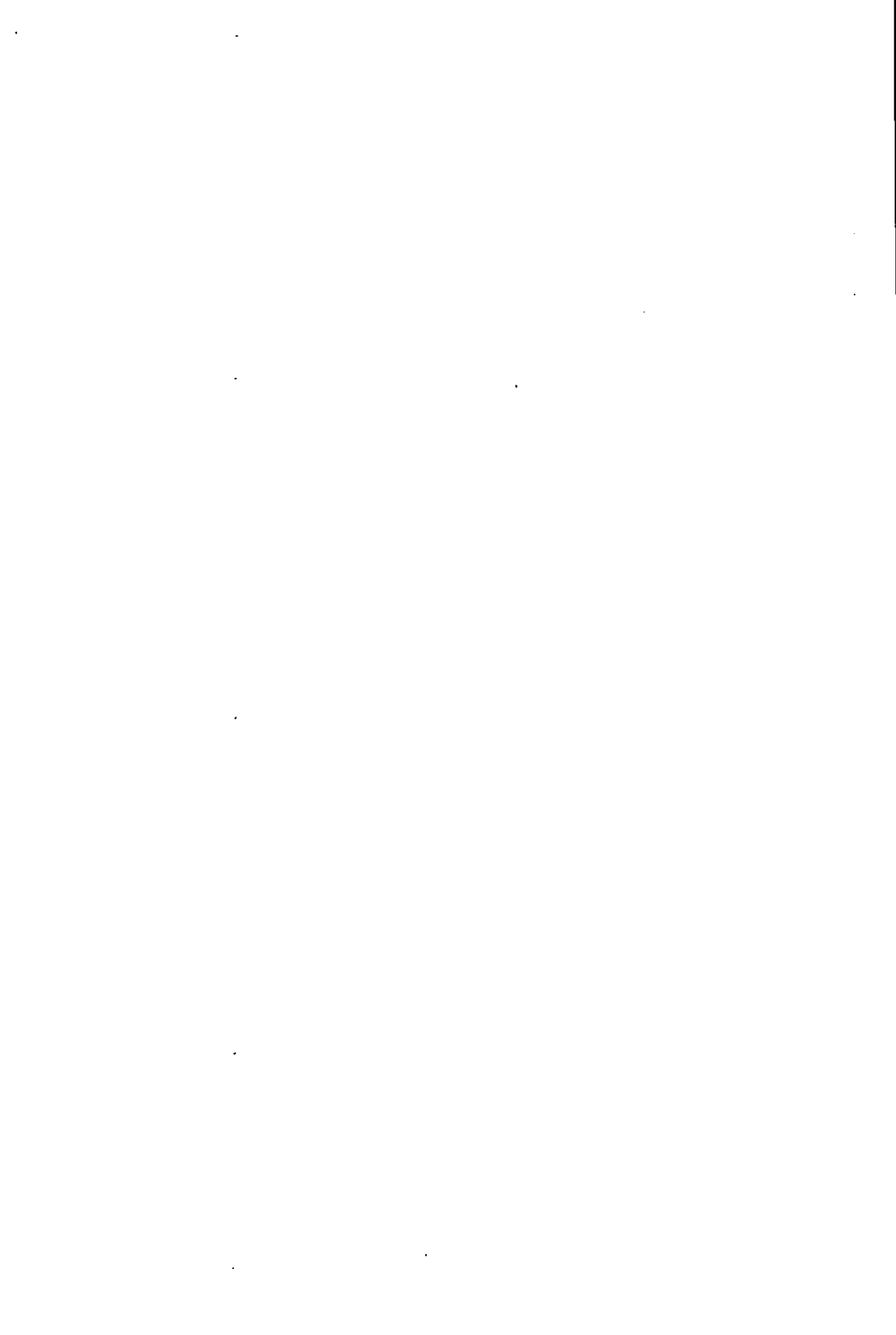


COMENTARIOS Y NOTAS



RESEÑA DE LOS PRECEPTOS REGULADORES DE LA FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA LEY 21/1986 DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1987

Montserrat Peretó García

Profesora de Derecho Financiero (UAB)

1. Introducción

El pasado día 24 de diciembre de 1986, el Boletín Oficial del Estado publicó la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, reguladora de los Presupuestos Generales del Estado para 1987.¹

El objeto de este trabajo es realizar un examen de la regulación que efectúa la mencionada Ley de los ingresos asignados a las Comunidades Autónomas, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para el ejercicio de 1987. Concretamente: la participación de las Comunidades en los ingresos del Estado, las transferencias a éstas, correspondientes al coste de los nuevos servicios traspasados, y la dotación que se efectúa para el Fondo de Compensación Interterritorial.²

Antes de entrar directamente al objeto descrito (análisis del articulado y contenido de los preceptos legales reguladores del tema), se considera necesario efectuar una serie de precisiones que ayuden a centrar el tema objeto de examen. Es bien conocido por todos que el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas³ debía de pasar por dos períodos distintos, que la Disposición Transitoria primera de la LOFCA denominó transitorio al primero y definitivo al segundo. El primero, transitorio, debía de durar como máximo seis años, pero, por causas derivadas de la situación de hecho existente en los traspasos de competencias y por la dificultad de encontrar un sistema definitivo, ese período «transitorio» se prorrogó en el tiempo.

Por fin, el 4 de noviembre de 1986 se firmó en Madrid el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas para el período «definitivo»⁴ (aprobado

1. Al igual que los Presupuestos Generales del Estado para 1986, la actual Ley reguladora de los Presupuestos para 1987, por lo que se refiere a su estructura, recoge las interacciones derivadas de la plena incorporación de España a la Comunidad Económica Europea.

2. Normas recogidas en el Título VI, capítulo II de «Comunidades Autónomas», artículos 62, 63, 64, 65 y 66 de la Ley 21/1986, de 23 de Diciembre, reguladora de los Presupuestos Generales del Estado para 1987.

3. Existen dos tipos de sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas (según se prevee en la Constitución española): el régimen especial aplicable a Euskadi y a Navarra y el régimen general, el cual se aplica al resto de las Comunidades Autónomas.

4. El calificativo «definitivo» es muy *sui generis*, ya que la aplicación del método que se propone es para aplicar en un plazo de tiempo determinado previamente, a saber, el quinquenio que comprende desde 1987 a 1991. De todas formas, pretender construir un sistema de financiación de las Comunidades Autónomas que sea definitivo es en nuestra opinión una «utopía», y ello en base a la siguiente argumentación: a diferencia de los problemas matemáticos, que generalmente tienen una solución, los problemas sociales son susceptibles de muchas soluciones, que una vez alcanzadas son siempre provisionales, ya que estos problemas raramente tienen una solución que satisfaga a todas las partes implicadas y que una vez conseguida pueda considerarse como definitiva.

por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 7 de noviembre de 1986 y ratificado por las diferentes Comisiones Mixtas de las Comunidades Autónomas). La aplicación del método propuesto se determinó para un periodo de tiempo determinado, concretamente para el quinquenio que va desde 1987 hasta 1991.⁵

Este nuevo sistema de financiación para las Comunidades Autónomas ha quedado ya reflejado en la Ley 21/1986, reguladora de los Presupuestos Generales del Estado para 1987; por ello se cree conveniente examinar, aunque sea someramente, este método propuesto, para comprender mejor los preceptos contenidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987 que regulan el tema en cuestión.

2. El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el período definitivo (quinquenio 1987-1991)

2.1. *Introducción*

En primer lugar, destacar que el nuevo sistema de financiación parte de tres premisas básicas:⁶

Primera: la voluntad que existía por parte del Gobierno de que se cumpliera el principio de economía legislativa.

Segunda: el nuevo método para financiar las Comunidades Autónomas tenía que realizarse bajo la premisa de que ninguna Comunidad tenía que recibir menos recursos que los que actualmente recibía por la aplicación del sistema transitorio.

Tercera: se trata de aplicar y cumplir la legislación vigente reguladora del tema de financiación de las Comunidades Autónomas.

2.2. *Objetivos y bloques de financiación de las Comunidades Autónomas para el período 1987-1991*

En el sistema definitivo de financiación, los recursos que las Comunidades Autónomas han de percibir con cargo a los Presupuestos Generales del Estado responden a la necesidad de alcanzar los siguientes objetivos:

1. Proporcionar a las Comunidades Autónomas los recursos para la realización de los servicios públicos ya asumidos.
2. Hacer efectivo el principio de solidaridad.
3. Hacer compatibles el ejercicio de las competencias del Estado en materias de política económica y social y las competencias de las Comunidades Autónomas en lo que respecta a la ejecución y gestión de dichas políticas.

5. Explicación que se efectuará en base a la propuesta de método para la aplicación del sistema de financiación para las Comunidades Autónomas para el período 1987-1991, texto del Acuerdo facilitado por el Departament de Finances de la Generalitat de Catalunya, concretamente el personal adscrito a la Comisión Mixta de Valoraciones.

6. Premisas aludidas en la conferencia ofrecida por el Sr. Cullerell, Conseller del Departament de Finances de la Generalitat de Catalunya, pronunciada el 2 de Diciembre en el Colegio de Economistas de Barcelona.

De acuerdo con estos objetivos propuestos, el Estado proporciona recursos a las Comunidades Autónomas, con cargo a sus Presupuestos a través de transferencias financieras divididas en dos bloques, a saber:

1. Bloque de financiación incondicionada, a través del cual se dota a las Comunidades de los recursos necesarios para la prestación de servicios transferidos⁷ y para cubrir el coste de los mismos.
2. Bloque de financiación condicionada, el cual queda constituido por aquellos recursos que el Estado proporciona a las Comunidades Autónomas para ser utilizados con una finalidad concreta.

Este bloque de financiación condicionada se divide en dos grupos:

- a) Recursos cuyo objetivo es hacer efectivo el principio de solidaridad y corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, que se transfieren con cargo al FCI.
- b) Recursos a través de los cuales se realizan determinados objetivos generales de política económica o social cuya gestión y ejecución corresponde a las Comunidades Autónomas.⁸

2.3. *La financiación incondicionada.*

Establecido en el anterior párrafo lo que se entiende y para que se destinan los recursos que conforman la financiación incondicionada, es necesario determinar, a continuación, el volumen total de recursos que el sistema ha de repartir entre las distintas Comunidades en concepto de financiación incondicionada.

Ante todo, constatar que el reparto de este volumen total de recursos ha de realizarse bajo el prisma de la restricción básica de garantía de mínimos, o lo que es lo mismo, que ninguna Comunidad Autónoma ha de recibir menos recursos que los que actualmente recibe por el sistema transitorio, es decir, que el volumen de financiación que el nuevo sistema ha de repartir ha de ser como mínimo, la suma de los recursos que las Comunidades Autónomas vienen recibiendo por el sistema transitorio.

Los recursos de financiación incondicionada están constituidos por la suma de las siguientes partidas:

1. Participación en los ingresos del Estado para 1986 de las Comunidades Autónomas, calculada como si cada Comunidad Autónoma hubiese alcanzado su techo estatutario.
2. Cantidad correspondiente al objetivo fijado para 1986 en concepto de recaudación a obtener por cada Comunidad Autónoma en concepto de tributos cedidos y tasas afectas a los servicios transferidos.
3. Una cantidad igual al 25 por cien del FCI de 1986.⁹

7. Las Comunidades Autónomas disponen de plena autonomía con respecto a la utilización de los recursos que constituyen la financiación incondicionada.

8. Estos recursos se concretan en subvenciones corrientes y subvenciones de capital.

9. Cuya gestión sería competencia de las Comunidades Autónomas, una vez alcanzados los correspondientes techos competenciales.

4. Subvenciones presupuestadas en el ejercicio de 1986: subvenciones cuyos beneficiarios sean las Comunidades Autónomas (que responden a un coste de financiación de los servicios) o subvenciones de índole recurrente y con vocación de permanencia ligadas a la propia prestación de servicios transferidos.
5. El crédito que figura en la Sección 32 del Presupuesto del Estado para 1986, destinado a subvenciones de los órganos de autogobierno de las Comunidades Autónomas.¹⁰

Estas cinco partidas enumeradas anteriormente se reducen en definitiva a dos, y ello justificado en virtud de la experiencia obtenida durante el período transitorio; por tanto, los dos mecanismos de financiación que conforman el volumen de ingresos a repartir entre Comunidades Autónomas en concepto de financiación incondicionada son:

1. Mecanismos de gestión propia: tasas afectas a los servicios transferidos y tributos cedidos.
2. Participación en los ingresos del Estado fijados en función de las variables socioeconómicas del artículo 13 de la LOFCA.

A continuación se analizará cómo queda regulado para el período definitivo el mecanismo de participación en los ingresos del Estado.

2.3.1. Participación en los ingresos del Estado

Es quizá en este concepto donde se ha producido el cambio fundamental de pasar del período transitorio al definitivo. Durante el período transitorio el criterio básico del reparto del volumen total de recursos era el de garantía del coste efectivo de los servicios transferidos;¹¹ en el período definitivo se trata de repartir los recursos totales en función de las variables socioeconómicas recogidas en el artículo 13 de la LOFCA.¹²

Para la aplicación de los criterios contenidos en el artículo 13 de la LOFCA, se ha de tener en cuenta ante todo las siguientes premisas:

10. A los efectos de homogeneizar entre las distintas Comunidades Autónomas los costes en los servicios transferidos, se incluye también en el volumen total de recursos la subvención a la gratuidad de la enseñanza, que deberá de ser posteriormente sustraída de la financiación incondicionada que corresponda a cada Comunidad Autónoma con competencias en materia de educación, ya que, en el ejercicio de 1987, dicha subvención se transferirá a las Comunidades Autónomas como financiación condicionada.

11. Coste efectivo, entendido como coste real en el momento de la transferencia.

12. El artículo 13 de la LOFCA establece:

*Las Comunidades Autónomas dispondrán de un porcentaje de participación en la recaudación de los impuestos estatales no cedidos, que se negociará de acuerdo con las siguientes bases:

- a) Coeficiente de población.
- b) Coeficiente de esfuerzo fiscal en el IRPF.
- c) La cantidad equivalente a la aportación proporcional que corresponda a la Comunidad Autónoma por los servicios y cargas generales que el Estado continúe asumiendo como propios.
- d) La relación inversa de la renta real por habitante de la Comunidad Autónoma respecto a la del resto de España.
- e) Otros criterios que se estimen procedentes, entre los que se valorarán la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado y la relación entre los costos por habitante de los servicios sociales y administrativos transferidos para el territorio de la Comunidad Autónoma y para el conjunto del Estado.

1. Que se garantice como mínimo la financiación que recibía cada Comunidad Autónoma durante el período transitorio.
2. Que se establezca un adecuado abanico en la financiación per cápita a igualdad de niveles competenciales y que tenga un coste asumible para el equilibrio financiero del Estado.
3. Que se tenga en cuenta, a la hora de aplicar el artículo 13, la diversidad de ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas (hay dos tipos de Comunidades en cuanto a su techo competencial: aquellas que tienen competencias en materia del artículo 151 de la Constitución y aquellas que no, es decir, todas las demás).

En relación con lo anterior, la aplicación de las variables contenidas en el artículo 13 de la LOFCA se lleva a cabo mediante dos funciones, a efectos de tener en cuenta estos dos diferentes techos competenciales antes aludidos; la primera explica la forma de financiar las competencias comunes y la segunda explica la financiación de las competencias en materia de educación. Ambas funciones se adicionarán para determinar la financiación de las Comunidades Autónomas del artículo 151.

2.3.1.a. Variables socioeconómicas del art. 13 de la LOFCA.

El siguiente punto a tratar, como indica el título, es establecer cuáles han sido los criterios escogidos y cómo se definen y valoran estas variables socioeconómicas del artículo 13 de la LOFCA.

1. Población: es el criterio fundamental sobre el que se basa la distribución del volumen global de financiación. Se recoge en este criterio la población de derecho de cada Comunidad según censo de 1983, siendo los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística.
2. Riqueza relativa: es un índice de la inversa de la renta de cada Comunidad Autónoma que viene determinado por la diferencia entre población y renta.
3. Esfuerzo fiscal: índice que representa el esfuerzo fiscal de cada Comunidad Autónoma en el IRPF.
4. Superficie: índice que expresa la superficie territorial en kilómetros cuadrados de cada Comunidad Autónoma.
5. Insularidad: índice aplicable a las Comunidades Autónomas insulares que se expresa por la distancia en kilómetros existente entre Madrid y las capitales isleñas respectivas.
6. Unidades administrativas: se asigna a cada Comunidad Autónoma y a cada provincia el valor de 0,5.

Estas variables socioeconómicas se ponderan de una manera determinada;¹³ estos criterios y ponderaciones determinan la financiación de cada uno de los bloques

13. Las ponderaciones de los criterios contenidos en el artículo 13 de la LOFCA efectuadas en el método para la financiación de las Comunidades Autónomas para el período 1987-1991, concretamente en la pág. 15, son las siguientes:

<i>Competencias comunes</i>	%
Población	59,00
Insularidad	0,70
Superficie	16,00
Unidades administrativas	24,30

competenciales de acuerdo con dos funciones, una aplicable a la financiación de competencias comunes y otra para las competencias específicas de Educación y Trabajo.

2.3.1.b. Determinación del porcentaje de participación

La aplicación de los criterios y de unas fórmulas determinadas¹⁴ permite determinar la financiación incondicionada inicial que correspondería a cada Comunidad Autónoma, en el caso de que hubiese alcanzado su techo competencial estatutario. La parte que cada Comunidad ha de obtener por participación en los ingresos según el artículo 13 de la LOFCA, se obtiene sustrayendo de dicha cantidad inicial las siguientes partidas: *a)* Financiación de los servicios todavía no transferidos. *b)* La cantidad fijada como objetivo de recaudación de tributos cedidos y tasas afectas a los servicios. *c)* Las cantidades correspondientes a la gratuidad de la enseñanza (que forman parte de las subvenciones a gestionar por las Comunidades Autónomas en 1987).

El resultado determina la financiación inicial de cada Comunidad Autónoma por participación en los ingresos del Estado.

El porcentaje de financiación se obtiene del cociente entre la financiación inicial de cada Comunidad Autónoma y los ingresos tributarios del Estado en 1986. Este cociente constituye provisionalmente el porcentaje de participación para el quinquie-

Riqueza relativa	4,20
Esfuerzo fiscal	5,00
<i>Competencias educación</i>	
Población	84,40
Insularidad	3,10
Superficie	15,00
Constante	-2,50
Riqueza relativa	0,40
Esfuerzo fiscal	1,70
<i>Financiación total</i>	
Población	73,75
Insularidad	2,09
Superficie	15,42
Constante	-1,45
Unidades administrativas	10,19
Riqueza relativa	1,99
Esfuerzo fiscal	3,08

14. De acuerdo con los criterios y las ponderaciones señalados en la nota precedente se determina la financiación de cada uno de los dos bloques competenciales, de acuerdo con las siguientes funciones para el bloque de financiación de competencias comunes:

$$FF i = 2.859,57 UA i + 0,0059856 Ni + 1,095 I i + 0,1179 Si + 188.641,39 IR i + 186.029,15 EF i$$

Para el bloque correspondiente a la financiación de las competencias específicas de educación y trabajo:

$$FFF i = -2.487,595 + 0,02046855 Ni + 8,8333843 I i + 0,4164268 Si + 24.364,001 IR i + 161.052,3079 EF i$$

Donde: FFF = financiación incondicionada o «financiación fuera Fondo», que reciben las Comunidades Autónomas adicionalmente a su participación de los recursos del FCI.

La financiación incondicionada viene dada por la fórmula primera y la financiación total «fuera Fondo» de las Comunidades Autónomas del artículo 151 se obtiene por la suma de las dos fórmulas.

nio 1987-1991, el cual ha sido aprobado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1987.¹⁵

2.3.1.c. Evolución de la financiación por porcentaje de participación

En el acuerdo para el método financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1987-1991, se establecen unas reglas de evolución de la financiación vía porcentaje, a saber:

1. El concepto de ingresos del Estado comprende la suma de las siguientes partidas: recaudación de impuestos directos e impuestos indirectos (excluidos los tributos susceptibles de cesión y los ingresos que constituyan ingresos de la CEE), recaudación por cotizaciones de la Seguridad Social y recaudación por cotizaciones al desempleo; los denominados ITAE (ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente).
2. El incremento máximo que puede experimentar la financiación por porcentaje de participación cada año del quinquenio estará limitado por el crecimiento nominal del PIB. Por tanto, en aquellos ejercicios del quinquenio en que el incremento del ITAE resulte superior al incremento del PIB en términos nominales, el crecimiento de financiación por porcentaje de participación será el mismo que el experimentado por el PIB.
3. En todo caso, el incremento que experimente la financiación por porcentaje de participación será en cada ejercicio, como mínimo, el mismo que se haya producido en los gastos equivalentes del Estado (entendiéndose por tal concepto los correspondientes a los capítulos I, II y VI de una serie de departamentos ministeriales y organismos autónomos).¹⁶

15. Conocidas en 1987 las cifras reales de recaudación del Presupuesto de ingresos del Estado y el resultado de la liquidación definitiva de la participación de dichos ingresos para 1986, se procederá a la fijación definitiva de los porcentajes del quinquenio por aplicación de la siguiente fórmula:

$$PPI_j 1987/1991 = \frac{Bo^j + (p^j 1986 - EP^j 1986)}{ITAE 1986}$$

Donde:

Bo^j = Financiación inicial de la Comunidad j por participación en ingresos.

P^j 1986 = Participación de la Comunidad j en los ingresos del Estado de 1986, según liquidación definitiva.

EP^j 1986 = Estimación de la participación de la Comunidad j en los ingresos del Estado de 1986, efectuada a la fecha de la firma del documento para el método de financiación.

ITAE 1986 = Valor de los ITAE en 1986, según cifras definitivas de recaudación.

Fijados los porcentajes definitivos del quinquenio, se aprobarán por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

16. Como se ha indicado, se consideran gastos equivalentes del Estado los correspondientes a los capítulos I, II y VI (incluidas las inversiones conjuntas con la CEE) de los siguientes departamentos ministeriales y organismos autónomos:

Departamento	Organismos autónomos
Economía y Hacienda	
Obras Públicas	
Trabajo y Seguridad Social	
Industria	
Agricultura	ICONA, IRYDA, INIA, SEA
M. A. P.	
Transportes (excepto Comunicaciones)	
Cultura	
Sanidad	AISNA
Educación	Construcciones escolares

De la consideración conjunta de las tres reglas anteriores, se deduce el sistema implícito para determinar la evolución de la financiación por participación en ingresos del Estado. Se determina en el Acuerdo, que aquí se comenta, la forma en que se aplicarán las mencionadas reglas de evolución a lo largo de los cinco períodos anuales.¹⁷

Según se desprende de lo anterior, podría darse el caso que el PIB tuviera un crecimiento escaso, siendo en cambio el incremento de los gastos equivalentes del Estado alto; en tal caso existirían dos condiciones que estarían en contradicción. ¿Cómo resolverlo? Nada se dice al respecto.

2.3.1.d. Casos de revisión del porcentaje de participación

La regla general es que el porcentaje de participación es fijo y quinquenal; por tanto, se revisará cada cinco años. Pero existen excepciones a este principio general, que surgen cuando se dan determinados hechos económicos financieros, los cuales constituyen causa de revisión, tal y como se establece en el artículo 13 de la LOFCA, y se dan, a título de ejemplo, por cesión de nuevos tributos o porque se transfieren nuevos servicios.¹⁸

2.4. *La financiación condicionada*

Dicho bloque de financiación viene constituido por los recursos que reciben las Comunidades Autónomas destinados a fines concretos, que pueden ser promover el desarrollo regional y corregir los posibles desequilibrios interterritoriales entre las diferentes Comunidades Autónomas o ejercitar funciones de gestión y ejecución respecto a las subvenciones presupuestadas por el Estado con fines de política social o económica.

Por último, destacar que en el sistema definitivo de financiación la cuantía del FCI se fijará en el 30 % de la inversión pública (entendida tal y como se define en la Ley reguladora del FCI). Por otra parte, el ingreso de España en la CEE conlleva que las Comunidades con mayor participación en el FCI puedan beneficiarse de la acción del nuevo instrumento de desarrollo regional, el FEDER. Es necesario que el FCI y el FEDER se coordinen, ya que ambos tienen como objetivo el desarrollo regional, y también porque la Ley reguladora del FCI exige la elaboración de los respectivos

17. Las reglas para determinar la evolución de la financiación vía participación en los ingresos del Estado se aplican a lo largo de los cinco años de la siguiente forma:

1. Para uno de los cinco períodos, se calcularán las tres posibles alternativas de financiación por participación en ingresos para cada Comunidad.

2. Para cada uno de los cinco años, se determinará cuál de las tres alternativas de financiación anteriores prevalece, mediante la aplicación de las citadas reglas de una forma determinada (ver «Método de financiación de las Comunidades Autónomas para 1987-1991», pág. 26).

18. Establece el apartado número 3 del artículo 13 de la LOFCA que: «El porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma únicamente podrá ser objeto de revisión en los siguientes casos:

- a) Cuando se amplíen o reduzcan las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma y que anteriormente realizase el Estado.
- b) Cuando se produzca la cesión de nuevos tributos.
- c) Cuando se lleven a cabo reformas sustanciales en el sistema tributario del Estado.
- d) Cuando transcurridos cinco años, después de su puesta en vigor, sea solicitada su revisión por el Estado o por la Comunidad Autónoma».

planes; a su vez, para obtener ayudas provinientes del FEDER es necesario que las actuaciones estén incluidas en los planes de desarrollo regional.

La coordinación del FEDER y el FCI se efectúa bajo las dos reglas siguientes:

1. Las Comunidades Autónomas con territorios calificados como zona asistida podrán proponer proyectos FEDER y conseguir financiación hasta un límite máximo de un 30 % de su respectivo FCI.
2. Las Comunidades Autónomas cofinanciarán los proyectos que habiendo sido propuestos por ellas hayan obtenido ayuda FEDER, utilizando los recursos de su respectivo FCI.

3. Examen del articulado de la Ley 21/1986, de 23 diciembre, reguladora de los Presupuestos Generales del Estado, referido a la financiación de las Comunidades Autónomas

3.1. *Introducción*

Efectuada la referencia al sistema de financiación para las Comunidades Autónomas a aplicar durante el quinquenio 1987-1991, a continuación se analizarán, como indica el título del epígrafe, los preceptos legales que se recogen en la Ley reguladora de los Presupuestos Generales del Estado para 1987 por lo que se refiere a la materia de financiación de las Comunidades Autónomas.

La justificación de analizar previamente la financiación definitiva de las Comunidades Autónomas viene motivada porque en los artículos que a continuación se van a citar se recoge lo allí previsto.

Los preceptos legales que van a ser objeto de comentario son concretamente los números 62, 63, 64, 65 y 66 de la Ley 21/1986, de 23 de Diciembre, los cuales se refieren o regulan la financiación condicionada e incondicionada para el ejercicio de 1987, en concreto los siguientes aspectos: la participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado, las transferencias a éstas correspondientes al coste de los nuevos servicios traspasados y la dotación del FCI.

3.2. *Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el ejercicio de 1987*

Como ya se ha indicado antes, se produce un cambio fundamental, por lo que respecta a esta fuente financiera, de pasar del período transitorio al período definitivo. Para los años 1987-1991, se tienen en cuenta las variables socioeconómicas recogidas en el artículo 13 de la LOFCA.

En el artículo 62, apartado uno, de la Ley reguladora de los Presupuestos Generales del Estado para 1987 se establecen cuáles serán los porcentajes «provisionales» de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1987-1991; los mencionados porcentajes fijados por las Comisiones Mixtas son los siguientes:

Cataluña	1,3416643
Galicia	0,9213514
Andalucía	2,2851292

Asturias	0,0617819
Cantabria	0,0545355
La Rioja	0,0332746
Murcia	0,0527278
Valencia	0,8195630
Aragón	0,1179631
Castilla-La Mancha	0,2538671
Canarias	0,5819250
Extremadura	0,1725452
Baleares	0,0319516
Madrid	0,4746384
Castilla-León	0,3417939

El número tres del mencionado artículo 62 establece que se efectuarán mensualmente a cada Comunidad Autónoma entregas a cuenta de la financiación que resulta de aplicar los anteriores porcentajes en ingresos del Estado para el ejercicio de 1987, sin perjuicio de la posterior liquidación definitiva de su participación; estas entregas a cuenta se harán con cargo a créditos establecidos en el Presupuesto (concretamente, Sección 32, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, «participación de las Comunidades Autónomas en ingresos del Estado para 1987», programa 911-B); el importe total de los créditos mencionados se dividirá en doceavas partes, hasta totalizar un 95 % de los citados créditos, y esta cantidad resultante será la que se irá entregando a cuenta mensualmente a cada Comunidad Autónoma.

Una vez liquidados los Presupuestos Generales del Estado para 1987, se efectuará la liquidación definitiva de la participación en los ingresos del Estado para 1987 de cada una de las Comunidades Autónomas. Esta liquidación definitiva se llevará a cabo con arreglo a las normas establecidas en el apartado cuatro del artículo 62, las cuales son:

1. Se determinarán los índices de incremento que hayan experimentado los siguientes parámetros entre los ejercicios 1986 y 1987:

a) La suma de la recaudación líquida por los capítulos I y II del Presupuesto de ingresos del Estado (impuestos directos e impuestos indirectos), excluidos los tributos susceptibles de cesión y los que constituyan recursos de la Comunidad Económica Europea, más la recaudación líquida por cotizaciones a la Seguridad Social y la recaudación por cotizaciones de desempleo.¹⁹

b) Los gastos equivalentes del Estado, tal y como se definen en el «Método para la aplicación del sistema financiero de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991».²⁰ A continuación se añade que se utilizarán las cifras que en la liquidación para los Presupuestos Generales del Estado de 1986 y 1987 figuren en concepto de «obligaciones reconocidas».

c) El PIB. del coste de los factores en términos nominales según datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística.

19. Estas partidas son las que constituyen el concepto de ingresos del Estado, o más concretamente «ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente», denominados ITAE en el «Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el período 1987-1991».

20. Se consideran gastos equivalentes del Estado los correspondientes a los capítulos I, II y VI (incluidas las inversiones conjuntas con la CEE) de una serie de departamentos y organismos autónomos, señalados en la nota número 16 de este trabajo.

2. En segundo lugar, se calculará la financiación definitiva que corresponde a cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de 1987 (Fd 1987) por aplicación de la siguiente norma:

$$\text{Fd 1987} = \text{PPI j.o.} \cdot \text{ITAE 1986} \cdot \text{IEP}$$

Donde:

PPI j.o. = porcentaje definitivo de participación que se fije para cada Comunidad para el quinquenio 1987-1991.

ITAE 1986 = valor en 1986 del parámetro definido en el apartado a) de la norma 1 precedente (art. 62. 1) según presupuesto liquidado.

IEP = índice de evolución (o incremento) que prevalece entre los tres definidos en la norma 1 precedente por aplicación de las normas o criterios de evolución aprobados por el Consejo de Política Fiscal y Financiación de 7 de Noviembre de 1986.

Este último concepto (IEP) requiere unas puntualizaciones. Como ya se ha indicado anteriormente en el «Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991», se preveen unas reglas o criterios de evolución de la financiación vía porcentaje,²¹ que en resumen son:

«La financiación vía porcentaje crecerá a la misma tasa que los ITAE, a menos que esta tasa supere a la tasa de crecimiento del PIB, en cuyo caso la financiación crecerá igual que el PIB. Sin embargo, si la aplicación de esta regla diera lugar a una tasa de crecimiento inferior a la tasa de crecimiento de los GE, la financiación crecerá igual que dichos GE».

3. En tercer lugar, una vez calculada la financiación definitiva, se practicará la liquidación definitiva de la participación en los ingresos del Estado para 1987 por diferencia entre: financiación definitiva que resulte para cada Comunidad Autónoma (según norma 2 precedente: artículo 62, cuarto, 2) y las entregas a cuenta hechas efectivas durante todo el año 1987.

Una vez establecido cuál será y cómo se calcula el porcentaje de participación en los ingresos del Estado para el ejercicio de 1987, la Ley que aquí se comenta regula, en los apartados cinco y seis del mismo artículo 62, los mecanismos que se tendrán que aplicar si una vez realizada la liquidación definitiva resultase saldo acreedor, o bien saldo deudor, para las Comunidades Autónomas.

Si el importe que arroja la liquidación definitiva es de saldo acreedor a favor de la Comunidad Autónoma, dicho saldo tendrá que hacerse efectivo en el plazo de quince días siguientes a la práctica de dicha liquidación, con cargo a los créditos que para ello figuren en el Presupuesto General del Estado; el remanente que figure a 31 de Diciembre de 1987 se incorporará automáticamente al ejercicio de 1988. Si, por el contrario, una vez practicada la liquidación definitiva resultase saldo deudor para alguna de las Comunidades Autónomas, se procederá a la anulación de su remanente a 31 de Diciembre de 1987, y este saldo deudor será compensado en la primera o

21. «Con la finalidad de aislar la participación en los ingresos del Estado del efecto de decisiones coyunturales de política tributaria adoptadas por el Estado y simultáneamente garantizar el automatismo del sistema y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas», extraído del Acuerdo sobre el «Método de la financiación de las Comunidades...».

sucesivas entregas que se efectúen a cuenta a aquella Comunidad en concepto de «participación en ingresos del Estado» para el ejercicio de 1988.

Las Comunidades Autónomas uniprovinciales participarán en los ingresos del Estado por partida doble: por un lado, recibirán la participación en ingresos del Estado establecida en el artículo 62 de la Ley que se comenta, y además, ingresos del Estado en los mismos términos que las Diputaciones provinciales (según artículos 58 y 59 de la Ley de Presupuestos para 1987).

Los dos últimos aspectos que se regulan respecto a la participación en los ingresos del Estado para 1987 son los que se refieren a la fijación del porcentaje de participación para la Comunidad Autónoma catalana y gallega en los ingresos del Estado para 1986, a efectos de proceder a la liquidación definitiva del ejercicio de 1986, y en segundo lugar, el apartado 9 del mencionado artículo 62, que prevee que «como consecuencia de los servicios que se han considerado transferidos a las Comunidades Autónomas, a efectos de la fijación por las respectivas Comisiones Mixtas de los porcentajes de participación en los ingresos del Estado que figuran en el número uno precedente, se procederá a practicar en los departamentos ministeriales las bajas que procedan».

3.3. *Transferencias a las Comunidades Autónomas correspondientes al coste de los nuevos servicios traspasados*

Las mencionadas transferencias se encuentran reguladas en el artículo 63 de la Ley que se comenta. A tal efecto, en el referido artículo se establece dónde se situarán a efectos del Presupuesto los créditos que se destinen a nuevos servicios transferidos a las Comunidades Autónomas a partir del 1 de Enero de 1987 (a saber, Sección 32, Programa 911-A, «Transferencias a Comunidades Autónomas por coste de servicios asumidos»).

En el segundo párrafo del mismo artículo se establecen una serie de requisitos que habrán de cumplir los reales decretos que aprueben las nuevas transferencias de servicios que se realicen a partir del 1 de Enero de 1987. Las condiciones que habrán de cumplir son las siguientes:

a) Fecha en que la Comunidad Autónoma deba de asumir efectivamente el servicio transferido.

b) La financiación (en pesetas del ejercicio de 1987) por cada concepto del Presupuesto de gastos del citado ejercicio del Departamento u Organismo que transfiera el servicio, que corresponda desde la fecha en que la Comunidad Autónoma efectivamente asuma el servicio transferido hasta el 31 de Diciembre de 1987.

c) La financiación, en pesetas del ejercicio de 1987, por cada concepto del Presupuesto de gastos del citado ejercicio del Departamento u Organismo que transfiera el servicio, correspondiente al coste efectivo anual del mismo.

3.4. *El Fondo de Compensación Interterritorial*

Como antes se ha indicado, el Fondo de Compensación Interterritorial es una de las partidas que constituyen el bloque de financiación condicionada, lo que significa que sus recursos van destinados a fines específicos; fines que se configuran en hacer efectivo el principio de solidaridad, promover el desarrollo regional y al mismo tiempo corregir los desequilibrios interterritoriales.

En el régimen transitorio de financiación de las Comunidades Autónomas existía una desnaturalización de los fines a los que el Fondo iba destinado. En el nuevo sistema de financiación hay indicios para creer que el Fondo cumplirá los objetivos para los que fue constituido y servirá para lo que ha de servir; tales avances se hacen patentes en la nueva Ley reguladora de los Presupuestos Generales del Estado para 1987. También queda plasmada en esta Ley nuestra incorporación a la Comunidad Económica Europea, ya que nuestro ingreso conlleva que las Comunidades de mayor participación en el FCI puedan beneficiarse de la acción de un nuevo instrumento regional, el FEDER.

El Fondo de Compensación Interterritorial disminuye actualmente un 25 %; dicha cantidad se reparte entre todas las Comunidades Autónomas distribuyéndose entre ellas en función de los parámetros del artículo 13 de la LOFCA (constituye una partida de la financiación incondicionada). Significa esto que una cantidad de dinero perteneciente al Fondo de Compensación llega a las Comunidades Autónomas sin ningún tipo de «etiquetas», es decir, que no va destinada a ningún proyecto de inversión, lo que viene a significar un avance en la autonomía del «gasto» para las Comunidades Autónomas y un primer paso para que el Fondo vuelva a ser y sirva para lo que ha de servir.

Para el ejercicio de 1987, el FCI está dotado de un importe de 141.000 millones de pesetas, según dispone el artículo 64, apartado uno, de la Ley 21/1986, de 23 de Diciembre. Dicha cantidad se destinará a financiar los proyectos que se encuentren en el anexo de los créditos que figuran en la Sección 33.

En el apartado dos se regula la situación de que se transfieran servicios a las Comunidades Autónomas, que llevará aparejada la asunción por parte de éstas de competencias de ejecución de proyectos del Fondo; en tal caso, el Ministerio de Economía y Hacienda transferirá los créditos que no hayan sido comprometidos al concepto que proceda para situarlos a disposición de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Antes del día 1 de Julio de 1987, todas las Comunidades Autónomas tendrán que tener aprobado un programa de desarrollo regional, el cual ha de abarcar el período 1987-1991 (de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional segunda de la Ley 7/1984, de 31 de Marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial). Este programa de desarrollo regional tendrá que ser elaborado conforme a la metodología aprobada por Consejo de Ministros con fecha 20 de Febrero de 1985, y en coordinación con el programa de inversiones públicas elaborado por la Administración para el mismo período.

Y por último, por lo que respecta al Fondo de Compensación Interterritorial, en el apartado cuatro del mismo artículo 64, se regula adónde han de transferirse los créditos que corresponda gestionar a las Comunidades Autónomas correspondientes a proyectos que hayan obtenido ayuda financiera del Fondo de Desarrollo Regional.²²

22. Artículo 64, apartado cuatro, en donde se establece:

«Los créditos que corresponda gestionar a las Comunidades Autónomas correspondientes a proyectos que hayan obtenido ayuda financiera del FEDER se transferirán desde la Sección 63, «Fondo de Compensación Interterritorial-Fondo Europeo de Desarrollo Regional», programa 911-C, «Otras transferencias a Comunidades Autónomas», «Servicios. Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales», correspondientes a las distintas Comunidades Autónomas. Simultáneamente, se procederá a situar en dicha Sección el crédito que con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial debe de cofinanciar los proyectos, a cuyo efecto se tramitará el oportuno expediente de modificación presupuestaria con baja en la Sección 33, «Fondo de Compensación Interterritorial», Programa 911-C, «Otras transferencias a las Comunidades Autónomas», servicio que corresponda.»

3.5. *Subvenciones: el pago y el control de la gestión*

En el artículo 65 de la Ley que es objeto de comentario se establecen las normas para el pago y el control de la gestión de las subvenciones.

El apartado uno establece que las Comunidades Autónomas gestionarán los fondos procedentes de las subvenciones que no formen parte del coste efectivo conforme a la normativa general del Estado que regule cada tipo de subvención de acuerdo con su destino finalista y a la normativa dictada por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias.

En el apartado número dos se establecen los criterios conforme a los cuales ha de procederse a la distribución, entre las Comunidades Autónomas, de las subvenciones que como consecuencia del traspaso de servicios hayan de ser gestionadas por aquéllas; de además, estas subvenciones se realizarán antes del día 1 de Marzo de 1987.²³ Al final del período presupuestario, si resultase que existen remanentes de fondos procedentes de las subvenciones en poder de las Comunidades Autónomas, ese dinero seguirá manteniendo el destino específico para el que fue transferido y se utilizará en los siguientes ejercicios como situación de Tesorería en el origen para concesión de las nuevas subvenciones que corresponda distribuir con arreglo a las normas presupuestarias que al efecto se dicten en cada ejercicio. En el supuesto de que se suprimiera alguna subvención en el siguiente Presupuesto y si se diera el caso de que existiese remanente, éste tendrá que reintegrarse al Estado, el cual queda autorizado a realizar las compensaciones que considere pertinentes.

3.6. *Anticipos a las Comunidades Autónomas*

Por último, en el artículo 66, se autoriza al Tesoro para efectuar anticipos a las Comunidades Autónomas a cuenta de los recursos que hayan de percibir de los Presupuestos Generales del Estado correspondientes a la cobertura financiera de los servicios transferidos, como consecuencia de las diferencias de vencimiento de los pagos e ingresos derivados de la ejecución del Presupuesto. Estas cantidades, en concepto de anticipos, han de quedar reembolsadas antes de finalizar el ejercicio económico de 1987.

23. Los criterios para proceder a la distribución entre las Comunidades Autónomas de las subvenciones que como consecuencia de traspasos de servicios hayan de ser gestionadas por aquéllas son, según el artículo número 65, apartado dos, los siguientes:

a) El Gobierno determinará los criterios objetivos que servirán de base a la distribución territorial de las subvenciones, oídas las Comunidades Autónomas, por el correspondiente Departamento Ministerial.

b) En cualquier caso se podrán establecer reservas generales de créditos presupuestarios no distribuidos en el origen, con el fin de cubrir nuevas demandas imprevistas a lo largo de la ejecución del Presupuesto.

LA COORDINACION DE LA ACTUACION DE LAS DIPUTACIONES Y EL CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LA LEY 7/1985, SEGUN LA INTERPRETACION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Xavier Muro i Bas

Secretario de Ayuntamiento

1. En diversas ocasiones, el Tribunal Constitucional ha examinado la constitucionalidad de normas relativas al régimen local, tanto si afectaban al tema competencial, como al de los controles sobre la Administración local o al sistema de relaciones administrativas en que éste se enmarca. También ha sido objeto de consideración la interpretación del artículo 149.1.18 de la CE, tanto por lo que se refiere al significado, alcance y límites del término «bases» como por lo que respecta al «régimen jurídico de las Administraciones públicas». Se trata, por lo demás, de una jurisprudencia bastante comentada por la doctrina, comentarios a los que resta poco por añadir. Sin embargo, la Sentencia que será objeto de las notas que siguen presenta un interés específico, puesto que en ella se utiliza por primera vez la Ley 7/1985, de 2 de abril, como «parámetro de constitucionalidad», dada la integración de dicha norma en el denominado «bloque de constitucionalidad».

La incorporación de la Ley 7/1985 al bloque de constitucionalidad se produce, como se sabe, porque, en palabras del Tribunal Constitucional en la Sentencia que se comenta, «a través de la garantía constitucional de la autonomía local se configura un modelo de Estado (STC 32/1981, F. J. 5.^o)», por lo que «corresponde a los órganos centrales de éste la fijación de principios o criterios básicos en esta materia, de aplicación en todo el territorio estatal», lo que permite entrar en juego, para el desarrollo de las mencionadas bases, a las Comunidades Autónomas especialmente habilitadas para ello en sus Estatutos. En consecuencia, CE, Estatutos y Ley de Bases delimitan el ámbito sobre el que las Comunidades Autónomas, en su caso, pueden ejercer sus potestades legislativas en lo que se refiere al régimen local.

Debe señalarse que, pese al interés del tema, el objeto de la Sentencia no da lugar a plantear la cuestión de la *vis específica* de la Ley 7/1985 como consecuencia de su posición en el ordenamiento, tesis defendida por Parejo (y recogida en la Exposición de Motivos de la Ley); es decir, en palabras de este autor, «la resistencia de sus determinaciones (de la Ley 7/1985) partícipes de dicha garantía (institucional de la autonomía local) frente a cualquier otra disposición, incluso de igual rango, en la medida en que la infracción o el desconocimiento de las mismas supondría, a su través, la infracción o el desconocimiento de la garantía constitucional»¹, o lo que es lo mismo, que la Ley 7/1985 sirve de definición de la autonomía local, por lo que ni tan siquiera otras leyes estatales pueden desconocerla, salvo que pretendan expresamente la modificación de la definición que contiene y tengan el mismo carácter básico, tesis cuyas consecuencias son importantes y pueden ser objeto de futura jurisprudencia constitucional.

1. Parejo Alfonso, L., «La autonomía local», en REALA, núm. 229, 1986, pág. 56.

2. El objeto concreto de examen de constitucionalidad en la Sentencia comentada es el sistema de coordinación (formas, contenido, alcance, etc.) ejercido por las instituciones autonómicas valencianas respecto a la actuación de las Diputaciones provinciales situadas en su territorio, así como el sistema de control de determinados actos de éstas; desde mi punto de vista, el interés que suscita la Sentencia se halla en la interpretación que la misma desarrolla de algunos preceptos de la Ley 7/1985.

El Tribunal parte de posiciones que ya han sido expuestas en otras sentencias, como ya he señalado anteriormente, y que serían, brevemente y en lo esencial, las siguientes:

a) La autonomía de las entidades locales implica la pertenencia de éstas a un todo del que forman parte, de lo que se deduce *«la unidad misma del sistema en su conjunto, en el que las diferentes entidades autónomas se integran, así como el principio de eficacia administrativa* (artículo 103.1 de la CE), que debe predicarse no sólo de cada Administración pública, sino del entero entramado de los servicios públicos, *permiten, cuando no imponen, al legislador establecer fórmulas y cauces de relación entre unas y otras Administraciones locales y de todas ellas con el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que para la gestión de sus respectivos intereses les correspondan»* (STC 22/87, de 27 de febrero, F. J. 2).

b) *«Tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma»* (id., F. J. 2.).

c) Respecto al control de los actos de las entidades locales, sólo cabe un control de legalidad, el cual debe reunir las siguientes condiciones: *«nunca podrá tratarse de controles genéricos e indeterminados que sitúan a las entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica respecto a la Administración estatal o autonómica, sino de controles de carácter concreto, que habrán de referirse normalmente a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllas»* (id., F. J. 3).

El Tribunal Constitucional enjuicia la inconstitucionalidad que alegan los recurrentes respecto a los artículos 2, 4, 6, 8, 9, 10 y 12 de la Ley 2/1983, de 4 de octubre, de la Generalitat valenciana, por la que se declaran de interés general para la Comunidad valenciana determinadas funciones propias de las Diputaciones provinciales. El fallo del alto Tribunal declarará inconstitucional sólo el artículo 12, apartados 2 y 3, aunque respecto a los artículos 2, 9 y 10 la constitucionalidad se sujeta a la interpretación que el propio Tribunal lleva a cabo de los mismos. Asimismo, se formula un voto particular, suscrito por el Magistrado F. Rubio Llorente, en el que se discrepa de la opinión mayoritaria al considerar que incurre en inconstitucionalidad el artículo 2, o cuando menos que debiera haber sido objeto de una declaración interpretativa, consideración que extiende al artículo 4.

No es mi intención abordar el análisis pormenorizado de la Sentencia, sino tan sólo, como he avanzado, la interpretación que ésta lleva a cabo de determinados preceptos de la Ley 7/1985, concretamente los artículos 59, 65 y 66, y que además resulta decisiva, en un primer plano destacado, en la declaración de constitucionalidad del artículo 12 de la misma, por otro lado. A mi parecer, el juicio en torno a la constitucionalidad de los restantes artículos impugnados es diáfano, y no presenta problemas o da lugar a consecuencias importantes, como sí sucede en los que se analizarán.

3. La Ley impugnada pretende desarrollar el artículo 47 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana (en adelante EACV), que contiene diversas previsiones respecto a la actuación de las Diputaciones provinciales por las instituciones autonómicas. Mientras que el artículo 2 de aquella Ley enuncia cuáles son las «funciones propias de las Diputaciones provinciales» que se consideran de «interés general comunitario» (aunque, como señala el voto particular, se relacionan más bien «materias» que «funciones», que es a lo que se refiere el EACV, aunque es posible pensar, en ambos casos, en una utilización equívoca del término), el artículo 4 viene a dar cumplimiento al párrafo final del apartado 3 del artículo 47, que establece: «A estos efectos (de coordinación), y en el marco de la legislación del Estado, por la ley de las Cortes Valencianas aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación fijándose, en su caso, las singularidades que, según la naturaleza de la función, sean indispensables para su más adecuada coordinación». El problema se plantea en la forma cómo se ha dado cumplimiento al mandato estatutario, y en su adecuación a la «legislación del Estado». Veamos, primeramente, qué establece el artículo 4 de la Ley recurrida:

«Las facultades de coordinación se ejercerán, para cada una de las funciones declaradas de interés comunitario, mediante la fijación de las oportunas directrices por decreto del Consejo, en base a las previsiones que proporcionen las Diputaciones provinciales.

»Estas directrices deberán ser aprobadas y publicadas antes del 1 de septiembre del ejercicio inmediatamente anterior al año en que deban aplicarse, y podrán establecerse con carácter indefinido o por períodos que comprendan, al menos, un ejercicio económico.»

La «legislación estatal» (sin entrar en la cuestión de que el EACV no indica que deba ser sólo la calificada de básica) tomada en consideración por el Tribunal Constitucional en relación al artículo mencionado es la convenida en el artículo 59 de la Ley 7/1985, que es del siguiente tenor:

«1. A fin de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas, en los supuestos previstos en el número 2 del artículo 10 y para el caso de que dicho fin no pueda alcanzarse por los procedimientos contemplados en los artículos anteriores o éstos resultaran manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al gobierno de la nación o al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de la Administración local y, en especial, de las Diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias.

»La coordinación se realizará mediante la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses generales comunitarios, a través de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia correspondiente. En la tramitación de los mismos se observará lo dispuesto en el número 2 del artículo anterior.

»Las entidades locales ejercerán sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes a que se refiere el párrafo anterior.

»2. En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas legislativas.»

La adecuación entre las normas que acabo de reseñar es ciertamente compleja, y creo, como señala el voto particular, que el artículo 4 citado merecía haber sido objeto de una declaración interpretativa en el fallo del Tribunal.

Mediante un razonamiento muy breve y simple, el Tribunal Constitucional considera que el artículo 4 se adecúa al mandato estatutario de fijar por medio de una ley autonómica aprobada por mayoría absoluta «las fórmulas generales de coordinación», fórmulas que se instrumentarían a través de directrices por cuyo contenido, que se establece en el artículo 5 de la misma Ley, cabe considerar «equivalentes» a los planes sectoriales mencionados en el artículo 59 de la Ley 7/1985 (planes cuyo contenido, en cambio, no se recoge ni en esta Ley ni en las normas que la desarrollan, y que, por tanto, el Tribunal Constitucional presupone). Se señala, asimismo, que dichas directrices no pueden suponer una modalidad de control ni colocar a las Diputaciones provinciales en una posición de subordinación jerárquica o cuasi jerárquica incompatible con su autonomía, prohibición cuyo cumplimiento queda garantizado, opina el Tribunal, por la determinación legal del contenido de las directrices que se establecen en el artículo 5.

No se plantean en este razonamiento, quizás porque se consideran obvias, algunas cuestiones que pueden surgir al intentar conjugar entre sí las distintas normas en presencia, cuestiones que expondré seguidamente, porque a mi parecer son importantes.

Si bien puede considerarse que la Ley recurrida cumple la reserva legal establecida en el apartado 3 del artículo 47 del EACV («en el marco de la legislación del Estado, por ley de las Cortes Valencianas aprobada por mayoría absoluta, se establecerán las fórmulas generales de coordinación y la relación de las funciones que deban ser coordinadas»), la forma como se instrumenta la coordinación en el artículo 69 de la Ley 7/1985 parece, en una primera impresión, algo distinta. Como hemos visto, en este artículo se prevee que la potestad de coordinación se atribuirá a través de «las leyes reguladoras de los distintos sectores de la acción pública», las cuales facultarán al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en su caso, para ejercer aquella coordinación mediante «planes sectoriales». El problema se halla, por tanto, en que el sistema de coordinación previsto en la Ley 7/1985 contiene matices que lo diferencian, en principio, del previsto en la Ley recurrida. La vía empleada por el Tribunal Constitucional para salvar la aparente dificultad de encaje (y omito el término «contraposición» conscientemente) es la de considerar que las leyes sectoriales «puedan, en su caso, *precisar* las facultades de coordinación... estableciendo *modulaciones o fórmulas singulares y límites específicos* de la coordinación, en los términos de la referida Ley estatal 7/1985».

En mi opinión, el Tribunal debería haber abordado más ampliamente el tema de la adecuación entre el EACV y la Ley 7/1985, dado que el sistema de coordinación contemplado en ambas normas no coincide. La cuestión es que la coordinación según la Ley 7/1985 debe preverse a través de leyes sectoriales, a las que no puede sustituir una ley como la recurrida. La consecuencia, pues, es que en la Comunidad Autónoma valenciana la coordinación de las Diputaciones provinciales por las instituciones auto-

nómicas requiere una doble habilitación o cobertura legal. Por una parte, la prevista en la Ley recurrida, que por imperativo del EACV debe definir cuáles son las funciones susceptibles de ser consideradas de «interés comunitario», así como las «fórmulas generales de dicha coordinación»; y por otra parte, las leyes sectoriales que autoricen esta coordinación para cada sector concreto, a través de planes, a los que deberían considerarse equiparadas las «directrices» aludidas. Por tanto, la coordinación *no puede sólo* ser precisada por las leyes sectoriales (como sostiene la Sentencia analizada), sino que para llevarse a cabo requiere necesariamente estar prevista en éstas, por venir así impuesto en la Ley 7/1985.

Otra cuestión es si las leyes sectoriales deben respetar las «fórmulas generales» establecidas en la Ley recurrida. Cabe decir a este respecto que el EACV no establece una reserva expresa en favor de una ley concreta que *sólo* regule la coordinación de la actuación de las Diputaciones (es decir, una ley que pudiera calificarse de esencial al caracterizarse por un contenido determinado), por lo que podría defenderse la posibilidad de que las «fórmulas generales» se establecieran en leyes sectoriales siempre que cumplieran con la condición de ser aprobadas por mayoría absoluta², modificando, y en consecuencia derogando, lo establecido en la Ley recurrida. Admitir esta posibilidad, sin embargo, introduciría confusión y privaría de seguridad, claridad y orden al sistema (pues quebraría, precisamente, su «sistematicidad» lógica), además del excesivo rigorismo que supondría la exigencia de la aprobación por mayoría absoluta para las leyes sectoriales que pretendieran introducir mecanismos de coordinación administrativa, convirtiéndolas en una especie de leyes orgánicas. Luego, debe considerarse más lógico que el EACV, en su artículo 47.3, se refiera a una ley determinada; continuando este razonamiento, podría entenderse que los artículos 4 y 5 de la Ley recurrida determinan los conceptos que deben constituir el contenido mínimo (o los elementos de su estructura conceptual) de los planes-directrices que posiblemente se prevean en las leyes sectoriales, sin perjuicio de que éstas puedan concretar y completar tal contenido mínimo.

Por último, hay que añadir que este contenido mínimo de los instrumentos de coordinación no garantiza, al contrario de lo que opina el Tribunal Constitucional, «que el condicionamiento de la acción provincial no exceda de lo que el propio principio de coordinación autoriza», pues no impide que la plasmación concreta de las directrices limite el «ámbito de decisión autónoma» de los entes coordinados.

Recapitulando, consideraría reseñable: 1) que la Sentencia omita la necesidad de que la coordinación de la actuación de las Diputaciones provinciales valencianas en un sector concreto se halle prevista en las respectivas leyes sectoriales, tal como prescribe la Ley 7/1985; 2) que el Tribunal Constitucional atribuye implícitamente un determinado sentido a la expresión «planes sectoriales» del artículo 59 de la Ley 7/1985, lógicamente, cuyo contenido considera equiparable al de las «directrices de coordinación» contempladas en la Ley recurrida; 3) que debía haberse contemplado en la Sentencia la totalidad de los efectos de la relación entre el EACV, la Ley recurrida y la Ley 7/1985, desarrollando un razonamiento que permitiera la armonización entre todas ellas si era posible.

2. Los comentarios que realizan a propósito del artículo 59 de la Ley 7/1985 los autores del volumen «Nuevo Régimen Local» (Madrid, 1985, editado por El Consultor-Abella), p. 474, no aclaran su posición al respecto, siendo los únicos comentarios de la cuestión de los que tengo conocimiento.

4. El tema del control de los actos de las entidades locales por las Administraciones superiores se plantea en torno a lo dispuesto en el artículo 12, párrafos 2.º y 3.º, de la Ley recurrida. Si bien en el párrafo 1.º de dicho artículo se establece que el Consell podrá requerir a la Diputación provincial, cuando advierta que ésta ha infringido la Ley recurrida, a que corrija su actuación, en los párrafos concretamente impugnados se dispone que el mencionado requerimiento «llevará aparejada la suspensión de los actos o acuerdos a que se refiera», sin perjuicio del derecho de la Diputación a recurrir contra el requerimiento (y la consiguiente suspensión), a través de un proceso especial.

Sin considerar a fondo la cuestión de que el legislador autonómico valenciano no era competente para establecer normas de carácter procesal, aunque admitiendo que se trata ya de un motivo de inconstitucionalidad del precepto analizado, el Tribunal se centra en el efecto suspensivo del control administrativo ejercido por el Consell valenciano. Constituye este supuesto una forma de control similar al que establecía la Ley 40/1981, de 28 de octubre, y si bien el Tribunal no se había llegado a pronunciar sobre el mismo tal como se articulaba en dicha Ley, se deducía su constitucionalidad del contenido de la Sentencia de 2 de febrero de 1981, con el apoyo prácticamente unánime de la doctrina; en la Sentencia objeto de este comentario se admite expresamente que no se trata de un sistema de control en sí opuesto a la autonomía municipal. Lo que sucede es que, en opinión de la Sentencia, la Ley 7/1985 ha variado el panorama sustancialmente.

Efectivamente, en la Sentencia se considera que la Ley 7/1985 ha derogado totalmente el sistema de control previsto en la Ley 40/1981, sustituyéndolo por otro de distinto tipo incompatible con el anterior:

«La inmediata suspensión aneja al requerimiento de ilegalidad... no responde al sistema general de control de legalidad contenido en la mencionada Ley de Bases (arts. 65 y 66); la vigente legislación estatal no sólo no la ha previsto sino que, por contraposición a la normativa anterior (...), ha pretendido excluir efectivamente la suspensión administrativa de los acuerdos de las Administraciones locales sometidos a control de legalidad por otras Administraciones superiores (la del Estado y las de las Comunidades Autónomas), reservando a los tribunales la decisión relativa a la suspensión o no de tales acuerdos en caso de impugnación» (F. J. 9.º).

Las consecuencias de esta interpretación del art. 65 de la Ley 7/1985 son importantes, pues suponen que se implanta un sistema de control nuevo y único que no puede completarse o adicionarse, ni ser excepcionado, por la legislación autonómica, salvo, en este último caso, que las excepciones estén previstas en el respectivo Estatuto y como consecuencia de una peculiaridad del régimen local de la Comunidad Autónoma en relación al régimen común. Cabe señalar que este tipo de peculiaridad no está prevista en ninguno de los Estatutos promulgados.

Puede deducirse, asimismo, de la Sentencia que este sistema de control tampoco puede ser completado por leyes estatales, salvo que se trate de modificaciones expresas de la Ley 7/1985, y por tanto conforme a una nueva legislación básica. Puede verse que se trata de un ejemplo de legislación básica que no sólo delimita las competencias estatales de las autonómicas, sino que sienta un principio común y único para todo el Estado.

Las consecuencias de esta interpretación se extienden más allá del supuesto planteado ante el Tribunal Constitucional, porque la suspensión administrativa de actos de las entidades locales se prevee en la legislación urbanística, concretamente en el artículo 186.2 de la Ley del Suelo, que según algunos autores³ debía considerarse vigente aún con la Ley 7/1985, puesto que se trataba de una medida de control compatible con la autonomía local, como manifestó el Tribunal Constitucional, y por estar contemplada en una ley especial que debía prevalecer ante el régimen general. Frente a esta doctrina, González Pérez⁴ consideraba efectivamente derogado el artículo 186.2 de la Ley del Suelo, pero basándose en incompatibilidad con la autonomía local, argumento no sólo no recogido sino rechazado expresamente por el Tribunal Constitucional en la Sentencia objeto de estas notas.

En este punto, sería útil recordar la tesis de Parejo sobre la posición especial de la Ley 7/1985 en el ordenamiento, expuesta antes, pues permitiría afirmar que por ser la Ley que configura la autonomía local (o que concreta a nivel legal la garantía constitucional de aquella autonomía) no cede ante la oposición del principio de *lex specialis*, salvo que ella misma lo prevea expresamente, pues se quebraría aquella configuración.

La literalidad de la Sentencia no da pie, como ya he señalado, para afirmar con seguridad que se ha recogido implícitamente la tesis del Parejo, sino que se argumenta simplemente la derogación del sistema de control anterior, lo que no disminuye la importancia de la Sentencia, en cuanto sostiene una interpretación que trasciende de la legislación local.

3. Vid. Fanlo Loras, A., «La disminución de las medidas de protección de la legalidad urbanística: ¿está derogado el artículo 186 de la Ley del Suelo?», en RAP, núm. 111, 1986; Reyes Monterreal, «Vigencia del artículo 186 de la Ley del Suelo», en Actualidad Administrativa, núm. 29, 1986; Ramón Fernández, T. R., «Manual de Derecho Urbanístico», 5.ª ed., Madrid, 1985, pág. 229, citado por el primer autor.

4. González Pérez, J., «Régimen Jurídico de la Administración Local», Madrid, 1985, págs. 403-405.

