

CAPACIDAD NORMATIVA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN EN MATERIA FINANCIERA.

Antonio APARICIO PÉREZ
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Oviedo

1.- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIOS DE LA CAPACIDAD NORMATIVA.

El artículo 1º de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 establece que “la soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan los poderes del Estado”.

A su vez, el artículo 2º establece que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

El artículo 143.1 añade que “En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos”, precepto que complementa el artículo 147 que establece que “dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”.

Pues bien, fundamentalmente, sobre la base de estos preceptos, determinados territorios de la Castilla y León históricos se constituyen en Comunidad Autónoma y regularon su Estatuto de Autonomía que fue aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero modificado por Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero.

En consecuencia, pues, de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma de Castilla y León tiene potestad normativa propia y puede asumir competencias de conformidad con ambos textos legales en el ejercicio de la autonomía.

Los indicados preceptos, pues, fundamentan la autonomía y la correspondiente capacidad normativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, si bien su desarrollo viene, a su vez, precisado, por diversos preceptos, a los que brevemente nos referimos, entre los que destacan los artículos 138 y 150.

De partida hay ya que resaltar que la autonomía no es soberanía con lo que esto significa y en especial, con independencia de otras consideraciones, implica que no puede hablarse de que la estructura territorial del Estado esté basada en una idea federal, pues esta idea supone de principio y “ab origine” la existencia de una soberanía a favor de todos o algunos de los territorios que constituyen el ámbito territorial de las Comunidades Autónomas si bien luego

esta dentro de ciertos límites y con ciertas peculiaridades sea en parte cedida a un ente superior o “primus inter pares” que sería el Estado federal¹.

El artículo 138 predice el principio de solidaridad entre todas las Comunidades Autónomas y prohíbe que los Estatutos de Autonomía recojan cualquier tipo de privilegio económico o social. Sin duda, el principio de solidaridad constituye la otra vertiente del principio de autonomía y se constituye en uno de los pilares de la construcción del nuevo Estado.

El artículo 150 hace referencia a tres cuestiones vitales para el desarrollo autonómico. Por una parte, prevé la posibilidad de delegación de competencias del Estado en las Comunidades Autónomas. Esto permite que a través de esta legislación delegada se puedan ampliar las competencias de las Comunidades Autónomas, si bien, hay que tener en cuenta dos aspectos esenciales: primero, que el Estado puede en cualquier momento recabar de nuevo para sí el ejercicio de esta competencia delegada, segundo, que hay materias que no pueden en ningún caso ser delegadas² y en tercer lugar, que la delegación no puede ser absoluta. En segundo lugar, este precepto establece la posibilidad de que las Cortes Generales puedan atribuir a las Comunidades Autónomas la facultad de dictar para sí normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal. Dos son las notas esenciales que contempla este precepto: que estamos ante un nuevo supuesto de legislación delegada, que ésta puede ser revocada en cualquier momento y que a diferencia de los decretos legislativos estatales esta delegación podrá dar lugar a textos de diverso contenido. Por último, este precepto contempla la posibilidad de que por las Cortes Generales se aprueben leyes de armonización. Las peculiaridades que estas normas tienen son: en primer lugar, que estas leyes son normas de cierre del sistema aplicable sólo a aquellos supuestos en que el legislador estatal no disponga de otros cauces constitucionales para el ejercicio de su potestad legislativa o éstos no sean suficientes para garantizar la armonía exigida por el interés general, en segundo lugar que como establece el Tribunal Constitucional entre otras, en la Sentencia 76/83, de 5 de agosto “las bases de armonización vienen a contemplar, no a suplantar, las demás previsiones constitucionales” y por último que la ley de armonización podrá afectar tanto a las competencias exclusivas como a las de competencia compartida “para evitar que la diversidad de disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas produzca una desarmonía contraria al interés general de la Nación” (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/83, de 5 de agosto).

Pues bien, teniendo en cuenta lo reseñado hemos de ver ahora como se manifiesta la autonomía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. La principal forma de ello es a través de las potestades normativas sobre las materias de su competencia.

¹ Ya el Tribunal Constitucional en Sentencia de 7/1987, de 27 de febrero declaró que la Constitución configura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel, una de las cuales es el Estado, titular de la soberanía, otra las Comunidades Autónomas las cuales tienen autonomía política y administrativa y, por último, los entes locales dotados sólo de autonomía administrativa.

² En todo caso son materias que no son susceptibles de delegación las relaciones internacionales, defensa y seguridad nacional, justicia y hacienda general.

Por todo ello, ahora, es necesario el análisis de la potestad normativa de esta Comunidad Autónoma, si bien lo haremos de forma breve y sintética dadas las exigencias de espacio para exponerlo.

La principal manifestación de la potestad normativa es la potestad legislativa, expresión máxima de la autonomía.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye el ejercicio de esta potestad a las Cortes de Castilla y León (artículos 10 y 15.1 de su Estatuto) en cuánto órgano representativo del pueblo de Castilla y León, siguiendo en este esquema de atribución de potestad el modelo diseñado en la Constitución para las Cortes Generales (artículo 66 de la Constitución Española), si bien, debiéndose hacer la salvedad de que en el caso del Estado la potestad legislativa es expresión de la soberanía popular y en el caso del Estatuto de autonomía de Castilla y León es manifestación de su autonomía política.

Esta potestad legislativa presenta a grandes rasgos, las siguientes características:

En primer lugar, ha de señalarse que las leyes autonómicas tienen el mismo rango y naturaleza que las leyes estatales, la diferencia, salvo singularidad que luego veremos, viene determinada por su contenido, es decir, en función de la materia a regular.

En segundo lugar, dada la sustancial identidad entre las leyes autonómicas y las estatales las primeras cumplen plenamente la realización, en los casos en que procedan, de la reserva material de la ley establecida en la Constitución, lo que supone que las leyes de la Comunidad Autónoma de Castilla y León cumplen con la reserva de la ley establecida en la Constitución siempre y cuando se refieran a una materia que sea de competencia exclusiva de la Comunidad, por el contrario, en el supuesto que sea al Estado al que corresponde en una materia la legislación básica y a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo para cumplir con este principio de reserva material de ley se requerirá la concurrencia de dos leyes, la ley básica estatal y la ley de desarrollo autonómico.

Por último, la única diferencia que hay entre la ley estatal y la autonómica está en su distinto sistema de control. En efecto la diferencia estriba en que la legitimación para recurrir en las leyes autonómicas es más restrictiva que en el caso de las leyes estatales ya que en las leyes autonómicas el recurso de inconstitucionalidad sólo puede ser interpuesto por algunos órganos y miembros de órganos estatales pero no por los órganos de la propia Comunidad Autónoma los cuales por el contrario si pueden impugnar las leyes estatales pero no las de su Comunidad Autónoma en los mismos casos (Artículos 27.2 y 32.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Esta potestad legislativa como, por otra parte, ya hemos señalado no es absoluta sino que tiene límites derivados de la propia naturaleza de las Comunidades Autónomas.

De entre estos límites caben ahora, únicamente, mencionar los siguientes:

El principio de igualdad, lo que significa que tal como indica la Constitución (artículo 139.1) todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. Ahora bien, esto no significa con expresión del propio Tribunal

Constitucional que estamos ante una rigurosa uniformidad ya que esto pugnaría con la autonomía otorgada a las Comunidades Autónomas³; lo que supone una gran contradicción: si se predica la igualdad esta no se puede romper por la autonomía, por lo que para tratar de superar esta clara y no aparente contradicción el Tribunal Constitucional se ve obligado a hacer compatibles ambos principios, lo que por su propia naturaleza no es posible, y señalar que los preceptos que se refieren a la igualdad (artículos 139.1 149.1) “no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino a lo sumo, y por lo que se refiere al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales”(Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, F.J. 10), lo cual se puede reconducir y sintetizar en que el principio de igualdad se realiza “simplemente mediante una equiparación de las posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos es decir, de lo que se puede llamar su status jurídico constitucional básico”⁴.

El segundo límite viene determinado por la exigencia del mantenimiento de la libertad de circulación de las personas y los bienes (artículo 139.2); libertad que viene determinada por la realización del principio constitucional de la “unidad de mercado” ya que como señala el propio Tribunal Constitucional de la Constitución deriva la unicidad del orden económico nacional que trae como consecuencia la existencia de un mercado único. Esta unidad de mercado supone, por lo menos la libertad de circulación sin traba por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (Sentencia del Tribunal Constitucional 71/1982).

El tercer límite viene determinado por la solidaridad la cual se predica tanto entre Comunidades Autónomas como entre todos los españoles (artículos 2 y 156.1 y 158.2).

El cuarto límite a la potestad normativa de las Comunidades Autónomas es el interés general, si bien este límite y su aplicación resultan especialmente polémicos al no existir una doctrina consolidada al respecto por el Tribunal Constitucional y a que el propio concepto es susceptible de muy diversas interpretaciones⁵. Dejando al margen, por evidentes razones de espacio, su análisis profundo, únicamente hemos de decir aquí siguiendo las últimas directrices del Tribunal Constitucional que el interés general es, por una parte, un punto de referencia en el actuar de los entes públicos, por otra parte, supone un título de atribución de competencia y finalmente surge como un límite de las potestades autonómicas (Sentencias del Tribunal Constitucional, entre otras, de 27 de marzo de 1984, y 146/1986, de 25 de noviembre).

Finalmente dentro de los límites de la potestad legislativa en particular y normativa, en general, está el territorio. Respecto al cual, únicamente, cabe por su importancia resaltar: por una parte, que como ha señalado reiteradamente el Tribunal Constitucional la potestad normativa autonómica tiene el carácter de ser una normación “ratione loci” (Sentencia del

³ Sobre esta cuestión puede verse: MUÑOZ MACHADO, S.: Derecho Público de las Comunidades Autónomas, Vol. I, edit. Civitas, Madrid, 1982, págs. 391 y ss.

⁴ AJA, E. y otros: El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas, edit. Tecnos, Madrid, 1985, pág. 89.

⁵ Sobre esta cuestión, vid.: BERMEJO VERA, J.: El interés general como parámetro de la Jurisprudencia constitucional, Revista Vasca de Administración Pública, 10, II, año 1984, págs. 103 a 106.

Tribunal Constitucional de 87/1985 de 16 de julio), esto es, dada en y para el ámbito territorial propio de la Comunidad Autónoma siendo este aspecto la regla general, y por otra parte, que excepcionalmente la normativa de la Comunidad Autónoma, en este caso de la Comunidad de Castilla y León, puede tener carácter extraterritorial, lo que supone su aplicación en determinados supuestos más allá de su propio territorio.

A este respecto, como ejemplos, cabrían citar que la extraterritorialidad puede darse en los casos de aplicación del estatuto personal y en los derivados de supuestos de convenios suscritos entre las Comunidades Autónomas (artículos 6, 7.3, 15.12).

Junto a esta potestad legislativa, la Comunidad Autónoma de Castilla y León puede adoptar también disposiciones normativas con fuerza de ley, de conformidad con lo establecido en el artículo 16.3 de su Estatuto; sin embargo, al igual que los demás Estatutos de Autonomía no se recoge la posibilidad de los Decretos-leyes.

Junto a la potestad legislativa de la que hemos hablado, la Comunidad Autónoma de Castilla y León dentro del amplio contenido de su potestad normativa, goza de potestad reglamentaria.

El artículo 19.1 de su Estatuto de Autonomía señala que “la Junta de Castilla y León es el órgano de gobierno y administración de la Comunidad de Castilla y León y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico”, lo que significa que la potestad reglamentaria originaria se residencia en la Junta de Castilla y León y su desarrollo está sometido al procedimiento administrativo común, así como a las especialidades derivadas de la organización propia de la Comunidad, de conformidad con lo señalado en los artículos 149.18 de la Constitución y 39.3 de su Estatuto de Autonomía.

En relación con el control de los reglamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León ha de señalarse que no existe peculiaridad alguna y sigue las reglas generales, a saber, por una parte, control por la Jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 153, de la Constitución) y por otra, por el Tribunal Constitucional, bien a través del recurso de amparo, bien mediante el conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o bien a través de recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de la Nación sobre la base del artículo 161.2 de la Constitución.

Dicho esto y para terminar este epígrafe hemos de hacer una pequeña referencia al objeto y extensión de la potestad normativa de Castilla y León.

A este respecto distinguiremos entre las facultades normativas en las competencias exclusivas de la Comunidad, en las de desarrollo y ejecución y en las de ejecución.

En relación con las primeras caben indicar: en primer lugar, que según el artículo 35.2 del Estatuto de Autonomía a la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias exclusivas le corresponde la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que ejercerá respetando, en todo caso, lo dispuesto en la Constitución (fundamentalmente lo señalado en los artículos 140 y 149.1). Conviene, pues, observar que aunque la Constitución y el Estatuto hablan de competencias exclusivas esto no significa que, en ocasiones, si bien excepcionales puede legislar el Estado sobre ellas y ello porque a veces el interés general lo

exige, o porque muchas materias y actividades son susceptibles de ser encuadradas en más de un título competencial o porque la distribución de competencias hecha por la Constitución entre Estado y Comunidades Autónomas no ha supuesto siempre un deslinde tajante y absoluto.

En relación con las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado según el artículo 35 del Estatuto corresponde igualmente a la Comunidad el desarrollo legislativo así como la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva.

Por último, en relación con las facultades normativas en las competencias de ejecución de la legislación estatal, la Comunidad Autónoma podrá dictar disposiciones con naturaleza únicamente de reglamentos organizativos que se consideran comprendidos en la potestad organizadora sobre su Administración propia según el artículo 36 de su Estatuto.

2.-ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS BÁSICOS DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.

Una vez fijados el alcance y significado de la capacidad normativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, es necesario ver, siquiera, también, brevemente, los medios de financiación de que dispone para hacerla operativa.

A este respecto, el artículo 156.1 de la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas autonomía financiera 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, precepto recogido en el artículo 42 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Junto a estas dos disposiciones, formando parte del bloque de constitucionalidad, en este punto, ha de hacerse referencia a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre modificada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de septiembre complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre por la que se regulan las Medidas Fiscales y Administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía ,Ley 24/2000, de 27 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden social y Ley 22/2001, de 27 de diciembre , reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial.

A toda esta normativa hay que añadir, obviamente, la propia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuyos preceptos básicos están recogidos , fundamentalmente, en los artículos 40 a 54 de su Estatuto.

De toda la normativa que hoy regula la financiación autonómica podemos extraer las siguientes conclusiones:

En primer lugar, los principales principios que en la actualidad inspiran el sistema son: autonomía en el ingreso y corresponsabilidad fiscal, solidaridad, suficiencia, generalidad, estabilidad y lealtad institucional.

En segundo lugar, el nuevo sistema, por una parte, contempla un grupo de tributos que están totalmente cedidos y con competencias normativas sobre ellos y, por otra, la existencia de tributos parcialmente cedidos y con o sin competencia normativa al respecto. Entre los primeros están: el Impuesto sobre el Patrimonio Neto de las Personas Físicas, el Impuesto sobre

Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones , el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, el Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos , el Impuesto sobre el Juego y las tasas que afectan a los servicios transferidos y entre los segundos: el 33% de la cuota líquida territorializada del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y cierta capacidad normativa, el 35% de la recaudación líquida del Impuesto sobre el Valor Añadido, determinado en función del índice de consumo de la Comunidad Autónoma, 40% de la recaudación líquida de los siguientes Impuestos Especiales, también en función del índice de consumo regionales: Impuesto sobre la Cerveza, Impuesto sobre Productos Intermedios, Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, Impuesto de Hidrocarburos, siendo en este caso el índice que se toma en cuenta el de entregas de gasolina, gasóleos y fuelóleos ponderados por los correspondientes tipos impositivos, Impuesto sobre Labores del Tabaco, siendo en este caso el índice que se utiliza el de ventas a expendedurías de la Comunidad Autónoma ponderadas por los correspondientes tipos impositivos y el Impuesto Especial sobre el Vino y Bebidas Fermentadas si bien este impuesto está sometido al tipo 0 y el 100% de la recaudación líquida por el Impuesto Especial sobre la Electricidad, en función del índice de consumo neto de energía eléctrica de la Comunidad. Cierra el sistema de reparto de figuras impositivas el establecimiento de un Fondo de Suficiencia el cual vendrá determinado por la diferencia entre las necesidades totales de financiación de cada Comunidad Autónoma y el valor de los recursos indicados. Este Fondo de Suficiencia viene a sustituir el papel de mecanismo de cierre del Sistema que había adoptado la participación en ingresos del Estado, fundamentalmente, a partir de la reforma del sistema llevada a cabo a raíz del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996.

En tercer lugar, sigue ocupando un puesto relevante en la financiación autonómica la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de establecer recargos sobre los tributos susceptibles de cesión que son, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas con el límite máximo del 33%, el Impuesto sobre el Patrimonio Neto de las Personas Físicas, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre el Valor Añadido con el límite máximo del 35%, los Impuestos Especiales de Fabricación con el límite máximo del 40% el Impuesto de Electricidad, el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, los tributos sobre el Juego y el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, exceptuándose el poderlos establecer sobre el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, quedando asimismo, supeditado su establecimiento en el caso del Impuesto sobre el Valor Añadido y de los Impuestos Especiales a que las Comunidades Autónomas tengan atribuidas competencia normativa en materia de tipos de gravamen, lo que sólo ocurre, precisamente, en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. Ahora bien, dado que la lista de tributos susceptibles de cesión contenida en el artículo 11 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas coincide con los tributos que se han cedido y que sólo en el Impuesto sobre el Valor Añadido y en los Impuestos Especiales se han excluido las competencias normativas, se produce una coincidencia entre establecer un recargo o modificar el tipo de gravamen, y si a ello se añade que excepto en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte la capacidad normativa sobre los tipos de gravamen se ha ampliado notablemente parece evidente que antes de optar por la figura del recargo las Comunidades Autónomas prefieran modificar los tipos de gravamen. No obstante esta

posibilidad de los recargos sigue teniendo muchas ventajas, entre las que se pueden citar sin carácter exhaustivo que es uno de los exponentes más claros de corresponsabilidad fiscal y que la capacidad normativa sobre los recargos les puede permitir establecer tipos superiores a los derivados de la posibilidad de modificar los tipos de gravamen.

En cuarto lugar, se reestructura el Fondo de Compensación Interterritorial por medio de la citada Ley 22/2001, de 27 de diciembre, ampliándose, por un lado, los beneficiarios del Fondo dando entrada en el mismo a Ceuta y Melilla y, por otra, ampliando el destino del mismo para que los recursos procedentes del mismo financien no sólo los gastos de inversión sino también el gasto corriente asociado a esta inversión.

Finalmente, hay que destacar que la Administración de las Comunidades Autónomas así como los Entes y Órganos públicos de aquellas dependientes quedan sujetas al ámbito de aplicación de la ley 18/2001 de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

3.-COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN ENTRE LA HACIENDA ESTATAL, LA AUTONÓMICA Y LA LOCAL.

La Constitución española ha establecido, como ya hemos señalado, tres niveles de gobierno y administración: estatal, autonómico y local.

La coexistencia entre ellos genera difíciles problemas de articulación y armonización.

La relación básica entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha quedado reflejada en líneas anteriores, por lo que ahora nos ocupamos, también brevemente de la relación entre los entes locales, en particular los Municipios y la Comunidad Autónoma y el Estado.

La situación de los entes locales es un tanto delicada dada su posición en el marco constitucional pues aparece colocada en el nivel inferior.

La Constitución recoge escasas referencias a los municipios. Así, el artículo 140 establece que la Constitución garantiza la autonomía de los municipios y que estos gozarán de personalidad jurídica plena y el artículo 142 señala que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Preceptos de donde se deduce la escasa atención y autonomía que la Constitución otorgó a los entes locales.

Pero aún hay más, pues si bien es reducida la autonomía que puede deducirse del texto constitucional, el Tribunal Constitucional en su aplicación y desarrollo la ha limitado aún más.

Así, el Tribunal Constitucional en Sentencia 27/1987, de 27 de febrero ha resaltado la superioridad del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre las Entidades Locales.

En la Sentencia de 23 de diciembre de 1984 el Tribunal Constitucional ha señalado que el régimen jurídico de la autonomía local es bifronte, esto es, que depende tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas.

A su vez, en la Sentencia 32/1987, de 28 de julio el Tribunal Constitucional considera que la autonomía local se configura como una garantía institucional, lo que supone la existencia de un amplísimo margen para el legislador estatal o autonómico a la hora de concretar y definir su contenido.

Todo ello, ha llevado al Tribunal Constitucional ha considerar como perfectamente constitucional la posible tutela financiera que pudieran ejercer sobre los entes locales tanto el Estado como la Comunidad Autónoma respectiva, algo que había desaparecido con la aprobación de la Ley 40/1981, de 28 de octubre; si bien esa tutela financiera no puede ser tan pesante y gravosa que impida un mínimo de actuación propia e independiente.

De todo lo cual surge una paradoja: siendo el municipio la entidad básica de la democracia es el ente que menos potestad y facultades detenta y el que ve más limitada y recortada su autonomía.

Lógicamente, esta limitación en la autonomía de los municipios, repercute también en su sistema de financiación.

En primer lugar, ya de entrada, ha de resaltarse que el artículo 142 de la Constitución establece que las Haciendas Locales “dispondrán de medios suficientes”, lo que significa que no necesariamente en su totalidad han de ser medios propios. Así, por otra parte, lo ha corroborado el Tribunal Constitucional, al señalar que “la Constitución no garantiza a las Corporaciones Locales una autonomía económico financiera en el sentido que dispongan de medios propios suficientes para el cumplimiento de sus funciones; lo que dispone es que estos medios sean suficientes, pero no que hayan de ser en su totalidad propios” (Sentencia 4/1981, de 2 de febrero). Esto implica, en gran medida, dejar a los municipios en manos de otras Administraciones- estatal y autonómica- pues de ellas han de proceder una parte de los medios necesarios para su financiación; y, sabido es, que quien da los recursos quiere saber para qué y cómo se han de emplear.

En segundo lugar, ha de resaltarse la dificultad de diseñar un modelo de financiación mínimamente válido para todos los municipios dada su heterogeneidad territorial y sus enormes diferencias de población. Ello, afectará, sin duda, al principio de igualdad.

En tercer lugar, ha de llamarse la atención, que dada la naturaleza bifronte de la legislación aplicable a los municipios junto a la legislación básica estatal reguladora de los principios básicos y fundamentales de la misma ha de tenerse en cuenta la legislación propia de la Comunidad Autónoma a la que corresponda el correspondiente municipio. Ello llevará, y hasta ahora ha ocurrido ha sustituir una anterior fuerte dependencia de la Administración central por una dependencia, más fuerte aún, por más inmediata de la Comunidad Autónoma respectiva.

Para evitar un alto grado de intromisión de las Comunidades Autónomas en la gestión propia de los municipios debe, por una parte, procederse a una descentralización de aquellas funciones

y servicios que puedan realizar y a dotarles de unos recursos basados en criterios generales, homogéneos, permanentes y objetivos.

A este respecto, es de alabar, el primer paso dado en esta dirección por la Comunidad Autónoma de Castilla y León mediante la previsión en su Estatuto de Autonomía de la dotación de un fondo de cooperación local (artículo 26.4). Queda, ahora, por ver los criterios de su distribución.

4.- PRINCIPIOS CLAVES DE ORDENACIÓN.

El marco normativo y competencial diseñado en la Constitución se cierra con la consagración de dos principios claves para la operatividad y articulación del sistema que son el principio de supletoriedad y el principio de prevalencia del Derecho estatal recogidos en el artículo 149.3.

El Derecho de supletoriedad significa que en caso de existencia de un vacío legal en la normativa autonómica el Derecho del Estado se aplicará con ese carácter de supletoriedad para rellenar ese vacío.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado ya varias veces sobre esta cuestión si bien de una forma un tanto contradictoria e insuficiente. Así, en las Sentencias de 5/1981, de 13 de febrero, y de 16 de noviembre de 1981 parece que dicho Tribunal fundamenta el carácter supletorio del Derecho estatal en las distintas competencias y grado de las diversas Comunidades Autónomas. A su vez, de una forma un tanto confusa la Sentencia 179/1985, de 19 de diciembre afirma la supletoriedad del Derecho estatal pero siempre que “su naturaleza propia lo hiciera factible”. Y en el Auto de 21 de julio de 1987 afirma dicho principio al establecer que “el Derecho estatal será supletorio cuando no haya regla jurídica autonómica aplicable al supuesto de hecho, y no solamente cuando la Comunidad Autónoma no haya hecho uso de su competencia normativa”. Finalmente en Sentencias posteriores cambia algo la posición del Tribunal Constitucional en lo que parece abandonar esa visión amplia de la supletoriedad del Derecho estatal. Así en la Sentencia de 15/1989, de 26 de enero establece que la “cláusula de supletoriedad no es una cláusula universal atributiva de competencia” o lo que es lo mismo de que para que el Derecho estatal dicte una norma supletoria debe tener una base normativa que le reconozca la competencia para dictar ese precepto.

A nuestro juicio, la interpretación y aplicación de este principio responde a las siguientes consideraciones.

En primer lugar, es frecuente en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León si bien indirectamente la incorporación de dicho principio, pudiendo citarse a este respecto el artículo 32.2 de su Estatuto.

En segundo lugar, ha de considerarse que la aplicación como supletorio del Derecho estatal ha de hacerse a partir de una interpretación total constitucional lo que significa que no procede aplicar el Derecho estatal como supletorio para llenar un vacío normativo primero tiene que , tratándose de competencias exclusivas de la Comunidad, de no poderse subsanar a través de los principios dimanantes de su propia normativa pues si ello con estos se puede solucionar no cabría aplicar como supletorio el del Estado. Por el contrario, será aplicable, en todo caso, el

Derecho estatal cuando se trate de la aplicación de una normativa reguladora de competencias que no son exclusivas de la Comunidad.

Por lo que respecta al principio de prevalencia, la Constitución establece la competencia a favor del Estado de aquellas materias que no hayan sido asumidas por los Estatutos de Autonomía y cuyas normas prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades Autónomas en lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.

Es éste un precepto críptico y confuso que ha suscitado enormes polémicas pero sobre el que ni el Tribunal Constitucional ni el Tribunal Supremo se han pronunciado al respecto.

A nuestro juicio, la interpretación de este principio ha de basarse en las siguientes consideraciones:

En primer lugar, el principio de prevalencia opera en relación con aquellas materias que, pudiendo haberse asumido por las Comunidades Autónomas, no lo han sido.

En segundo lugar, cuando el texto constitucional alude que se aplicará dicho principio en aquellos supuestos en que no esté atribuida la competencia de modo exclusivo a las Comunidades Autónomas, ha de considerarse que se está refiriendo a supuestos en los que éstas no asumieron dicha competencia exclusiva pudiendo haberlo hecho y no legislaron sobre ello ya que de haberlo hecho el conflicto habría de hacerse vía Tribunal Constitucional, pero sin embargo aprobaron disposiciones normativas de rango inferior a ley.

En tercer lugar, que el Derecho estatal prevalecerá en el caso de competencia concurrente o compartida.

5.-CONCLUSIONES

De la sintética y necesariamente breve exposición de la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en general y, en particular, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León podemos extraer las siguientes conclusiones básicas: en primer lugar, que el esquema diseñado supone un reparto de poder normativo entre tres niveles distintos de gobierno y administración (Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales) si bien con alcance y significados distintos; en segundo lugar, que el esquema diseñado es muy complejo pues implica una constante y continuada interrelación entre esos poderes; en tercer lugar, que el sistema en su correcto funcionamiento está basado en la permanente colaboración y consenso entre ellos; y, en cuarto lugar, que, por todo ello, se convierte en elemento clave del buen funcionamiento el principio de lealtad tanto en el sentido general de lealtad constitucional como el particular de lealtad institucional.

Pues bien, si bien la formulación constitucional se ha basado en la idea clave de democracia lo que supone colaboración, consenso, participación, realización del interés general, la realidad práctica desgraciadamente va por otro camino pues predominan los intereses de partido o aspiraciones nacionalistas excluyentes que impiden la correcta formulación constitucional, pero ello no puede achacarse al diseño constitucional sino a diversos factores disolventes de la propia legalidad constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

AJA, E. y otros: El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas , edit. Tecnos, Madrid, 1985.

BERMEJO VERA, J.: El interés general como parámetro de la Jurisprudencia constitucional, Revista Vasca de Administración Pública, 10, II, año 1984.

MUÑOZ MACHADO, S.:Derecho Público de las Comunidades Autónomas, vol.I, edit. Civitas, Madrid, 1982.