

O PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDADE NA UNIÓN EUROPEA E A TUTELA FINANCEIRA DAS CORPORACIÓNS LOCAIS

MARÍA PILAR BARRÓS NAVEIRA

Departamento de Economía Aplicada

Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais

Universidade de Santiago de Compostela

Recibido: 9 decembro 1996

Aceptado: 18 decembro 1996

Dun modo paralelo ó proceso de construción europea produciuse nos estados membros un fenómeno de fonda reestructuración da distribución territorial do poder que cristalizou, nalgúns estados, nunha organización federal ou altamente rexionalizada e que, noutros, se manifesta nunha tendencia crecente cara á descentralización.

O proceso político iniciado en España en 1977 tivo e segue tendo na reestructuración territorial un dos seus principais obxectivos, á vista das singularidades que compoñen o Estado español, e que se reflicte no problemático título VIII da Constitución que establece un modelo autonómico cun cadro de competencias exclusivas e compartidas, próximo ó modelo federal.

Polo tanto, a partir de 1978 ábrese un dobre proceso caracterizado pola progresiva descentralización de competencias do Estado nas Comunidades autónomas, achegando os órganos de decisión e control ós cidadáns e, á vez, por un recoñecemento e consideración do feito diferencial.

Non obstante, a organización territorial e a descentralización do Estado non culmina nas comunidades autónomas. En efecto, a paulatina democratización do Estado e da sociedade supón afondar na participación e control do cidadán no proceso de decisións ata o seguinte nivel, a Administración local.

Este criterio entronca co *principio de subsidiariedade* establecido no Tratado da Unión Europea (TUE). Este principio, en sentido amplo e tal e como o definen o preámbulo e os artigos preliminares A e B do TUE como unha aproximación do proceso decisor ó administrado, debe inspirar tanto o deseño como a aplicación das políticas comunitarias, as cales han axustar a súa actuación ó devandito principio nun marco de respecto ás estruturas político-administrativas dos estados membros.

As propostas do Comité de Rexións sobre unha futura revisión do TUE diríxense á inclusión no texto do Tratado dunha explícita mención á entidades rexionais e locais para redistribuír internamente as competencias entre a Comunidade e os es-

tados membros, atendendo ó principio de subsidiariedade. Un principio que, na súa aplicación ó caso español, pode bater coa práctica das relacións interadministrativas, concretamente as de ámbito xurídico e financeiro entre autonomías e corporacións locais.

Neste sentido, o ordenamento da Constitución española é un texto relevante para coñecer as relacións xurídico-financeiras entre as comunidades autónomas e as entidades locais. A este respecto, a normativa constitucional sobre a facenda autonómica e a local aparece dispersa nos títulos VII e VIII, sen que se exprese taxativamente unha formulación de supremacía dunha sobre outra. Sinteticamente, a Constitución española reconece a organización territorial do Estado en municipios, provincias e comunidades autónomas e a organización das súas facultades para unha xestión dos seus respectivos intereses.

En consonancia co texto constitucional, a Lei 39/1988 reguladora das facendas locais recolle o *principio de autonomía* como unha das directrices fundamentais que orientan a facenda local, referida ó ámbito da actividade financeira e que se traduce na capacidade das entidades locais para gobernar as súas respectivas facendas, para decidir tanto o volume dos seus gastos como o seu destino.

O principio de autonomía así entendido resulta *prima facie* contradictorio coa "tutela financeira" que se exerce sobre as corporacións locais por parte do Estado ou das comunidades autónomas, como no caso de Galicia. A este respecto, cabería face-las seguintes precisións en torno á tutela financeira.

◆ *TUTELA FINANCEIRA ANTES DA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978:* Seguindo a Guijano Arrizabalaga, distínguense as seguintes clases de tutela:

- a) *En materia de formación de orzamentos:* Os tres tipos de orzamentos das corporacións locais (ordinarios, extraordinarios e especiais) tiñan que ser aprobados polos órganos competentes, centrais ou periféricos, do Ministerio de Facenda.
- b) *En materia de execución de orzamentos:* Tiña as seguintes vertentes: suspensión gubernativa de acordos, advertencia de ilegalidade dos interventores, dación de conta ó Servicio Nacional de Inspección e Asesoramento das corporacións locais.
- c) *En materia de liquidación de orzamentos e rendición de contas:* A aprobación definitiva das contas correspondíalle á Comisión Central de Contas.
- d) *En materia de inspección, asesoramento e fiscalización en xeral da xestión económica das corporacións locais:* Correspondíalle ó Servicio Nacional dependente do Ministerio da Gobernación.
- e) *En materia de bens:* Había que solicita-la aprobación expresa do Ministerio ou, cando menos, a dación da conta.

- f) *En materia de crédito local*: Requiríase autorización previa do Ministerio de Facenda. A partir do Real decreto 3.250/76, de 30 de decembro, prodúcense importantes medidas de descentralización a favor dos delegados provinciais.
- g) *En materia de imposición e ordenación de exaccións locais*: Requiríase a previa aprobación dos órganos do Ministerio de Facenda.

♦ *TUTELA FINANCEIRA DESPOIS DA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978*: Os controis mencionados no apartado anterior van desaparecer en gran medida pola transcendental modificación do réxime local operada no texto constitucional. Os seus principios básicos atópanse no artigo 137, que garante a autonomía dos municipios e provincias; no artigo 140, que determina a súa personalidade xurídica e no 142, que atribúe ás facendas locais medios suficientes para o desempeño das funcións que a lei lles atribúe ás corporacións locais.

Posteriormente, aparece o Real decreto-lei 3/1981, de 16 de xaneiro e a Lei 40/1981, de 28 de outubro, que pretenden facer realidade a autonomía das corporacións locais en materia económico-financeira, e desaparecen a case totalidade dos controis a que estaba sometida a administración local.

As normas legais de maior entidade, que se refiren á tutela financeira no ámbito da Comunidade Autónoma de Galicia, son as seguintes:

1) Estatuto de autonomía para Galicia:

Artigo 49: "*Correspóndelle á Comunidade Autónoma galega a tutela financeira sobre as entidades locais, respectando a autonomía que lles recoñecen os artigos 140 e 142 da Constitución e de acordo co artigo 27.2 deste Estatuto...*".

Artigo 27.2: Refírese a que, no marco do Estatuto de autonomía, a Comunidade Autónoma galega ten competencia exclusiva no relativo ás funcións que sobre o réxime local lle correspondan ó abeiro do artigo 149.1.18 da Constitución e ó seu desenvolvemento (este artigo constitucional resérvale á exclusiva competencia do Estado as bases do réxime xurídico das administracións públicas).

2) Lei 39/1988, de 28 de decembro, reguladora das facendas locais (lei estatal):

Artigo 54: Regula as operacións de crédito e os supostos nos que é necesaria a autorización da administración central e/ou autonómica. No seu apartado 2 establece que "*a concertación de créditos e a concesión de avais, en xeral, esixirá autorización dos órganos competentes do Ministerio de Economía e Facenda, salvo que a comunidade autónoma á que aquelas pertencen teña atribuída no seu estatuto competencia na materia; neste caso corresponderalle á propia comunidade autónoma*".

- 3) Decreto 117/1994, de 4 de marzo, polo que se establece a estrutura orgánica da Consellería de Economía e Facenda:

Artigo 8.1.d): Correspóndelle á Dirección Xeral de Política Financeira e do Tesouro a competencia en materia de "*tutela financeira sobre as entidades locais galegas e aqueloutras que se lle atribúan nesta materia*".

O réxime de control ou tutela financeira das entidades locais só existe actualmente en materia de endebedamento mediante a emisión de débeda pública, a contratación de préstamos ou créditos e a conversión e substitución total ou parcial de operacións preexistentes e, aínda nestes casos, só cando se dan determinadas circunstancias. En tódolos demais supostos do ámbito fiscal non se necesita obter autorización ningunha para levar á práctica as propias decisións corporativas.

◆ *TUTELA FINANCEIRA: PERSPECTIVAS*: Sen dúbida, iniciouse un traxecto que foxe do concepto ríxido de "tutela financeira" preconstitucional por parte da administración central e que a despraza, aínda sen definila, cara a obxectivos xenéricos como son a ordenación do crédito e da actividade económica.

Este control ou coordinación interadministrativa pódese considerar necesario polas consecuencias que, no conxunto da economía e no equilibrio financeiro, puideran xerarse por unha desordenada apelación ó crédito e un excesivo crédito local.

Neste sentido, a tutela financeira non se contradi co principio de subsidiariedade referido no TUE, pois o devandito criterio non debe implicar "invasión" de competencias ou transgresión da autonomía local.

Na Comunidade Autónoma de Galicia, en virtude do seu Estatuto de autonomía e a teor da Lei 39/1988, de facendas locais, e do Decreto 117/94, de estrutura orgánica da Consellería de Economía e Facenda, ós que xa nos referimos, a Dirección de Política Financeira está levando a cabo actuacións en materia de tutela financeira.

Non se desenvolveu normativamente a tutela financeira e por este motivo céntrase, fundamentalmente, nun control da legalidade das operacións de crédito. A esta limitación contribúe, por un lado, a inexistencia de criterios claros sobre a materia e, por outro, a amplitude e inconcreción do artigo 54 da Lei reguladora das facendas locais.

As actuacións referidas iníciase timidamente en 1986, estando en vigor o Real decreto legislativo 781/1986, polo que se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local, derogado, en parte, pola Lei 39/1988. A partir de 1988 estas actuacións son práctica normal e diaria nesta Comunidade.

Por último, unha lei de facendas locais de Galicia, en proxecto no presente ano 1996, podería servir de marco para defini-lo concepto de "tutela financeira" e desenvolve-lo seu contido que, indubidablemente, debe representar algo máis ca un simple control da legalidade do endebedamento.

