

LA TUTELA FINANCIERA DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SOBRE LOS MUNICIPIOS. ESPECIAL REFERENCIA A CASTILLA Y LEÓN.

Antonio APARICIO PÉREZ.

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario.

Universidad de Oviedo.

La Constitución española establece tres niveles de gobierno y administración: estatal, autonómico y local.

El grado de autonomía y competencia de cada uno de estos niveles es diferente en la medida en que los objetivos y funciones que desempeñan son distintas.

Ahora bien, para que los entes locales municipales puedan tener operatividad propia, necesitan tener suficiencia financiera.

La financiación de los entes locales presenta tres peculiaridades: la falta de homogeneidad de los municipios, el gran número de ellos, y su colocación constitucional en el nivel más restringido de autonomía. Esta posición constitucional es la que da al municipio su mas fuerte especificidad y la que constituye el eje de este trabajo.

1.- EL MUNICIPIO EN EL MARCO CONSTITUCIONAL.

1.1.- Introducción.

Se ha dicho que la verdadera democracia se asienta en los Ayuntamientos, órganos que representan a los Municipios. Esta afirmación, si bien es cierta cuando estos tienen una reducida dimensión, ya que permitiría a todos los habitantes conocerse y elegir, en consecuencia, en cada momento a los que se considerasen mejores para su gobierno y administración, mediante un sistema de representación directa. Sin embargo, cuando se llega a las grandes ciudades, algunas incluso con población superior a la de algunos Estados, el sentir democrático se diluye y de una democracia directa ha de pasarse a una democracia representativa. De esta sobredimensión de algunos municipios nace uno de los grandes problemas que alcanzan a la vida municipal.

Directamente conectado con este problema se encuentra que junto a grandes megalópolis subsisten todavía numerosos municipios con poca población. Este contraste – municipios grandes, municipios pequeños – hace casi imposible buscar unas normas básicas comunes aplicables a todos ellos.

Por otra parte, para que esa democracia sea operativa, para que los entes puedan tener una vida propia, deben poseer recursos suficientes, ya que sino se convertirían en entes sin autonomía por y para el Estado u otros entes de más entidad como en el caso español serían las Comunidades Autónomas¹.

En España, de acuerdo con la actual Constitución de 27 de diciembre de 1978, nos encontramos con tres niveles distintos de gobierno y administración: administración central, autonómica y local, siendo esta la que se encuentra en el nivel inferior.

Veamos, como, entonces la autonomía local se desenvuelve en relación con cada uno de los entes mencionados, o lo que es lo mismo, como se desarrolla y el alcance que tiene.

1.2.- Estado y autonomía local.

La Constitución española dedica toda una serie de preceptos a regular la autonomía local en general y, en particular, a la autonomía municipal, que es a la que nosotros nos vamos a referir por dos razones: porque lo que diga de ella es aplicable, mutatis mutandis, a los demás entes locales, y porque el municipio es la entidad local más representativa y en la que se refleja más contundentemente los dos principios básicos de su estructura: democracia y autonomía.

El artículo 137 de la Constitución española establece: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

El artículo 140, ab initio, añade: “La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena”.

Por último, el artículo 142, dice: “Las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

¹ Vid el excelente trabajo sobre la autonomía de los entes locales que, pese a la antigüedad del mismo y al contexto político de la época en que fue escrito, sigue teniendo validez en cuanto se refiere al concepto y planteamiento general sobre lo que debe ser la autonomía local, de CAETANO, M. “La situación actual de los municipios portugueses”, Revista española de la vida local, año 1.949, páginas 332 y siguientes.

Las principales cuestiones que se deducen de estos preceptos y a las que es necesario dar respuesta son las tres siguientes: qué entes locales tienen autonomía, alcance de la misma, y elementos definidores.

Respecto a la primera cuestión, no existe mayor dificultad para contestarla. En efecto, de la Constitución claramente se deduce que son los Municipios y las Provincias las que gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional quien, por una parte, sostiene que estos entes en su autonomía no pueden ser sustituidos por otras entidades de constitución dispositiva ², y por otra, al referirse a la Provincia, dada la particular situación en que se coloca como consecuencia de la aparición en nuestro Ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas, al decir: “pero no es esta modificación reductora o ampliadora de la autonomía provincial inducida por la creación de las Comunidades Autónomas la única que de la Constitución resulta. El texto constitucional contempla también (artículo 141.3) la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, pero que tienen una clara vocación autonómica [...] podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de esta, pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía puede producir igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial. Es obvio, en definitiva, que la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cual sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial.

Estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o que posibilita y que manifiestamente han de conducir a una estructura diferenciada no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses [...]”³.

Es, también, el Tribunal Constitucional el que, partiendo de una consideración integral de la estructura territorial del Estado, ha ido fijando el contorno de la autonomía local.

A este respecto hay que partir de que la autonomía no es soberanía, y que ha de ser definida por el legislador de acuerdo con la Constitución⁴.

² STC de 28 de julio de 1981, nº 32/1981, FJ. 3 y 4.

³ STC de 28 de julio de 1981, nº 32/1981, FJ 3.

⁴ STC de 2 de febrero de 1981, nº 6/1981.

Se resalta también en multitud de ocasiones la posición de superioridad del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre las entidades locales⁵.

Inciendo en el mismo asunto, en otras sentencias, el Tribunal Constitucional ha insistido en que la Constitución prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel, una de las cuales, el Estado, es titular de la soberanía, mientras que las Comunidades Autónomas se caracterizan por su autonomía política, y los Municipios aparecen dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito⁶.

Si bien es así de clara la opinión del Tribunal Constitucional, modestamente, y teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional es el supremo intérprete de la Constitución, por lo tanto, en un ámbito meramente dialéctico hemos de decir que los Municipios, a nuestro juicio, tienen también una autonomía política, si bien esta debe de ser más limitada y recortada que la que tienen los otros entes territoriales, en particular las Comunidades Autónomas.

Es cierto que no tienen los municipios poder legislativo, ya que sus asambleas representativas, los Ayuntamientos, no pueden aprobar normas con rango de ley y que, además, en su capacidad normativa de tipo reglamentario deben de actuar de acuerdo con lo establecido en una ley marco estatal, pero no lo es menos que pueden ejercer un propio “indirizzo” político en el sentido de que dentro de sus competencias y sus intereses pueden fijar prioridades y preferencias y llevarlas a cabo dentro de los límites fijados en el marco de la legislación estatal.

Su autonomía, pues, en este orden será muy reducida pero será autonomía al fin y al cabo.

No insistimos más en esta cuestión ya que, como hemos reseñado, el Tribunal Constitucional es tajante en la misma: ausencia de autonomía política en los Municipios; su “modus operandi” se reducirá, en consecuencia, a una autonomía meramente administrativa.

Partiendo, pues, y teniendo en cuenta esta estructura vertical de la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional, podemos delimitar los contornos, el alcance de la autonomía local de acuerdo con las siguientes consideraciones:

Primero: la autonomía local se configura como garantía institucional, lo que supone, en lo que ahora nos interesa, la existencia de un amplísimo margen para el legislador a la hora de concretar y definir su contenido.

⁵ Vid., por todas, STC de 27 de febrero de 1987, nº 27/1987, FJ 3.

⁶ STC de 28 de julio de 1.981, nº 32/1981, FJ 3.

Pero a la vez que se configura como garantía institucional, se constituye en principio estructural de la forma territorial del Estado, contribuyendo a la articulación de éste en tres niveles de gobierno y administración: estatal, autonómico y local.

Segundo: corresponde al Estado la fijación de los principios y criterios básicos en materia de organización y competencias.

En este punto hay que resaltar dos cuestiones: en primer lugar, que el Estado al fijar el alcance de la autonomía local debe dotar a los Municipios de un contenido mínimo de carácter legal⁷. Este debe referirse, al menos, al derecho de las Corporaciones Locales a participar en la gestión y administración de los asuntos que les atañen. Más allá de ese contenido la autonomía se convierte en un concepto jurídico de contenido legal que permite configuraciones legales diversas⁸.

La autonomía local no significa entonces un reconocimiento de un contenido concreto o la existencia de un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar⁹. Dicha autonomía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que al ente local, en este caso el Municipio, se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un solo nombre.

En segundo lugar, que la regulación estatal de la autonomía local se enmarca en el ámbito de lo que se denomina legislación básica.

Que se entiende por tal está recogido en numerosas Sentencias del Tribunal Constitucional entre las que cabe destacar la de 28 de julio de 1981 y la de 28 de enero de 1982.

El elemento nuclear de estas Sentencias es que el concepto de legislación básica es una noción material. Los criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente¹⁰. Hay a este respecto que resaltar que como es regla común en el ámbito del derecho no basta para la determinación de la naturaleza de una institución la denominación que se le da, sino que hay que atender a su verdadera esencia; en consecuencia, la calificación como básica de una norma por el legislador no supone por sí misma que esa norma tenga tal carácter¹¹.

⁷ STC de 2 de abril de 1992, nº 46/1992, FJ 2.

⁸ STC de 19 de octubre de 1989, nº 170/1989, FJ 9.

⁹ STC de 28 de julio de 1981, nº 32/1981, FJ 3.

¹⁰ STC de 28 de julio de 1981, nº 32/1981, FJ 6.

¹¹ Vid., por todos, GUAITA MARTORELL, A.: "Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de administración local", en Organización territorial del Estado

Tercero: tal como aparece configurada ya la autonomía local en los apartados anteriores, no hay reparo alguno en admitir la opción del legislador de ampliar o reducir el alcance y contenido de la autonomía municipal; eso si, respetando el mínimo legal al que ya hemos hecho referencia ¹².

Cuarto: igualmente, por ello, los entes locales pueden asumir competencias de servicios que el Estado proponga transferibles o delegables y que se correspondan con su ámbito de intereses propios definido por la Ley ¹³.

Quinto: la autonomía local opera “erga omnes” ¹⁴, por lo tanto, se manifiesta frente a los diversos poderes públicos; se hace realidad tanto frente al Estado como frente a los distintos poderes autonómicos ¹⁵.

En tercer lugar, está la cuestión de los elementos definidores de la autonomía.

Como no podría ser de otra manera, esos elementos definidores se extraen de la configuración que se ha hecho de la autonomía local, por lo que a ello nos remitimos.

No obstante, debemos ahora aquí resaltar que la autonomía local tiene como elemento definidor esencial el derecho fundamental a participar a través de sus órganos representativos en todos aquellos intereses públicos que le afecten ¹⁶.

De aquí, cabe deducir, además en armonía con lo indicado: primero, que la instancia política que tiene la misión de definir el contenido esencial de la autonomía local es el Estado a través de la fijación de los criterios básicos, si bien las Comunidades Autónomas también podrán legislar al efecto, pero respetando, a su vez, la legislación básica estatal; y, en segundo lugar, se plantea el problema de definir como ha de entenderse el criterio de los intereses respectivos o propios. La regla general es en estos casos atender y proceder a una distribución de competencias en función del interés predominante ¹⁷.

(administración local), Vol. 2, Edit., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986, págs. 1748 a 1755.

¹² STC de 21 de diciembre de 1989, nº 214/1989, FJ 14.a.

¹³ STC de 23 de diciembre de 1982, nº 84/1982, FJ 4.

¹⁴ Vid., FONCILLAS CASAUS, S.: “La autonomía de las Corporaciones locales en la Organización Territorial del Estado”, en Organización territorial del Estado (administración local), Vol. 2, Edit., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986, págs. 1319 a 1322.

¹⁵ STC de 22 de diciembre de 1988, nº 259/1988, FJ 2.

¹⁶ Vid., entre otras, STC de 28 de julio de 1981, nº 32/1981, FJ 5.

¹⁷ Vid., entre otras, STC de 24 de mayo de 1990, nº 96/1990, FJ 3.

1.3.- Comunidades Autónomas y autonomía local.

Hemos visto que el segundo nivel de gobierno y administración está constituido por la creación de las Comunidades Autónomas.

Según el Tribunal Constitucional ya hemos visto que estas ocupan una posición intermedia entre el Estado y los entes locales.

Pero, como también las Comunidades Autónomas tienen competencias que afectan al orden local, se pueden producir conflictos entre estas y el Estado y, en ambos casos, con los entes locales.

Es necesario, pues, articular un sistema en que estos conflictos no se produzcan.

Por ello, en relación con los entes locales, es necesario señalar lo siguiente:

En primer lugar, que dado el carácter institucional básico de la autonomía local, esta no puede ser sustituida por la autonomía de las Comunidades Autónomas.

Así lo ha entendido también el Tribunal Constitucional refiriéndose a las Provincias, si bien ello es aplicable también a los Municipios, ya que el fundamento constitucional de la autonomía local es, en ambos casos, idéntico¹⁸.

En segundo lugar, ya hemos visto que el artículo 149.1.18 de la Constitución declara competencia exclusiva del Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, por lo que nada impide, siempre que así esté reconocido en el correspondiente Estatuto, que una Comunidad Autónoma pueda legislar en materia de autonomía local. Así, nada imposibilita que una Comunidad Autónoma pueda aprobar una ley autonómica de Régimen Local, eso si, respetando, en su caso, siempre la legislación básica del Estado a este respecto.

En tercer lugar, el régimen jurídico de la autonomía local es bifronte en expresión del Tribunal Constitucional¹⁹, dado el reparto de competencias establecido entre el Estado y las Comunidades Autónomas²⁰, lo que hace que la garantía institucional que la

¹⁸ Vid. STC de 23 de diciembre de 1982, nº 84/1982, FJ 4.

¹⁹ STC de 23 de diciembre de 1.982, nº 84/1982, FJ 4.

²⁰ Vid., a este respecto, FANLO LORAS, A.: Fundamentos constitucionales de la autonomía local, Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 299 y ss.

Constitución da a la autonomía local “ se proyecte respecto del legislador estatal y del autonómico” ²¹.

Por último, no hay que olvidar que las Comunidades Autónomas están obligadas a velar por su propio equilibrio territorial, lo cual las capacita para intervenir en la esfera local, si bien, como hemos reseñado ya varias veces, respetando el mínimo legal establecido ²².

2.- LA AUTONOMÍA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS.

Ya hemos señalado en el apartado anterior la regulación que realiza la Constitución sobre la financiación de los Municipios en el transcrito artículo 142.

Además, cuanto hemos indicado sobre las relaciones Estado – Municipios y Comunidades Autónomas – Municipios, es ahora también aquí de aplicación.

Únicamente, pues, en este epígrafe, hemos de añadir lo siguiente:

En primer lugar, que la principal característica de la financiación municipal es que la autonomía local significa no que dispongan de medios propios – patrimoniales y tributarios -, suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que dispongan de medios suficientes ²³.

En segundo lugar, en lo referente a los medios de financiación, ya sabemos que la Constitución dice que se nutrirán de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a los tributos propios, dadas las características de los Municipios y como ya también hemos expuesto, su regulación se realiza a través de Ley estatal. Las figuras tributarias, dejando a parte las tasas y las contribuciones especiales, están constituidas por un grupo de impuestos que se caracterizan por su falta de flexibilidad, por su escaso potencial recaudatorio salvo excepciones, sobre todo, teniendo en cuenta que, por su naturaleza, no es aconsejable establecer tipos muy altos, por su escasa o nula progresividad y, en ocasiones, por su dudosa constitucionalidad ²⁴.

²¹ PÉREZ TREMP, P.: “Algunas observaciones sobre la relevancia constitucional de la autonomía local”, en Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, Edit. Diputación de Barcelona y Marcial Pons, Madrid, 1998, pág. 23.

²² STC de 12 de noviembre de 1993, nº 331/1993, FJ 3 B.

²³ Puede a este respecto verse la STC de 24 de mayo de 1990, nº 96/1990, FJ 7.

²⁴ Como es sabido, la Ley de Haciendas Locales de 22 de diciembre de 1988 establece como impuestos municipales los siguientes :

A) Obligatorios:

La participación en tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas está aún en fase embrionaria y será necesario esperar a su desarrollo y generalización, aunque es de temer que, las Comunidades Autónomas, sobre todo, aprovechen esta circunstancia para ejercer un mayor control sobre los Municipios.

En tercer lugar, la poco afortunada Ley de Haciendas Locales, aparte de lo indicado en líneas anteriores, no ha contemplado con suficiente realismo y operatividad las enormes diferencias existentes entre los numerosos municipios españoles, debiendo haberse previsto esta circunstancia e instrumentado un sistema más ágil, abierto y flexible en el que, sin obviar un marco general y básico, se contemplasen soluciones más específicas para los Municipios más pequeños.

3.- LA TUTELA FINANCIERA SOBRE LOS ENTES LOCALES.

3.1.- Con carácter general.

A la vista de cuanto hemos expuesto, no cabe duda de que la Constitución Española considera compatible la autonomía local con la tutela financiera de los entes locales.

Ahora bien, esta tutela financiera no puede ser tan pesante y gravosa que impida un mínimo de actuación propia e independiente.

Los límites vendrán fijados por la ley básica estatal y, en su caso, también, una vez prevista en el Estatuto de Autonomía, por la correspondiente ley autonómica.

Dicho esto, habrá que analizar cada caso concreto de ejercicio de esa tutela para ver si la misma respeta el mínimo legal exigible por la autonomía local.

Veamos alguno de estos supuestos:

-
- Impuesto sobre Bienes Inmuebles.
 - Impuesto sobre Actividades Económicas.
 - Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

B) Optativos:

- Impuesto sobre Instalaciones, Construcciones y Obras.
- Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

A estos hay que añadir, en su caso, el Impuesto sobre Gastos Suntuarios (aprovechamiento de cotos privados de caza y pesca).

Es una manifestación de esta tutela el posible control de legalidad que sobre el ejercicio de las competencias propias puedan realizar tanto el Estado como las Comunidades Autónomas²⁵.

Así, desde hace tiempo, el Tribunal Constitucional viene considerando este tipo de control compatible con la autonomía local, siempre que no sea genérico ni indeterminado y, en el supuesto en que el ejercicio de las competencias incida en intereses generales concurrentes con los propios de la entidad, de la Comunidad Autónoma o del Estado²⁶.

En consecuencia, la acción de tutela por una Administración distinta no podrá enmarcarse nunca en el ámbito de la legislación básica, cuando se trata de un control previsto en una materia inherente al funcionamiento de los entes públicos que no afecte al interés general del Estado.

Otro punto donde destaca el aspecto de tutela del ente local por parte del Estado es en el de autorización de operaciones de crédito. Ahora bien, en este punto hay que subrayar que el recurso al endeudamiento por parte de los entes locales presenta unas implicaciones competenciales que van más allá del limitado aspecto de la tutela para incidir en el área de la política crediticia y del equilibrio económico.

Por ello, en esta autorización se van a dar estos dos aspectos: por una parte, la tutela y, por otra, la de garantía para la realización de una política económica y crediticia general.

Asimismo, hay que tener en cuenta en cuanto nos referimos a esa autorización en su vertiente de tutela, dos aspectos: primero, que esta tutela es compatible con la autonomía local en la medida en que opera a partir de ciertos límites fijados en la ley básica estatal; y segundo, que en el caso de que las Comunidades Autónomas tengan transferida la competencia en el ámbito local, esta autorización que a ellas correspondería debe de ser compatible con las reglas de carácter general que a este respecto haya fijado el Estado a fin de garantizar, precisamente, de manera unitaria y en condiciones de igualdad los intereses generales²⁷.

En suma, la tutela financiera, donde se podría encuadrar esta autorización para recurrir al crédito, con las singularidades que hemos dicho, supone su manifestación en actos concretos de autorización o denegación y, en ningún caso, políticas o directrices a

²⁵ Sobre este punto vid., por todos, COBO OLIVERA, T.: La tutela del patrimonio de las Entidades Locales, Edit. Publicaciones Abella, Madrid, 1996, págs. 19 a 35.

²⁶ STC de 5 de diciembre de 1984, nº 117/1984, FJ 7.

²⁷ Vid. STC de 28 de junio de 1983, nº 57/1983, FFJJ 2, 4, 5 y 7.

seguir con carácter general, bien por el Estado, bien por las Comunidades Autónomas respectivas²⁸.

Otro ejemplo de tutela financiera, en este caso por parte de las Comunidades Autónomas, es la fiscalización de su actividad financiera, sin perjuicio, obviamente, de la fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas del Reino.

Así lo ha reconocido el Tribunal Constitucional cuando, refiriéndose al control financiero de los entes locales por parte de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, ha dicho: "la fiscalización de la actividad económico financiera del sector público local se trata de un control concreto que no coloca a dichas entidades en una posición de subordinación o dependencia jerárquica sino que forma parte de la tutela financiera sobre dichos entes, siempre que dicha competencia haya sido asumida en el Estatuto de Autonomía"²⁹.

Ahora bien, en lo que se refiere a esta fiscalización por un Tribunal de Cuentas propio, ha de completarse la doctrina señalada en líneas anteriores diciendo que el enjuiciamiento de las responsabilidades contables de quienes tienen a su cargo caudales o efectos públicos por parte de las Comunidades Autónomas, sólo puede realizarse en este campo en virtud de competencias delegadas por el Tribunal de Cuentas, y solamente para la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales³⁰.

Por último, en este aspecto de la tutela sobre los entes locales, hemos de referirnos a ciertas actuaciones por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas que, en base a esa tutela, pueden llevar a cabo, a saber:

En el caso de enajenación, gravamen o permuta de bienes inmuebles de los entes locales, cuando el bien exceda del 25% de los recursos ordinarios de Presupuesto se exige la autorización de la Comunidad Autónoma³¹.

En el caso de adquisición de bienes de valor histórico o artístico cuyo importe exceda del 1% de los recursos ordinarios del Presupuesto o del límite general establecido para la contratación directa de suministros, se exige informe del órgano estatal o autonómico correspondiente³².

²⁸ Vid. STC de 28 de junio de 1983, nº 57/1983, FJ 7.

²⁹ Vid. STC de 17 de octubre de 1988, nº 187/1988, FFJJ 9, 10, 11 y 12; y STC de 31 de enero de 1991, nº 18/1991, FFJJ 3, 4 y 5.

³⁰ STC de 17 de octubre de 1988, nº 187/1988, FJ 5.

³¹ Vid. artículo 109 del Reglamento de bienes de las Corporaciones Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

³² Vid. artículo 11 del citado Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

3.2.- Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Pues bien, cuanto hemos dicho es aplicable al ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León debiendo, únicamente, resaltar al respecto lo siguiente:

La tutela financiera supone una intromisión, si bien sea legal, de otros entes territoriales que se consideran superiores, Estado y Comunidades Autónomas. En el fondo subyace la idea de considerar como menores de edad a los municipios.

Para que pueda ser operativa la tutela financiera de la Comunidad Autónoma sobre los entes locales, en general, y sobre los municipios en particular, es necesario que esta previsión esté recogida en el respectivo Estatuto de Autonomía.

A este respecto, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León ³³, establece las siguientes prescripciones en materia de régimen local en el tema que aquí estamos tratando:

El artículo 25.1, establece: “el municipio es la entidad básica de la comunidad. Goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía para la gestión de sus intereses. Su representación, gobierno y administración corresponde al respectivo Ayuntamiento”.

El artículo 26.1, dice: “ la Comunidad Autónoma y entidades locales ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de lealtad e información mutua, colaboración, coordinación, descentralización y solidaridad interterritorial, respecto a los ámbitos competenciales respectivos y ponderación de los intereses públicos implicados, cualquiera que sea la administración que los tenga a su cargo”.

Se establece también que la Comunidad Autónoma podrá delegar en las entidades locales en materias de su competencia, el desempeño de sus funciones y la prestación de servicios.

Asimismo, la Comunidad Autónoma asume el apoyo financiero a las entidades locales, para lo cual dotará un fondo de cooperación local.

Igualmente, asume la función de coordinación entre los distintos entes locales ³⁴.

³³ El Estatuto de Autonomía de Castilla y León fue aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y modificado por Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero.

³⁴ Vid. artículo 26, nº 2, 3 y 4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

El artículo 34 recoge, entre las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, lo referente al Régimen Local.

Finalmente, el artículo 52, dice: “1. Corresponde a la Comunidad velar por los intereses financieros de los entes locales de su territorio, respetando la autonomía que a los mismos reconocen los artículos 140 a 142 de la Constitución.

2. Sin perjuicio de la competencia de dichos entes locales, la Comunidad podrá establecer fórmulas de colaboración en la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos de aquellos. Igualmente, se podrán arbitrar fórmulas de colaboración en la percepción de otros ingresos de los entes locales”.

De estos preceptos se deduce la viabilidad de la aplicación de lo que hemos dicho con carácter general en relación con los entes locales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Por ello, para no reiterar lo indicado, únicamente resaltaremos ahora las cuestiones siguientes:

En primer lugar, que el Estatuto de Castilla y León, a diferencia de otros Estatutos, al referirse a las relaciones con los municipios evita emplear el término “tutela” y lo sustituye por la expresión “velará”, palabra con sentido connotativo menos fuerte y gravoso. Ahora bien, a nuestro juicio, este diferente término no impide a la Comunidad Autónoma de Castilla y León ejercer las funciones de tutela sobre los entes locales en los términos que hemos reseñado.

En segundo lugar, el Estatuto de la Comunidad hace mucho hincapié en las cuestiones de coordinación, lo que supone que en el ejercicio de la misma se mantiene en una posición de preeminencia, ya que la coordinación supone una posición de superioridad del que coordina sobre el coordinado, y un claro poder de dirección, a la par que siempre tiene carácter obligatorio.

En tercer lugar, la Comunidad de Castilla y León ha previsto un sistema especial de ayuda a la financiación de los entes locales, consistente en la creación de un fondo de cooperación local, el cual habrá de distribuirse de acuerdo con los principios que ya hemos reseñado en este trabajo, es decir, no puede tener carácter selectivo ni discriminatorio, y los criterios específicos que fijen su reparto deberán fundamentarse en la idea de buscar un reequilibrio territorial conforme a una idea de equidad.

Por último, decir que dado el elevado número de municipios que integran la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que ascienden a 2.248, y sus grandes diferencias de economía, infraestructuras y población, sus necesidades son muy diversas y, por ello, es muy difícil plantear un tratamiento homogéneo.

Ahora bien, esta dificultad no debe llevar a abandonar la idea de intentar una mejor distribución territorial, aunque esto sea ya otra cuestión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

CAETANO, M. “La situación actual de los municipios portugueses”, Revista española de la vida local, año 1.949.

COBO OLIVERA, T.: La tutela del patrimonio de las Entidades Locales, Edit. Publicaciones Abella, Madrid, 1996.

FANLO LORAS, A.: Fundamentos constitucionales de la autonomía local, Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.

FONCILLAS CASAUS, S.: “La autonomía de las Corporaciones locales en la Organización Territorial del Estado”, en Organización territorial del Estado (administración local), Vol. 2, Edit., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.

GUAITA MARTORELL, A.: “Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de administración local”, en Organización territorial del Estado (administración local), Vol. 2, Edit., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1986.

PÉREZ TREMP, P.: “Algunas observaciones sobre la relevancia constitucional de la autonomía local”, en Defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional, Edit. Diputación de Barcelona y Marcial Pons, Madrid, 1998.

RELACIÓN DE SENTENCIAS.

- STC de 2 de febrero de 1981, nº 6/1981.
- STC de 28 de julio de 1981, nº 32/1981.
- STC de 23 de diciembre de 1982, nº 84/1982.
- STC de 28 de junio de 1983, nº 57/1983.
- STC de 5 de diciembre de 1984, nº 117/1984.
- STC de 27 de febrero de 1987, nº 27/1987.

- STC de 17 de octubre de 1988, n° 187/1988.
- STC de 19 de octubre de 1989, n° 170/1989.
- STC de 21 de diciembre de 1989, n° 214/1989.
- STC de 24 de mayo de 1990, n° 96/1990.
- STC de 31 de enero de 1991, n° 18/1991.
- STC de 2 de abril de 1992, n° 46/1992.
- STC de 12 de noviembre de 1993, n° 331/1993.