

DR 13 68

Título de la financiación de las comunidades autónomas, autor Adolfo Serrano Triana, día de grabación 7 de octubre de 1980, día de emisión 15 y 17 de octubre. Tema de la financiación, asignatura Derecho Administrativo 1 y 2, título la financiación de las comunidades autónomas, autor Adolfo Serrano Triana, día de grabación 7 de octubre de 1980, día de emisión 15 y 17 de octubre. El tema de la financiación de las comunidades autónomas presenta actualmente el suficiente interés como para que les sean dedicados las tres próximas emisiones radiofónicas.

De un lado porque sustantivamente no puede existir autonomía administrativa y política sin que aparezca el sustrato económico y financiero capaz de soportarlas. De otro porque la promulgación en el Boletín Oficial del Estado de 1 de octubre de 1980 de la Ley Orgánica número 8 de 22 de septiembre sobre financiación de las comunidades autónomas hace inexorable que el estudioso de la asignatura, marginando los temas específicamente fiscales, reflexione sobre el alcance de esta norma cuyo ámbito se extiende no sólo al derecho tributario sino también al derecho político y el derecho administrativo. Desde nuestra perspectiva debemos hacer un análisis de la ley en relación con el entorno normativo constitucional y ponderar la significación y repercusión jurídica que la norma puede acarrear.

Para ello habremos de examinar aquellos principios del ordenamiento constitucional que son recogidos en el texto de la Ley Orgánica así como su aproximación o divergencia respecto de ellos. Todo a modo de orientación factible en el análisis de la ley la cual por cierto nos obliga más aún a imprimir esta orientación interpretativa convencional por carecer enteramente de exposición de motivos y ser irrelevante a efectos técnico-jurídicos en las discusiones parlamentarias que la precedieron antes de su promulgación y en el esfuerzo concreto de la redacción de cada artículo. La primera observación que hemos de hacer pertenece al mundo de la técnica jurídica y concretamente a la medición de la significación jerárquica de esta norma.

Esta norma, ya lo hemos dicho, se presenta como Ley Orgánica. En esto se ajusta plenamente la Constitución pues la vestidura formal de Ley Orgánica viene preceptuada en el artículo 157 número 3 al establecer que mediante Ley Orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las comunidades autónomas y el Estado. No sólo en cuanto a la vestidura formal cumple la ley de financiación el mandato del constituyente sino también en orden a la fijación de las competencias de las comunidades autónomas sobre materias presupuestarias y tributarias.

E indirectamente en el tratamiento y reparto de competencias presenta también un cuadro normativo de conflictos que por su regulación subrepticia debe ser enteramente censurada pues no es sólo que la norma no recoja expresa y decididamente el mandato del constituyente sino que al regularlo con cierto carácter balbuceante, disperso y fragmentario abre una de tantas vías a las continuas colisiones normativas no queridas por el precepto constitucional. Intentando sistematizar las alusiones larvadas conflictuales en un cuadro sistemático de

jerarquía y conflictos podemos examinar los siguientes preceptos. En primer lugar el artículo primero que establece su apartado 2 la financiación de las comunidades autónomas se regirá por la presente ley orgánica y por el estatuto de cada una de dichas comunidades.

En lo que a esta materia afecte se aplicarán las leyes ordinarias, reglamentos y demás normas jurídicas emanadas de las instituciones del estado y de las comunidades autónomas. En el apartado 3 se indica también lo dispuesto en esta ley se entiende sin perjuicio de lo establecido en los tratados o convenios o convenios suscritos o que pueden suscribirse en el futuro por España. De la relación del precepto parece desprenderse una claudicante valoración de la propia ley orgánica pues si realmente la financiación y todas las restantes materias regidas por la ley se regulan paritariamente por la misma y por los estatutos autonómicos estamos ante una posibilidad de excepcionamiento continuado en cuanto existan preceptos estatutarios que contradigan la ley orgánica.

Cuestión está que se exacerba aún más si contemplamos la disposición final de aquella y que reza así. Las normas de esta ley serán aplicables a todas las comunidades autónomas debiendo interpretarse armónicamente con las normas contenidas en los respectivos estatutos. Nuestra crítica llegada a este punto no puede soslayarse.

Toda la validez y el imperio jerárquico de la ley se subordinan a una interpretación armónica de normas estatutarias. Asistimos al parecer a un fenómeno de autodegradación práctica no formal por la propia ley orgánica. No formal decimos porque los estatutos son también leyes orgánicas estatales pero de ámbito territorial particular y cuyos poderes políticos los mismos que cumplen y han de cumplir tales estatutos presentan una posición subordinada a la del Estado.

Por lo que si en tema tan capital como es la prevalencia de la jerarquía normativa de la propia ley orgánica se acude a un criterio auténtico autodegradativo bajo la mítica presentación del criterio de armonía mal podemos augurar un pacífico cumplimiento de la ley y una inexistencia de tensiones normativas en el entendimiento y aplicación de aquella. Parece que deba entenderse según el legislador que en caso de colisión concreta deba prevalecer la norma estatutaria bajo la apariencia de la armonización invocada porque notese también que el mandato es intransitivo y no recíproco esto es que la armonización se impone al precepto de la ley orgánica no al precepto de los estatutos regionales. En línea de valoración jurídica de ambos preceptos única que debemos efectuar aquí podemos decir muy claramente que técnicamente son insostenibles.

Si la misión de la ley es someterse a interpretaciones regionales armonizadas indiscriminadamente según los distintos territorios más correcto hubiese sido su presentación como reglamento estatal de aplicación condicionada a la norma estatutaria que como ley orgánica estatal de obligado cumplimiento. Obligado cumplimiento que se impone aquí sólo bajo una armonización remitida a la conducta posterior estatutaria. Siguiendo en el análisis del artículo primero y supuesto que la ley orgánica ya rige simultáneamente con el estatuto

regional a través de esa armonización ordenada por la disposición final las leyes ordinarias y reglamentos a que alude el precepto pueden ser tanto los estatales como los regionales pues no se distingue al respecto y como parece adecuado la potestad normativa de las comunidades autónomas puede desplegarse al efecto como luego por cierto la propia ley admitirá en materias tributarias y financieras.

La primacía de los tratados y convenios internacionales está clara en la voluntad del legislador estatal pero dado que este mandato de la ley como mandato de su específico contenido queda subordinado a la norma conflictual de la disposición final resulta que cualquier estatuto regional puede desvincularse de ella. Es necesario pues acudir directamente a la contemplación de los artículos 94d y 96 de la constitución española para apoyar la primacía de la aplicación de la norma internacional sobre la norma estatutaria. Tal claudicante cuadro conflictual construido por los dos preceptos no impide que la ley orgánica haya trazado unas directrices jerárquicas dispersamente en el resto de su articulado como segura de su propia y singular primacía sobre los estatutos regionales paradójicamente.

Algunos preceptos aunque no son estrictamente formales esto es aunque no designan qué tipo de normas prevalecen sobre otras según el orden y origen de su respectiva jerarquía vienen indirectamente a suponer alusiones jerárquicas pues son repartos de materias que quedan acotadas bien al estado bien a las comunidades autónomas y que luego exigirán distintas vestiduras formales. Así por ejemplo entre estas últimas pueden designarse primero el artículo 2b que establece que la garantía del equilibrio económico general de acuerdo con lo establecido en los artículos 41 131 y 138 de la constitución corresponde al estado que es el encargado de adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir la estabilidad económica externa e interna así como el desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español. Segundo el artículo 6 2 que establece la imposibilidad de grabar hechos impositivos ya delimitados por la potestad tributaria del estado por parte de las comunidades autónomas así como la reserva de la potestad originaria tributaria para el estado en el número cuarto del mismo artículo.

Finalmente el artículo 11 2 que prohíbe la cesión de los impuestos estatales de la renta global de las personas físicas del beneficio de las sociedades sobre la producción o las ventas no minoristas sobre el tráfico exterior o los que actualmente se recaudan por monopolios fiscales. En general bajo el epígrafe más correcto de competencias el capítulo tercero en sus artículos 17 22 ambos inclusive de la ley orgánica especificará qué materias o aspectos de la gestión financiera quedarán atribuidas a las comunidades autónomas. Pero puesto que ya hemos consumido prácticamente el tiempo de nuestra intervención acabamos ya y el próximo día seguiremos analizando estos aspectos conflictuales y los principios constitucionales recogidos en la norma comentada.

Acabamos ya y el próximo día seguiremos analizando estos aspectos conflictuales y los principios constitucionales recogidos en la presente ley orgánica.