Ley- en relación con los arts. 149.1.16 y 149.3 CE, y, de otro lado, con lo dispuesto en los arts. 142 y 157 del Texto Constitucional».

Evacuado el trámite conferido, la representación procesal de los recurrentes y el Ministerio Fiscal estimaron pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que las representaciones letradas de la Diputación Provincial de Lleida y de la Generalidad de Cataluña no lo consideraron procedente.

3. La Sala proponente cuestiona la constitucionalidad del art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, en relación con la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1990, en cuanto prevén, al asumir la Generalidad las competencias ejercidas por las Diputaciones provinciales en materia sanitaria, que éstas transfieran a la Generalidad como recursos, no sólo la participación que les corresponda en el fondo de aportación a la asistencia sanitaria establecida en la Ley de presupuestos generales del Estado y las tasas y otros ingresos que genera la prestación del servicio, sino también un porcentaje de los ingresos provinciales.

Entiende la Sala que los citados preceptos pueden vulnerar el art. 149.1.16 CE («El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... Bases y coordinación general de la sanidad»), en relación con el art. 50 y la disposición transitoria primera de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, ya que, de acuerdo con dichos preceptos —que el art. 2 de la

Ley califica como básicos—, las Comunidades Autónomas han de financiar con cargo a sus presupuestos el coste efectivo de los establecimientos y servicios sanitarios adscritos, una vez que se encuentren constituidos los servicios de salud de la Comunidad Autónoma y que haya entrado en vigor el régimen definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas. A juicio de la Sala ambas condiciones concurrirían en el presente supuesto, pues, de un lado, el Servicio Catalán de Salud se constituyó por Ley del Parlamento 15/1990 y, de otro, con la Ley de presupuestos generales del Estado para el ejercicio de 1988 se debe entender acabado el régimen transitorio de financiación de las Comunidades Autónomas. Por tanto, la aportación suplementaria que prevén los preceptos legales cuestionados excepciona lo dispuesto en la normativa estatal básica, es decir, que corra exclusivamente a cargo de la Generalidad de Cataluña el coste de los establecimientos y servicios sanitarios provinciales transferidos después de la constitución del Servicio Catalán de Salud y de la entrada en vigor del régimen definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas, y con ello se infringe el art. 149.1.16 CE.

Además, entiende la Sala proponente que esa aportación suplementaria vulnera el art. 142 CE, ya que afecta a la libre disponibilidad de las corporaciones respectivas sobre sus propios recursos y, por tanto, a la autonomía financiera constitucionalmente garantizada, así como el art. 157 CE, pues constituye un recurso de la Comunidad Autónoma no previsto en el citado precepto constitucional ni en el art. 4 LOFCA.

4. Por providencia de 24 de octubre de 1995, la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, que se registró con el núm. 3225/95, dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme al art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Igualmente se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Comunidad Autónoma».

5. El día 16 de noviembre de 1995 se registró en el Tribunal el escrito de alegaciones de la Letrada de la Generalidad de Cataluña, cuyo contenido se puede sintetizar en los siguientes puntos:

a) Tras referirse a los términos en que se plantea el Auto de promoción de la cuestión de inconstitucionalidad, la Letrada de la Comunidad Autónoma examina en primer lugar la pretendida infracción de los arts. 142 y 157 CE.

A tal fin recuerda que el Pleno de la Diputación de Lleida, por Acuerdo de 23 de enero de 1992, decidió proponer a la Comisión Mixta creada por Decreto 197/1986, de 1 de agosto, que se procediera al traspaso de servicios, medios y recursos de la Diputación de Lleida a la Generalidad de Cataluña en materia sanitaria. En dicha propuesta se contiene la relación de los servicios objeto de traspaso y los importes económicos correspondientes, que incluyen las siguientes partidas: traspaso de la participación en los impuestos del Estado destinados a la asignación sanitaria; traspaso de las tasas y otros ingresos derivados de las prestaciones de los servicios sanitarios; aportación de la Diputación de Lleida sobre los ingresos corrientes provinciales; y establecimiento de una fórmula matemática de actualización de los ingresos corrientes provinciales anuales.

El contenido de esta propuesta resultaría aprobado el 10 de febrero de 1992 por la «Comisión Mixta de

traspasos de servicios y recursos de las Diputaciones a la Generalidad o a los servicios comarcales», por lo cual, según la Letrada de la Generalidad, no puede argumentarse la vulneración de la autonomía financiera de la Diputación de Lleida, pues, además, dicho Acuerdo fue ratificado por la Resolución 18/IV del Parlamento de Cataluña.

Ciertamente, el art. 142 CE dispone que las haciendas locales «habrán de disponer de los medios suficientes para el ejercicio de las funciones que la Ley atribuya a las Corporaciones respectivas». Ahora bien, este precepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en el sentido de que se refiere al principio de suficiencia y no al de autonomía (STC 179/1985, FJ 3), por lo que resulta adecuado a dicha interpretación que si la Ley general de sanidad modifica las funciones de las Diputaciones provinciales, se deberán modificar sus recursos, que se seguirán destinando a los fines públicos ahora llevados a cabo por otra Administración.

Por otra parte, el Auto de promoción de la cuestión de inconstitucionalidad califica a la participación de la Generalidad en los ingresos de las Diputaciones como «un nuevo recurso no previsto en el art. 157 CE, ni en el art. 4 LOFCA, que forma parte del bloque de la constitucionalidad aplicable, ni tampoco en el art. 7 de la Ley del Parlamento 10/1982, de 12 de julio, de Finanzas Públicas de Cataluña».

Sin embargo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC en adelante), en su disposición transitoria sexta, apartado 7, prevé expresamente la posibilidad de que se lleven a cabo traspasos de servicios de las Diputaciones a favor de la Generalidad. Ello comporta la aplicación de las normas que regulan los distintos aspectos de estos traspasos, especialmente de los económicos. Considerar inconstitucional la dotación económica del traspaso realizado por las razones señaladas supondría considerar inconstitucional la Ley general de sanidad, pues es en ella donde se contiene la necesaria compensación económica de las entidades locales a las Comunidades Autónomas que asuman los servicios correspondientes (art. 79 y disposición transitoria primera LGS). En definitiva, según lo anterior, el Decreto 167/1992, el art. 12 de la Ley catalana 5/1987, la disposición adicional primera de la Ley 15/1990 y la disposición transitoria primera LGS desarrollan la previsión contenida en la disposición transitoria sexta, apartado 7 EAC.

En conclusión, la fuente de financiación de las Comunidades Autónomas a través de la participación en los ingresos de las Diputaciones está prevista en la Ley general de sanidad. Y si la propia Ley básica de sanidad prevé esta posibilidad para superar la transición necesaria hacia un sistema único de sanidad sin menoscabo de la suficiencia de la financiación de los servicios, ello encaja sin dificultad en los preceptos del bloque de la constitucionalidad que regulan la financiación autonómica, los cuales deben ser interpretados de modo abierto, especialmente el art. 157 CE.

Desde otro punto de vista, la Letrada de la Generalidad adjunta un dictamen pericial de carácter económico relativo al traspaso de medios financieros en materia sanitaria de la Diputación de Tarragona a la Generalidad que, por referirse a idéntica cuestión de fondo, es aplicable aquí. En dicho dictamen se destaca el respeto a la máxima equidad y objetividad en el establecimiento de la fórmula de cálculo del porcentaje de participación de las Diputaciones a favor de la Generalidad.

Señala a continuación la Letrada de la Generalidad que en el Auto de formalización de la cuestión de inconstitucionalidad la posible vulneración del art. 142 CE parece conectarse a la idea de que las Comunidades Autónomas no pueden intervenir en ningún caso en la regu-

lación de las haciendas locales, a lo cual se opone dicha representación procesal, pues considera que, tratándose de la suficiencia financiera de los entes locales (art. 142 CE), no puede olvidarse que la misma se ejerce en el marco de las competencias de régimen local previstas en los arts. 149.1.18 CE y 9.8 EAC y en relación con sus haciendas (art. 149.1.14 CE y 48 EAC), preceptos que avalan la intervención de la Generalidad para regular el desarrollo del régimen transitorio de financiación de la sanidad desde las Diputaciones a la Comunidad Autónoma.

En este sentido, debe hacerse una referencia a la necesaria conexión existente entre los servicios transferidos y los medios necesarios para ello. El traspaso de servicios sanitarios no puede comportar que la Diputación de Lleida siga reteniendo los recursos económicos que tenía, ampliando con ellos las partidas dedicadas al resto de sus competencias. La necesaria conexión entre el ejercicio de la competencia y la disposición de los medios financieros correspondientes a dicho ejercicio ha sido confirmada en la doctrina específica del Tribunal Constitucional en relación con los entes locales (SSTC 32/1981 y 27/1987), y también cuando los traspasos se han producido desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas (SSTC 25/1983, 143/1985 y 209/1990, entre otras).

En suma, las previsiones del art. 12 de la Ley 5/1987, que tiene en cuenta los costes directos e indirectos del servicio transferido y los gastos de inversión real y de mantenimiento del mismo, no vulnera el art. 142 CE, ya que la financiación que se detrae de las haciendas locales es la de los servicios que ya no se prestan y dichas haciendas conservan el mismo nivel de financiación que tenían respecto de los servicios que continúan prestando. Tampoco se produce vulneración del art. 157 CE, pues la regulación cuestionada se sitúa en el marco de lo regulado por la disposición transitoria sexta EAC.

b) A continuación, la Letrada de la Generalidad de Cataluña examina la adecuación de los preceptos cuestionados a la Ley general de sanidad, cuyo objeto es, según su exposición de motivos, la superación de la situación existente hasta ese momento, con una pluralidad de sistemas sanitarios funcionando en paralelo, derrochándose las energías y las economías públicas. La estructuración unitaria del sistema sanitario es, así, el principio rector que inspira la Ley.

El diseño de la financiación de la totalidad de los servicios sanitarios responde también a ese criterio unitario. Así se deriva de sus arts. 78 y 79. En concreto, este último precepto se refiere a las transferencias del Estado como compensación por la integración de los hospitales de las corporaciones locales en el sistema nacional de salud, de un lado, y, por otro, a la participación de las propias corporaciones locales en la financiación de los servicios de éstas que sean asumidos por las Comunidades Autónomas.

Por tanto, la Ley general de sanidad parte de un principio esencial: mantener en el ámbito sanitario los recursos que ya estaban asignados a esta finalidad, evitando la ruptura de su financiación, de modo que la integración de los servicios sanitarios de las corporaciones locales en las Comunidades Autónomas determina un flujo financiero desde el Estado y las propias corporaciones locales hacia dichas Comunidades Autónomas como compensación por tal integración.

El art. 50 LGS prevé dos sistemas de integración de los servicios sanitarios de las corporaciones locales en las Comunidades Autónomas: la transferencia de la titularidad de los centros, de un lado y, de otro, la adscripción funcional de los mismos, manteniendo su titularidad las corporaciones locales.

En estrecha relación con este precepto se encuentra la disposición transitoria primera de la propia LGS, la cual recoge en su apartado 1 el sistema consistente en la transferencia de los servicios sanitarios, previendo el mutuo acuerdo entre corporaciones locales y Comunidades Autónomas a tal fin. Por el contrario, los apartados 2 a 5 de dicha disposición transitoria se refieren al proceso de adscripción funcional, que no implica la transferencia de titularidad. En este sentido, el apartado 2 señala que las Comunidades Autónomas financiarán con sus propios presupuestos dichos servicios sanitarios desde el momento de la adscripción, si bien el apartado 4 declara que hasta que entre en vigor el régimen definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas las corporaciones locales contribuirán a la financiación de los servicios de salud en cantidad igual a la asignada en sus presupuestos, actualizando anualmente dicha financiación.

La Letrada de la Generalidad manifiesta que los apartados 2 y 4 de la disposición transitoria primera LGS no son aplicables en Cataluña, pues no se ha seguido el sistema de la adscripción funcional, sino el del traspaso de titularidad por acuerdo entre aquella y las corporaciones locales; lo que se deriva también de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 15/1990, de ordenación sanitaria de Cataluña, que excluye a las Diputaciones catalanas de los procedimientos de adscripción funcional. Razón por la cual, la Letrada autonómica insiste de nuevo en que no puede existir vulneración de la autonomía financiera local, ya que ha sido la propia Diputación quien ha acordado el sistema de financiación conectado al traspaso de los servicios.

El art. 12.1 de la Ley 5/1987 dispone que, en los supuestos de traspaso de servicios como consecuencia de la modificación de las competencias provinciales, los recursos económicos correspondientes han de consistir en un porcentaje de participación en los ingresos provinciales, calculado de acuerdo con los costes directos e indirectos del servicio transferido y con los gastos de inversión real y de mantenimiento para el funcionamiento y el desarrollo normal de los servicios, previendo la existencia de criterios de actualización automática. Esta fórmula de cálculo no es en absoluto nueva, sino todo lo contrario, pues así la recogían el art. 19 de la Ley del proceso autonómico y también la disposición transitoria primera LOFCA. Así pues, la disposición adicional primera de la Ley 15/1990 y el art. 12 de la Ley 5/1987 parten del principio de que durante el período en el que la Generalidad deba percibir un porcentaje de participación en ingresos de las Diputaciones se evita la duplicidad en la financiación de los servicios traspasados, pues si el Estado aportara directamente a la Generalidad la dotación económica que corresponde a dichos servicios traspasados, en ese caso la Generalidad y las Diputaciones procederían de mutuo acuerdo a la regularización o supresión, según corresponda, de las aportaciones establecidas (disposición adicional del Real Decreto 167/1992).

Por todo lo expuesto, la Letrada de la Generalidad de Cataluña sostiene que no se ha producido vulneración de la disposición transitoria primera LGS por parte de los preceptos legales cuestionados, ya que sólo resulta aplicable a Cataluña el supuesto regulado en su apartado 1 (traspaso de titularidad), por lo que no se vulneran los arts. 149.1.16, 142 y 157 CE.

c) Subsidiariamente, la Letrada de la Comunidad Autónoma realiza un alegato para el caso de que se considerara que las normas básicas de contraste en materia sanitaria son las recogidas en los apartados 2 y 4 de la disposición transitoria primera LGS.

Este planteamiento lo realiza por el hecho de que el Auto de promoción de la cuestión estima que las normas básicas a considerar son las que se acaban de refe-

renciar, deduciendo de ello que los preceptos objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, que instrumentan un porcentaje de participación de la Generalidad en los ingresos de las Diputaciones, vulneran el art. 149.1.16 CE al haberse cumplido ya las dos condiciones que determinan que la Generalidad financie exclusivamente con sus presupuestos los servicios sanitarios provinciales: la existencia del servicio autonómico de salud y el establecimiento de un sistema definitivo de financiación.

La Letrada autonómica se opone a este planteamiento, pues, aun si se consideraran de aplicación los apartados 2 y 4 de la disposición transitoria primera LGS, la Generalidad debería seguir obteniendo de las Diputaciones la correspondiente financiación, ya que, aunque se cumple la primera de las condiciones para que no fuera así (efectiva constitución del Servicio Catalán de Salud), no se satisface la segunda, al no haberse alcanzado un sistema definitivo de financiación de estos servicios.

En apoyo de este planteamiento, aduce que es indiscutible que la financiación de los servicios de sanidad ha sido siempre negociada y establecida separadamente del sistema de financiación general de las Comunidades Autónomas contemplado en la LOFCA y, lógicamente, ha de entenderse que la Ley general de sanidad al referirse al sistema de financiación se refiere al de la sanidad. Pero incluso aunque se entendiera que la referencia comentada alude al sistema general de financiación regulado en el art. 13 LOFCA, ni siquiera en este caso puede sostenerse que se haya alcanzado un sistema definitivo.

Según la representación procesal de la Comunidad Autónoma, el sistema general de financiación se configura a partir del principio de autonomía financiera regulado en el art. 156 CE, conforme al cual las Comunidades Autónomas gozan de dicha autonomía para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.

Complementariamente, los arts. 157 y 158 CE enumeran y regulan los recursos con los que las Comunidades Autónomas pueden contar para el cumplimiento de sus fines. En todo caso, se trata de una regulación del sistema de financiación diseñada en torno al reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas, no contemplándose la posibilidad de trasposos provenientes de los entes locales. Dentro del sistema debe prestarse especial atención a la participación ordinaria de las Comunidades Autónomas en los tributos del Estado (art. 13 LOFCA), dado el volumen de recursos que supone y que constituye la principal fuente de financiación autonómica. Se trata de una fuente financiera no finalista que se ingresa en los presupuestos de las Comunidades Autónomas para emplearse según dispongan las mismas.

La Letrada de la Generalidad analiza a continuación las diversas fases por las que ha pasado tal financiación (participación transitoria provisional, participación consolidada y participación revisada), que se ha concretado ya en el «Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el período 1987-1991» (aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986), en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 20 de enero de 1992, para el período 1992-1996 y en el «Acuerdo para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996», del mismo Consejo, de 7 de octubre de 1993.

Todo ello demuestra el carácter abierto del sistema de financiación del art. 13 LOFCA, no habiéndose llegado, en el momento presente, a una solución mínimamente definitiva.

En cuanto al sistema de financiación de la Sanidad, manifiesta la Letrada de la Generalidad que se ha con-

figurado como un sistema diferenciado del de financiación general de las Comunidades Autónomas. Es decir, existe una financiación específica destinada a cubrir los gastos de sanidad, cuya regulación se encuentra en los presupuestos generales del Estado o en los propios presupuestos de la Seguridad Social, de modo que ni la financiación estatal de los gastos sanitarios de las Diputaciones Provinciales ni la financiación de los servicios sanitarios de la Seguridad Social gestionados por las Comunidades Autónomas [arts. 79.1 b).3 y 79.1 a y b).2 LGS] han sido incluidos hasta la fecha en el sistema de financiación del art. 13 LOFCA. Por el contrario, la financiación que hasta ahora han recibido las Comunidades Autónomas de forma condicionada para atender a los gastos sanitarios se han instrumentado a través de Acuerdos expresos y diferenciados del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Para el caso de Cataluña, a quien se transfirieron los servicios sanitarios de la Seguridad Social mediante Real Decreto 1517/1981, de 23 de diciembre, el primer Acuerdo de financiación sanitaria es de 1986, con efectos retroactivos al año 1984. Mediante Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992 se creó un grupo de trabajo para el análisis, presupuestación y liquidación de los gastos de asistencia sanitaria, aprobándose las bases para la modificación del sistema de financiación vigente hasta ese momento (concretado para cada Comunidad Autónoma en el correspondiente Real Decreto de traspasos) en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 21 de septiembre de 1994. El documento aprobado pone de manifiesto que la financiación sanitaria presenta caracteres no homogéneos y tiene desde la perspectiva territorial carácter asimétrico. Finalmente, el 15 de diciembre de 1994 se firmó un Acuerdo de financiación de los servicios sanitarios transferidos a la Generalidad para el período 1994 a 1997, que en ningún caso puede considerarse definitivo.

Por todo lo expuesto, la representación procesal de la Generalidad rechaza el planteamiento del Auto de promoción, en el sentido de que, habiéndose alcanzado ya un sistema definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas, debe ser la Generalidad de Cataluña quien sufrague todos los servicios sanitarios que gestiona, incluidos los provenientes de las Diputaciones provinciales, sin aportación alguna de estas últimas.

6. Con fecha 16 de noviembre de 1995, el Abogado del Estado manifiesta que se persona en la presente cuestión de inconstitucionalidad y que se abstiene de formular alegaciones.

7. El día 20 de noviembre de 1995 comparece el Fiscal General del Estado y aduce que habiendo tenido conocimiento de que se ha admitido a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3226/95, suscitada por la misma Sección y Sala que formalizó la núm. 3225/95, y respecto de los mismos preceptos legales, procede acordar la acumulación de ambos procesos.

8. El día 24 de noviembre de 1995 se registró en el Tribunal el escrito de alegaciones de la Letrada del Parlamento de Cataluña, las cuales se sintetizan seguidamente.

a) La representación procesal del Parlamento de Cataluña examina en primer lugar la adecuación a la Ley general de sanidad de la disposición adicional primera de la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña, a fin de demostrar que no existe contradicción entre ambas Leyes y que, por tanto, no se produce vulneración del art. 149.1.16 CE.

Considera que el art. 50 y la disposición transitoria primera LGS determinan la unificación funcional de todos los servicios sanitarios existentes en la Comunidad Autó-

noma, de modo que, según el primero de tales preceptos, caben dos modalidades de unificación de dichos servicios: o bien la transferencia de centros a la Comunidad Autónoma, o bien la adscripción funcional a la misma, conservando las Administraciones territoriales la titularidad de los que les sean dependientes. Esta doble vía de integración, según la Letrada del Parlamento de Cataluña, es desconocida por el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, lo que provoca un error en la interpretación sistemática del art. 50 y de la disposición transitoria primera LGS.

En efecto, en ésta última disposición, su apartado 1 se refiere al traspaso, de los centros de las corporaciones locales a la Generalidad de Cataluña, mientras que sus apartados 2 a 5 se refieren al sistema de adscripción funcional.

Teniendo ello en cuenta, los apartados 2 y 4 de dicha disposición transitoria primera no son aplicables a las transferencias en materia de sanidad llevadas a cabo en Cataluña, como erróneamente sostiene el Auto de formalización de la cuestión, pues el Parlamento de Cataluña ha optado por la vía de la transferencia en perfecta concordancia con lo previsto en el art. 50.1 LGS, de acuerdo con la autorización contenida en la disposición transitoria sexta EAC. De este modo, dicha transferencia se regirá por los Acuerdos adoptados entre las Diputaciones y la Generalidad de Cataluña, según prescribe la disposición transitoria primera, apartado 1 LGS. Se concluye, pues, que la disposición adicional primera de la Ley 15/1990 no vulnera la Ley general de sanidad.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el apartado 4 de la disposición transitoria primera LGS puede resultar también de aplicación al sistema de transferencia, ya que encabeza su texto con la expresión «en todo caso».

Si así fuera, y puesto que ya se ha cumplido la primera de las condiciones exigidas para dar por terminado el período de financiación transitoria previsto en la disposición transitoria primera LGS, esto es, la constitución del Servicio Catalán de Salud con la entrada en vigor de la Ley 15/1990, la constitucionalidad de la disposición adicional primera de esta misma Ley dependería de si debe entenderse o no cumplida la segunda de las condiciones exigidas por la disposición transitoria primera, apartado 4 LGS, o sea, la entrada en vigor del régimen definitivo de financiación.

El Auto de planteamiento considera que dicha condición ya se ha cumplido, por lo que resulta inconstitucional el hecho de aplicar un porcentaje de participación en los ingresos de las Diputaciones catalanas.

Sin embargo, la Letrada del Parlamento de Cataluña aduce que el órgano judicial incurre en un nuevo error al entender referida la expresión «régimen definitivo de financiación» al régimen general previsto en la LOFCA, como lo prueba el hecho de que el Auto se refiera al Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los tributos del Estado prevista en el art. 13 LOFCA. Sin embargo, el «régimen definitivo de financiación» a que se refiere la Ley general de sanidad es el propio de la sanidad.

Así se desprende del hecho de que la LOFCA regula las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas pero no contiene reglas relativas a la financiación de los servicios que las corporaciones locales transfieran a las Comunidades Autónomas, que es el supuesto contemplado por la Ley general de sanidad. Además, la financiación de la sanidad siempre se ha configurado al margen del sistema de financiación incondicionada previsto en el art. 13 LOFCA. Así, la regulación específica de la financiación de los servicios sanitarios hay que buscarla en los presupuestos generales del Estado o en los presupuestos de la Seguridad Social. Concretamente, el Acuerdo 1/1986 del Consejo de Política Fiscal y Finan-

ciera, de 7 de noviembre, que aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación en desarrollo del art. 13 LOFCA, margina expresamente la financiación de la sanidad que, por lo que a Cataluña se refiere, se contiene en un Acuerdo diferenciado de febrero del mismo año.

La Letrada del Parlamento de Cataluña sostiene a continuación que el sistema de financiación de la sanidad tampoco ha alcanzado carácter definitivo, según se desprende de la lectura de los Acuerdos adoptados por el Consejo de Política fiscal y Financiera de las siguientes fechas: 20 de enero de 1992, 21 de septiembre de 1994 y 15 de diciembre de 1994, de financiación de los servicios de sanidad transferidos a la Generalidad para el período de 1994-1997.

A tenor de lo expuesto, la Letrada del Parlamento de Cataluña considera evidente que el período transitorio previsto en la disposición transitoria primera, apartado 4 LGS no puede considerarse terminado, por lo que la Ley 15/1990 no vulnera las normas básicas de la Ley general de sanidad ni, por ello, el art. 149.1.16 CE.

b) Tras ello, examina la posible vulneración de los arts. 142 y 157 CE por los preceptos cuestionados.

En cuanto a la infracción del art. 142 CE, teniendo en cuenta que el mismo proclama la suficiencia financiera (STC 179/1985), el único motivo que se podría aducir para que dicha infracción se produjera radicaría en que la contribución de las Diputaciones al coste de los servicios sanitarios traspasados provocara la insuficiencia de los recursos de éstas para atender a las funciones que el ordenamiento les confía.

Ello difícilmente puede ser así, puesto que, siendo perfectamente constitucional la reasignación competencial operada, de acuerdo con la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local (LBRL) y la Ley general de sanidad, los recursos económicos que salen de las haciendas de las Diputaciones son únicamente los destinados a cubrir el ejercicio de unas competencias que ya no prestan. Además, el principio según el cual una reasignación competencial debe conllevar una reasignación de recursos ha sido reiteradamente admitido por el Tribunal Constitucional (SSTC 32/1981 y 27/1987, entre otras). Pues bien, los preceptos cuestionados no hacen sino aplicar estos principios, en consonancia con lo que también se regula en la disposición transitoria primera, apartado 4 LGS, precepto que resultaría inconstitucional en caso de prevalecer el criterio del órgano judicial.

En cuanto a la vulneración del art. 157 CE, la deduce el órgano judicial del hecho de que los preceptos objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, al prever la participación de la Generalidad en los ingresos de las Diputaciones, crean un nuevo recurso no previsto en el art. 157 CE ni en el art. 4 LOFCA, ni tampoco en el art. 7 de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/1982, de 12 de julio, de financiación pública de Cataluña.

Para la Letrada autonómica, ello no quiere decir que dicha participación resulte inconstitucional, puesto que ni la lista de recursos del art. 157 CE ni la del art. 4 LOFCA pueden considerarse listas cerradas (STC 150/1990), ni regulan las transferencias de las Corporaciones Locales. Además, la disposición transitoria sexta, apartado 7 EAC prevé expresamente la posibilidad de traspasos de servicios de las Diputaciones a favor de la Generalidad, lo que comporta la aplicación de los criterios de financiación que les son inherentes.

Por todo ello, concluye su escrito la Letrada del Parlamento catalán sosteniendo la plena constitucionalidad de los preceptos legales objeto de este proceso.

9. El Fiscal General del Estado presenta su escrito de alegaciones el día 16 de febrero de 1996. Parte del hecho de que el órgano judicial cuestionante considera

que la transferencia de los servicios sanitarios de la Diputación a la Generalidad de Cataluña debe realizarse sin afectar a más traspaso de recursos que a la participación correspondiente a la Diputación en el fondo de aportación a la asistencia sanitaria establecida en la Ley general de presupuestos del Estado, siendo por ello inconstitucionales las normas cuestionadas en la parte en que prevén que los recursos económicos consisten en un porcentaje de la participación en los ingresos provinciales y en lo relativo al establecimiento de criterios de actualización autonómica de las dotaciones económicas.

Teniendo en cuenta lo regulado en el art. 50 y en la disposición transitoria primera LGS, preceptos básicos en materia sanitaria (art. 149.1.16 CE), el Fiscal General del Estado examina el criterio del órgano judicial de que la financiación de los servicios sanitarios provenientes de las corporaciones locales han de correr exclusivamente a cargo de la Generalidad cuando concurren dos circunstancias: la primera, que se encuentren constituidos los servicios de salud de aquélla; y la segunda, que haya entrado en vigor el régimen definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas. Presupuestos ambos que el órgano judicial considera cumplidos.

El Fiscal General del Estado comparte la efectividad de la constitución del Servicio de Salud de la Generalidad pero no hace lo propio respecto a dos aspectos de lo afirmado en el Auto de promoción de la cuestión: no resulta evidente la exclusiva carga financiera de la Comunidad Autónoma y considera, asimismo, discutible que haya entrado en vigor el régimen definitivo de financiación.

Así, en cuanto a la asunción por la Generalidad de todos los costes financieros, debe tenerse en cuenta que el apartado 3 de la disposición transitoria primera LGS matiza al apartado 2 que parte, efectivamente, de tal premisa, permitiendo acuerdos financieros entre las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales a efectos de financiación de inversiones nuevas y de conservación, mejora y sustitución de los establecimientos. A la misma idea de la cofinanciación conduce el art. 79.2 LGS.

El Fiscal General del Estado tampoco considera adecuado el criterio de que se ha alcanzado un sistema definitivo de financiación, por varias razones. En primer lugar, porque la propia Ley general de sanidad da por supuesto que no se ha producido. En segundo lugar, porque el transcurso del plazo fijado en la disposición transitoria primera LOFCA tampoco determina que se haya alcanzado tal sistema definitivo. Y en tercer lugar porque los sistemas quinquenales contenidos en las Leyes 33/1987 y 31/1991 nada indican al respecto, salvo que en la negociación habida entre las Comunidades Autónomas y el Estado se ha optado por tal sistema.

En suma, no considera el Fiscal General del Estado que se produzca vulneración del art. 149.1.16 CE.

Respecto a la infracción del art. 142 CE, el Fiscal General del Estado manifiesta que, si la norma cuestionada es una disposición que no contradice lo establecido por la legislación estatal, sí responde a razones de eficacia y necesidad y no conlleva verdaderamente una reducción de ingresos de las Diputaciones, ya que, de no haberse asumido por la Generalidad los servicios sanitarios, éstos correrían a su cargo, por lo cual no puede darse la citada vulneración.

Lo propio ocurre respecto del art. 157 CE, pues lo regulado en él no impide la previsión legal, de la propia Ley general de sanidad, de que se realicen acuerdos de cooperación económica entre las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales.

10. El 16 de septiembre de 1995 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Pre-

sidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 17 de julio de 1995, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales, en relación con la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria, por su posible contradicción con los arts. 50 y disposición transitoria primera de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad y 149.1.16, 142 y 157 CE.

11. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por un grupo de Diputados de la Diputación General de Tarragona contra el Acuerdo del Pleno de dicha corporación, de 27 de marzo de 1992, desestimatorio del recurso de reposición formulado contra el anterior acuerdo de 31 de enero de 1992, relativo al traspaso de servicios, medios y recursos en materia sanitaria a la Generalidad de Cataluña.

Concluido el procedimiento, y con suspensión del plazo para dictar Sentencia, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por providencia de 22 de julio de 1994, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común de diez días, para que alegaran lo que estimaran procedente sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad «respecto del art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de Competencias de las Diputaciones Provinciales, en relación con la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1990, de 9 de julio, de Ordenación Sanitaria de Cataluña, por su eventual contradicción, de un lado, con lo dispuesto en el art. 50 y con la disposición transitoria primera de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad -preceptos de carácter básico conforme al art. 2 de la misma Ley- en relación con los arts. 149.1.16 y 149.3 CE y, de otro lado, con lo dispuesto en los arts. 142 y 157 del Texto Constitucional».

Evacuado el trámite conferido, la representación procesal de los recurrentes y el Ministerio Fiscal estimaron pertinente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto que las representaciones letradas de la Diputación Provincial de Tarragona y de la Generalidad de Cataluña no lo consideraron procedente.

12. La Sala proponente cuestiona la constitucionalidad del art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, en relación con la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/1990, en cuanto prevén que, al asumir la Generalidad las competencias ejercidas por las Diputaciones provinciales en materia sanitaria, éstas transfieran a la Generalidad como recursos, no sólo la participación que les corresponda en el fondo de aportación a la asistencia sanitaria establecida en la Ley de presupuestos generales del Estado y las tasas y otros ingresos que genera la prestación del servicio, sino también un porcentaje de los ingresos provinciales.

Entiende la Sala que los citados preceptos pueden vulnerar el art. 149.1.16 CE («El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:...Bases y coordinación general de la sanidad»), en relación con el art. 50 y la disposición transitoria primera de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, ya que, de acuerdo con dichos preceptos -que el art. 2 de la Ley califica como básicos-, las Comunidades Autónomas han de financiar con cargo a sus presupuestos el coste efectivo de los establecimientos y servicios sanitarios adscritos, una vez que se encuentren constituidos los

Servicios de Salud de la Comunidad Autónoma y haya entrado en vigor el régimen definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas. Considera la Sala que ambas condiciones concurren en el presente supuesto, pues, de un lado, el Servicio Catalán de Salud se constituyó por la Ley del Parlamento 15/1990 y, de otro, con la Ley de presupuestos generales del Estado para el ejercicio de 1988 hay que entender acabado el régimen transitorio de financiación de las Comunidades Autónomas. Por consiguiente, la aportación suplementaria que prevén los preceptos legales cuestionados excepciona lo dispuesto en la normativa estatal básica, es decir, que corra exclusivamente a cargo de la Generalidad de Cataluña el coste de los establecimientos y servicios sanitarios provinciales transferidos después de la constitución del Servicio Catalán de Salud y de la entrada en vigor del régimen definitivo de la financiación de las Comunidades Autónomas, y con ello se infringe el art. 149.1.16 CE.

Además, entiende la Sala proponente que esa aportación suplementaria vulnera el art. 142 CE, ya que afecta a la libre disponibilidad de las corporaciones respectivas sobre sus propios recursos y, por tanto, a la autonomía financiera constitucionalmente garantizada, así como el art. 157 CE, pues constituye un recurso de la Comunidad Autónoma no previsto en el citado precepto constitucional, ni en el art. 4 LOFCA.

13. La Sección Cuarta de este Tribunal, mediante providencia de 7 de noviembre de 1995 acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3226/95, dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme al art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, al Gobierno y al Ministerio Fiscal, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. También acordó oír a las partes mencionadas para que en ese mismo plazo expusieran lo que consideraran oportuno acerca de la acumulación de esta cuestión con la núm. 3225/95. Por último, se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

14. Mediante escrito registrado el día 20 de noviembre de 1995, el Fiscal General del Estado manifiesta que concurren los requisitos establecidos en el art. 83 LOTC para acumular la presente cuestión de inconstitucionalidad a la núm. 3225/95.

15. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 22 de noviembre de 1995, indica que se persona en el procedimiento pero que no formulará alegaciones.

16. El Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito de 22 de noviembre de 1995, comunica al Tribunal que la Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones.

17. El Presidente del Senado, mediante escrito de 23 de noviembre de 1995, da por personada a la Cámara y ofrece su colaboración.

18. El día 1 de diciembre de 1995 se registra en el Tribunal el escrito de alegaciones de la Letrada de la Generalidad de Cataluña, que a continuación se resume:

a) Manifiesta la Letrada de la Generalidad que planteándose esta cuestión de inconstitucionalidad respecto de los mismos preceptos legales que la registrada con el núm. 3225/95 y sustentándose en la misma fundamentación jurídica, desea formular las mismas alegaciones que ya tiene expuestas en dicho proceso anterior,

de las cuales adjunta fotocopia, si bien añadiendo alguna información complementaria. En este sentido, las alegaciones deben tener por referencia a la Diputación de Tarragona, habiéndose seguido similares fases en la transferencia de los servicios sanitarios a la Generalidad de Cataluña en el anterior proceso respecto de la Diputación de Lleida.

Así, por Acuerdo del Pleno de la Diputación de Tarragona de 31 de enero de 1992 se acordó por mayoría aprobar la propuesta de traspaso de servicios, medios y recursos de la Diputación a la Generalidad, elaborada por la ponencia de trabajo constituida al efecto, valorando la dotación financiera anual que debería traspasar e incluyendo una fórmula matemática de actualización. Dicha propuesta resultó aprobada el 10 de febrero de 1992 por la «Comisión Mixta de traspasos de servicios y recursos de las Diputaciones a la Generalidad o a los servicios comarcales».

El Parlamento de Cataluña lo ratificó por Resolución 18/IV, lo que dio lugar al Decreto 167/1992, de 20 de julio, de traspaso de servicios, medios y recursos de las Diputaciones de Girona, Lleida y Tarragona a la Generalidad en materia sanitaria.

b) En cuanto al planteamiento del Auto según el cual la Generalidad debe financiar los servicios sanitarios que le traspase la Diputación, sin que esta última esté obligada a contribuir a tal financiación con más recursos que los relativos a la participación de la Diputación en el fondo de aportación a la asistencia sanitaria establecida en la Ley de presupuestos generales del Estado y las tasas e ingresos correspondientes por la prestación de los servicios, dado que nos encontramos en el período definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas y que ya está constituido el Servicio de Salud de la Generalidad por Ley 15/1990, la Letrada de la Generalidad, se remite a lo alegado en el procedimiento relativo a la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3225/95.

Asimismo, mediante otrosí, solicita la acumulación de la presente cuestión con la núm. 3225/95.

19. El día 11 de diciembre de 1995 se registra en el Tribunal el escrito de alegaciones de la Letrada del Parlamento de Cataluña. En dicho escrito señala que la cuestión es idéntica a la núm. 3225/95, por lo que da por reproducidas las alegaciones vertidas en este último procedimiento. Por último, considera oportuna la acumulación de la presente cuestión con la núm. 3225/95.

20. Mediante Auto de 30 de enero de 1996, el Pleno del Tribunal acuerda acumular la cuestión de inconstitucionalidad registrada con el núm. 3226/95 a la núm. 3225/95, concediendo un nuevo plazo de quince días al Fiscal General del Estado para que presente sus alegaciones.

Las alegaciones del Fiscal General del Estado en relación con los dos procedimientos acumulados son las que han quedado sintetizadas en el anterior antecedente 10.

21. El 22 de enero de 1998 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al que se acompañaba, junto con el testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 13 de octubre de 1997, en el que se acordaba plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, así como del artículo único de la Ley 26/1991, de 13 de diciembre, de transferencia de competencias de las Diputaciones provinciales a la Generalidad de Cataluña y a los Consejos Comarcales en materia de servicios y asistencia social, por posible infracción de los arts. 142 y 157 CE en relación con los arts. 44 EAC y 4 LOFCA.

22. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por un grupo de Diputados provinciales, integrantes del Grupo Socialista de la Diputación de Tarragona, contra el Decreto 147/1994, de 22 de marzo, de la Generalidad de Cataluña, de traspaso de los servicios, medios y recursos de la Diputación de Tarragona a la Administración de la Generalidad en materia de servicios y asistencia social.

Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por providencia de 17 de junio de 1997, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en término común de diez días, alegasen lo que estimaran pertinente acerca del «planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de Competencias de las Diputaciones Provinciales y artículo único de la Ley 26/1991, de 13 de diciembre, de Cataluña, por su posible contradicción, de un lado, con lo dispuesto por el art. 44 EAC (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) así como en el art. 4 LOFCA, de 22 de septiembre de 1980 (Ley Orgánica 8/1980), en virtud de lo dispuesto en el art. 28 LOTC en relación con los arts. 142 y 157 del Texto Constitucional».

Evacuado el trámite conferido, la representación procesal de los recurrentes estimó pertinente el planteamiento de la cuestión, en tanto que la Letrada de la Generalidad y el Ministerio Fiscal se opusieron al mismo.

23. En el Auto de planteamiento, el órgano judicial comienza abordando el juicio de relevancia. A este respecto señala que el Decreto impugnado en el proceso a quo acuerda el traspaso, no sólo de la participación en los impuestos del Estado destinados a asistencia social, así como las tasas y otros ingresos que produce la prestación de los servicios, sino también de una aportación suplementaria a que se refiere el art. 4 del Decreto, siguiendo lo prevenido en el art. 12 de la Ley 5/1987. Por lo tanto, resulta evidente la incidencia de este precepto en la resolución del pleito.

En lo concerniente al fondo del asunto, subraya la Sala que dicha aportación económica -cifrada en una participación en los ingresos corrientes provinciales- halla su amparo en el art. 12.1 de la Ley catalana 5/1987, según el cual «en los supuestos de traspasos de servicios como consecuencia de la modificación de las competencias provinciales, los recursos económicos correspondientes han de constituir un porcentaje de participación en los ingresos provinciales, calculado de acuerdo con los costes directos e indirectos del servicio transferido y con los gastos de inversión real y mantenimiento para el funcionamiento y desarrollo normal de los servicios...». Pues bien, aun admitiendo, obviamente, que la redistribución de funciones y competencias provinciales comporte a su vez la redistribución de la «parte correspondiente de los recursos provinciales» (STC 32/1981), sostiene el órgano judicial que ello no autoriza a efectuar una detracción indiscriminada mediante un porcentaje de participación en los ingresos provinciales independientemente del origen de los ingresos, y, por tanto, sin consideración a su posible vinculación a la competencia cuya titularidad se modifica. En fin, prosigue el Auto de planteamiento, únicamente los recursos ligados a la competencia cuya titularidad se transfiere -tasas, subvenciones o ingresos de Derecho Privado percibidos por la prestación del servicio- podrían transferirse al nuevo titular.

Así pues, el porcentaje de participación en los ingresos provinciales al que alude el art. 12 de la Ley 5/1987 constituye un nuevo recurso no previsto ni en el art. 157 CE, ni en el art. 4 LOFCA, ni tampoco en el art.

44 EAC. Además, tales aportaciones obligatorias afectan a la libre disponibilidad de las provincias sobre sus propios recursos, alterando el régimen financiero provincial que es expresión de su garantía institucional, como lo es también la potestad incondicional de los entes locales de aprobar sus propios presupuestos, los cuales han de verse afectados al cumplimiento de las funciones y competencias propias en los términos del art. 142 CE.

24. Mediante providencia de 18 de febrero de 1998, la Sección Segunda acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 268/98, dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme al art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de Cataluña y al Fiscal General del Estado a fin de que, en el plazo de quince días, pudieran formular las alegaciones que consideraran pertinentes. Igualmente, se acordó publicar la incoación de la cuestión de inconstitucionalidad en el «Boletín Oficial del Estado».

25. El día 6 de marzo de 1998 se registra en el Tribunal un escrito del Presidente del Senado en el que se da por personada a la Cámara en el procedimiento y ofrecida su colaboración.

26. El Abogado del Estado comparece en el procedimiento el día 10 de marzo de 1998 y manifiesta que se abstiene de formular alegaciones.

27. Mediante escrito registrado el día 11 de marzo de 1998, la Letrada de la Generalidad de Cataluña se persona en el procedimiento, en la representación que ostenta, y formula las alegaciones que, sintéticamente, se resumen a continuación.

a) La Letrada de la Generalidad comienza su alegato aduciendo que la cuestión de inconstitucionalidad se plantea tan sólo en relación con el art. 12 de la Ley 5/1987, que es una norma dictada por el Parlamento de Cataluña en la que se pretenden establecer las pautas generales del régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales de Cataluña y regular de forma homogénea el traspaso de las competencias de aquéllas a esta última en el marco de lo previsto en el Estatuto de Cataluña y en la Ley reguladora de las bases de régimen local. Concretamente, el art. 12 ahora cuestionado se refiere al régimen financiero que debe aplicarse con ocasión de dichos traspasos.

El órgano judicial cuestionante considera que el sistema de financiación implicado supone una detracción indiscriminada de los recursos provinciales, pues sólo los recursos ligados a la competencia cuya titularidad se transfiere, entendiéndose por tales las tasas, las subvenciones o los ingresos de Derecho privado percibidos por la prestación del servicio, podrán ser objeto de transferencia, pues son los únicos que respetan los límites irreductibles de la garantía institucional local. De acuerdo con este planteamiento, las aportaciones obligatorias de las corporaciones locales sobre sus propios recursos afectan a su autonomía financiera constitucionalmente garantizada y son un recurso nuevo para la Comunidad Autónoma, no previsto en el art. 157 CE, ni en el art. 4 LOFCA, ni en el art. 44 EAC.

b) Resulta difícil sostener, en opinión de la representación procesal de la Generalidad, que se haya vulnerado la autonomía de la Diputación, puesto que ha sido ella misma quien ha elaborado y aprobado en su órgano plenario y en la Comisión mixta de transferencias lo que después sería el Decreto de traspaso de asistencia y servicios sociales, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo único de la Ley 26/1991. De modo que han sido las propuestas de los órganos plenarios de las Diputaciones las que han sido trasladadas a los Decretos de traspasos finalmente aprobados, esta-

bleciendo en cada caso cuáles habían de ser los bienes que debían corresponder a los servicios que dejaban de prestarse por aquéllas, de forma que los recursos subsistentes les permitieran seguir prestando los servicios que aún les corresponden.

c) Mantener que hay infracción del art. 157 CE por el hecho de que el Decreto 147/1994 contemple unos recursos que no figuran en dicho precepto constitucional ni en el art. 44 EAC ni tampoco en el art. 4 LOFCA supone desconocer el contenido de la disposición transitoria sexta, apartado 7, del propio EAC, que prevé expresamente la posibilidad de que se lleven a cabo traspasos de servicios de las Diputaciones a la Generalidad. De hecho, el art. 12 de la Ley 5/1987 no hace sino desarrollar dicha disposición transitoria sexta. Esta última disposición está en conexión con lo regulado, a su vez, en la disposición transitoria tercera del propio EAC, que regula la financiación de los servicios traspasados a la Generalidad, en este caso por el Estado. Ambos tipos de transferencia se rigen por el mismo principio: asegurar a la Generalidad el coste efectivo del nuevo servicio asumido.

El Auto de promoción de la cuestión parte de un entendimiento separado e independiente de la transferencia en materia de asistencia y servicios sociales y del régimen jurídico aplicable a los recursos económicos que han de dotar las competencias transferidas. En el caso que nos ocupa ha sido a través de la Ley 26/1991, de 13 de diciembre, como la Generalidad y los Consejos Comarcales han asumido ope legis las competencias sobre los servicios sociales de las Diputaciones, en ejercicio de sus atribuciones competenciales sobre servicios y asistencia sociales y sobre régimen local reconocidas en el art. 9.8 y 25 EAC.

En este contexto, debe insistirse en la relación existente entre competencia asumida y medios financieros necesarios para su ejercicio. El art. 12 de la Ley 5/1987 no hace más que prever este supuesto y proporcionar una solución transitoria para hacer posible la continuidad en la prestación del servicio. El traspaso en materia de asistencia y servicios sociales no puede acompañarse con el mantenimiento por la Diputación correspondiente de los recursos económicos que tenía cuando ejercía dichas competencias, con la posibilidad subsiguiente de ampliar con ellos las partidas correspondientes a las restantes.

En este sentido, ya la STC 32/1981 declaró en su fundamento jurídico 3 la licitud de traspasar la financiación correspondiente en los casos en que las Comunidades Autónomas pluriprovinciales asumieran competencias ejercidas hasta entonces por las provincias. Doctrina confirmada después por la STC 27/1987, que recayó en relación con la Ley valenciana de coordinación de las Diputaciones provinciales, al igual que se ha hecho con ocasión de las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas (SSTC 25/1983, 45/1985 y 209/1990, entre otras).

El art. 12 de la Ley 5/1987 se sitúa en esta orientación, estableciendo una participación financiera de la Generalidad en los ingresos provinciales que se calcula de acuerdo con los costes directos e indirectos del servicio transferido y con los gastos de inversión real y de mantenimiento normal de los servicios. Esta forma de cálculo no es en absoluto nueva. Ya se preveía en el art. 19 de la Ley del proceso autonómico y en la disposición transitoria primera LOFCA. El informe económico de la Dirección General de Administración Local de la Generalidad, aportado como prueba en el proceso a quo, resalta que no se han tomado en consideración los gastos de nueva inversión vinculados a los servicios traspasados y que se han descontado las tasas y otros ingresos afectados directamente por dicho traspaso, lo que demuestra la neutralidad financiera del sistema

empleado. También debe tenerse en cuenta que ninguna de las Administraciones implicadas, ni tampoco el Estado, ha presentado recurso de inconstitucionalidad al respecto.

En conclusión, la Letrada de la Generalidad considera que el art. 12 de la Ley 5/1987 no vulnera los arts. 142 y 157 CE, sino que contribuye al principio de autonomía financiera de las Comarcas y de las Diputaciones de acuerdo con fórmulas habituales en la financiación de los traspasos entre Administraciones.

28. El día 12 de marzo de 1998, el Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones, en el que comienza indicando que la Sala de lo Contencioso-Administrativo no cuestiona el traspaso de competencias sino de los recursos económicos correspondientes, como consecuencia de las previsiones de las normas cuestionadas. La Sala cifra dichos recursos en el 11'82684 por 100 de los ingresos corrientes provinciales, considerando que se trata de un recurso no previsto en el art. 157 CE, ni en el art. 4 LOFCA, ni tampoco en el art. 44 EAC, lo que conllevaría la vulneración del art. 157 CE. Desde otra perspectiva, la Sala también considera que las referidas previsiones financieras del precepto legal cuestionado suponen una alteración del régimen financiero provincial y, en consecuencia, una contradicción del art. 142 CE.

Tras este planteamiento de partida, el Fiscal General del Estado considera que el art. 142 CE establece realmente dos principios: el de suficiencia financiera de las corporaciones locales y el de los canales de financiación de las mismas, que se concretan en los tributos propios, de un lado, y en la participación en los del Estado y en los de las Comunidades Autónomas, de otro. De acuerdo con todo ello, la apreciación de la inconstitucionalidad denunciada por infracción del art. 142 CE exigiría que, una vez realizada la transferencia de servicios y recursos en materia de asistencia social de la Diputación Provincial de Tarragona a los Consejos Comarcales o a la Generalidad, se apreciara de modo efectivo que los recursos económicos transferidos no se limitan a las cantidades presupuestadas inicialmente por la Diputación para cubrir este servicio, sino que suponen una cantidad mayor que determina una reducción real de ingresos. Pues bien, no consta acreditado a lo largo del proceso contencioso-administrativo ningún estudio económico que permita cuantificar dichos extremos.

Sobre la infracción del art. 157 CE, el Fiscal General del Estado aduce que dicho precepto constitucional, aunque regula los recursos financieros de las Comunidades Autónomas, no imposibilita los acuerdos de cooperación económica entre las mismas y las Corporaciones Locales, pues prevé las fórmulas de cooperación financiera entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por lo que tampoco se alcanza la conclusión de que tal vulneración constitucional se produzca.

En conclusión, el Fiscal General del Estado no aprecia que los arts. 12 de la Ley 5/1987 y único de la Ley 36/1991 sean contrarios a los arts. 142 y 157 CE.

29. El día 16 de marzo de 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica al Tribunal que dicha Cámara ni se persona en el procedimiento ni formulará alegaciones.

30. El Letrado del Parlamento de Cataluña presenta en el Registro General del Tribunal, el día 17 de marzo de 1998, sus alegaciones que se pueden resumir en las siguientes:

a) Comienza su alegato indicando la necesidad de que se examinen las competencias de la Generalidad de Cataluña que están implicadas. Así, en lo relativo a «asuntos sociales», el art. 9.25 EAC le otorga competencia exclusiva. En materia de «régimen local» la com-

petencia autonómica es concurrente con la estatal, pues el art. 9.8 EAC le permite legislar sin perjuicio de lo establecido en el art. 149.1.18 CE. Dicha legislación básica se encuentra recogida en la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, cuyo art. 36 dispone que las competencias de las Diputaciones provinciales serán aquéllas que les atribuyan las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas y, en todo caso, las de cooperación jurídica, económica y técnica con los municipios. En el marco de esta legislación básica el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las Diputaciones provinciales, en cuyo art. 4 se prevé que las leyes de Cataluña deben distribuir las competencias de las Diputaciones entre la Generalidad y las Comarcas, respetando las competencias de las Diputaciones antes aludidas.

De otro lado, la disposición transitoria sexta, apartado 7 EAC establece la posible transferencia de servicios de las Diputaciones a la Generalidad. A propósito de esta transferencia de competencias, la STC 32/1981 ya determinó que la previsión del traspaso no podía deslindarse de las dotaciones económicas necesarias para el ejercicio de las competencias autonómicas transferidas. De acuerdo con ello, los arts. 5 y 12 de la Ley 5/1987 prevén el traspaso de recursos financieros a la Generalidad cuando se produzca la transferencia de servicios. De conformidad con el marco legal y jurisprudencial descrito, el Parlamento de Cataluña ha aprobado un nuevo régimen jurídico de los servicios sociales en Cataluña, contenido en las Leyes 26/1985 y 26/1991. En concreto, el artículo único de la Ley 26/1991, objeto de esta cuestión de inconstitucionalidad, se limita a establecer que la transferencia de los servicios sociales de las Diputaciones provinciales a la Generalidad irá acompañada de los recursos financieros correspondientes, según las previsiones ya examinadas de los arts. 5 y 12 de la Ley catalana 5/1987.

b) En cuanto a la posible vulneración del art. 142 CE por los artículos cuestionados, el Letrado del Parlamento de Cataluña indica que la STC 179/1985, FJ 3, declara que el citado precepto constitucional se refiere al principio de suficiencia financiera vinculado a las funciones atribuidas a las Corporaciones Locales.

Por tanto, en la medida en que las Leyes 5/1987 y 26/1991 han modificado las competencias de las Diputaciones provinciales en materia de servicios sociales, deben también modificarse los recursos financieros de que aquéllas disponen. Si el traspaso realizado no fuere acompañado de la correspondiente dotación económica, la Diputación acrecentaría injustificadamente sus ingresos, agravando la situación de la Generalidad y de los Consejos Comarcales con una carga económica injusta que redundaría en una peor prestación del servicio o en una mayor presión fiscal. Por el contrario, la correlación entre traspaso de servicios y de la financiación pertinente determina que no exista infracción del art. 142 CE.

En cuanto a la vulneración del art. 157 CE por el hecho de que las normas cuestionadas contemplen unos recursos financieros a favor de la Generalidad que no están regulados en el citado precepto constitucional ni en el art. 44 EAC, ni en el art. 4 LOFCA, se aduce que los recursos recogidos en ellos no son listas cerradas, máxime después de la doctrina contenida en la STC 150/1990. Además, estos recursos financieros no están regulados en los preceptos citados porque los mismos no contemplan los traspasos provenientes de los Entes Locales, sino que deben hacerlo las leyes sectoriales, como es el caso.

Asimismo, la disposición transitoria sexta, apartado 7 EAC prevé el traspaso de servicios a la Generalidad, aspecto que requiere un desarrollo adecuado, que es precisamente lo que efectúa el art. 12 de la Ley 5/1987,

que realiza una transposición de la fórmula establecida en la disposición transitoria tercera, apartado 2 EAC para la financiación de los traspasos realizados por el Estado a la Generalidad, fórmula que resulta asimismo avalada por el art. 19 de la Ley del proceso autonómico o por la disposición transitoria primera LOFCA.

Por todo ello, se descarta también la vulneración del art. 157 CE.

31. El 5 de agosto de 1998 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 21 de mayo de 1998, en el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, así como del artículo único de la Ley 26/1991, de 13 de diciembre, por posible infracción de los arts. 142 y 157 CE en relación con el art. 44 EAC y el art. 4 LOFCA.

32. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por un grupo de Diputados provinciales, integrantes del Grupo Socialista de la Diputación Provincial de Girona, contra el Decreto 57/1994, del Gobierno de la Generalidad, de 8 de febrero, sobre el traspaso de los servicios, medios y recursos de las Diputaciones de Girona y Lleida a la Administración de la Generalidad, en materia de servicios y asistencia social.

Concluso el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por providencia de 15 de octubre de 1997, acordó oír a las partes y al Ministerio fiscal para que, en término común de diez días, alegasen lo que estimaran pertinente acerca del «planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 12 de la Ley del Parlamento de Catalunya 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de competencias de las Diputaciones Provinciales y artículo único de la Ley 26/1991, de 13 de diciembre, de Catalunya, por su posible contradicción, de un lado, con lo dispuesto por el art. 44 EAC (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) así como en el art. 4 LOFCA, de 22 de septiembre de 1980 (Ley 8/1980), en virtud de lo dispuesto en el art. 28.1 LOTC en relación con los arts. 142 y 157 del Texto Constitucional».

Evacuado el trámite conferido, la representación procesal de los recurrentes estimó pertinente el planteamiento de la cuestión, en tanto que la Letrada de la Generalidad, la representación de la Diputación de Girona y el Fiscal se opusieron al mismo.

33. En el Auto de planteamiento, el órgano judicial comienza abordando el juicio de relevancia, esto es, la justificación de que la decisión que deba adoptarse en el proceso a quo depende de la validez de la norma cuestionada, que en este caso es el art. 12 de la Ley 5/1987, en relación con el artículo único de la Ley 26/1991. A este respecto, señala que el Decreto 57/1994 acuerda el traspaso de servicios, medios y recursos de las Diputaciones de Girona y Lleida a la Generalidad en materia de servicios y de asistencia social, lo que supone la aplicación de los preceptos recién citados y, por tanto, la consecuencia combatida por la actora, a saber, que se traspase la aportación suplementaria a que se refiere el art. 4 del Decreto. De acuerdo con esta disposición, la Diputación de Girona transferirá anualmente a la Generalidad una aportación económica para la financiación de los servicios transferidos, siguiendo lo dispuesto en el art. 12 de la Ley 5/1987, por lo que resulta evidente la incidencia del mismo en la resolución del pleito.

En lo que concierne al fondo del asunto, el órgano judicial apunta en primer término que la debatida transferencia lleva consigo, además de las tasas e ingresos afectos a la prestación de los servicios, una aportación económica destinada a la financiación de éstos que se cifra en una participación de los ingresos corrientes provinciales del 11,1881 por 100, según el art. 4.1 del Decreto, que se toma como base para los años sucesivos. Transferencia de recursos económicos que se fundamenta en el art. 12.1 de la Ley catalana 5/1987, según el cual «en los supuestos de traspasos de servicios como consecuencia de la modificación de las competencias provinciales, los recursos económicos correspondientes han de constituir un porcentaje de participación en los ingresos provinciales, calculado de acuerdo con los costes directos e indirectos del servicio transferido y con los gastos de inversión real y mantenimiento para el funcionamiento y desarrollo normal de los servicios».

Pues bien, aun admitiendo, obviamente, que la redistribución de funciones y competencias provinciales comporte a su vez la redistribución de la «parte correspondiente de los recursos provinciales» (STC 32/1981), sostiene el órgano judicial que ello no autoriza a efectuar una detracción indiscriminada mediante un porcentaje de participación en los ingresos provinciales independientemente del origen de los ingresos y, por tanto, sin consideración a su posible vinculación a la competencia cuya titularidad se modifica. En fin, prosigue el Auto de planteamiento, tan sólo los recursos ligados a la competencia cuya titularidad se transfiere —tasas, subvenciones o ingresos de Derecho privado percibidos por la prestación del servicio— podrían transferirse al nuevo titular, al ser los únicos que respetan los límites del núcleo irreductible de la garantía institucional local. Las aportaciones obligatorias de los presupuestos municipales o provinciales afectan a la libre disponibilidad de las corporaciones respectivas sobre sus propios recursos y, por ello, a la autonomía financiera constitucionalmente garantizada, por lo que no son un mecanismo aceptable de redistribución de recursos. Este es el caso del porcentaje de participación creado en el art. 12 de la Ley 5/1987, el cual constituye, además, un nuevo recurso no previsto ni en el art. 157 CE ni en el art. 4 LOFCA ni tampoco en el art. 44 EAC.

Podría, no obstante, alegarse que la transferencia de recursos provinciales a la Generalidad, correlativa a la de las competencias, amén de ser un principio lógico en el orden administrativo, resultaría obligada por el mandato de eficacia, racionalidad económica y contención del gasto público que imponen los arts. 31.1 y 103 CE, o que es de aplicación el art. 19 de la Ley del proceso autonómico, según el cual el coste efectivo de los servicios transferidos estará formado para cada servicio y Comunidad Autónoma por la suma de los correspondientes costes directos, indirectos y gastos de inversión que correspondan. Pero, sin embargo, parece evidente que no pueden prevalecer estas exigencias a costa de la alteración del régimen financiero provincial, que es expresión de su garantía institucional, como lo es también la potestad incondicional de los entes locales de aprobar sus propios presupuestos.

34. Mediante providencia de la Sección Cuarta de 15 de septiembre de 1998, se acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3.671/98, dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de la Generalidad de Cataluña, al Gobierno de la Nación y al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de quince días, pudieran formular las alegaciones que consideraran convenientes, oyendo a las partes mencionadas en cuanto a su acumulación a la núm. 268/98 y

publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado».

35. El 1 de octubre de 1998, el Abogado del Estado comparece en el procedimiento y manifiesta que no formulará alegaciones.

36. El día 1 de octubre de 1998 se registra en el Tribunal un escrito del Presidente del Senado mediante el cual tiene por personada a esta Cámara y por ofrecida su colaboración.

37. En escrito registrado el día 3 de octubre de 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica al Tribunal que dicha Cámara no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones.

38. El Fiscal General del Estado comparece en el procedimiento mediante escrito registrado en este Tribunal el 13 de octubre de 1998, en el que señala que la presente cuestión es idéntica a la registrada con el núm. 268/98, en la que se personó y formuló alegaciones interesando la desestimación, dándolas aquí por reproducidas.

Sobre la acumulación de esta cuestión a la núm. 268/98, por lo expuesto, manifiesta su conformidad.

39. Mediante escrito registrado el 15 de octubre de 1999 la Letrada de la Generalidad de Cataluña comparece en el procedimiento y formula alegaciones que son sustancialmente idénticas a las formuladas en relación con la cuestión de inconstitucionalidad núm. 268/98, recogidas en el antecedente 27.

Asimismo, manifiesta que procede la acumulación de esta cuestión a las que se tramitan con los núms. 268/98 y 3.730/98.

40. El día 20 de octubre de 1998, la Letrada del Parlamento de Cataluña presenta su escrito de alegaciones. En dicho escrito señala que esta cuestión de inconstitucionalidad coincide sustancialmente con la núm. 268/98 y parcialmente con las registradas con los núms. 3225/95, 3226/95 y 3864/95, dando por reproducidas, por razones de economía procesal, las alegaciones correspondientes.

Aduce, no obstante, que con posterioridad se ha dictado la STC 109/1998 que, según dicha representación, abona las tesis expuestas por el Parlamento de Cataluña en relación a la supuesta vulneración de los arts. 142 y 157 CE y 44 EAC por parte del art. 12 de la Ley 5/1987 y por el artículo único de la Ley 26/1991.

En cuanto a la acumulación de esta cuestión con las numeradas como 3225/95, 3226/95, 3864/95 y 268/98, manifiesta su conformidad.

41. El 10 de agosto de 1998 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal un escrito del Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, el Auto de la referida Sala de 21 de mayo de 1998, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales, así como del artículo único de la Ley 26/1991, de 13 de diciembre, por posible infracción de los arts. 142 y 157 CE, en relación con el art. 44 EAC y el art. 4 LOFCA.

42. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo interpuesto por un grupo de Diputados Provinciales, integrantes del Grupo Socialista de la Diputación Provincial de Lleida, contra el Decreto 57/1994 del Gobierno de la Generalidad, de 8 de febrero, sobre el traspaso de los servicios, medios y recursos de las

Diputaciones de Girona y Lleida a la Administración de la Generalidad, en materia de servicios y asistencia social.

Concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar Sentencia, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, por providencia de 27 de octubre de 1997, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en término común de diez días, alegasen lo que estimaran pertinente acerca del «planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de Régimen Provisional de Competencias de las Diputaciones Provinciales y artículo único de la Ley 26/1991, de 13 de diciembre, de Cataluña, por su posible contradicción, de un lado, con lo dispuesto por el art. 44 EAC (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre) así como en el art. 4 LOFCA, de 22 de septiembre de 1980 (Ley 8/1980), en virtud de lo dispuesto en el art. 28.1 LOTC en relación con los arts. 142 y 157 del Texto constitucional».

Evacuado el trámite conferido, la representación procesal de los recurrentes estimó pertinente el planteamiento de la cuestión, en tanto que la Letrada de la Generalidad, la representación de la Diputación de Lleida y el Fiscal se opusieron al mismo.

43. En el Auto de planteamiento, el órgano judicial realiza un planteamiento en todo coincidente con el expuesto en el antecedente núm. 33, al que procede remitirse.

44. La Sección Tercera, por providencia de 15 de septiembre de 1998, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3730/98, dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de Cataluña, al Gobierno de la Nación y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran formular alegaciones. También se acordó oír a las partes para que expusieran su opinión sobre la acumulación de esta cuestión a la núm. 268/98 y publicar la incoación de la cuestión en los Boletines Oficial del Estado y de la Generalidad de Cataluña.

45. El día 1 de octubre de 1998, el Abogado del Estado presenta escrito mediante el cual comparece en el proceso y manifiesta que no formulará alegaciones.

46. El día 1 de octubre de 1998 se registra en el Tribunal un escrito del Presidente del Senado mediante el cual da por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración.

47. Mediante escrito de 3 de octubre de 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados comunica al Tribunal que no se persona en el procedimiento ni formula alegaciones.

48. En escrito registrado el 13 de octubre de 1998, el Fiscal General del Estado manifiesta que la presente cuestión de inconstitucionalidad guarda plena identidad con la registrada con el núm. 268/98, en la que ya se pronunció, interesando la desestimación, dando por reproducido lo allí aducido.

En cuanto a la acumulación de la cuestión con la núm. 268/98, manifiesta su conformidad.

49. Mediante escrito registrado el día 15 de octubre de 1998 la Letrada de la Generalidad de Cataluña comparece en el procedimiento y formula alegaciones que son, sustancialmente, similares a las aducidas en relación con la cuestión de inconstitucionalidad núm. 268/98, recogidas en el antecedente núm. 27.

Sobre la acumulación de esta cuestión a las cuestiones núms. 268/98 y 3671/98, manifiesta su procedencia.

50. La Letrada del Parlamento de Cataluña presenta su escrito de alegaciones el día 20 de octubre de 1998. En el mismo señala que, puesto que la presente cuestión coincide con las que corresponden a los núms. 268/98 y 3671/98, y también parcialmente con las registradas con los núms. 3225/95, 3226/95 y 3864/95, en las que es parte el Parlamento de Cataluña, se dan por reproducidas las alegaciones formuladas en estos procesos, en aras a una mayor economía procesal.

También considera oportuna la acumulación de esta cuestión con las numeradas como 3225/95, 3226/95, 3864/95, 268/98 y 3671/98, por concurrir los requisitos pertinentes para ello.

51. Por providencia de 23 de marzo de 1999, la Sección Primera acuerda oír al Fiscal General del Estado y a la representación procesal del Gobierno de Cataluña para que aleguen sobre la acumulación de las cuestiones de inconstitucionalidad núms. 268/98, 3671/98 y 3730/98 a las ya acumuladas núms. 3225/95 y 3226/95.

52. El Fiscal General del Estado, mediante escrito de 14 de abril de 1999, manifiesta su conformidad con la acumulación referenciada.

53. La Letrada del Gobierno de la Generalidad, a través de escrito registrado el día 16 de abril de 1999, manifiesta, asimismo, su opinión favorable a dicha acumulación.

54. Mediante Auto de 13 de octubre de 1999 el Pleno del Tribunal acuerda acumular las cuestiones de inconstitucionalidad registradas con los núms. 268/98, 3671/98 y 3730/98 a las ya acumuladas y registradas con los núms. 3225/95 y 3226/95. La cuestión de inconstitucionalidad núm. 3.864/95 no se acumuló pese a interesarse por la Letrada del Parlamento de Cataluña.

55. Por Acuerdo del Presidente de fecha 27 de noviembre de 2002, de conformidad con lo dispuesto en el art. 80 LOTC, en relación con el art. 206 de la LOPJ, se designó nuevo Ponente al Magistrado don Pablo García Manzano en sustitución de la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, al haber quedado en minoría la posición mantenida por dicha Magistrada.

56. Por providencia de 23 de marzo de 200, se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 25 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 3225/95, 3226/95, 268/98, 3671/98 y 3730/98 tienen todas ellas como objeto el art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, si bien las dos primeras conectan la posible inconstitucionalidad de dicho artículo a lo regulado en la disposición adicional primera de la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria, mientras que las tres cuestiones restantes lo ponen en conexión con el artículo único de la Ley 26/1991, de 13 de diciembre, de transferencia de competencias de las Diputaciones provinciales a la Generalidad y a los Consejos comarcales en materia de servicios y asistencia social.

Así pues, al margen de la posible inconstitucionalidad, por conexión, de los preceptos contenidos en las normas sobre ordenación sanitaria y sobre servicios de asistencia social, el núcleo de las cinco cuestiones de inconstitucionalidad se dirige contra el mencionado art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987. Además, todas las cuestiones suscitadas, se refieren a la posible inconstitucionalidad por contravención de los arts. 142

y 157 CE, sin perjuicio de que las promovidas en 1995 plantean, asimismo, la posible vulneración del art. 149.1.16 CE en relación con el art. 50 y la disposición transitoria primera de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad (en adelante LGS).

2. Conviene señalar, ante todo, que el cuestionado art. 12 de la Ley catalana 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, se inserta en la legislación del Parlamento de Cataluña, en materia de organización territorial, en cuya virtud se procede a una reordenación de las competencias de las Diputaciones provinciales de su territorio, para redistribuirlas entre la Administración de la Generalidad y las Comarcas, según dispone el art. 4.1 de la mencionada Ley. Se trata, por otra parte, de una transferencia plena de tales competencias provinciales, en tanto que lo transferido es la titularidad de las mismas, sin reserva alguna de su gestión a favor del ente provincial transferente, que queda así por completo desapoderado de las competencias propias que venía ejerciendo en determinados sectores de la acción social y, por lo que ahora concierne, en las materias de sanidad y de servicios y asistencia social.

Esta operación de transferencia plena de competencias se articula normativamente en dos fases sucesivas, como ponen de relieve los arts. 4 y 5 de la mencionada Ley 5/1987. Así, en primer término, el Parlamento de Cataluña ha de emanar sendas leyes sectoriales para efectuar la redistribución competencial, que encuentran el límite expreso, según dispone el art. 4.1 de la Ley 5/1987, del respeto al núcleo esencial de la autonomía provincial, sin que pueda afectar «las competencias de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica que corresponden a las Diputaciones provinciales». Una vez promulgadas las referidas leyes autonómicas determinantes de la concreta transferencia, y por virtud de las cuales se procede a modificar el régimen de titularidad de las competencias del ente provincial, se pasa a una segunda fase o momento, cual es el denominado traspaso de servicios, que se articula y hace efectivo por un órgano *ad hoc*, tal como la llamada Comisión Mixta (compuesta por representantes de la Generalidad, de las Diputaciones catalanas y de los Consejos comarcales, según el Decreto 72/1990), quien efectúa la propuesta de traspaso tanto de los medios personales y materiales afectos al servicio como de los correspondientes recursos económicos.

El procedimiento del traspaso culmina, a tenor del art. 5 de la tan citada Ley 5/1987, con la emanación de sendos Decretos por el Gobierno de la Generalidad, mediante los que aprueba la propuesta de la Comisión Mixta.

Pues bien, en el marco normativo que se deja sucintamente descrito, y en los procesos contencioso-administrativos en que se impugna, por un grupo de diputados provinciales, el resultado o concreción del traspaso de servicios, en lo concerniente a la aportación económica impuesta a las Diputaciones provinciales, para financiar el traspaso de servicios en las dos materias aquí concernidas, sanidad de un lado, y asistencia y servicios sociales por otro, en dicho marco normativo, repetimos, es en el que se incardina el planteamiento de la duda de constitucionalidad de la Sala proponente, que tiene como objeto el citado art. 12 de la Ley 5/1987, puesto en relación con las Leyes catalanas que habilitaron la transferencia competencial y consiguiente traspaso de servicios y recursos conforme a dicho precepto, y en el ámbito competencial de las dos materias o sectores señalados, a saber: disposición adicional primera de la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña, por lo que respecta a las competencias que venían desempeñando los entes provinciales en

materia sanitaria, y el artículo único de la Ley 26/1991 de 13 de diciembre, de transferencia de competencias de las Diputaciones provinciales a la Generalidad de Cataluña y a los Consejos comarcales en materia de servicios y asistencia social, ámbito competencial que también venía siendo desempeñado por las Diputaciones provinciales catalanas.

3. Descendiendo al más concreto nivel de la aportación económica exigida por la Generalidad a las Diputaciones provinciales de Girona, Lleida y Tarragona, por los traspasos de servicios tanto en materia de sanidad como en la de servicios y asistencia social, en virtud y al amparo del cuestionado art. 12 de la Ley autonómica 5/1987, conviene precisar, por referencia a los Decretos del Gobierno de la Generalidad que concretaron el porcentaje de participación en los ingresos provinciales, que: a) Por lo que atañe a los servicios traspasados a la Generalidad en materia sanitaria, el Decreto 167/1992, de 20 de julio, fija en su art. 4 los siguientes porcentajes de participación en los ingresos corrientes provinciales de las Diputaciones: Diputación de Girona el 13,2275 por 100, Diputación de Lleida el 3,5880 por 100 y Diputación de Tarragona el 6,3859 por 100; y b) En lo relativo al traspaso en materia de servicios y asistencia social y para las Diputaciones provinciales de Girona y Lleida, el Decreto de la Generalidad 57/1994, de 8 de febrero, establece en su art. 4 los siguientes porcentajes de participación: para la Diputación de Girona el 11,11881 por 100, y para la de Lleida el 7,9372 por 100, porcentajes éstos, como también ocurre en el traspaso de la sanidad, que se halla sujeto a una actualización automática conforme a los criterios y mecanismos previstos en el apartado 2 del art. 4 de los mencionados Decretos. Finalmente, por Decreto 147/1994, de 22 de marzo, y también en su art. 4, se fijó el porcentaje de participación en los ingresos de la Diputación de Tarragona en una cifra del 11,82684 por 100, sujeta a la referida actualización.

Pues bien, cabalmente es la exigencia de tal aportación económica, como inherente a los mencionados traspasos de servicios, impuesta por el art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987 a las Diputaciones provinciales, y que se hace consistir en un porcentaje de participación en los ingresos de estas corporaciones, detráido de éstos en favor de la Generalidad de Cataluña, el que determina el planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad que nos traslada la Sala proponente, duda de constitucionalidad que los Autos de planteamiento fundan esencialmente en la infracción de los arts. 142 y 157 de la Constitución, y que, por lo que se refiere al traspaso en materia sanitaria, también se hace descansar en la contradicción con la legislación estatal básica (Ley 14/1986, general de sanidad, en su art. 50 y disposición transitoria primera), imputándose la eventual inconstitucionalidad al mencionado art. 12 de la Ley 5/1987, en relación con la disposición adicional primera de la Ley 15/1990 de ordenación sanitaria y con el artículo único de la Ley 26/1991, sobre traspaso en materia de servicios y asistencia social, normas todas ellas emanadas del Parlamento de Cataluña, en cuanto los preceptos cuestionados de las dos últimas leyes se remiten al tan citado art. 12 de la Ley catalana 5/1987, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales.

4. Conviene precisar con mayor concreción el ámbito de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas, así como la posición de las partes personadas, en torno al mismo.

Conforme entiende la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, la redistribución de funciones y competencias provin-

ciales no autoriza «sin más una detracción indiscriminada, un porcentaje de participación en los ingresos provinciales que se establece independientemente del origen de esos ingresos, y, por tanto, sin consideración a su posible vinculación a la competencia cuya titularidad se modifica». Las aportaciones o transferencias de los presupuestos provinciales previstas en el art. 12 de la Ley 5/1987 -se señala también en todos los Autos de planteamiento- «afectan a la libre disponibilidad de las Corporaciones respectivas sobre sus propios recursos y, por tanto, a la autonomía financiera constitucionalmente garantizada, por lo que no son un mecanismo aceptable de redistribución de recursos». Asimismo, la Sala cuestionante se limita a poner de manifiesto que el precepto establece un recurso no previsto ni en el bloque de la constitucionalidad, concretamente, no se encuentra enumerado en el art. 157 CE, ni en el art. 4 de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), ni en la Ley del Parlamento catalán 10/1982, de 12 de julio, de finanzas públicas de Cataluña.

Con fundamento en el razonamiento descrito, la Sala extrae la conclusión de que la norma cuestionada vulnera el art. 142 CE, precepto en virtud del cual, las «Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas», así como el art. 157 CE, que enumera los recursos de las Comunidades Autónomas. Basta, sin embargo, la mera lectura del indicado razonamiento para concluir que, pese a que la Sala proponente únicamente se refiere expresamente al art. 142 CE, también considera que el art. 12 de la Ley 5/1987, además del principio de suficiencia financiera que establece dicho precepto, contradice la autonomía local que garantiza el art. 137 CE, concretamente, en su manifestación de «libre disponibilidad» que tendrían las entidades locales —en este caso, las Diputaciones— sobre sus propios recursos.

5. Desde un punto de vista de su delimitación negativa, debemos advertir que la Sala proponente no cuestiona, quedando así al margen del debate, la procedencia ni el contenido de las transferencias competenciales desde las Diputaciones provinciales a la Generalidad y, en su caso, a los Consejos comarcales, ni la duda atañe al traspaso de servicios en cuanto el mismo comporta el de los medios personales y materiales afectos al servicio traspasado. Tampoco se cuestiona, pues los demandantes en el proceso administrativo *a quo* no lo controvierten, que el traspaso en materia sanitaria deba incluir, respecto de los recursos económicos transferidos a la Generalidad, tanto las tasas y precios públicos exigibles por la prestación de servicios como la participación de las Diputaciones catalanas en los ingresos del Estado, en cuanto partidas presupuestarias afectadas a la financiación de la sanidad (el denominado «Fondo de aportación a la asistencia sanitaria»). En rigor, lo que constituye núcleo esencial y común a todas las cuestiones suscitadas es que, tanto en los traspasos de servicios en materia de sanidad como en los producidos en materia de servicios y asistencia social, la financiación de éstos a cargo de las Diputaciones, y una vez asumida la competencia plena (titularidad y gestión) por la Generalidad, consista en la percepción por ésta de una aportación económica suplementaria que se fija en un porcentaje de participación en los ingresos corrientes de las Diputaciones provinciales de Cataluña. Es este porcentaje, y el modo y alcance en que es fijado e impuesto a las corporaciones provinciales por el art. 12 de la Ley 5/1987, en el que se asienta la duda de constitucionalidad que la Sala proponente nos traslada, con fundamento en la posible contradicción de este precepto con los artículos 142 CE (suficiencia financiera de la hacienda provincial) y 157 CE (determinación taxativa de los recursos de las Comunidades Autónomas).

Por lo que se refiere al traspaso de servicios en materia sanitaria, los Autos que plantean las dos primeras cuestiones de inconstitucionalidad (y que han dado lugar a los procesos seguidos bajo los núms. 3225/95 y 3226/95), añaden al indicado núcleo esencial y común otra vulneración constitucional que se incardina en una perspectiva competencial, por entender la Sala proponente que en dicho ámbito de la sanidad, la exigencia del porcentaje a que se refiere el cuestionado art. 12, contraviene también determinaciones básicas contenidas en una Ley estatal, como es la Ley general de sanidad (Ley 14/1986, de 25 de abril), que limita la financiación de las corporaciones locales, respecto de los centros y servicios transferidos por éstas a los servicios de salud autonómicos, a lo señalado por preceptos básicos de dicha Ley, tales como el art. 50 y su disposición transitoria primera, competencia básica que habría sido desconocida por el Parlamento de Cataluña al disponer, en el tan citado art. 12 de la Ley 5/1987, una financiación con diverso alcance de la fijada por dichos preceptos estatales básicos, contravieniendo así el reparto competencial establecido en materia de sanidad por el art. 149.1.16 CE, con la consiguiente vulneración de este precepto.

6. Pues bien, acerca de las dudas de constitucionalidad así planteadas, las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de Cataluña rechazan que se hayan producido las infracciones constitucionales denunciadas. A su juicio, son varias las razones que impiden estimar que la norma impugnada vulnera el art. 142 CE: en primer lugar, porque la transferencia periódica de los ingresos corrientes provinciales que establece el art. 12 de la Ley 5/1987 se lleva a cabo con la participación de las propias Diputaciones; en segundo lugar, porque, pese a la citada transferencia, las Diputaciones seguirán gozando de medios suficientes para desarrollar las competencias de su titularidad; en tercer lugar porque, de no adoptarse la medida prevista en el precepto cuestionado, se produciría un aumento injustificado de los ingresos del ente provincial contrario al principio de suficiencia financiera; y, por último, porque, traspasándose los servicios sociales a las comarcas, si no se trasladara al mismo tiempo a éstas los recursos necesarios para gestionarlos se vulneraría el principio de suficiencia financiera que, en cuanto entes locales, les resulta también aplicable, sobre todo teniendo en cuenta «que se trata de entes marginados en sus fuentes de financiación por parte de la Ley de haciendas locales».

Por lo que respecta a la alegada vulneración del art. 157 CE, son dos los argumentos que llevan a las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de Cataluña a negar su vulneración: en primer término, porque, a su juicio, el art. 157 CE no debe ser interpretado de modo cerrado y exhaustivo, especialmente por cuanto atiende a las relaciones financieras entre las haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas, sin considerar las que puedan establecerse entre las haciendas de estas últimas y las de las corporaciones locales; y, en segundo lugar, porque no puede desconocerse que las normas del Estatuto de Autonomía también han de ser tenidas en consideración y, en tal sentido, la disposición transitoria sexta, apartado 7, del mismo, prevé la transferencia de servicios de las Diputaciones provinciales catalanas a la Generalidad, que, como en cualquier transferencia de esta naturaleza, debe ir acompañada de los recursos financieros necesarios para la prestación del servicio correspondiente.

El Fiscal General del Estado también rechaza que el art. 12 de la Ley 5/1987 vulnere los arts. 142 y 157, ambos de la Constitución. La suficiencia financiera de las Diputaciones catalanas garantizada en el primero de ellos quedaría indemne porque, a su juicio, el precepto

cuestionado «no supone una auténtica disminución de ingresos de las Diputaciones» dado que, de no asumirse por la Generalidad, «las Diputaciones tendrían que hacer frente en todo caso a dichos gastos». Tampoco vulneraría el precepto cuestionado el art. 157 CE porque lo regulado en el mismo no se opone a que las Comunidades Autónomas y otros entes territoriales alcancen acuerdos de cooperación económica, «previando incluso el precepto constitucional la regulación de las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado».

7. Antes de abordar lo que consideramos núcleo esencial, común a todas las cuestiones de inconstitucionalidad, debemos analizar el específico fundamento que, respecto de las competencias transferidas a la Generalidad de Cataluña en materia sanitaria y de atención socio-sanitaria, se contiene en los dos Autos de planteamiento que han dado lugar a las cuestiones núms. 3225/95 y 3226/95, cual es el de la transgresión competencial que se reprocha al art. 12 de la Ley 5/1987 por contravenir este precepto, en tesis de la Sala proponente, normación calificada como básica, como es la contenida en la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, lo que determina la inconstitucionalidad de aquel por vulneración del art. 149.1.16 CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las bases y coordinación general de la sanidad interior.

En efecto, la Sala proponente, con invocación del art. 50 y la disposición transitoria primera de la mencionada Ley general de sanidad, entiende que a la entrada en vigor de la Ley catalana de ordenación sanitaria 15/1990 (que remite en cuanto al régimen de financiación a lo prevenido en la Ley de Cataluña 5/1987 y, concretamente, al art. 12 de esta norma autonómica), ya se habían producido dos premisas o condiciones, a saber: la constitución del Servicio Catalán de la Salud por virtud de lo establecido en dicha Ley 15/1990, con la consiguiente adscripción funcional a aquél de los centros, establecimientos y servicios otrora competencia de las Diputaciones provinciales, y la definitiva configuración del régimen de financiación de las Comunidades Autónomas. De ello infiere la Sala cuestionante que, conforme a lo prevenido por la disposición transitoria primera, apartado 2, LGS (norma básica a tenor del art. 2.1 de la misma LGS), la financiación de los servicios sanitarios ya adscritos al Servicio Catalán de la Salud debía correr exclusivamente a cargo de los presupuestos de la Generalidad de Cataluña, por lo que la exigencia del porcentaje de participación controvertido venía a contradecir la normativa básica de la Ley general de sanidad, con la consiguiente vulneración de la regla competencial contenida en el art. 149.1.16 CE.

Este planteamiento, que atiende a la vertiente competencial expuesta, es rechazado en sus alegaciones por el Parlamento de Cataluña y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad.

Así, frente a lo que señalan los mencionados Autos de planteamiento de las cuestiones, no resultarían aplicables el art. 50.2 y los apartados 2 y 4 de la disposición transitoria primera LGS, dado que dichas normas se refieren a los supuestos en los que se ha producido una adscripción funcional de los centros, establecimientos y servicios sanitarios, siendo así que, conforme a la Ley del Parlamento catalán 15/1990, en Cataluña no se ha llevado a cabo una adscripción funcional *ex lege* de los centros de salud de las Diputaciones al Servicio Catalán de la Salud sino una transferencia total de la titularidad de los mismos fruto del acuerdo entre la Comunidad Autónoma y las corporaciones locales. No obstante, aunque se llegase a la conclusión de que los citados preceptos de la Ley general de sanidad son aplicables a los supuestos de transferencia de titularidad de los servi-

cios, aquellos no habrían resultado infringidos por el art. 12 de la Ley 5/1987, dado que, de acuerdo con el apartado 4 de la disposición transitoria primera LGS, las corporaciones locales contribuirán «en todo caso» a la financiación de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas «hasta tanto entre en vigor el régimen definitivo de financiación» de las mismas, y ni el régimen de financiación de las Comunidades Autónomas en general ni el de la sanidad en particular pueden calificarse aún como definitivos. En realidad, en opinión de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña, el precepto cuestionado no haría otra cosa que atender al mandato de la Ley básica estatal contenido en los arts. 78 y 79.2 LGS, en cuya virtud las corporaciones locales deben consignar en sus presupuestos las partidas precisas para financiar los servicios sanitarios cuya competencia ha sido asumida por las Comunidades Autónomas.

El Fiscal General del Estado coincide básicamente con las apreciaciones de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña. A su juicio, en efecto, el art. 12 de la Ley 5/1987 tiene cobertura en el art. 79.2 LGS (precepto que, según el Ministerio público, en virtud del art. 50 de la misma Ley, hay que entender que regula la transferencia de «la gestión y responsabilidad» de los centros más que la titularidad de los mismos) y en el apartado 3 de la disposición transitoria primera LGS (con fundamento en la cual las Diputaciones han adoptado acuerdos voluntarios de asignación de un porcentaje de sus ingresos a la financiación de los servicios sanitarios transferidos). No obstante, en el supuesto de que, tal y como mantienen los Autos de planteamiento de las cuestiones, se entendiera aplicable el apartado 4 de dicha disposición transitoria, considera que ésta no habría resultado incumplida por el precepto cuestionado, dado que todavía no ha entrado en vigor el régimen definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas.

8. Pues bien, no podemos compartir en este extremo la fundamentación de los Autos de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad. En efecto, sin perjuicio de admitir que las bases sobre la sanidad interior son competencia exclusiva del Estado, en virtud del art. 149.1.16 CE, y que las competencias sanitarias de Cataluña, como las de las demás Comunidades Autónomas, deben desarrollarse con arreglo a la normativa básica estatal en la materia (constituida por la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad), lo que ahora debemos dilucidar es si la transferencia forzosa de recursos, en los términos del art. 12 de la Ley de Cataluña 5/1987, contraviene determinados preceptos básicos de la mencionada Ley estatal, y para ello debemos establecer, como premisa de partida, que el presupuesto de hecho del precepto autonómico cuestionado es diverso del de las normas básicas estatales invocadas por la Sala proponente, a saber: artículo 50 y disposición transitoria primera de la mencionada Ley general de sanidad.

En efecto, como ponen de manifiesto en sus alegaciones tanto el Parlamento como la Generalidad, mientras que el presupuesto de hecho del citado art. 12 es «el traspaso de servicios como consecuencia de la modificación de las competencias provinciales», esto es, como hemos subrayado, la transferencia plena de las competencias provinciales en materia sanitaria, sin embargo, el art. 50 y la disposición transitoria primera de la Ley general de sanidad se refieren a supuestos de adscripción funcional de centros, establecimientos y servicios sanitarios de las corporaciones locales a la Comunidad Autónoma. Así se desprende claramente del art. 50.2 LGS, según el cual, a la entrada en vigor de la Ley, cada Administración territorial podrá mantener la titularidad de los centros y establecimientos dependientes de la misma, «aunque, en todo caso, con adscripción funcional

al Servicio de Salud de cada Comunidad Autónoma». Y la misma conclusión se obtiene de la mera lectura de la disposición transitoria primera, no sólo porque el apartado 2 señala que la adscripción funcional a que se refiere el citado art. 50.2 «se producirá en la misma fecha en que queden constituidos los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas», instando desde el cual éstas «financiarán con sus propios presupuestos el coste efectivo de los establecimientos y servicios que queden adscritos a sus Servicios de Salud», sino también porque su apartado 4 prevé que «las Corporaciones Locales contribuirán a la financiación de los Servicios de Salud» de las Comunidades Autónomas, pero únicamente «para la financiación de los establecimientos adscritos funcionalmente a dichos servicios».

En realidad, pues, el art. 12 de la Ley 5/1987 no se integra en legislación dictada en desarrollo ni del art. 50.2 y la disposición transitoria primera de la Ley general de sanidad, ni de ningún otro precepto de esta Ley, dado que, como se infiere de la propia Ley catalana 15/1990, de ordenación sanitaria, la transferencia de los servicios sanitarios de las Diputaciones catalanas a la Generalidad no se ha producido en desarrollo de las bases establecidas en la Ley general de sanidad sino que, por el contrario, en este punto, para dichas corporaciones provinciales, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha establecido un régimen específico de transferencias, a diferencia de lo que acontece con las transferencias sanitarias de otras corporaciones locales (municipios y comarcas) que sí se sujetan a lo previsto en la disposición transitoria primera LGS.

Así se advierte por lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley 15/1990, de ordenación sanitaria de Cataluña. En ella se fija un plazo de dos años desde su entrada en vigor, a fin de que los establecimientos y servicios sanitarios que venían gestionando las corporaciones locales se integren (caso de transferencia plena o de titularidad), o bien se adscriban (caso en que se mantenga la titularidad del servicio en manos del ente local) al Servicio Catalán de la Salud, es decir, a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Y tal integración o adscripción se producirá mediante la suscripción de los correspondientes convenios entre las corporaciones locales y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad en los que, entre otras determinaciones, se deberá prever «las aportaciones de la Corporación local a la financiación de los servicios y establecimientos de que se trate». Pues bien, de este régimen de traspaso de servicios sanitarios, que se materializa o hace efectivo mediante la indicada fórmula convencional (respondiendo a lo prevenido por la disposición transitoria primera, 1, de la Ley general de sanidad: las corporaciones locales titulares de servicios y establecimientos sanitarios «establecerán de mutuo acuerdo con los Gobiernos de las Comunidades Autónomas un proceso de transferencia de los mismos»), de este régimen, decimos, se desvincula expresamente a las Diputaciones provinciales de Cataluña —«a excepción de las Diputaciones»—, pues para estas corporaciones provinciales la transferencia a la Generalidad, —que en todo caso es siempre plena o de titularidad según hemos dicho—, de sus establecimientos y servicios sanitarios, trae causa de un régimen específico o singular derivado en su origen de la reordenación competencial contenida en la Ley catalana 5/1987, que ni ha sido impugnado ni es objeto del presente proceso constitucional. El ámbito normativo en que se inserta la transferencia de competencias sanitarias de las Diputaciones catalanas a la Generalidad no es, por tanto, como revela la disposición transitoria primera de la Ley 15/1990, el mismo ni asimilable al del resto de las corporaciones locales de Cataluña (municipios y comarcas) que sigue las pautas establecidas por la Ley general de sanidad.

Viene a corroborar esta dualidad de regímenes jurídicos de las transferencias competenciales sanitarias el que, a la hora de regular la adscripción de los servicios y establecimientos sanitarios de los entes locales al Servicio Catalán de Salud, en el que se integran o adscriben, se distinga y contraponga entre «normas de transferencia» de una parte y «convenios suscritos a dichos efectos» de otra. Así, ocurre por lo que respecta a los recursos que configuran el mencionado Servicio (art. 5 de la citada Ley 15/1990), y a los bienes y derechos que se le adscriben (art. 50.1 de la referida Ley autonómica). Por ello, en concordancia con la excepción contenida en la disposición transitoria primera de la Ley catalana de ordenación sanitaria (Ley 15/1990), las Diputaciones provinciales de Cataluña traspasan sus servicios y establecimientos sanitarios a la Generalidad en virtud y por mandato de «norma de transferencia» (tal como la contenida en los arts. 4 y 5 de la Ley 5/1987, sobre régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, y la disposición adicional primera de la Ley 15/1990, de ordenación sanitaria de Cataluña), a diferencia del resto de las corporaciones locales de Cataluña que han de efectuar dicho traspaso en virtud y mediante los correspondientes convenios que, de mutuo acuerdo, suscriban con la Generalidad de Cataluña.

Hemos, pues, de concluir que no cabe entender, a diferencia de lo argumentado por la Sala proponente, que la aportación económica impuesta a las Diputaciones provinciales de Cataluña por el art. 12 de la Ley 5/1987, vulnera la regla competencial del art. 149.1.16 CE, por oponerse a determinaciones o preceptos básicos de la Ley general de sanidad. Por ello, debemos ya pronunciarnos sobre la constitucionalidad de dicho precepto, desde la sustancial y común perspectiva que nos trasladan los Autos de planteamiento.

9. Procede, pues, abordar el que constituye núcleo común a todas las cuestiones de inconstitucionalidad, que no es otro sino el determinar si el precepto cuestionado vulnera los artículos 142 y 157 de la Constitución, en cuanto el porcentaje de participación en los ingresos provinciales contradice la exigencia constitucional de suficiencia financiera de las haciendas locales y no encuentra, de otra parte, acogida en la enumeración de recursos de la hacienda autonómica contenida en el segundo de los citados preceptos constitucionales.

Para ello es presupuesto indispensable de nuestro análisis precisar el significado y alcance del mencionado art. 12 de la Ley de Cataluña 5/1987. Este precepto dispone literalmente:

«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 según los costes directos e indirectos del servicio transferido y según los datos 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.»

Pues bien, el presupuesto de hecho del transcrito precepto está constituido por el traspaso a la Comunidad Autónoma de Cataluña de servicios públicos que en un primer momento eran competencia de las Diputaciones provinciales y que éstas venían ejerciendo conforme a la atribución competencial contenida en el art. 36.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LBRL),

ámbito competencial actualmente ampliado por la reciente Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, al incorporar, en el apartado d) del citado precepto, la competencia de las Diputaciones para la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial. Que el presupuesto de hecho del precepto cuestionado es la transferencia de la titularidad de la competencia sobre servicios se deriva, en primer lugar, de los propios términos de la Ley 5/1987, concretamente, de los arts. 4.2 (que alude a la modificación por Ley del «régimen de titularidad de las competencias de las Diputaciones provinciales») y del propio art. 12 cuestionado (que se refiere literalmente a «traspasos de servicios como consecuencia de la modificación de las competencias provinciales»).

Para estos supuestos el precepto cuestionado prevé que el traspaso de los servicios de que se trate llevará aparejado la transferencia de recursos económicos destinados a su financiación. La norma cuestionada no se refiere a la transferencia de «los medios personales y materiales afectos al servicio» a los que alude el art. 4.2 de la Ley 5/1987 ni a las tasas, precios públicos o ingresos de Derecho privado exigibles por la prestación de los servicios transferidos; tampoco a las transferencias de las partidas asignadas para financiar los servicios públicos en los presupuestos de las Diputaciones del ejercicio en que se produce el traspaso de los mismos. Claramente, en fin, tampoco alude a los fondos que el Estado pudiera afectar a la financiación de los servicios públicos traspasados, como era el caso del Fondo de aportación a la asistencia sanitaria.

Por el contrario, el art. 12 de la Ley 5/1987 establece un recurso que se determina en todo caso en función de un porcentaje de participación en los ingresos de las provincias. A este respecto, conviene precisar que, aunque, ciertamente, existe un acuerdo de las Diputaciones catalanas sobre el *quantum* de la transferencia de recursos a la Generalidad, frente a lo que sostiene la representación procesal de ésta, la citada transferencia de recursos de las provincias se produce con independencia de la voluntad de las mismas. En efecto, aunque conforme al art. 5 de la Ley 5/1987, el traspaso de los citados recursos deberá ser adoptado por unanimidad por una «Comisión Mixta integrada por representantes de la Generalidad y de las cuatro Diputaciones catalanas» en determinado plazo, el apartado 2 de dicho precepto especifica que en el supuesto de que no se adoptara dicho acuerdo, el «Gobierno de la Generalidad formulará la correspondiente propuesta» y la «elevará al Parlamento de Cataluña para que éste determine los servicios a transferir», debiendo después el Gobierno de la Generalidad aprobar «el Decreto de transferencia de conformidad con la decisión parlamentaria».

Como hemos señalado, el precepto cuestionado hace referencia a una participación en ingresos de las provincias. Se trataría, pues, de un recurso que no tendría carácter extraordinario -esto es, no consistiría en una cantidad que se transfiere de una sola vez en el ejercicio en el que se traspasa el servicio-, sino que, por el contrario, pasaría a constituir un ingreso ordinario de la Comunidad Autónoma. Este carácter ordinario del recurso se desprende, no sólo del último inciso del apartado 1 del precepto cuestionado -que ordena el establecimiento de «mecanismos o criterios de actualización automática de las dotaciones económicas»-, sino también del apartado segundo del mismo, que prevé esta transferencia periódica de fondos provinciales «hasta que la legislación sobre ingresos de los Entes locales establezca las fórmulas adecuadas de financiación». Que el recurso financiero impuesto por el art. 12 de la Ley 5/1987 tiene horizonte temporal indefinido viene corroborado por los Decretos de la Generalidad que disponen el tras-

paso de los servicios, medios y recursos de las Diputaciones catalanas a la Comunidad Autónoma en materia sanitaria y de servicios y asistencia social (Decretos 167/1992, de 20 de julio; 57/1994, de 8 de febrero; y 147/1994, de 22 de marzo), en cuya disposición adicional única se prevé que en el supuesto de que el Estado aporte directamente a la Generalidad la dotación económica correspondiente a los servicios traspasados, se procederá de mutuo acuerdo entre la Generalidad y las Diputaciones «a la regularización o supresión, en su caso», de la participación en los ingresos corrientes provinciales establecida en el art. 12 de la Ley 5/1987.

La norma cuestionada, en definitiva, para todos aquellos supuestos en los que la Comunidad Autónoma catalana asume la competencia de un servicio público de titularidad de las Diputaciones provinciales, prevé expresamente una transferencia de fondos de dichas corporaciones para financiar los citados servicios. Desde la perspectiva de la Comunidad Autónoma, dicha transferencia supone un recurso financiero, esto es, un recurso ordinario (la Ley prevé el establecimiento de «mecanismos o criterios de actualización automática»), con vocación de permanencia («hasta que la legislación sobre ingresos de los Entes locales establezca las fórmulas adecuadas de financiación»), y que tiene como finalidad sufragar gastos públicos (la financiación de los servicios traspasados). Por lo que concierne a las Diputaciones provinciales, sin embargo, la medida prevista en el precepto impugnado supone la detracción periódica de sus ingresos presupuestarios de una determinada cantidad («un porcentaje de participación en los ingresos provinciales»), para financiar unos servicios públicos que ya no son de su titularidad, dotación económica que, como hemos dicho, deberá actualizarse cada ejercicio y se calculará en función de los costes directos e indirectos de unos servicios públicos que la entidad local ya ha transferido.

10. Centrado así el debate, debemos comenzar recordando la doctrina que sobre los principios de autonomía local y suficiencia financiera ha sentado este Tribunal.

A este respecto, nuestro análisis debe partir necesariamente de la autonomía de que gozan los entes locales en general y las provincias en particular. Por lo que a esta últimas respecta, señalamos tempranamente en la STC 32/1981, de 28 de julio, que los «arts. 137 y 141 de nuestra Constitución contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial, pues la provincia no es sólo circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2), entidad titular de la iniciativa para la constitución de Comunidades Autónomas (art. 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (art. 141.1), sino también, y muy precisamente, 'entidad local' (art. 141.1) que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (art. 137). Así lo confirma con claridad el art. 5.4 del Estatuto de Cataluña al afirmar expresamente el carácter de la provincia como entidad local» (FJ 3).

Conforme hemos venido señalando, esa autonomía de que gozan los entes locales, en lo que al ámbito económico se refiere, tiene claramente dos aspectos: la vertiente de los ingresos y la de los gastos. Por lo que a la primera de ellas respecta, en virtud del art. 142 CE, la autonomía local presupone la existencia de «medios suficientes» para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las corporaciones locales. Los Autos de planteamiento de las cuestiones achacan al art. 12 de la Ley 5/1987 la vulneración de la «autonomía financiera» que la Constitución garantizaría a las provincias. Sin embargo, como acertadamente advierte el Letrado de la Generalidad, el citado art. 142 CE, al señalar que las «Haciendas locales deberán disponer de los medios

suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las Corporaciones respectivas», no «garantiza a las Corporaciones locales autonomía económico-financiera en el sentido de que dispongan de medios propios -patrimoniales y tributarios- suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios» (STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 7; en el mismo sentido, SSTC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3, y 166/1998, de 15 de julio, FJ 10).

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 reconocida» 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).

Ciertamente, también señalamos en la misma STC 109/1998, que «bajo el prisma de los arts. 137 y 142 CE, el ámbito sobre el que se proyecta la autonomía de gasto provincial no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno», dado que, en relación con la autonomía local -aquí en su concreta vertiente económica-, «lo que la Constitución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente». De donde inferimos que la autonomía en el ámbito económico, y, concretamente, en la vertiente del gasto, de la que gozan los entes locales «puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas», pero siempre -es importante subrayarlo- que dicha restricción se lleve a cabo «dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad» (FJ 10).

11. Una vez analizado el contenido y significado de la transferencia forzosa de fondos establecida por el cuestionado art. 12 de la Ley 5/1987, y expuesta la doctrina constitucional en relación con el principio de autonomía local en su vertiente financiera, nos hallamos en condiciones de abordar el análisis del núcleo esencial y común a las diversas cuestiones de inconstitucionalidad objeto de este proceso constitucional, que no es otro sino determinar si el mencionado precepto de la Ley autonómica vulnera o no el artículo 142, en relación con el artículo 137, ambos de la Constitución.

Hemos de tener en cuenta que el precepto cuestionado impone a las Diputaciones provinciales catalanas, al llevar a cabo el traspaso a la Generalidad de Cataluña de los servicios que, en virtud de competencias propias, venían desarrollando estas corporaciones locales (como eran la atención sanitaria y los servicios de asistencia social), una detracción de fondos a favor de la Generalidad, consistente en un porcentaje sobre los ingresos corrientes de dichas Diputaciones, destinado a costear o financiar aquellos servicios, que ya ha asumido el ente autonómico como de su plena titularidad y, por tanto, con entera responsabilidad sobre la gestión de los mismos.

Pues bien, ello pone de manifiesto que la citada detracción forzosa de fondos provinciales no sólo limita directamente la plena disponibilidad de sus ingresos,

mermándolos, por parte de las Diputaciones provinciales catalanas para «el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas» (art. 142 CE), sino que, al imponer a las citadas corporaciones provinciales la transferencia anual de un porcentaje actualizable de sus ingresos a favor de la Comunidad Autónoma, condiciona, al mismo tiempo, indirectamente, la capacidad de aquéllas de decidir libremente sobre el destino de sus recursos o ingresos.

Ha de afirmarse que, como señalamos en la STC 109/1998, de 21 de mayo, las limitaciones o condicionamientos a la disponibilidad de los ingresos o a la libre decisión sobre el destino de los gastos de las Diputaciones no vulneran la autonomía local, en su vertiente económica, siempre y cuando dichas limitaciones estén autorizadas por el bloque de la constitucionalidad. En tal sentido, es claro que la obligación impuesta a las Diputaciones catalanas de financiar con sus ingresos corrientes servicios inherentes a competencias cuya titularidad plena han traspasado a la Comunidad Autónoma, establecida por el art. 12 de la Ley 5/1987, constituye una medida que no está comprendida en el bloque de la constitucionalidad, toda vez que el artículo 142 CE vincula, en principio, la suficiencia de ingresos de las haciendas locales al ejercicio, por los correspondientes entes locales, de las funciones o competencias legalmente atribuidas y, por otra parte, los preceptos del mencionado bloque de constitucionalidad, reguladores de los recursos de las Comunidades Autónomas, no permiten a éstas el establecimiento, como recurso propio ordinario, de una participación en los ingresos corrientes de las Diputaciones provinciales.

Así, por lo que concierne a la vinculación entre la capacidad de gasto de los entes locales y el ejercicio de las funciones legalmente atribuidas a las correspondientes corporaciones, que, como regla, establece el mencionado artículo 142 CE, debemos recordar ahora la doctrina de este Tribunal en relación con las Comunidades Autónomas. En efecto, en la STC 14/1989, de 26 de enero, ya dijimos que, si bien la autonomía financiera de que gozan dichos entes «garantiza la plena disposición de medios financieros, ello no supone que esa potestad de gasto permita a las Comunidades Autónomas financiar o subvencionar cualquier clase de actividad, sino tan sólo aquellas sobre las cuales tengan competencias» (FJ 2). En la misma línea, en la STC 13/1992, de 6 de febrero, pusimos de manifiesto que, mientras que «el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE), no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE)», de manera que «el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera (de gasto, en este caso), asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del capítulo III del título I) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su presupuesto en la acción social o económica», no sucede igual «con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas que se vincula al desarrollo y ejecución de las competencias que, de acuerdo con la Constitución, le atribuyan los respectivos Estatutos y las Leyes (art. 156.1 CE y art. 1.1 de la LOFCA)» (FJ 7). Y, en fin, en la STC 95/2001, de 5 de abril, hemos vuelto a reiterar -con cita de los dos pronunciamientos anteriores- que la potestad de gasto autonómica «no podrá aplicarse sino a actividades en relación con las que, por razón de la materia, se ostenten competencias» (FJ 3).

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 compe-

tencias», 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.

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.

12. Hasta aquí hemos considerado la inconstitucionalidad del cuestionado art. 12 desde una dimensión, como la expuesta, relativa a la incidencia de la detracción que tal precepto impone respecto de los ingresos o fuentes de financiación de las Diputaciones provinciales, concluyendo que la misma contraviene, por limitar indebidamente la suficiencia financiera de las haciendas provinciales, el art. 142 CE, que proclama este mandato dirigido a garantizar, en el ámbito económico, la autonomía provincial, constitucionalmente garantizada en el art. 137 de la Constitución.

Conviene ahora, dado el planteamiento que en los Autos de la Sala proponente se formula, analizar no tanto si resulta también vulnerado el art. 157 CE, en sí mismo considerado, sino si este precepto constitucional que contiene, en su apartado 1, la enumeración de los recursos financieros de las Comunidades Autónomas, suministra también apoyo o razón que justifique, desde la perspectiva de la hacienda de la Generalidad, como destinataria o beneficiaria del porcentaje controvertido, la declaración de inconstitucionalidad del art. 12 por la no acomodación al referido art. 142 CE, en este aspecto que pudiéramos calificar de subjetivo, en cuanto habilitante al ente autonómico para exigir la transferencia de fondos provinciales.

En efecto, los Autos de planteamiento aducen que el art. 12 de la Ley 5/1987 vulnera, asimismo, los arts. 157 CE y 4 LOFCA, dado que en ninguno de estos preceptos, integrantes del bloque de la constitucionalidad, aparece enunciado, como recurso o ingreso de las Comunidades Autónomas, el configurado en dicho art. 12 como «porcentaje de participación en los ingresos provinciales». A ello oponen la Generalidad y el Parlamento de Cataluña en sus alegaciones dos argumentos, a saber: a) que el mencionado art. 157 CE no agota los posibles recursos financieros de las Comunidades Autónomas; y b) que la falta de expresa previsión del recurso controvertido no implica vicio alguno de inconstitucionalidad, por cuanto la transferencia de fondos desde las Diputaciones catalanas a la Generalidad se halla prevista en la disposición transitoria sexta, apartado 7, del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

Para centrar la cuestión, conviene reparar en que el problema no radica en determinar si el art. 157 CE, el art. 4 LOFCA y el art. 44 EAC contienen una enumeración exhaustiva o cerrada, o bien por el contrario meramente enunciativa o abierta, respecto de los recursos que integran la hacienda de la Generalidad de Cataluña, en cuanto constituyen su soporte financiero, sino, más sencillamente, si la Generalidad puede establecer un recurso financiero ordinario, como el previsto en el cuestionado art. 12, que, no hallándose expresamente previsto en la Constitución ni en el bloque de la constitucionalidad, nutra las arcas de la Comunidad Autónoma mediante una transferencia forzosa de los ingresos previstos en los presupuestos de otra hacienda territorial, como son las haciendas provinciales de las Diputaciones catalanas. Y es que, en efecto, en la medida en que cualquier transferencia de recursos de una hacienda territorial a otra, impuesta unilateralmente por una de ellas, implica una alteración de los ingresos o recursos financieros de la hacienda propia del ente territorial al que se impone la transferencia de fondos, incidiendo así en el instrumento indispensable para el ejercicio de sus competencias propias o, lo que es igual, en el ámbito de su autonomía, hemos de considerar que dicha transferencia forzosa de recursos, como fuente de financiación, debe encontrar expresa habilitación en el bloque de la constitucionalidad, es decir, en los preceptos antes reseñados.

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.

A la anterior conclusión no cabe oponer eficazmente, como alegan las representaciones procesales de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña, que tal omisión es jurídicamente irrelevante, toda vez que a su juicio la cuestionada transferencia de fondos encuentra respaldo en la previsión de la disposición transitoria sexta, apartado 7, EAC. Pues la transferencia de competencias y servicios aquí debatida no tiene su origen en la referida norma estatutaria, ni responde a las características que configuran las transferencias o delegaciones en ella previstas, tales como el carácter meramente potestativo para las corporaciones provinciales, así como el modo no generalizado y referido tan solo a determinados servicios requeridos de un planeamiento coordinado, cuya

gestión y ejecución, por otra parte, puede retener la Diputación transferente o delegante. Ha de añadirse que dicha disposición transitoria tampoco prevé expresamente una concreta financiación a cargo de las Diputaciones cuando éstas ejerciten la facultad de transferir concretos servicios a la Generalidad de Cataluña.

13. La constitucionalidad del precepto cuestionado, por entender que el art. 12 de la Ley 5/1987 no supone menoscabo ni quebrantamiento alguno de la suficiencia financiera de las Diputaciones provinciales catalanas, de tal modo que dicho precepto no contradice el art. 142 CE, es defendida por la representación procesal del Gobierno de la Generalidad desde diversas perspectivas argumentales, cuyo análisis resulta insoslayable para reafirmarnos en la inconstitucionalidad que ya hemos apreciado.

Aduce, en primer término la Generalidad de Cataluña que, en la medida en que la transferencia de fondos se ha producido en todos los casos por acuerdo plenario de las correspondientes Diputaciones provinciales, ha de descartarse que se haya vulnerado la autonomía provincial de dichos entes. Mas esta tesis, que desplaza al plano de la voluntariedad de las aportaciones económicas y, por ello, a un ámbito convencional, la exigencia de la cuestionada participación, no puede compartirse. En efecto, además de que, como ya hemos señalado, conforme a lo dispuesto en el art. 5 de la Ley catalana 5/1987, dicha transferencia de fondos debe imperativamente producirse al margen y con independencia de la voluntad decisora de las corporaciones provinciales afectadas, dado que, de no concurrir el acuerdo unánime de la Comisión Mixta que formula la propuesta, será el Consejo Ejecutivo de la Generalidad el órgano que, previa decisión del Parlamento de Cataluña, aprobará el Decreto de transferencia comprensivo de la discutida detracción de ingresos provinciales, ha de tenerse en cuenta que si, como hemos afirmado, «la autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas» (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7), también han de serlo para los entes locales.

Opone también el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña al planteamiento de inconstitucionalidad, que, cabalmente, sería la no transferencia de los ingresos (de una parte de ellos) previstos en los presupuestos anuales de las Diputaciones catalanas lo que constituiría vulneración del art. 142 CE, dado que en tal caso no solo se produciría «un aumento injustificado de ingresos por parte de la Diputación» -ya que, manteniendo los mismos recursos financieros, una vez transferidos los servicios, podrían dichas corporaciones ampliar las partidas presupuestarias destinadas al resto de sus competencias-, sino que, además, se estaría negando o poniendo en quiebra la suficiencia financiera de las Administraciones públicas que pasan a gestionar los servicios traspasados, aludiendo fundamentalmente a las comarcas y los correspondientes Consejos comarcales, de manera tal que, se alega, «tarde o temprano acabarían repercutiendo en el ciudadano el déficit presupuestario que estas nuevas funciones sin financiación generarían».

Las expuestas alegaciones no pueden, sin embargo, ser acogidas. En primer término, porque, como señalamos en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22, el principio de suficiencia financiera implica que los entes locales cuenten con fondos suficientes para cumplir con las funciones que legalmente les han sido encomendadas, «pero no impide ni descarta que dichos fondos superen la cifra precisa para cubrir las necesidades del municipio o, dicho de otro modo, no se opone a que exista superávit presupuestario». En segundo lugar, porque, como dijimos en la misma Sentencia, FJ 37, las comarcas «cuya autonomía no aparece constitucio-

nalmente garantizada» (STC 32/1981, FJ 3), constituyen entidades locales «con un fuerte grado de interiorización autonómica», debiendo ser «la propia Comunidad Autónoma la que, a la hora de proceder a la creación de tales entidades supramunicipales, habrá de prever al mismo tiempo el régimen de recursos financieros aplicable a las mismas en el marco de sus propias competencias», pudiendo «asignar a las mismas los recursos financieros que estimen pertinentes con cargo a los presupuestos de la respectiva Comunidad Autónoma», doctrina que se fijó en la mencionada STC 233/1999, decisora de recursos de inconstitucionalidad promovidos, entre otros, por el Parlamento de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, contra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales (en adelante, LHL), y a propósito de la impugnación dirigida frente al art. 136.1 de dicha Ley, que excluye a las comarcas de la potestad impositiva (incluidos los recargos) y de la participación en los tributos del Estado.

14. Los razonamientos expuestos conducen a la conclusión de que el precepto cuestionado, art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, vulnera la autonomía local en su vertiente económica, garantizada en el artículo 142 en relación con el artículo 137, ambos de la Constitución. En consecuencia, procede que declaremos la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del mencionado precepto legal en sus dos apartados.

Finalmente y antes de emitir el correspondiente fallo, es pertinente precisar el alcance que éste ha de tener en orden a los efectos de la nulidad del artículo 12 de la Ley de Cataluña 5/1987. Pues bien, con independencia del límite establecido por el art. 40.1 LOTC, respecto de los procesos ya fenecidos por Sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se hubiera aplicado dicho precepto, debemos también, en aras del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y atendiendo a los intereses públicos en presencia, dejar a salvo de la nulidad que declaramos las resoluciones administrativas firmes en cuya virtud se hubieran ya efectuado transferencias de recursos de las Diputaciones provinciales a la Generalidad de Cataluña en aplicación del art. 12 de la Ley 5/1987 del Parlamento de Cataluña.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta) y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el artículo 12, en sus dos apartados, de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, con los efectos establecidos en el último fundamento jurídico de esta Sentencia.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinticinco de marzo de dos mil cuatro.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo. Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula la Magistrada doña Elisa Pérez Vera respecto de la Sentencia dictada en las cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 3225/95, 3226/95, 268/1998, 3671/1998 y 3730/1998, al que presta su adhesión la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde*

1. Pese al respeto personal que, como siempre, me merece el criterio mayoritario reflejado en la Sentencia, me siento en la obligación de ejercitar frente a él la facultad prevista en el artículo 90.2 LOTC, expresando a través de este Voto mi disidencia tanto con el fallo como, señaladamente, con los argumentos que lo sustentan.

Frente a la opinión de la mayoría entiendo que nuestro fallo debería haber desestimado las cinco cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sección Quinta), declarando en consecuencia la conformidad con la Constitución española del art. 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/1987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales.

El artículo cuestionado contiene las reglas de financiación a que han de sujetarse los traspasos de servicios de las Diputaciones a la Generalidad cada vez que éstos se produzcan como consecuencia de la modificación de las competencias provinciales. Se trata de una norma de carácter horizontal aplicable, en principio, ante cualquier reordenación de las competencias entre la Comunidad Autónoma de Cataluña y las Diputaciones catalanas. Ello justifica su invocación por las diversas leyes sectoriales que han abordado dicha tarea, al margen de que, como sucede en las cinco cuestiones acumuladas, su objeto se refiera a materias distintas en las que la Comunidad Autónoma tiene bien competencias exclusivas bien competencias sólo de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal.

2. Los Autos de planteamiento de las citadas cuestiones de inconstitucionalidad coinciden en considerar que el artículo 12 de referencia infringe el artículo 142 CE en la medida en que permite la detracción por la Generalidad de Cataluña de un porcentaje de participación en los ingresos provinciales que se establece al margen del origen de esos ingresos y, por tanto, sin consideración a su vinculación o no a las competencias cuya titularidad se transfiere. En este punto los Autos de promoción plantean la vulneración del artículo 142 del texto constitucional por considerar que la norma legal en cuestión afecta a la libre disponibilidad de las Corporaciones Locales sobre sus presupuestos y, por tanto, a su autonomía financiera.

Pues bien, hemos dicho que, aunque el precepto constitucional sólo contemple de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente en admitir que, «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, entendiéndose por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas» (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 10). No obstante, añadíamos en el mismo fundamento y Sentencia, «el ámbito sobre el que se proyecta la autonomía de gasto provincial no ha de concebirse como una esfera total y absolutamente resistente a cualquier mínima incidencia o afectación proveniente de otros niveles de gobierno», pues lo que se encuentra vedado de forma terminante por la Constitución es «el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución estrictamente». De ahí que la autonomía financiera de que gozan los entes locales, en la vertiente

del gasto, «puede ser restringida por el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad»; siempre que no se llegue a «la unilateral y previa determinación del montante o volumen en que han de consistir dichas aportaciones provinciales presupuestarias, sin dejar a las Diputaciones espacio de maniobra alguno para determinar, en virtud de su libre capacidad de decisión político-administrativa el concreto quantum de tales aportaciones... Pero sí cabe que se introduzcan condicionamientos para que las aportaciones provinciales, en el marco de libre decisión que implica la potestad presupuestaria del ente local, se atengan a módulos objetivos, siempre y cuando éstos se orienten a la indicada finalidad y se trate de criterios dotados de proporcionalidad» (FJ 11).

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.

Ciertamente, el sistema resultaría más claro si, como pretenden los Autos de promoción de las cuestiones de inconstitucionalidad, el coste de los servicios transferidos pudiera identificarse en las partidas de ingresos de las Diputaciones catalanas. Ahora bien el sistema de financiación de estos entes locales -con la excepción de la partida que se destina al mantenimiento de los centros sanitarios de carácter no psiquiátrico de los mismos (fondo de aportación a la asistencia sanitaria común)- no identifica los recursos que nutren las partidas presupuestarias destinadas a atender a los servicios transferidos. En efecto, el actual sistema de financiación de las corporaciones locales no permite vincular otros recursos económicos determinados de las provincias a los servicios que son objeto de transferencia.

Por otra parte, desde la perspectiva del art. 142 CE, resulta indiferente que la aportación que se vaya a transferir a la Comunidad Autónoma se concrete en una cantidad fija o en un porcentaje de participación en los ingresos provinciales, siempre que ese porcentaje pueda ser identificado a través de las asignaciones presupuestarias que las Diputaciones provinciales destinaban al mantenimiento de los servicios transferidos. Pues bien, de acuerdo con el art. 12.1 de la Ley 5/1987 dicho porcentaje de participación se calcula «según los costes directos e indirectos del servicio transferido y según los datos de inversión real y mantenimiento para el funcionamiento y desarrollo normal de los servicios». Se trata, en mi opinión, de criterios objetivos cuya aplicación debe estar desprovista de tintes discrecionales y que, además, responden plenamente al concepto de coste efectivo de los servicios al que este Tribunal se refirió en la STC 68/1996, de 18 de abril, FJ 3. Además, tales criterios coinciden también con los establecidos en la LOFCA (disposición transitoria primera, apartados 1 y 2) como determinantes del cálculo de la financiación que debe acompañar al traspaso de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas. De ahí que no resulte ilegítimo, desde la perspectiva constitucional, que se apliquen similares parámetros en el caso de los servicios que las corporaciones locales traspasen a las Comunidades Autónomas, en cuanto que el fundamento de la

operación es igual en ambos supuestos, con independencia del distinto origen constitucional y legal a que obedezcan las transferencias.

En suma, si el porcentaje de participación fijado de acuerdo con el art. 12 de la Ley 5/1985 equivale al coste efectivo de los servicios transferidos -con inclusión de los mecanismos de actualización de las dotaciones económicas que, de no haberse producido el traspaso, las Diputaciones provinciales deberían aplicar- la disposición cuestionada resulta conforme con el art. 142 CE. De tal modo que, de producirse un quebranto de la suficiencia financiera provincial, ello sólo sería atribuible, en su caso, a los sistemas de cálculo aplicados a su concreción; eventualidad que no corresponde dilucidar a este Tribunal sino a los órganos judiciales que deben controlar los acuerdos y Decretos dictados en aplicación del precepto legal.

3. La conclusión anterior según la cual el art. 12 de la Ley 5/1987 no conculca el art. 142 CE se muestra aún más evidente si examinamos la norma autonómica a la luz de su posible contradicción con el art. 149.1.16 CE; aspecto que también plantea el órgano cuestionante en los Autos referidos a la materia sanitaria, y al que la Sentencia mayoritaria, amparándose en un argumentación discutible, en mi opinión, no da una respuesta directa. En relación con este extremo hay que recordar que en materia sanitaria el art. 149.1.16 CE atribuye al Estado la competencia para establecer las bases y para la coordinación general de la sanidad.

De hecho, en los procesos de los que traen causa las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en 1995 el debate se centró en el alcance de la normativa básica contenida en la Ley general de sanidad, de 25 de abril de 1986, en relación con la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña que, en conexión con el tantas veces citado art. 12 de la Ley 5/1987, sirve de fundamento a los acuerdos impugnados ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Pues bien, la Sentencia que motiva mi disconformidad asume como punto de partida que la normativa catalana, en este punto concreto, no desarrolla las bases contenidas en la LGS. De este modo podría entenderse que el Tribunal Constitucional admite la posibilidad de que las normas autonómicas excluyan la aplicación de la legislación básica estatal, lo que resulta inasumible porque implica aceptar que queda a disposición de las Comunidades Autónomas el sometimiento o no a la normativa básica estatal.

Frente a tal tesis considero que el proceso de adscripción, integración y transferencia de servicios sanitarios entre las corporaciones locales y las Comunidades Autónomas ha de obedecer necesariamente al sistema diseñado en la LGS (arts. 49 y ss.), al objeto de la constitución de un Servicio de Salud único en cada Comunidad Autónoma. Por tanto no se puede obviar nunca la referencia a la LGS como base del proceso realizado en Cataluña por la Ley 15/1990 -cuya Exposición de Motivos, además, así lo proclama expresamente en su apartado II- por lo que resultaba obligado el contraste con el sistema articulado en las bases estatales. No lo hace así la Sentencia que en este punto realiza un examen de la LGS del que concluye que la normativa catalana, en relación con los servicios sanitarios prestados con anterioridad por las Diputaciones, se desarrolla al margen de lo dispuesto en la misma, sin extraer la conclusión obligada de inconstitucionalidad en que debería traducirse, de ser exacta, tal afirmación.

Pues bien, un análisis del art. 12 de la Ley 5/1987 en relación con las disposiciones pertinentes de la Ley 15/1990, también del Parlamento de Cataluña, a la luz

de lo dispuesto en la LGS, conduce a afirmar que el sistema configurado por las citadas normas autonómicas responde a los designios de la normativa básica como demuestra de modo especial la consideración de los artículos 50.1 y 79.2 de la Ley estatal. En efecto el art. 50.1 prevé la constitución de un servicio de salud único, integrado por todos los servicios de las distintas administraciones territoriales intra-comunitarias, gestionado por la respectiva Comunidad Autónoma; a su vez el art. 79.2 establece la participación de las Corporaciones Locales en la financiación de los servicios que, en virtud de lo anterior, deban ser asumidos por las Comunidades Autónomas. Por tanto, el precepto cuestionado se ajusta a la legislación estatal básica (art. 149.1.16 CE) y no vulnera tampoco el art. 142 CE.

4. Comparto con la Sentencia mayoritaria la opinión de que el art. 12 de la Ley 5/1987 no vulnera lo dispuesto en el art. 157 CE regulador de los recursos económicos de las Comunidades Autónomas, al entender que la relación que en él se contiene de las fuentes de financiación resulta ajena a los mecanismos compensatorios de la transferencia de servicios de las corporaciones locales a la Generalidad de Cataluña. Esta apreciación se reafirma a la vista del carácter transitorio del sistema diseñado en el número 2 de la disposición cuestionada; carácter transitorio que no resulta contradictorio por su aplicación indefinida en el tiempo ya que deberá aplicarse «hasta que la legislación sobre ingresos de los entes locales establezca las fórmulas adecuadas de financiación, atendiendo a las modificación de la distribución de las competencias locales que resulte de la aplicación de la presente Ley». Y es que este plano escapa a la competencia de la Generalidad al no ser disponible para la legislación autonómica, pues, como ha declarado la STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4, el establecimiento del régimen financiero de las corporaciones locales es una materia cuya regulación corresponde al legislador estatal.

En tales circunstancias, ninguna inconstitucionalidad puede derivarse de la permanencia del sistema compensatorio del coste de los servicios asumidos por la Comunidad Autónoma y que ha sido diseñado por el legislador autonómico hasta que el estatal establezca un modelo de financiación de las Corporaciones Locales adecuado a su actual asignación de competencias.

5. Por el contrario, en línea con el razonamiento apuntado en el número anterior vuelvo a discrepar de la opinión mayoritaria que considera que el artículo cuestionado vulnera el art. 137 CE; vulneración que se deriva de modo reflejo en la Sentencia de la infracción del art. 142 CE. Según mi criterio, la conexión en la infracción de ambos preceptos sólo puede establecerse de manera inversa, esto es, una vez apreciada la vulneración del ámbito de la garantía institucional de la autonomía provincial, ámbito que no está precisado en la Constitución y que corresponde apreciar a este Tribunal. Pues bien, dicha garantía institucional la hemos concretado en cuanto a las Provincias en «el apoyo a los Municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las Diputaciones provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del Ente provincial» (STC 109/1998, FJ 2), lo que no se conecta en modo alguno con las competencias debatidas en estas cuestiones.

En este sentido resulta significativo que los Autos de formalización de las cuestiones de inconstitucionalidad no planteen objeción alguna a la redistribución de

competencias realizada legalmente por la Comunidad Autónoma de Cataluña, tanto en materia sanitaria como de servicios sociales.

Por todo ello reitero que, en mi opinión, el fallo debería haber sido de desestimación de las cinco cuestiones de inconstitucionalidad a que responde la Sentencia.

Madrid, a uno de abril de dos mil cuatro.—Elisa Pérez Vera.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

**7375** *Sala Primera. Sentencia 49/2004, de 30 de marzo de 2004. Recurso de amparo 4791-2001. Promovido por Nationale Nederlanden Vida Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A.E., frente a un Auto de la Audiencia Provincial de Murcia en ejecución de Sentencia en causa por delitos de estafa y falsedad. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (inmodificabilidad): requerimiento de pago de las costas procesales a una entidad aseguradora, condenada en Sentencia al abono de indemnizaciones como responsable civil subsidiaria de un delito.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4791-2001, promovido por la entidad aseguradora Nationale Nederlanden Vida Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A.E., representada por la Procuradora de los Tribunales doña Rocío Sampere Meneses y asistida por el Abogado don Enrique de Castro Elizondo, contra el Auto de la Audiencia Provincial de Murcia, Sección Primera, de fecha 2 de julio de 2001, en el rollo número 41/96, ejecutoria 96-2000. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y don Juan Lucas Buendía Buendía, representado por el Procurador de los Tribunales don Luis Estrugo Muñoz y asistido por el Letrado don José Jover Coy. Ha sido Ponente el Magistrado don Roberto García-Calvo y Montiel, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 11 de septiembre de 2001, doña Rocío Sampere Meneses, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de la entidad aseguradora Nationale Nederlanden Vida Compañía de Seguros y Reaseguros, S.A.E., asistido del Letrado don Enrique de Castro Elizondo, interpuso recurso de amparo contra la resolución judicial a la que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia. Dicha resolución había desestimado el recurso de súplica interpuesto contra la providencia de 5 de mayo de 2001, dictada en las mismas actuaciones.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes, que a continuación se exponen:

a) La Sección Primera de la Audiencia Provincial de Murcia dictó Sentencia de 21 de noviembre de 1997,

en el rollo número 41 de los del año 1996, dimanante del procedimiento abreviado núm. 32/94, por la que condenó a don Francisco Perona Pérez como autor de delitos continuados de estafa y falsedad documental, a las penas de seis años y un día de prisión mayor por cada uno de los delitos, multa de un millón quinientas mil pesetas por el delito de falsedad, accesorias y costas.

Además, el acusado fue condenado a indemnizar a los perjudicados en diversas cuantías que suman 42.374.000 pesetas, con la responsabilidad subsidiaria de la compañía de seguros Mapfre en cuanto a 19.374.000 pesetas y de Nationale Nederlanden en cuanto a 23.000.000 pesetas.

b) La expresada Sentencia fue confirmada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo mediante la Sentencia 1491/2000, dictada el día 2 de octubre de 2000, que desestimó los recursos de casación interpuestos por el acusado y por las dos compañías aseguradoras declaradas responsables civiles subsidiarias.

c) En ejecución de sentencia, la Audiencia Provincial de Murcia procedió a tasar las costas, en que se incluyeron las indemnizaciones y los intereses devengados por éstas, y los honorarios de Abogados y Procuradores, siendo aprobada la tasación por Auto de 21 de febrero de 2002. Contra esta resolución, la demandante pidió aclaración por dos motivos: uno, la indiferenciación en cuanto a las indemnizaciones que correspondían a cada una de las entidades aseguradoras; otro, la precisión de que las costas procesales (honorarios de Abogados y Procuradores), en ningún caso debían ser abonadas por la entidad aseguradora. La solicitud fue rechazada por la Audiencia Provincial por medio de providencia de 13 de marzo de 2001, «por haberse fijado con claridad en el fallo de la sentencia las cantidades que deben satisfacer las cías. Nationale Nederlanden y Mapfre como responsables civiles subsidiarios».

d) Seguidamente, la Audiencia Provincial dictó providencia de 5 de mayo de 2001, por la que se requería a la entidad ahora demandante para que hiciera efectiva las costas del juicio, una vez ya había satisfecho el importe de las indemnizaciones respecto de las que había sido declarado responsable civil subsidiario.

e) Contra dicha providencia interpuso la entidad demandante recurso de súplica, alegando que la Sentencia debía ejecutarse en sus propios términos, de acuerdo con el art. 118 CE, y sólo había sido condenado en costas el acusado, sin que la condena en costas pueda extenderse al responsable civil subsidiario, por ser personalísima, sin que quepa solidaridad ni subsidiariedad respecto de la misma.

f) La Audiencia Provincial dictó Auto, el día 2 de julio de 2001, por el que se desestimó el recurso de súplica, en el que indicaba, en lo ahora pertinente, que de la Sentencia se desprende que la responsabilidad civil subsidiaria no tiene límite alguno respecto de la responsabilidad civil principal del penado condenado en costas, estableciendo el art. 126 CP el orden de prelación entre las distintas responsabilidades pecuniarias que pesan sobre el responsable.

3. La demanda de amparo plantea que esta resolución viola el art. 24.1 CE por vulneración del principio de inmodificabilidad de las sentencias judiciales firmes en ejecución de las mismas.

Sostiene el demandante que la Sentencia condenó al pago de las costas del juicio exclusivamente al acusado, sin hacer extensible esta condena a la entidad aseguradora. Luego, separadamente, estableció la obligación del condenado de indemnizar a los perjudicados y declaró la responsabilidad civil subsidiaria de las entidades aseguradoras respecto del pago de dichas indemnizaciones. Sin embargo, posteriormente, la Audiencia requirió a la entidad demandante para que hiciera efec-