

LOS ASPECTOS FINANCIEROS EN LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CATALUÑA *

JUAN MANUEL PERULLES MORENO
Profesor titular de Derecho financiero
de la Universidad de Barcelona

INTRODUCCIÓN

Las reflexiones que componen este trabajo requieren una previa justificación y una situación temporal. Se han redactado en el mes de junio de 1986, cuando se halla en plena efervescencia la discusión, por otra parte reiterada a lo largo de los últimos años, sobre la organización territorial de Cataluña. Es decir, en estos momentos no existe un texto normativo que nos sirva para fundamentar legalmente nuestras reflexiones, ni siquiera un consenso generalizado entre las fuerzas políticas sobre cual debe ser la división territorial de Cataluña y las competencias que se deben atribuir a cada uno de los Entes territoriales que se establezcan en la nueva organización. Lo que sí parece existir es una voluntad definida de proceder a una nueva organización territorial que colme las aspiraciones manifestadas por el pueblo catalán.

Para sustentar estas reflexiones sobre los aspectos financieros en la nueva organización territorial de Cataluña se ha partido de los mandatos establecidos en la Constitución española y lo dispuesto en la Ley 7/1985, de Regulación de las Bases del Régimen Local, así como del Texto Refundido de las disposiciones legales vigente en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 78/1986, de 18 de abril. No obstante, el estudio contempla, como punto de partida, el «Documento de Trabajo sobre la Organización Territorial y el Gobierno Local de Cataluña» presentado por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña al Parlamento como material de trabajo para la elaboración de una proposición de Ley de desarrollo de los artículos 5.3 y 9.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Se han tenido en cuenta la «Proposición de Ley sobre Organización Territorial y División Administrativa de Cataluña» presentada por el Grupo Parlamentario del PSUC y publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña del 23 de diciembre de 1985, y la «Proposición de Ley del Gobierno Local de Cataluña» presentada por el Grupo Popular y publicada el 3 de febrero de 1986.

En esta introducción no podemos dejar de señalar la utilidad que nos ha supuesto el contar con numerosos documentos sobre la discusión de la

* Este trabajo corresponde al texto de la conferencia pronunciada dentro de las «Jornades sobre l'organització territorial de Catalunya», celebradas en Barcelona en el mes de junio de 1986 y se presenta tal como fue realizada, sin añadirle ninguna nota o referencia que, a buen seguro, sería de utilidad para el posible lector.

división territorial de Cataluña, especialmente, por su proximidad temporal, los que se presentaron en la «VI Asamblea General de la Federación de Municipios de Cataluña» en la que se analizan la mayor parte de los temas objeto de nuestra reflexión.

I. MARCO NORMATIVO DE LAS FINANZAS LOCALES

Para llegar al estudio de los aspectos financieros de los entes locales que se deriven de la nueva organización territorial de Cataluña, es preciso establecer el marco normativo básico que nos servirá para determinar la adecuación de su sistema financiero a la normativa básica que se establece tanto en la Constitución española como en la Ley de Regulación de las Bases del Régimen Local. Analizando lo dispuesto en ambos textos podremos establecer cual es el marco que se desprende del Estatuto de Cataluña para fijar un régimen financiero de los entes locales en que se estructure la futura división territorial.

La Constitución se manifiesta de forma clara y precisa sobre la autonomía municipal en su artículo 137 «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias, y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

El artículo 140 refuerza el concepto de autonomía municipal al prescribir: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios», y en sentido similar se pronuncia el 141 en relación a las diputaciones. En materia de autonomía financiera el texto constitucional se manifiesta en su artículo 142 sobre los medios necesarios para el ejercicio de la autonomía: «Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas».

Para cerrar estas breves referencias al marco constitucional, no podemos omitir que en el artículo 141.3 se establece que «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» y en el 152.3 que «mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica».

A nuestros efectos, nos interesa resaltar el marco constitucional de la autonomía financiera y para ello debemos avanzar un concepto de lo que entendemos por ella. Con palabras de Ferreiro, podemos definir la autonomía financiera como la posibilidad de obtención de «recursos propios y capacidad de decisión sobre el empleo de estos recursos». De los principios constitucionales expuestos parece desprenderse que, en principio, la autonomía financiera se halla establecida de forma inequívoca por nuestra norma fundamental. Sin embargo, debemos realizar ciertas precisiones en relación a la posibilidad de obtención de ingresos por parte de las Haciendas Locales.

Analicemos la posibilidad de los Entes locales para obtener recursos con

que financiar las necesidades que se derivan de la prestación de los servicios que tienen encomendados. De acuerdo con lo examinado las Haciendas Locales se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

El ámbito de actuación de los Entes locales en la determinación de la participación en los tributos del Estado, fuente de financiación básica en la actual estructura, se limita a la discusión sobre la adecuación entre los servicios que se deben financiar, no siempre equiparables en todos ellos, y la cantidad que se fija como participación, pero la cuantía de la participación y los criterios de distribución se establecen a través de una ley del Estado. Esta suele ser la de presupuestos del Estado o, lo que sería más deseable, mediante una ley específica que fijase los criterios objetivos de la participación de las Haciendas Locales y los criterios para su distribución. En cuanto a la posible participación en los tributos de las Comunidades Autónomas el procedimiento, si es que llegan a existir unos tributos de las Comunidades que permitan su participación, sería el mismo, es decir, mediante ley de la respectiva Comunidad. Tal como hemos señalado, el margen de incidencia en la cuantía de los recursos a obtener por este procedimiento es escaso, i si a ello añadimos la inseguridad que supone para la planificación local la aprobación anual de criterios diversos para la distribución de la participación y la variación de la cuantía global a distribuir, podemos concluir que esta fuente esencial de financiación se escapa a la decisión de los Entes locales e impide una adecuada planificación financiera de su funcionamiento.

La segunda gran fuente de financiación, de acuerdo con el texto constitucional, de las Haciendas locales está constituida por los tributos propios: examinemos la posibilidad de actuación autónoma de los Entes locales en esta materia. La constitución consagra el principio de legalidad en esta materia en su artículo 31.3 «Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la Ley». Y el artículo 133 establece:

1. La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.
2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.

De lo expuesto se deriva que los tributos sólo se pueden establecer mediante ley y nuestro ordenamiento establece que únicamente el Estado y las Comunidades Autónomas pueden dictar disposiciones con rango de ley. La consecuencia inmediata es que los Entes locales no pueden «establecer» tributos propios, si entendemos como tal la creación de una figura tributaria estableciendo los elementos esenciales que lo configuran —en tal sentido se pronuncia claramente la sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1985—.

Los tributos deberán ser establecidos necesariamente por una ley del Estado o de la Comunidad Autónoma, si se ha reservado esta competencia

en su Estatuto (supuesto que concurre en el Estatuto de Cataluña), y la función del Ente local será la de «establecer» el tributo ya creado en su ámbito de competencia, a través de la aprobación de la correspondiente Ordenanza, que lo único que «establece» es la vigencia del tributo dentro de los límites que le han sido fijados en la ley que realmente crea el tributo.

La autonomía municipal en el ámbito de los ingresos vemos que se halla limitada de forma sustancial por las leyes necesarias, sean del Estado o de las Comunidades Autónomas, pero esta limitación no se debe contraponer al concepto, y así lo señala la sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981. Todo ello no supone limitación en cuanto al cumplimiento por las leyes de los restantes mandatos constitucionales, en especial el de la suficiencia de los recursos. De tal forma, las leyes que establecen la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas y aquellas que fijan los elementos estructurales de los tributos que pueden «establecer» las Haciendas locales han de garantizar, en su conjunto, una suficiente financiación de los Entes locales para el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas.

En lo referente a la autonomía financiera de los Entes locales en la vertiente de los gastos, podemos afirmar que su campo de actuación se halla menos limitado que en cuanto a los ingresos. El artículo 133.4 de la Constitución establece: «Las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes». Repitiendo el razonamiento que utilizábamos al analizar los ingresos, debemos concluir que estas leyes serán necesariamente del Estado o de la Comunidad Autónoma, en el caso en que se haya reservado la competencia (supuesto que concurre en el Estatuto de Cataluña). Sin embargo, la autonomía financiera en el ámbito del gasto no se manifiesta en el procedimiento formal de contracción y realización del gasto, sino que se refleja en la posibilidad de aprobar libremente su presupuesto, aunque sea sujetándose a las normas legales establecidas, y ejecutarlo de acuerdo con las limitaciones aprobadas.

El mandato constitucional en cuanto a los gastos, entendemos que sólo se refiere a la manifestación formal de los presupuestos de las Entidades locales y se debe limitar a la estructura de los presupuestos, al procedimiento para su aprobación y al control que se pueda ejercitar sobre éstos, y aún éste limitado a los Órganos constitucionales o estatutarios de control externo.

Podemos establecer que los Entes locales deben poseer una real autonomía financiera en el ámbito de la decisión de la aplicación de sus recursos, entendiendo como tal la libre disposición de su presupuesto de ingresos, excepto en aquellas partidas que se hallen condicionadas por su propia naturaleza (subvenciones y transferencias condicionadas). Esta libertad de decisión en cuanto a la aplicación de sus recursos hay que entenderla en el ámbito de las leyes que regulen el régimen local y éstas establecen la obligatoriedad de determinados servicios que necesariamente condicionan la decisión a adoptar.

De las normas constitucionales analizadas se desprende la importancia de las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas en relación al principio de autonomía municipal y en especial, para el objeto de nuestro estu-

dio, de la autonomía financiera de los Entes locales. Hasta el momento, nos hemos limitado a señalar la posible regulación de las materias estudiadas por normas de carácter legal del Estado o de las Comunidades; parece llegado el momento de que intentemos establecer, aunque sea de una forma superficial, cuales son las competencias en esta materia de cada uno de los posibles titulares.

Siguiendo el esquema de distribución de competencias que establece la Constitución, veamos, en relación al tema analizado, las que corresponden al Estado de forma exclusiva, las que son competencia de las Comunidades Autónomas y las que pueden ser compartidas.

El artículo 149 establece las competencias exclusivas del Estado, que en nuestra materia podemos considerar a las siguientes:

- 1.13. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- 1.14. Hacienda General y Deuda del Estado.
- 1.18. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

En cuanto al primer apartado citado del artículo 149, parece no existir contradicción en la sujeción de la política financiera de las Haciendas locales a la planificación general que se establece por el Estado para la actividad económica. La referencia a la Hacienda General, como competencia exclusiva del Estado, parece consecuente con su contenido y no creemos que pueda afectar de forma sustancial a las Haciendas locales, si se establece un sistema de financiación, para éstas, suficiente y preciso en cuanto a su estructura y libre disposición de los recursos susceptibles de obtener.

Para delimitar las competencias en materia de régimen local y específicamente en lo que hace referencia a la actividad financiera, debemos analizar el apartado 1.18 del artículo 149 de la Constitución. En el citado apartado se reserva como de competencia exclusiva del Estado, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y, naturalmente, dentro de éstas debemos incluir a la Administración local. En consecuencia, las bases de la actuación financiera de los entes locales serán establecidas mediante ley del Estado y a ellas deberán sujetar su actuación estas Entidades.

Una vez delimitado como competencia exclusiva del Estado el establecimiento de las Bases del Régimen Local, debemos determinar a quien corresponde el desarrollo de éstas, al Estado o a la Comunidad Autónoma. No podemos dar una respuesta de carácter general, ya que ésta depende de lo que disponen los diferentes Estatutos de Autonomía y de cuales sean las competencias que hayan asumido en esta materia.

Un primer grupo de Estatutos (Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Baleares, Canarias, Navarra y Valencia) han asumido como competencia exclusiva el régimen local. En estos supuestos, entendemos que el Estado deberá limitarse al establecimiento de las bases y la competencia para el desarrollo de éstas será de las Comunidades. Como veremos a continuación, no es éste el camino que se ha seguido en la Ley de regulación de las Bases del Régimen Local, que en nuestra materia parece remitir a una ley específica

de desarrollo, impidiendo a las Comunidades que así lo tienen establecido el ejercicio de la competencia en esta materia hasta que se produzca la ley estatal.

Un segundo grupo de Estatutos de Autonomía (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Madrid, Murcia, Extremadura y La Rioja) han optado por la vía propuesta en el artículo 148.1.2 de la Constitución y asumen como competencia en esta materia sólo lo dispuesto en éste: «Las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.» Estas Comunidades no tendrán competencia en el desarrollo de las bases del Régimen Local y éste tendrá que ser realizado por el Estado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución. En resumen, el desarrollo de las bases del Régimen Local corresponderá al Estado o a la Comunidad Autónoma según tenga o no asumida esta competencia en su respectivo Estatuto de Autonomía.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, viene a cumplir el mandato constitucional y parece abrir la puerta para que se desarrolle el proceso normativo que permita el ejercicio de la autonomía financiera de las Corporaciones Locales. Esta primera interpretación debe ser inmediatamente matizada; la Ley de Bases, que en algunos aspectos es tachada de excesivamente reglamentista, dedica su Título VII a las Haciendas Locales. Pero en éste se limita a regular los principios generales de dichas Haciendas, la aprobación de las Ordenanzas fiscales, ciertos aspectos procedimentales de gestión, la compensación de créditos y débitos con otras entidades, temas relacionados con los presupuestos, la sujeción a la contabilidad pública y la fiscalización externa e interna.

La Ley de Bases no establece el necesario marco financiero para que puedan actuar los Entes locales en el ejercicio de su, aunque limitada, autonomía financiera, especialmente en materia de ingresos.

Lo expuesto debe ser contemplado conjuntamente con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de Bases al establecer el marco normativo por el que se regirán las Entidades Locales. Se parte de considerar como norma básica la Ley de Bases y en su apartado E) en cuanto a las Haciendas locales:

a) Por la legislación general tributaria del Estado y la reguladora de las Haciendas de las Entidades locales, de las que será supletoria la Ley General Presupuestaria.

b) Por las leyes de las Comunidades Autónomas en el marco y de conformidad con la legislación a que se refiere el apartado anterior.

c) Por las Ordenanzas fiscales que dicte la correspondiente Entidad local, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en las leyes mencionadas en los apartados a) y b).

De acuerdo con la normativa reseñada, el panorama que existe en la actualidad —junio de 1986— en relación a las Haciendas locales podríamos resumirlo de la siguiente forma: la Ley de Bases dedica su Título VII a las

Haciendas locales, pero no establece más que una serie de principios que no pueden considerarse como bases, al menos en lo que hace referencia a los ingresos de las Corporaciones locales. No se contiene la normativa mínima para que se pueda desarrollar por las Comunidades Autónomas (Cataluña) que tienen atribuida la competencia en sus Estatutos de Autonomía.

El artículo 5 de la Ley de Bases, al establecer la jerarquía normativa en materia de Haciendas locales, parte, lo que sería razonable si existiesen unas bases reales, de la propia Ley de Bases y específicamente en esta materia sitúa en primer lugar jerárquico a la legislación general tributaria del Estado y «la reguladora de las Haciendas de las Entidades locales», para señalar que a continuación se regirán por las leyes de las Comunidades Autónomas «en el marco y de conformidad con la legislación a que se refiere el apartado anterior», concluyendo con las Ordenanzas fiscales dictadas por la correspondiente Entidad local.

Si analizamos el marco establecido por la Ley de Bases vemos que las llaves que debían abrir las puertas para la nueva regulación de las Haciendas locales, que permitiese garantizar los principios de autonomía y suficiencia de éstas, están todavía sin forjar. La Ley de Bases no establece las «bases» suficientes para entender que pueden ser desarrolladas directamente por las Comunidades Autónomas que tienen atribuida esta competencia, especialmente en materia de ingresos de las Haciendas locales. Por otra parte, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 5.E), parece necesaria una Ley reguladora de las Haciendas de las Entidades locales emanada del Estado, para que las Comunidades Autónomas puedan dictar leyes en esta materia «en el marco y de conformidad».

Transcurrido más de un año desde la publicación de la Ley de Bases, ni siquiera ha sido remitido a las Cortes el proyecto de Ley de regulación de las Haciendas Locales, y sigue produciéndose borrador tras borrador de tan necesaria ley. Hasta que esta ley no sea aprobada el marco en el que pueden desarrollar su autonomía las Entidades locales, a pesar de la publicación del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, es el que existía antes de la Constitución y por tanto de la publicación de la Ley de Bases. Este marco se ha manifestado estrecho y no suficiente a lo largo de su aplicación, abocando a los Municipios a continuos déficits en la liquidación de sus presupuestos, con lo que parece no cumplirse, tampoco por la vía de las participaciones, el principio constitucional de suficiencia.

Aunque no sea objeto de nuestras reflexiones, debemos convenir que el marco financiero existente en la actualidad no ofrece las mínimas condiciones de sistematización y racionalidad que deberían existir en un sistema tributario local de nuestros tiempos. Existen gran número de figuras tributarias que deberían ser sistematizadas y refundidas en aras de una mayor racionalidad y rentabilidad de la gestión tributaria local. Este objetivo sólo puede cumplirse mediante la publicación de una ley de Financiación que aborde de forma estructural el tema de las Haciendas Locales y no mediante medidas parciales y de tipo coyuntural que lo único que consiguen es complicar el caótico esquema tributario, que necesariamente no podemos calificar de sistema, del que disponen nuestras Corporaciones locales para ejercer su poder tributario,

mediante la aprobación de las correspondientes Ordenanzas de exacciones. Este nuevo marco tributario debe ir directamente coordinado con un sistema de participación en los tributos del Estado que garantice, de forma conjunta, la suficiencia en los ingresos de los Entes locales y permita el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas. El nuevo sistema financiero que se diseñe debe tener una larga proyección temporal, evitando las discusiones coyunturales en cada Ley de Presupuestos, para poder permitir una adecuada planificación de las Corporaciones locales.

Partiendo de este marco, que debe ser establecido por la legislación estatal y, para nosotros, debe limitarse a sentar los principios básicos del sistema de financiación de las Haciendas Locales, es cuando las Comunidades Autónomas, que tienen competencias en esta materia, deben dictar las leyes de desarrollo que permitan adecuar aquellos principios generales a la realidad territorial de cada Comunidad.

La cuestión analizada adquiere una especial relevancia en Cataluña, dada la reivindicación tradicional por una organización territorial propia, en la que adquieren un protagonismo indiscutible entidades de carácter supramunicipal como las comarcas. La necesidad de una Ley de Haciendas Locales, de carácter básico, que permita su desarrollo y adaptación a la realidad de la división territorial de Cataluña se deja sentir con extrema intensidad. De otra forma, resulta difícil establecer una estructura territorial que resulte operativa, ya que sin la claridad de criterios sobre los que establecer el sistema financiero de los distintos Entes territoriales la atribución de competencias a cada uno de ellos se verá condicionada.

Sin las Bases que permitan el desarrollo de las Haciendas Locales y, en consecuencia, sin las normas estatales o de las Comunidades que las desarrollen las Corporaciones no podrán ejercer su parcela de autonomía financiera. Lo que puede parecer un límite para las Haciendas Locales (la existencia de una ley que permita el ejercicio real de su autonomía), se convierte en un derecho que debería ser ejercitado frente al Estado o la Comunidad Autónoma; de otra forma el limitado poder de «establecer» tributos por parte de los entes locales se convierte en algo vacío de contenido. Con el aplazamiento de la regulación se está hurtando la autonomía a las Corporaciones Locales.

No querría concluir las referencias al marco sobre el que se debe establecer el sistema financiero de los entes resultantes de la nueva división territorial de Cataluña, sin hacer referencia a lo que podríamos considerar como ciertas limitaciones a la autonomía municipal. En primer lugar, debemos señalar el establecimiento como competencia de las Comunidades Autónomas en algunos Estatutos de Autonomía, entre ellos el de Cataluña, de la tutela financiera sobre los entes locales.

No se define lo que se entiende por tutela financiera, pero el propio Estatuto de Cataluña en su artículo 48.1 establece: «corresponde a la Generalitat la tutela financiera sobre los entes locales respetando la autonomía que les reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución de acuerdo con el artículo 9.8 de este Estatuto». En consecuencia, debemos establecer que la tutela debe ser compatible con la autonomía de los entes locales y entendemos se refiere a las competencias de tutela que tiene establecidas el Estado, que

en estos supuestos, corresponderá su ejercicio a las Comunidades que la hayan asumido en sus Estatutos.

La tutela debe ser ejercida exclusivamente en aquellas cuestiones que afecten a competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma y como garantía de su ejercicio por parte de éstas, cualquier otro tipo de control que se establezca, si excluimos los que se consideran de carácter externo, irían en contradicción con la autonomía para la gestión de sus intereses establecida en la norma constitucional.

Sirva como referencia la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1985 en el recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 24/1983, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales.

II. ASPECTOS FINANCIEROS EN LA NUEVA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CATALUÑA

Hasta ahora hemos centrado nuestra atención en establecer cual debería ser el marco normativo mínimo para garantizar la autonomía financiera local, con sus limitaciones, y la obtención por parte de los Entes locales de unos recursos suficientes que les permitan garantizar la prestación de los servicios públicos que tienen encomendados.

En esta segunda parte, intentamos reflexionar, partiendo del documento de trabajo sobre «La Organización Territorial y el Gobierno Local de Cataluña», presentado por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, sobre cual es la posible configuración del régimen financiero de los Entes locales que se deriven de la nueva organización territorial. Para ello, partiendo de la propuesta del ejecutivo, vamos a comentar lo que consideramos aspectos más relevantes del documento presentado, dedicando una especial reflexión a lo que podría haber sido un marco para el sistema tributario y financiero local, y que no dudamos debe serlo en el futuro mediante la inclusión de distintas aportaciones que sin duda ampliarán y complementarán el documento presentado en forma articulada.

El «documento» parte del desarrollo de lo dispuesto en el artículo 5 del Estatuto, que establece: «la Generalitat de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas», y de la competencia atribuida en el artículo 9.8 sobre Régimen Local. Todo ello debe ser contemplado con las limitaciones que señalábamos en materia financiera por la carencia, sobre todo en materia de ingresos, de una normativa básica estatal.

Antes de entrar en el comentario de los artículos que se dedican en el «documento» a las Haciendas Locales, intentamos realizar unas apostillas sobre algunos aspectos relacionados con el régimen jurídico financiero que se desprenden con carácter general del texto presentado.

A) *La Comisión Especial de Cuentas*

Del texto presentado se infiere un desarrollo de la normativa estableci-

da con carácter básico en la Ley 7/1985, en relación a la Comisión Especial de Cuentas. Esta se establece como órgano de los Municipios, de las Comarcas y de las Diputaciones, atribuyéndoles unas funciones similares a las que se establecen en la Ley de Bases. Es decir, de examen, estudio e informe de las cuentas anuales de la Corporación.

Creemos que esta Comisión —no olvidemos que están representados todos los grupos políticos— podría ejercer no sólo sus funciones de control posterior y previo a la aprobación de las cuentas por el Pleno de la Corporación, sino que deberían extenderse sus competencias al control concomitante de la ejecución del presupuesto. De tal forma, se conseguiría un adecuado complemento al control interno que deben tener establecido por las normas de gestión financiera.

B) *El Plan Director de Inversiones Locales de Cataluña*

El Plan Director de Inversiones Locales de Cataluña no es sólo, en el proyecto que se diseña, el instrumento básico de cooperación económica para la realización de obras y servicios de competencia municipal, sino que para la mayor parte de los Municipios es la única posibilidad de realización de inversiones de infraestructura.

No se establecen los criterios básicos para la financiación, no se trata de proponer una norma reglamentista, sino de que se establezcan los grandes ejes sobre los que debe funcionar no sólo la financiación del Plan, sino los criterios básicos que deberán informar la resolución del Parlamento en el momento de la aprobación de las bases.

Se nota a faltar un mayor protagonismo de los Municipios, en definitiva los destinatarios del Plan, en la aprobación de éste y en su posible ejecución. Los Municipios deben efectuar aportaciones a la financiación del Plan, en las obras y servicios que les correspondan, sin haber intervenido ni en su gestación, como no se entienda por tal la simple petición, ni en su ejecución.

C) *La Comisión del Gobierno Local de Cataluña*

Tal como aparece en el «documento» la Comisión de Gobierno Local de Cataluña, con su carácter de órgano colaborador, puede tener extraordinaria importancia en materia financiera. Sin olvidar el que parece carácter consultivo de esta Comisión, su carácter de representación paritaria puede convertirla en la impulsora de muchas iniciativas en materia financiera.

Se proponen como funciones, en nuestra materia: el estudio y propuesta de criterios para la distribución del Fondo de Cooperación Local de Cataluña —que debe constituir una de las fuentes de financiación básicas para las Corporaciones locales— y para la elaboración del Plan Director de Inversiones Locales de Cataluña; el estudio y la propuesta de las medidas que crea convenientes en relación con la situación económico-financiera de los entes locales (esta función resulta ambigua y puede tener connotaciones de control incompatibles con la autonomía de los citados entes).

D) *Regímenes municipales especiales*

En la propuesta se establecen diversos regímenes municipales especiales, algunos de ellos con importante trascendencia en materia financiera. Así, se establece para los Municipios turísticos la posibilidad, de acuerdo con lo que establezca la legislación sobre Haciendas Locales, de establecer tributos o recargos específicos que graven la estancia, las actividades económicas o la propiedad. Sin el marco previo de la Ley de Haciendas Locales y sin saber el sistema que se diseñará, nos parece difícil articular un sistema especial en estos Municipios.

Aquellos Municipios que tengan la calificación de industriales y en relación a aquellos costes de los servicios que sean superiores al nivel ordinario, como consecuencia de su naturaleza de tales, no podrán ser repercutidos sobre los vecinos. Se propone su repercusión mediante el establecimiento de una tasa específica por el aprovechamiento y utilización especial del dominio público.

Por último, se propone un régimen jurídico especial para el Ayuntamiento de Barcelona, que deberá incluir los aspectos financieros. Se dice que se establecerá por Ley y no se articula, como sería deseable, una participación directa del citado Municipio en la elaboración de su régimen especial.

III. LAS HACIENDAS LOCALES

Los nueve artículos que dedica el largo «documento» presentado resultan a todas luces insuficientes para regular las Haciendas Locales. Ello viene predeterminado por la ausencia de la regulación básica estatal, tal como determina el artículo 5.E) de la Ley de Bases. La propuesta se limita a establecer algunos de los grandes principios en que entiende se debe desarrollar en su día el sistema financiero de las Haciendas Locales de acuerdo con la división territorial que se propone y la distribución de competencias que se acuerde.

Intentemos destacar los aspectos más relevantes de la propuesta en esta materia. En primer lugar, se establece como principio básico la adecuación del régimen financiero de los entes locales en Cataluña a la especificidad de su organización territorial y, en consecuencia, al marco de distribución competencial que se cree. Ello obligará, si no se halla previsto en la Ley de Finanzas locales del Estado, a efectuar un desarrollo por parte de la Generalitat para proceder su adaptación a la realidad territorial en Cataluña.

Se establecen las materias que se regularán por la legislación sobre Haciendas Locales de Cataluña. Dentro de éstas merecen especial comentario las siguientes:

a) Los criterios de distribución de los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos del Estado y de la Generalitat y en subvenciones incondicionadas. Se propone que el importe de las participaciones y las subvenciones incondicionadas se destinen a integrar el fondo de Cooperación Local de Cataluña. La distribución se realizará en la Ley de presu-

puestos de cada año de acuerdo con los criterios que legalmente se establezcan, debiendo contemplar las especialidades de la división territorial y el marco competencial.

La propuesta se corresponde con lo establecido en el artículo 48.2 del Estatuto de Autonomía, pero se deberá tener en cuenta los criterios que se establezcan acerca de las participaciones y las subvenciones incondicionadas en la Ley estatal de financiación de las Haciendas Locales, para adaptarla a los principios que se proponen, al menos en lo que se refiere a las participaciones en ingresos estatales.

b) La intervención de la Generalitat en la concesión de subvenciones estatales a las Corporaciones locales de Cataluña. Suponemos que la propuesta se refiere a las subvenciones condicionadas y, en éstas, vemos difícil la intervención de la Generalitat en su concesión si no se transfiere la competencia para su otorgamiento. No creemos que se trate exclusivamente de que el pago se realice a través de la Generalitat, con lo que únicamente se consigue un retraso en su percepción, tal como ha demostrado la experiencia actual.

c) Los tributos locales. Para actuar en el campo de la regulación de los tributos locales será necesario, una vez más, que el Estado establezca las bases del sistema tributario local. Una vez establecido éste, la Generalitat, de acuerdo con las fuentes tributarias que hayan sido atribuidas a las Haciendas locales, deberá efectuar la adecuación a la realidad de las necesidades financieras de los Entes locales en Cataluña, teniendo en cuenta la realidad territorial y competencial específica y los posibles regímenes especiales que se proponen en el documento.

d) Los criterios de financiación de los servicios transferidos a otros entes locales por aplicación de la Ley de Organización Territorial y la legislación sectorial. Los traspasos de servicios de las provincias a las comarcas serán una consecuencia obligada de la aplicación de la nueva división territorial de Cataluña. Ello traerá como consecuencia la necesidad de establecer un sistema de financiación para los servicios transferidos como consecuencia de la nueva distribución competencial.

El propio «documento» contiene una propuesta para el denominado régimen transitorio, esto es, hasta que la normativa sobre ingresos de los entes locales establezca las fórmulas de financiación correspondientes al nuevo esquema competencial. La propuesta de financiación tiene un contenido similar a la utilizada para el traspaso de servicios de la Administración Central a la Autonómica y consiste en determinar una participación en los ingresos provinciales, calculado de acuerdo con los costes directos e indirectos del servicio transferido, así como de los gastos de inversión real y de mantenimiento.

La fórmula empleada nos parece más correcta que la utilizada entre el Estado y las Comunidades, ya que si bien puede parecer similar, se tiene en cuenta la inversión nueva, y no sólo la de reposición, en el momento de va-

lorar el coste efectivo del servicio —no de otra forma podemos entender el concepto de inversión real—. De esta forma, si los condicionantes técnicos lo permiten, se podrá determinar, con las correcciones oportunas, la real valoración del servicio traspasado, teniendo en cuenta la importante función inversora que tenían las Provincias hasta el momento.

Las cuestiones de carácter técnico, que no ofrecen las mismas dificultades que en el Estado, deberán ser resueltas de forma prioritaria si se pretende la viabilidad financiera de las comarcas, que si parten de unos servicios mal valorados difícilmente podrán hacer frente al ejercicio de las competencias. Dado que las Diputaciones no llevan una contabilidad analítica que permita determinar de forma directa el coste de los servicios, habrá que recurrir a procedimientos indirectos para su correcta valoración.

En relación a los traspasos de competencias, delegaciones y asignaciones de competencias, se deberá tener en cuenta el coste de los servicios delegados, traspasados o asignados; de otra forma resultará que por parte de los Consejos Territoriales, las Comarcas o los Municipios no se presten los servicios de la forma que se pretende mediante la reasignación del ejercicio competencial. Siempre que sea posible se debería utilizar un sistema similar en cada uno de los supuestos señalados; a pesar de su distinta naturaleza jurídica, las necesidades de financiación son, en gran parte, equiparables.

Dentro de las cuestiones que hemos considerado de interés para la exposición de estas reflexiones, debemos destacar la obligación que se establece para los entes locales supramunicipales de poner en conocimiento del Consejo Ejecutivo sus presupuestos antes de proceder a su aprobación, para que éste pueda formular objeciones a las previsiones presupuestarias que contradigan las directrices de los Planes de Coordinación o del Plan Director de Inversiones Locales de Cataluña. Si se produjese discrepancia sobre las objeciones formuladas, ésta será resuelta por el Parlamento de Cataluña.

IV. ESPECIAL REFERENCIA A LA HACIENDA COMARCAL

El «documento» dedica su artículo 207 a regular de forma específica la Hacienda comarcal. Esta se concibe con tres fuentes de financiación: las participaciones en el Fondo de Cooperación Local de Cataluña, la participación en los ingresos de los municipios que radiquen en su territorio y los que podríamos denominar como recursos propios.

a) Participaciones en el Fondo de Cooperación Local de Cataluña. Este Fondo, tal como hemos señalado, se nutrirá de participaciones en los ingresos del Estado y de la Generalitat y de subvenciones incondicionadas a los entes locales. Su distribución, y por tanto el porcentaje que se destine a las Comarcas, vendrá condicionada por la Ley del Estado en la que se fije la participación y las subvenciones incondicionadas a los entes locales; por la participación que se fije en los ingresos de la Generalitat y las subvenciones incondicionadas de ésta y, sobre todo, por la distribución competencial que se derive de la nueva división territorial de Cataluña.

b) La participación en los ingresos municipales se realizará mediante la forma de recargo comarcal sobre los impuestos municipales que graven la propiedad inmueble y el ejercicio de las actividades comerciales, industriales y profesionales. Se parte del supuesto de que estos dos grandes impuestos serán el eje de la futura Hacienda municipal y se arbitra la financiación de las Comarcas partiendo de este supuesto, que por otra parte parece el más lógico. Sin embargo, se deberá ponderar la capacidad de sacrificio fiscal de los ciudadanos de los Municipios en el momento de establecer los recargos que deberán financiar, parece que de forma sustancial, a las haciendas comarcales.

Se atribuye a las Comarcas el establecimiento de los criterios de coordinación para el establecimiento de los recargos y para la homogeneización de los correspondientes catastros, padrones y registros. Si no se procede esta homogeneización, la carga tributaria que corresponderá a los ciudadanos de los distintos municipios de la comarca será desigual, con lo que participarán de forma desigual en los servicios que se presten por ésta.

c) Recursos propios. Lo que agrupamos bajo la denominación de recursos propios no es más que un conjunto de posibles ingresos que nutrirán las Haciendas comarcales; entre ellos se hallan: los patrimoniales, donativos, tasas, subvenciones y aportaciones, aportaciones de los municipios, contribuciones especiales y operaciones de crédito. Si exceptuamos las tasas, las contribuciones especiales y las subvenciones, que pueden tener alguna significación en los ingresos, sólo merece comentario específico la aportación de los municipios que integren la comarca.

Para determinar la cuantía de las aportaciones municipales se tendrá en cuenta el número de habitantes del municipio y el aprovechamiento de los servicios comarcales. No obstante, también debería tenerse en cuenta el inverso de la infraestructura básica del municipio al que se le determina la participación.

Se establece que los municipios podrán delegar en la comarca sus facultades tributarias de gestión, recaudación, inspección y revisión. Estas facultades se ejercerán directamente por la comarca en los municipios de tratamiento especial. La estructura de la Comarca parece el marco adecuado para efectuar estas funciones tributarias de acuerdo con el principio de economicidad y eficacia en la gestión.

CONCLUSIONES

1. La publicación de la Ley de Financiación de las Haciendas locales, prevista en el artículo 5.E) de la Ley de Bases, es la llave que abre la puerta de la plasmación de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia de los Entes locales. Esta ley debería limitarse a establecer las bases, dejando su desarrollo a las Comunidades Autónomas para que éstas puedan adaptarla a las necesidades financieras de los entes locales de su territorio.

2. Partiendo de esta Ley de bases la Generalitat de Cataluña debe regular, de forma inmediata, el régimen de las Haciendas locales en Cataluña, para que los Entes locales puedan ejercer de forma inmediata su autonomía.

3. El marco legal necesario, ley del Estado y ley de la Generalitat, debe ofrecer un sistema que garantice, mediante la elección de los Entes locales, el principio de suficiencia en relación a las competencias que tienen asignadas.

4. Partiendo de un marco que posibilita la suficiencia financiera, los Entes locales deberán responsabilizarse en el ejercicio de sus competencias. Sólo así se podrá exigir la plena responsabilidad financiera de los entes locales. Sin recursos suficientes no puede exigirse responsabilidad y trae como consecuencia el paternalismo público de la liquidación del déficit, con los consiguientes sistemas de control.

