

LA INCIDENCIA DEL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN LAS HACIENDAS LOCALES DE CATALUÑA (ASPECTOS ECONÓMICOS)

M. Teresa Vilalta Ferrer*

Sumario

Principales rasgos de la hacienda local en Cataluña hoy

1. La potestad tributaria y la organización del territorio
2. El tamaño de los municipios y su marco competencial
3. Las principales fuentes de ingresos de los municipios

La reforma del Estatuto de autonomía en relación con las haciendas locales

Valoración

Bibliografía

* M. Teresa Vilalta Ferrer, profesora titular del Departamento de Economía Política y Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona.
Artículo recibido el 9.1.2006.

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, existen en el Estado español tres niveles de gobierno: el central, el intermedio (formado por las comunidades autónomas) y el local. Cada uno de ellos tiene asignadas unas competencias y unos recursos. Es el esquema típico de una hacienda descentralizada en la que existe un conjunto de aspectos (actividades, servicios, impuestos, subvenciones, etc.) que son compartidos entre ellos. A menudo lo que se decide en un nivel de gobierno afecta o incide en la hacienda de otro nivel. El objetivo de este escrito es, precisamente, analizar las relaciones existentes actualmente entre la hacienda de la Generalitat y la hacienda de los entes locales en Cataluña, y de qué forma tales relaciones pueden cambiar en caso de prosperar el texto de reforma del Estatuto aprobado por el Parlamento de Cataluña el día 30 de septiembre de 2005.

Principales rasgos de la hacienda local en Cataluña hoy

En este apartado se destacan las principales características que determinan el funcionamiento actual de la hacienda local y sus relaciones con la hacienda de la Generalitat.

1. La potestad tributaria y la organización del territorio

En la actualidad, son leyes estatales las que definen y configuran la hacienda local. Por una parte, la Ley de bases del régimen local (1985) define, entre otros aspectos, las competencias locales; y por otra, la Ley reguladora de la hacienda local (1988 y 2002) determina el modelo de financiación de los entes locales. Ambas leyes son estatales. De hecho la Constitución (art. 133.1) establece que la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado mediante ley.

No obstante, la Constitución reconoce a las comunidades autónomas la asunción de competencias en aspectos como la ordenación del territorio y las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio (art. 148). En este sentido el Parlamento de Cataluña aprobó en 1987 las leyes de ordenación territorial de Cataluña.

Así pues, es una ley autonómica la que crea, por un lado, una nueva Administración local, la de los consejos comarcales, a la que se otorgan competencias y recursos, y por otro crea nuevas entidades metropolitanas a las que también se otorgan funciones y recursos (eliminando paralelamente la antigua Corporación Metropolitana). Obviamente, lo hace dentro de los márgenes permitidos por la legislación y, por lo tanto, con muchas limitaciones. Tal y como hemos dicho, es el nivel de gobierno central el que tiene competencia sobre la hacienda local. Así pues, nos hallamos ante una posible disfunción: los gobiernos autonómicos pueden organizar su territorio del modo que les parezca más conveniente hacerlo (creando nuevos entes, reagrupando municipios, etc.) aunque carecen realmente de la clave para dotar de recursos a dichos entes.

De hecho, en los países federales son los gobiernos intermedios los que tienen tanto la competencia de organizar su territorio como la de legislar sobre la hacienda de sus entes locales. El cuadro 1 muestra los ingresos que los distintos entes locales existentes en Cataluña liquidaron en el año 2000. Los datos muestran que los municipios (los ayuntamientos) obtuvieron el 78,4 % del total de recursos obtenidos por el conjunto de los gobiernos locales. Los municipios son, así pues, el principal peldaño de la Administración local catalana. Sin embargo, no hay

que olvidar que existen otros entes que también tienen asignadas funciones y recursos. Es bueno que el ciudadano conozca qué aporta a quien y qué recibe de cada uno. Tal y como funciona en la actualidad, resulta difícil que el ciudadano pueda conocer el complicado entramado de relaciones que se dan entre ellos. Y aún más difícil saber cómo estos entes se relacionan con la hacienda de la Generalitat y la del Estado.

Cuadro 1. Liquidación de ingresos de los entes locales en Cataluña. Ejercicio 2000

	<i>Millones de euros</i>	<i>Euros/habitante</i>	<i>%</i>
Ayuntamientos	4.923,9	786,3	78,4
Diputaciones	740,8	118,3	11,8
Entidades metropolitanas	280,8	44,8	4,5
Consejos comarcales	207,4	33,1	3,3
Mancomunidades	119,6	19,1	1,9
Entidades metropolitanas	10,7	1,7	0,2
Total	6.283,3	1.003,4	100,0

Fuente: elaboración propia a partir del Informe 2/2001 Cuenta General Corporaciones Locales. Sindicatura de Cuentas.

2. El tamaño de los municipios y su marco competencial

El mapa municipal de Cataluña –y, en general, el de todo el Estado español– se caracteriza por estar integrado por municipios de un tamaño relativamente pequeño. El cuadro 2 muestra que casi el 82 % de los municipios catalanes tienen menos de 5.000 habitantes y que sólo el 2 % tienen más de 50.000. Ahora bien, alrededor del 55 % de la población catalana vive en municipios de más de 50.000 habitantes.

Cuadro 2. Número de municipios por tramos de población

<i>Número de habitantes</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>%</i>	<i>Población</i>	<i>%</i>
Menos de 5.000	772	81,6	776.699	12,2
De 5.001 a 20.000	122	12,9	1.137.545	17,9
De 20.001 a 50.000	31	3,3	890.542	14,0
Más de 50.001	21	2,2	3.538.324	55,8
Total	946	100,0	6.343.110	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de INE 2001.

La Ley de bases del régimen local (1985) establece en lo referente a las competencias de los municipios un marco que puede resumirse de la siguiente forma: *a)* enumera un conjunto de competencias obligatorias para los municipios; *b)* estas competencias difieren en función del tamaño de los municipios y son las que aparecen en la tabla 1; *c)* además de estos servicios obligatorios, los municipios pueden prestar otros. La Ley contempla la posibilidad de que el municipio promueva todo tipo de actividades y preste todos aquellos servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus ciudadanos y, al mismo tiempo, ofrece la oportunidad de que los municipios puedan realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones

públicas, en particular las relativas a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.

Tabla 1. Servicios obligatorios de los municipios (según el artículo 26 de la Ley reguladora de las bases del régimen local)

Todos los municipios	<ul style="list-style-type: none"> - Alumbrado público - Cementerio - Recogida de residuos - Limpieza viaria - Suministro domiciliario de agua potable - Alcantarillado - Acceso a los núcleos de población - Pavimentación de las vías públicas - Control de alimentos y bebidas
Municipios con más de 5.000 habitantes	<p>Además de las competencias anteriormente citadas,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Parques públicos - Biblioteca pública - Mercados - Tratamiento de residuos
Municipios con más de 20.000 habitantes	<p>Además de las competencias anteriormente citadas,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protección civil - Prestación de servicios sociales - Prevención y extinción de incendios - Instalaciones deportivas de uso público - Matadero
Municipios con más de 50.000 habitantes	<p>Además de las competencias anteriormente citadas,</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transporte urbano de viajeros - Protección del medio ambiente

Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto, los municipios están obligados a prestar unos determinados servicios aunque pueden prestar, voluntariamente, otros. De acuerdo con el cuadro 1, en Cataluña aproximadamente el 82 % de los municipios tienen un marco competencial obligatorio más restringido que el resto.

Así pues, el marco competencial de los municipios ha sido establecido por una ley estatal. Unas determinadas competencias suponen, como es obvio, unas determinadas necesidades de gasto. De ahí que las necesidades de gasto de los municipios están determinadas por el citado marco competencial. La comunidad autónoma, en nuestro caso la Generalitat, tiene poco que decir en relación con el marco competencial de los municipios. No obstante, en este punto hay que tener en cuenta dos aspectos:

a) el Parlamento de Cataluña ha ido aprobando normativas que a su vez han venido afectando al marco competencial de ciertos municipios. Esto es, han creado obligaciones municipales (por ejemplo, en materia de turismo, de prevención de incendios, etc.). Por su parte, el Gobierno central ha hecho lo propio (por ejemplo, la LOGSE);

b) el Gobierno de la Generalitat podrá decidir la transferencia de competencias suyas a los entes locales.

Así pues, nos encontramos con que los municipios tienen un marco competencial complejo (distinto según el tamaño del municipio, reducido o amplio según la voluntad de cada municipio) y cambiante (la normativa estatal y autonómica crea nuevas obligaciones municipales). La Ley de bases del régimen local, que es una ley estatal, parece reconocer que a nivel municipal existen realidades diferentes (no es lo mismo un municipio de menos de 5.000 habitantes que uno entre 20.000 y 50.000, o uno de más de 50.000). Cabría esperar que el modelo de financiación de los municipios también contemplara estas diferencias y, al mismo tiempo, tuviese en cuenta que el paso del tiempo hace cambiar las necesidades de gasto de los municipios, ya sea porque nuevas normativas así lo establecen o bien porque los cambios de nuestra sociedad así lo determinan (la llegada de inmigrantes de los últimos años, la mayor sensibilidad en temas de medio ambiente, la incorporación de la mujer al mundo laboral,...).

3. Las principales fuentes de ingresos de los municipios

Los municipios obtienen sus recursos a través de tres grandes vías: los tributos, las transferencias y las operaciones financieras (endeudamiento).

– Los tributos

El cuadro 3 muestra que la principal fuente de ingresos de los municipios catalanes es la que procede de los impuestos (aportan el 38,2 % de su presupuesto). Teniendo en cuenta las tasas y otros ingresos tributarios, puede afirmarse que el 55,4 % de los ingresos municipales provienen de fuentes tributarias.

Cuadro 3. Presupuesto total de los municipios de Cataluña. Ejercicio 2003

	<i>Millones de euros</i>	<i>%</i>
Impuestos	2.321	38,2
Tasas, precios públicos y contrib. espec.	1.044	17,2
Ingresos patrimoniales	122	2,0
Enajenación inversiones reales	231	3,8
Transferencias	2.000	32,9
Corrientes	1.634	26,9

Capital	366	6,0
Ingresos financieros	361	5,9
TOTAL	6.079	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución 3496/2004. Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas. Generalitat de Catalunya.

Entre los impuestos destaca, por su importancia recaudatoria, el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI). De hecho, la mitad de los ingresos que los municipios obtienen a través de impuestos procede del IBI, tal y como muestra el cuadro 4. Es, así, el impuesto municipal por excelencia. Se trata de un impuesto obligatorio junto con el impuesto sobre actividades económicas (IAE) y el impuesto de vehículos. Los otros dos impuestos (el de incremento del valor de los terrenos y el de construcciones, instalaciones y obras) son optativos.

Cuadro 4. Detalle de los impuestos municipales. Total municipios de Catalunya. Ejercicio 2003

	<i>Millones de euros</i>	<i>Euros/habitante</i>	<i>%</i>
Impuesto bienes inmuebles	1.171,0	187	50,5
Impuesto actividades económicas	419,0	67	18,1
Impuesto vehículos tracción mecánica	325,0	52	14,0
Impuesto incremento valor terrenos	219,0	35	9,4
Impuesto construc., instal. y obras	187,0	30	8,1
TOTAL	2.321,0	371	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución 3496/2004. Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas. Generalitat de Catalunya.

Tal y como se ha dicho, se trata de impuestos legislados por una ley estatal: la Ley reguladora de la hacienda local (1988), que fue reformada en 2002. Entre otros aspectos de esta reforma, cabe destacar la casi total supresión del IAE.

Así pues, es el Estado el que determina el funcionamiento de la principal vía de obtención de ingresos de nuestros municipios: los impuestos. Es la normativa estatal la que configura la hacienda municipal. Los municipios desarrollan esta normativa por medio de las ordenanzas municipales. Es decir, los consistorios pueden tomar decisiones tales como el tipo impositivo de ciertos impuestos (dentro de unos márgenes), determinadas bonificaciones, etc. También disponen de margen para decidir la cuantía de las tasas (las relativamente más importantes son las de recogida de residuos, alcantarillado y alumbrado público).

El Gobierno de la Generalitat no tiene, pues, nada que decir sobre los tributos locales. La Generalitat no juega papel alguno sobre los mismos. No obstante, en este punto sería necesario destacar dos cosas: *a)* la Generalitat podría gestionar, recaudar, liquidar e inspeccionar los tributos locales, por delegación de los municipios, tal y como determina el artículo 48 del actual Estatuto de autonomía; *b)* la Generalitat podría establecer y gestionar tributos

sobre materias que la legislación de régimen local reserva a las corporaciones locales, en los supuestos previstos en la citada legislación. En tal caso, deberían determinarse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a fin de que los ingresos de las corporaciones locales afectadas no se viesen reducidos (esta posibilidad está reconocida por la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas).

– Las transferencias

El cuadro 3 muestra que las transferencias constituyen la segunda gran fuente de ingresos de los municipios catalanes (representan el 32,9 % del total de ingresos). Dentro de éstas, las transferencias corrientes son las relativamente más importantes. ¿De dónde proceden estas transferencias? La respuesta la encontramos en el cuadro 5. El volumen de transferencias corrientes más importante corresponde a las procedentes del Estado.

Así es, los municipios de Cataluña reciben una media de 225,8 euros por habitante procedentes del Estado a través de transferencias corrientes. Casi la totalidad de esta cifra (aproximadamente el 88 %) corresponde a una subvención incondicionada, es decir, cuyo destino pueden decidir los propios municipios, y que se recibe en forma de Participación en los Ingresos del Estado (PIE). Se trata de un volumen de ingresos que se reparte entre los municipios a través de las siguientes variables: un 75 % en función de la población (ponderada con unos coeficientes correctores que se incrementan a medida que aumenta el tamaño del municipio), un 12,5 % en función de la capacidad fiscal y un 12,5 % en función del esfuerzo fiscal. Cabe señalar que pese a que estas variables han ido cambiando a lo largo de los años (la forma de cuantificarlas y sus ponderaciones), siempre ha sido la variable población la que ha tenido mayor peso.

También debe decirse que, actualmente, tras la reforma de la Ley de las haciendas locales del año 2002, el cálculo de esta subvención correspondiente a los municipios de más de 75.000 habitantes se realiza de forma distinta, puesto que estos municipios tienen asignada una participación en impuestos como el IRPF, el IVA y los impuestos especiales (alcohol, tabaco e hidrocarburos), denominada Fondo Complementario.

El cuadro 5 muestra que son las transferencias corrientes procedentes de la Generalitat las que ocupan el segundo lugar en orden de importancia cuantitativa. En concreto, los municipios catalanes reciben de media aproximadamente 25 euros por habitante procedentes de la Generalitat. Estas transferencias se reciben fundamentalmente por medio de dos vías:

a) a través de un fondo denominado Fondo de Cooperación Local de Cataluña que se reparte entre los municipios y comarcas, mediante unas variables de reparto entre las que destaca la población (también se tienen en cuenta variables como la capitalidad y la dispersión);

b) a través de un conjunto de transferencias específicas destinadas a subvencionar una gran variedad de actividades y servicios locales (desde la limpieza de las playas al fomento de actividades que faciliten la integración de inmigrantes, etc.).

Obsérvese que los municipios también reciben transferencias corrientes procedentes de otras administraciones, si bien son ya relativamente mucho menores. Por ejemplo, las que reciben de las diputaciones alcanzan una media de 2,9 euros por habitante.

Cuadro 5. Procedencia de las transferencias recibidas por los ayuntamientos de Cataluña.
Ejercicio 2003

	<i>Millones de euros</i>		<i>Euros/habitante</i>	<i>%</i>
Transferencias corrientes	1.634,0	260,9	100,0	
Estado	1.413,8	225,8	86,5	
<i>Generalitat</i>	<i>157,2</i>	<i>25,1</i>	<i>9,6</i>	
Diputaciones	18,5	2,9	1,1	
Consejos comarcales	3,9	0,6	0,2	
Otros ayuntamientos	3,3	0,5	0,2	
Mancomunidades	0,6	0,1	0,0	
Organismos autónomos	0,2	0,0	0,0	
Soc. mercantiles de los ayuntamientos	0,9	0,1	0,1	
Empresas privadas	7,6	1,2	0,5	
Familias e inst. sin ánimo lucro	3,4	0,5	0,2	
Otros	24,7	3,9	1,5	
Transferencias de capital	366,3	58,5	100,0	
Estado	18,7	3,0	5,1	
<i>Generalitat</i>	<i>173,6</i>	<i>27,7</i>	<i>47,4</i>	
Diputaciones	61,7	9,9	16,8	
Consejos comarcales	2,8	0,4	0,8	
Otros ayuntamientos	2,5	0,4	0,7	
Mancomunidades	8,6	1,4	2,4	
Organismos autónomos	-	0,0	-	
Soc. mercantiles de los ayuntamientos	4,2	0,7	1,2	
Empresas privadas	30,4	4,9	8,3	
Familias e inst. sin ánimo lucro	9,3	1,5	2,6	
Otros	54,5	8,7	14,9	

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución 3496/2004. Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas. Generalitat de Cataluña.

En cuanto a las transferencias de capital, es decir, aquellas que deberán ser destinadas por parte de los municipios a financiar gastos de inversión, el cuadro 5 muestra que, a diferencia de las transferencias corrientes, en este caso la presencia del Estado es mucho más reducida (3 euros por habitante). De hecho, aquí las cuantitativamente más importantes son, precisamente, las otorgadas por la Generalitat (27,7 euros por habitante) y las diputaciones (9,9 euros por habitante). Se trata de subvenciones que se reparten a través de fondos de inversión como el PUOSC (Plan Único de Obras y Servicios). Por lo tanto, cabe destacar la importante implicación de la Generalitat y las diputaciones en la financiación de la inversión local. Hay que mencionar asimismo las subvenciones de capital procedentes de otras administraciones, fundamentalmente del exterior (de la Unión Europea). En este caso, los municipios de Cataluña reciben una media de 8,7 euros por habitante.

Así pues, para concluir este punto dedicado a las transferencias recibidas por los municipios de Cataluña, cabe retener lo siguiente:

a) es el Estado quien tiene una presencia más importante. Reparte el 86,5 % del total de transferencias corrientes que reciben nuestros municipios. Los criterios de reparto de estas transferencias vienen determinados por leyes estatales. De hecho, el actual Estatuto de autonomía (art. 48) deja muy claro que los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales (tales como la PIE) serán percibidos a través de la Generalitat, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales establecidos por las citadas participaciones. Esto se efectúa del siguiente modo: la Generalitat recibe todos los recursos que corresponden a los municipios catalanes en concepto de PIE y procede a su reparto conforme a los criterios anteriormente mencionados. La Generalitat actúa, pues, simplemente como “caja pagadora”.

b) la Generalitat y las diputaciones desempeñan un papel relativamente importante por lo que respecta a las transferencias destinadas a financiar la inversión municipal. Las concedidas por la Generalitat suponen el 47,4 % del total de estas transferencias, mientras que las otorgadas por las diputaciones representan el 16,8 %.

– Las operaciones financieras (“el endeudamiento”)

La Ley reguladora de las haciendas locales (artículos 49-56) regula las condiciones y la tipología de las operaciones de crédito que pueden ser concertadas por los entes locales. Esta ley circunscribe el endeudamiento municipal a la financiación de gastos de inversión y a cubrir desfases transitorios de tesorería.

La relación que la Generalitat tiene con esta fuente de ingresos municipal viene determinada por el artículo 48 del actual texto estatutario, donde se dice que corresponde a la Generalitat la tutela financiera sobre los entes locales. Ello se traduce en que la Generalitat es la que autoriza las emisiones de deuda pública que realizan los ayuntamientos. La LIRHL establece que los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda deben tener conocimiento de las operaciones de crédito autorizadas por las comunidades autónomas.

En relación con esta vía de obtención de ingresos cabe recordar que una ley estatal (la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria), conocida como la ley del “déficit cero”, ha reducido las posibilidades de endeudamiento del sector público español y, por lo tanto, la de los entes locales.

El cuadro 3 muestra que el peso de los recursos obtenidos por los municipios de Cataluña a través de operaciones financieras representa un 5,9 % de sus ingresos totales.

La reforma del Estatuto de autonomía en relación con las haciendas locales

El título VI de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por el Parlamento de Cataluña el día 30 de septiembre de 2005 se refiere a la financiación de la Generalitat y a la aportación catalana a las finanzas del Estado. El capítulo III de este título hace referencia a las finanzas de los gobiernos locales. En este apartado se

describe el contenido de este capítulo y se realiza una valoración en relación con la situación actual explicada en el punto anterior.¹

Las referencias a las haciendas locales figuran en los artículos 221 a 225 del nuevo texto estatutario. El contenido de dichas referencias puede resumirse y esquematizarse mediante los siguientes puntos:

1. *Las finanzas locales se rigen por los principios de suficiencia de recursos, equidad, autonomía y responsabilidad fiscal. La Generalitat vela por el cumplimiento de estos principios.*

Esto es lo que establece el artículo 221 de la propuesta estatutaria. Examinemos qué quiere decir que la Generalitat vela por el cumplimiento de estos principios:

i) Suficiencia de recursos: se entiende que en una hacienda descentralizada, en la que se ha producido un reparto de competencias del sector público entre distintos niveles de gobierno, cada uno de ellos (central, autonómico y local) debe disponer del mismo grado de cobertura de sus necesidades de gasto. Es decir, los gobiernos deben contar con los recursos suficientes para poder prestar aquellos servicios que les han sido asignados (tiene que haber equilibrio vertical). Por lo tanto, si la Generalitat es la que vela por el cumplimiento de este principio, quiere decir que debe contar con los instrumentos adecuados para asegurar que los municipios catalanes dispondrán de los recursos que necesitan para poder prestar aquel volumen de servicios públicos que hayan asumido.

Al respecto, hay que tener en cuenta que el gasto local supone alrededor de un 13 % del total del gasto público del Estado. Por lo tanto, los gobiernos locales deberían disponer de los recursos adecuados para poder cubrir este volumen de gasto. Y esto debería ser garantizado por la Generalitat.

Tal y como se ha indicado anteriormente, la Ley de bases de régimen local determina un marco competencial diferente según el tamaño de los municipios y, al mismo tiempo, permite la prestación voluntaria de todo aquello que los municipios consideren que constituye una necesidad para sus ciudadanos. Ello dificulta la cuantificación de cuáles son los recursos suficientes para los municipios: sólo aquellos que les permite cubrir lo que la ley les fija como obligatorios, o también aquellos que la propia ley les permite prestar de forma voluntaria. Esta cuestión resulta significativa en la medida en que algunos estudios muestran que lo que realizan de forma no obligatoria los municipios de Cataluña representa, aproximadamente, un 30 % de su presupuesto de gasto.²

Debe entenderse que si corresponde a la Generalitat velar por el cumplimiento del principio de suficiencia de los gobiernos locales, ello significa que si a éstos se asignan nuevas obligaciones creándoles, por lo tanto, nuevas necesidades de gasto, deberán recibir los recursos pertinentes. Por ejemplo, si el Parlamento de Cataluña aprueba una normativa que otorga a determinados municipios la obligación de llevar a cabo tareas destinadas a la prevención de incendios, deberán recibir los recursos suficientes para poder prestar este nuevo servicio. De hecho, esto se llama también lealtad institucional. Si una administración legisla sobre aspectos que afectan al ámbito competencial de otra, tiene que prever los mecanismos financieros adecuados para que los servicios afectados puedan ser prestados con el nivel de calidad apropiado. Se entiende que si es otra Administración (por ejemplo, la central) la que crea

¹ En este apartado se describe y se analiza el texto aprobado por el Parlamento de Cataluña. Sin embargo, el día 30 de enero de 2006 se aprobó una nueva redacción de la propuesta, acordada entre el PSOE y los partidos catalanes. Los puntos en los cuales se haya producido algún cambio se comentarán en una nota a pie de página.

² Véase Mas, D.; Vilalta, M. (2004).

nuevas necesidades de gasto a los municipios catalanes, también será necesario que se cumpla este principio de lealtad institucional, y que corresponderá a la Generalitat hacerlo posible.

Este punto, el de la suficiencia de recursos, puede adquirir una especial relevancia, en caso de que la Generalitat decidiese algún día transferir a los gobiernos locales competencias propias. A menudo se ha destacado el reducido peso del sector público local español en relación con el conjunto. Tal y como se ha mencionado, el peso del gasto local en relación con el total supone, en el Estado español, un 13 %. En países federales que pueden tenerse en cuenta como punto de referencia, puesto que también poseen tres niveles de gobierno, este mismo porcentaje es más alto. Por ejemplo, en estados como Canadá este peso es de un 16 %, en Estados Unidos es de un 26 %, en Alemania y Austria de un 14 %, en Suiza de un 22 %, etc. (la media de los países federales se sitúa en un 20 %, sin incluir Australia, donde el peso de los gobiernos locales es excepcionalmente reducido). Por lo tanto, si realmente se quiere potenciar la presencia del sector público local, es necesario pensar en transferirle competencias.³ En este caso, como es obvio, a fin de dar cumplimiento al principio de suficiencia, sería preciso transferir asimismo los recursos necesarios para la prestación de esas nuevas competencias. Pues bien, tal y como dice el nuevo texto estatutario, corresponde a la Generalitat velar para que así sea.

Este último tema guarda una relación muy estrecha con otra cuestión ampliamente debatida: el del tamaño de nuestros municipios. ¿Tienen los municipios el tamaño adecuado para seguir prestando determinadas competencias o para asumir otras nuevas? Tal y como se ha indicado más arriba, aproximadamente el 82 % de los municipios catalanes tienen menos de 5.000 habitantes (y más del 58 % menos de 1.000). La propia Carta Europea de la Autonomía Local advierte que este es un tamaño excesivamente reducido para asegurar que tales municipios puedan prestar adecuadamente determinados servicios. En este punto la Generalitat tiene mucho que decir puesto que, tal y como se ha indicado anteriormente, corresponde a la Generalitat la ordenación del territorio y las alteraciones de los términos municipales. Hay dos formas de afrontar el problema del tamaño excesivamente pequeño de nuestros municipios: o bien fusionarlos entre sí, algo muy difícil de llevar a cabo si tenemos en cuenta que aún ahora algunos de ellos se plantean la secesión; o bien concretar y definir la existencia de entes supramunicipales que asuman determinadas competencias. Esta segunda posibilidad parece más viable, pero exige concretar y definir, ni más ni menos, la organización territorial de Cataluña (el papel de las provincias, de los consejos comarcales, de las entidades metropolitanas, de las mancomunidades de municipios o de las veguerías). Esta es, pues, una cuestión estrechamente ligada al principio de suficiencia de recursos de los entes locales. Primero hay que decidir cuáles son, y luego qué competencias tienen y qué recursos necesitan para afrontarlas. Se entiende, pues, que velar por el principio de suficiencia de los entes locales quiere decir afrontar todas estas cuestiones y disponer de los instrumentos apropiados para ello.

ii) Equidad: el cumplimiento del principio de equidad supone que los diferentes gobiernos (en este caso los gobiernos locales) disponen de un volumen similar de recursos para hacer frente a un mismo volumen de necesidades de gasto, realizando el mismo esfuerzo fiscal. Es decir, se cumpliría este principio si los ayuntamientos pudieran prestar un nivel similar de servicios públicos, independientemente de su capacidad fiscal. Es preciso tener en cuenta que con la misma cesta de tributos (IBI, IAE, etc.) no todos los municipios obtienen un volumen idéntico de ingresos aun realizando el mismo esfuerzo fiscal. Unos tendrán más que otros, simplemente porque poseen una capacidad fiscal más alta (son relativamente más ricos). El instrumento más adecuado para dar cumplimiento a este principio de equidad es el referente a las denominadas subvenciones de nivelación. Se trata de subvenciones

³ Un estudio realizado por Bosch, N.; Mir, J. (2003) muestra que si se transfiriese a los gobiernos locales la competencia de educación, la de vivienda y la de políticas ocupacionales, el peso del gasto local alcanzaría aproximadamente un 20 % respecto al total del Estado.

incondicionadas que tienen precisamente como objetivo conseguir que todos los gobiernos dispongan de los recursos necesarios para prestar los servicios que hayan asumido, realizando todos ellos el mismo esfuerzo fiscal. Para el cálculo de tales subvenciones es preciso definir bien un indicador de necesidades (cuáles son las necesidades de gasto de cada gobierno), así como un indicador de capacidad fiscal (cuáles son los recursos potenciales que cada gobierno puede obtener a través de su correspondiente cesta de tributos). Tanto la teoría del federalismo fiscal como la experiencia de diversos países federales ofrecen distintos ejemplos sobre cómo pueden funcionar y cómo pueden calcularse dichas subvenciones.

En el actual modelo de financiación de los municipios esta función niveladora debería cumplirla la subvención incondicionada que reciben los municipios procedente del Estado en forma de Participación en los Ingresos del Estado (PIE) y que ha sido explicada en el punto anterior del presente escrito. Por lo tanto, el principio de equidad entre los recursos municipales, actualmente, debería ser garantizado por el Estado, que es quien posee el instrumento adecuado para ello. Varios estudios muestran que la PIE presenta graves deficiencias a la hora de dar cumplimiento a este principio.⁴ No está bien definido ni el indicador de necesidades municipales ni el de capacidad fiscal.

Si, tal y como señala la propuesta del nuevo texto estatutario, corresponde a la Generalitat de Cataluña velar por el cumplimiento del principio de equidad entre los recursos de los gobiernos locales, ello quiere decir que la Generalitat dispone de los mecanismos adecuados para hacerlo posible. Por lo tanto, significa que o bien cuenta con capacidad para intervenir en el reparto de los recursos que reciben los municipios catalanes a través de la PIE del Estado, o que ella misma posee suficientes recursos para instrumentar un fondo de nivelación propio que pueda ser distribuido entre los municipios catalanes mediante las variables que ella misma determine.

iii) Autonomía y responsabilidad: se entiende que un gobierno es autónomo desde un punto de vista fiscal si tiene capacidad para tomar decisiones sobre la cuantía de su presupuesto de gasto, sobre cómo se gasta ese presupuesto, sobre la cuantía de su presupuesto de ingresos y sobre cómo obtiene esos ingresos.

Para que un gobierno pueda tomar este tipo de decisiones por el lado del gasto, es imprescindible que disponga de recursos incondicionados, de modo que pueda decidir libremente su destino. Difícilmente un gobierno será autónomo fiscalmente hablando si recibe todos sus ingresos a través de subvenciones específicas procedentes de otras administraciones. Y para que un gobierno pueda tomar este tipo de decisiones por el lado del ingreso, resulta imprescindible que pueda disponer de algún o algunos tributos sobre los que pueda decidir algo (subir o bajar los tipos, eliminar o introducir bonificaciones, gestionarlos, administrarlos, etc.).

Cuando un gobierno dispone de capacidad para adoptar decisiones, tanto por el lado del ingreso como del gasto, es responsable desde un punto de vista fiscal. Poder adoptar decisiones sobre cómo se ingresa y cómo se gasta hace responsables a los gobiernos. Cuanta más capacidad tengan de participar en el diseño de los tributos que pagan sus ciudadanos, más responsables serán a la hora de gastar los recursos de ellos obtenidos. La capacidad de tomar decisiones facilita el rendimiento de cuentas de un gobierno ante sus ciudadanos, que son en definitiva quienes, a través de las urnas, juzgarán su actuación en relación a cómo han gastado y gestionado los recursos por ellos facilitados.

⁴ Véase Bosch, N.; Solé, A. (2005).

Tal y como se ha explicado en el apartado anterior de este escrito, los municipios reciben actualmente buena parte de sus recursos a través de tributos que han sido diseñados por el gobierno central (Ley reguladora de la hacienda local) y sobre los que los ayuntamientos tienen cierto margen para tomar decisiones, margen que también ha sido establecido por la citada ley estatal. Por lo tanto, es el gobierno central el que determina, en la actualidad, el grado de autonomía financiera de los municipios.

Es una ley estatal la que determina el funcionamiento de cada impuesto municipal: su base imponible que, en el caso del IBI –principal impuesto municipal–, se calcula a partir del valor catastral del inmueble, siendo la ordenación y gestión del catastro una competencia estatal; sus tipos impositivos (generales); su eventual eliminación (por ejemplo, cuando se reformó la Ley reguladora de la hacienda local pocos años atrás, en 2002, casi fue suprimido el IAE, impuesto sobre el que los municipios podían tomar ciertas decisiones, de modo que es posible afirmar que con la mencionada reforma se cercenó la autonomía financiera de nuestros municipios); etc.

Por lo tanto, cuando en la propuesta de reforma del Estatuto se afirma que corresponde a la Generalitat velar por el principio de autonomía y responsabilidad, debe entenderse que la Generalitat tendrá algún tipo de competencia a la hora de determinar el volumen y la composición de los ingresos incondicionados de los gobiernos locales que son, en definitiva, los que les permiten ejercer su autonomía.

2. La Generalitat tiene competencia, en el marco establecido por la Constitución, en materia de financiación local. Esta competencia incluye, en todo caso, la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales y los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat.⁵

Esto es lo que se establece en el artículo 222.2. Si es la Generalitat la que ha de velar por el cumplimiento de los principios de suficiencia, equidad, autonomía y responsabilidad de las haciendas locales, es preciso que cuente, tal y como se ha apuntado anteriormente, con los instrumentos para hacerlo posible. Esto es lo que determina, en cierto modo, este artículo 222.2, que le atribuye capacidad legislativa sobre los tributos locales, eso sí, dentro del marco establecido por la Constitución. Por lo tanto, puesto que la Constitución otorga al Estado la soberanía tributaria, habrá que ver cuál es la posibilidad real que tendrá la Generalitat para intervenir en la legislación de los tributos locales.

En este punto hay que hacer mención al artículo 225 de la propuesta estatutaria, en el que se afirma que *corresponde a la Generalitat, en su ámbito territorial, la competencia de ordenación y gestión del catastro, sin perjuicio de la función coordinadora del Estado en los términos establecidos por la Constitución. Para su gestión, la Generalitat podrá suscribir convenios con los gobiernos locales.* Tal y como se ha visto en el cuadro 4, el principal impuesto en manos de los gobiernos municipales es el IBI, cuya base imponible se calcula a partir del valor catastral de los inmuebles. En la actualidad, la ordenación y gestión del catastro la realiza la Administración estatal. Si esta propuesta estatutaria fuese adelante, correspondería a la Generalitat llevarlas a cabo (dentro de los márgenes

⁵ El texto acordado entre el PSOE y los partidos catalanes también afirma que la Generalitat tiene competencia en materia de financiación local en el marco establecido por la Constitución, pero añade «y la normativa estatal». El texto aprobado por el Parlamento dice que esta competencia incluye en todo caso la capacidad legislativa para establecer y regular los propios tributos. En cambio, el nuevo texto dice que «puede incluir».

que la Constitución le permita). Por lo tanto, tendría la posibilidad de incidir sobre un aspecto muy importante del modelo de financiación municipal.⁶

Respecto a la referencia que el artículo 222.2 hace a la competencia de la Generalitat para establecer y regular los criterios de distribución de las participaciones a cargo de su presupuesto, hay que señalar que, de hecho, ahora ya es así. El Fondo de Cooperación Local de Cataluña antes mencionado es un ejemplo de ello.

3. Corresponde a los gobiernos locales, en el marco establecido por la normativa reguladora del sistema tributario local, la competencia para gestionar, recaudar e inspeccionar sus tributos, sin perjuicio de que puedan delegarla a la Generalitat y de que puedan participar en la Agencia Tributaria de Cataluña.

Esto es lo que establece el artículo 222.4. La única, aunque destacada, novedad respecto a la situación actual es la mención a la Agencia Tributaria de Cataluña.

El artículo 205 de la propuesta de reforma del Estatuto, que forma parte del articulado donde se define el modelo de financiación que se propone para la Generalitat de Cataluña, afirma que la gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los impuestos soportados en Cataluña corresponde a la Agencia Tributaria de Cataluña, excepto los de naturaleza local. Posteriormente, en el artículo 206, se dice que esta Agencia deberá ser creada por ley del Parlamento y que actuará en colaboración con la Administración tributaria del Estado, mediante convenios y haciendo uso de aquellos instrumentos de colaboración que se estimen convenientes. El punto 3 del mismo artículo establece que la Agencia Tributaria de Cataluña podrá ejercer por delegación de los municipios las funciones de gestión tributaria por lo que respecta a los tributos locales.

Así pues, el texto del artículo 222.4 no hace sino recoger lo establecido en el apartado que se refiere a la financiación de la Generalitat. La creación de la citada Agencia es uno de los puntos esenciales de la propuesta. En una hacienda descentralizada, donde diferentes gobiernos comparten los rendimientos de algunos tributos, es necesario que todos ellos tengan la posibilidad de intervenir en la gestión y administración de los mismos. Con un ejemplo se entenderá fácilmente. En la actualidad, la Generalitat tiene cedido el 33 % del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Sobre este tramo del impuesto posee capacidad para tomar decisiones. Dado que actualmente existe en el Estado español una única administración tributaria (la Agencia Tributaria de la Administración del Estado), es ésta la que gestiona y recauda todo este impuesto (tanto la parte correspondiente al Estado como la que corresponde a la Generalitat), de modo que la Generalitat va recibiendo, a menudo con retraso, los ingresos que le corresponden procedentes de dicha Administración. Las ineficiencias que se crean son importantes: la Generalitat no tiene posibilidad alguna de intervenir en la gestión de un tributo que le ha sido cedido. No tiene ninguna posibilidad de adoptar medidas propias sobre el fraude o la posible evasión fiscal que pueda producirse, y tampoco dispone de los datos correspondientes a su liquidación hasta que la Administración tributaria se los proporciona. Esto le impide, por ejemplo, realizar cálculos o simulaciones sobre los posibles cambios que

⁶ El texto acordado entre el PSOE y los partidos catalanes el día 30 de enero de 2006 modifica el redactado de este artículo y queda de la siguiente manera: «la Administración General del Estado y la Generalitat establecerán los canales de colaboración necesarios para asegurar la participación de la Generalitat en las decisiones y el intercambio de información que sean necesarios para el ejercicio de sus competencias. Asimismo, se establecerán formas de gestión consorciada del catastro entre el Estado, la Generalitat y los municipios, de acuerdo con lo que disponga la normativa del Estado y de manera tal que se garantice la plena disponibilidad de las bases de datos para todas las administraciones y la unidad de la información». Por tanto, con este redactado, la ordenación y la gestión del catastro no será una competencia que corresponda a la Generalitat (de forma coordinada con el Estado), tal y como establecía el redactado aprobado por el Parlamento.

desea introducir en el impuesto. El ciudadano no se relaciona con la Generalitat, sino con la Administración del Estado, lo que no le facilita en absoluto saber a quién paga sus impuestos. Con la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña se superarían estas ineficiencias. Sería necesario, eso sí, buscar las formas más adecuadas de colaboración con la Agencia estatal para evitar que se produjera el caso contrario del que se está dando actualmente.

Los gobiernos locales podrán, así pues, decidir si delegan o no en la Agencia Tributaria de Cataluña la gestión de sus tributos. Si lo hacen, deberán poder participar en la misma de alguna forma, tal como está previsto en el artículo 222.4, a fin de impedir que se produzcan ineficiencias como las que acabamos de mencionar.

4. Corresponde a la Generalitat el ejercicio exclusivo de la tutela financiera sobre los gobiernos locales, respetando la autonomía que les reconoce la Constitución.⁷

Tal y como se ha señalado anteriormente, esta competencia actualmente ya está siendo ejercida por la Generalitat de Cataluña. No obstante, la novedad respecto al texto del Estatuto de 1979 es que ahora aparece el término “exclusivo”.

5. La Generalitat debe establecer un fondo de cooperación local destinado a los gobiernos locales. El fondo, de carácter incondicionado, debe dotarse a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat y debe regularse por medio de una ley del Parlamento.

Esto es lo que establece el artículo 223.1. En la actualidad ya existe un fondo de estas características, tal y como se ha explicado anteriormente. Se trata del Fondo de Cooperación Local de Cataluña (FCLC). Una parte de este fondo, existente desde 1988, se destina a los consejos comarcales y otra a los municipios. Su volumen fue de 71 millones de euros en el año 2003 y su reparto se efectúa teniendo en cuenta variables como la población (fundamentalmente es la más importante), superficie, capitalidad y dispersión. La dotación y funcionamiento de este fondo se aprueban en la ley anual de Presupuestos de la Generalitat.

La novedad, pues, respecto a la situación actual es que ahora este fondo tanto puede no existir como puede dejar de existir. La Ley reguladora de las haciendas locales (artículo 2) prevé la posibilidad de que los entes locales participen en los ingresos de las comunidades autónomas. De hecho, en la medida en que los municipios reciben recursos incondicionados de la Generalitat, a través del FCLC, puede afirmarse que están recibiendo una participación en sus ingresos. En algunas comunidades autónomas no existe ningún tipo de participación de los municipios en los ingresos de la hacienda autonómica correspondiente. Se trata, pues, de un hecho voluntario. Con la aplicación del artículo 223.1 la instrumentación de este fondo se convertirá en una obligación para la Generalitat. Además, tal y como está redactado se entiende que este fondo se constituye como una participación en *todos* los ingresos tributarios de la Generalitat. Se entiende que será algo parecido a la participación de los municipios en los tributos del Estado (PIE), pero en este caso la participación será en los tributos de la Generalitat. Las características de este fondo (su carácter incondicionado) hacen pensar que podría ser utilizado como un mecanismo que ayudara a alcanzar el principio de equidad entre los gobiernos locales, es decir, que contribuyese a hacer posible que todos los municipios dispusieran de un volumen similar de recursos para poder prestar un mismo nivel de servicios, realizando

⁷ En el texto acordado entre el PSOE y los partidos catalanes, no aparece el término *exclusivo*; por tanto, queda exactamente igual que el texto del Estatuto vigente.

idéntico esfuerzo fiscal. El éxito o no de este fondo como mecanismo nivelador dependerá del volumen global del fondo y de las variables de distribución de este volumen entre los diferentes gobiernos municipales.

El artículo 223.1 también afirma que, además de este fondo, *la Generalitat podrá establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas*. Esto es algo que ya efectúa ahora. La Generalitat está implicada, tal y como se ha visto anteriormente, en la financiación del gasto de inversión de los municipios y en la concesión de subvenciones específicas destinadas a actividades y servicios concretos.

6. *Los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas estatales son percibidos a través de la Generalitat, que deberá distribuirlos de acuerdo con lo dispuesto por la ley de finanzas locales de Cataluña y según los principios, objetivos o estándares mínimos que fije el Estado en normas con rango de ley. Estas normas deberán respetar, en todo caso, los márgenes adecuados para que el Parlamento pueda incidir efectivamente en la distribución de estos recursos.*⁸

Esto es lo que establece el artículo 223.2. Se trata de una cuestión importante y no exenta de polémica por parte de los propios representantes de los gobiernos municipales.

Tal y como se ha visto en el apartado donde se ha descrito el actual modelo de financiación municipal, las transferencias constituyen una vía muy importante de obtención de recursos para los municipios. Entre todas ellas, la cuantitativamente más elevada es la procedente del Estado en forma de subvención incondicionada (la PIE, o Fondo Complementario para los municipios de más de 75.000 habitantes).

El artículo 223.2 de la propuesta de reforma estatutaria se refiere a los ingresos de este tipo (participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas). En la actualidad estos recursos ya se reciben a través de la Generalitat que, tal y como se ha indicado, actúa como “caja pagadora”: recibe los recursos y los distribuye a los municipios catalanes conforme a los criterios que la Administración central haya determinado. Por lo tanto, la primera parte del redactado de este artículo no cambiaría nada respecto a la situación presente (dice lo mismo que ya decía el Estatuto de Sau). No obstante, la segunda parte del redactado de este artículo, si bien algo confuso, determina que de alguna forma la Generalitat ha de poder decir algo sobre los criterios de reparto de estos recursos entre los municipios de Cataluña. Por lo tanto, ya no sólo podrá ejercer de “caja pagadora”, sino que también deberá tener cierta capacidad de decisión, dentro de los márgenes que le permitan las normas con rango de ley que fije el Estado, sobre la distribución de estos fondos de procedencia estatal. La Generalitat, dice el texto, debe poder incidir efectivamente en la misma.⁹ Si los márgenes legales le permiten hacerlo, esta será una cuestión muy importante para que sea la Generalitat la que vele por el cumplimiento del principio de equidad entre los gobiernos locales, puesto que tendría la posibilidad de escoger las variables de reparto de un volumen de recursos relativamente considerable (en el año

⁸ El acuerdo entre el PSOE y los partidos catalanes modifica el redactado de este punto, que queda de la siguiente manera: «los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales son percibidos a través de la Generalitat, que los tiene que distribuir de acuerdo con lo que dispone la Ley de haciendas locales de Cataluña, cuya aprobación requerirá una mayoría de tres quintas partes, y respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia». En el caso de las subvenciones incondicionadas, estos criterios tendrían que permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con la finalidad de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña al cual se refiere el artículo 5 de este Estatuto».

⁹ La posibilidad efectiva de la Generalitat de incidir en los criterios de reparto de estas subvenciones queda un poco más limitada con el nuevo redactado acordado entre el PSOE y los partidos catalanes el pasado día 30 de enero.

2003 fue de aproximadamente 1.250 millones de euros, esto es, de aproximadamente 200 euros por habitante) de acuerdo con las variables que estimase conveniente hacerlo, con el fin de conseguir una auténtica nivelación de recursos. Cabría esperar que la Generalitat así lo hiciera. Actualmente se está dando un claro incumplimiento de este principio de equidad. Es el Estado quien dispone del principal instrumento para conseguirlo y no lo hace. Es curioso que este asunto, el de la equidad (la igualdad), sea un tema tan polémico cuando se trata de los gobiernos autonómicos y, en cambio, parece no preocupar en absoluto cuando se trata de los gobiernos municipales. Los municipios no disponen de un volumen de recursos similar aunque realicen el mismo esfuerzo fiscal. Los hay que tienen más que otros, independientemente de sus necesidades de gasto y con independencia de su capacidad fiscal. Esta situación debe solucionarse y es necesario hacerlo instrumentando bien este tipo de subvenciones incondicionadas. De momento el Estado no lo está haciendo bien. La duda estaría, en todo caso, en si la Generalitat sabría hacerlo mejor.

Los puntos 6 y 7 del mismo artículo 223 de la propuesta estatutaria también están relacionados, de algún modo, con el tema de la distribución de los recursos procedentes de subvenciones incondicionadas:

a) el artículo 223.6 establece que *la distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos se llevará a cabo teniendo en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los gobiernos locales y garantizándose en todo caso su suficiencia*. Tal y como está redactado este punto se deja claro que este tipo de subvenciones incondicionadas (se entiende tanto las procedentes de fondos estatales como de la Generalitat) deben funcionar como mecanismos niveladores de los recursos, según se ha explicado más arriba, instrumentándose a partir de un indicador de capacidad fiscal y un indicador de necesidades de gasto, cuyo objetivo es el de garantizar a los gobiernos un volumen de recursos suficientes para poder prestar un determinado nivel de servicios, realizando el mismo esfuerzo fiscal;

b) el artículo 223.7 dice que *la distribución de los recursos entre los gobiernos locales no podrá comportar en ningún caso una minoración de los recursos obtenidos por cada uno de estos, según los criterios utilizados en el ejercicio anterior a la entrada en vigor de los preceptos del presente Estatuto*. En este caso, se prevé una cláusula de garantía. Esto es, se garantiza que ningún gobierno reciba, una vez se pongan en marcha los posibles nuevos criterios de reparto de las subvenciones incondicionadas, menos recursos de los que recibía antes.

7. Se garantiza la suficiencia de recursos de los entes locales a lo largo del tiempo.

Aunque en un determinado momento del tiempo (en un año base) los recursos potenciales de un gobierno sean los suficientes, puede suceder que debido a un conjunto de circunstancias dejen de serlo. Lo que es suficiente en un determinado momento del tiempo puede dejar de serlo. En este caso se dice que se ha roto el equilibrio vertical que existía en el año base. Las causas de esta rotura podrían deberse a:

i) Modificaciones en la normativa estatal o autonómica que signifiquen una disminución de los ingresos potenciales de los tributos locales. Es evidente que, de ocurrir, será necesario compensar a los gobiernos locales por la pérdida de ingresos. En este sentido, el artículo 223.3 de la propuesta establece que *las modificaciones del marco normativo que disminuyan los ingresos tributarios locales deben prever la compensación de esta disminución*.¹⁰

¹⁰ En el texto acordado por el PSOE y los partidos catalanes este punto no figura.

ii) Modificaciones en la normativa estatal y autonómica que supongan un incremento de las obligaciones de gasto local. Tal y como se ha comentado anteriormente, las obligaciones de los municipios de Cataluña han ido aumentando a lo largo del tiempo, debido a la aprobación tanto de normativa estatal como autonómica que ha afectado a su marco competencial. Las necesidades de gasto municipal son ahora, pues, más elevadas que antes. También en este caso se tiene que prever cómo se financiarán esas nuevas obligaciones. Al respecto, el artículo 223.4 de la propuesta establece que se *garantiza a los gobiernos locales los recursos suficientes para afrontar la prestación de los servicios cuya titularidad o gestión se les traspase. Toda nueva atribución de competencias ha de ir acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente, de manera que se tenga en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios traspasados*. El mismo artículo dice que el cumplimiento de este principio será una condición necesaria para que entre en vigor la transferencia o delegación de la competencia. Esto significa, por lo tanto, que deberá especificarse a través de qué mecanismo se llevará a cabo la compensación financiera. A tal efecto, señala la propuesta, *pueden establecerse diversas formas de financiación, incluida la participación en los recursos de las finanzas de la Generalitat o, si procede, del Estado*.

iii) Comportamiento expansivo de las necesidades de gasto de los gobiernos locales por razones estructurales, de forma que su peso respecto al total aumenta. Esto puede suceder, por ejemplo, en la prestación de servicios que requieren un volumen de gasto que depende de variables tales como la estructura demográfica de la población. Las necesidades de gasto de los gobiernos locales pueden resultar más elevadas ahora que antes simplemente porque, o bien la población ha aumentado debido, por ejemplo, a la llegada de inmigrantes y hay que atender a un número más alto de demandas ciudadanas, o bien porque se ha producido un envejecimiento de la población que exige la atención de un número cada vez más alto de personas mayores.

La posibilidad de que se produzca este tipo de circunstancias no está prevista en la propuesta de reforma del Estatuto de forma explícita. Hay que esperar que, en la medida en que corresponde a la Generalitat velar por el cumplimiento del principio de suficiencia de los gobiernos locales (artículo 221), ésta pondrá en marcha los mecanismos adecuados para tener en cuenta este tipo de fenómenos. Con frecuencia, los instrumentos que suelen emplearse para solucionar esta clase de circunstancias son, también, las subvenciones incondicionadas.

iv) Comportamiento a la baja de las bases imponibles en manos de los gobiernos locales por razones estructurales, de modo que el peso relativo de los tributos locales respecto al total resulta más bajo. Esto podría suceder, por ejemplo, si debido a un descenso de la actividad económica de un municipio, la actividad constructora disminuye y el número de vehículos también. Ello afectará al volumen de ingresos del municipio en la medida en que probablemente disminuirán los recursos que se obtienen a través de impuestos como el de construcciones, instalaciones y obras y como el de vehículos de tracción mecánica. Esta circunstancia tampoco se halla prevista de forma explícita en la propuesta de reforma del Estatuto.

8. Se reconoce que los gobiernos locales están prestando, voluntariamente, un conjunto de servicios no obligatorios. Tal y como se ha explicado anteriormente, la ley determina unas obligaciones municipales que varían en función del tamaño de los municipios. Lo que es obligatorio prestar para unos, no lo es para otros. Y, al mismo tiempo, la ley permite a los gobiernos municipales prestar todos aquellos servicios que consideren convenientes para satisfacer las demandas ciudadanas. Pueden prestar asimismo servicios propios de otras administraciones.

Estudios empíricos muestran que de hecho lo hacen, al igual que sucede con las diputaciones.¹¹ El cuadro 6 permite observar que el 33,3 % del gasto realizado por los municipios catalanes es voluntario. Destinan una media de 244,7 euros por habitante a la prestación de servicios y actividades que no es obligatorio que realicen. Y son los municipios relativamente más pequeños (los de menos de 5.000 habitantes) los que más euros per cápita destinan a esta clase de servicios (son estos municipios los que cuentan con un marco competencial obligatorio más reducido). Este tipo de gasto se destina fundamentalmente a determinados programas de cultura (instalaciones deportivas, cultura popular y tradicional, etc.), a seguridad o a programas como guarderías, residencias para personas mayores, escuelas de adultos,...

Cuadro 6. Gasto de los municipios de Cataluña (total y no obligatorio) por tramos de población. Euros por habitante. Liquidación 2001

Municipios	Total gasto (A)	Media = 100	Gasto no obligatorio (B)	Media = 100	(B)/(A)
De menos de 5.000 habitantes	807,6	110	268,4	110	33,24
De 5.001 a 20.000 habitantes	831,3	113	266,0	109	32,00
De 20.001 a 50.000 habitantes	803,5	109	251,5	103	31,30
De más de 50.000 habitantes	694,1	94	238,2	97	34,32
TOTAL	734,7	100	244,7	100	33,30

Fuente: Mas, D.; Vilalta, M. (2004).

Al respecto, el artículo 223.5 de la propuesta estatutaria señala que *deben establecerse los mecanismos financieros adecuados para compensar a los gobiernos locales por la financiación de gastos que las leyes no les atribuyen de forma específica y que responden a necesidades sociales consolidadas y no atendidas por otras administraciones. En lo concerniente a los gastos impropios correspondientes al Estado, estos mecanismos se acordarán en el marco establecido en el artículo 214.2.*¹²

Se trata, pues, de un reconocimiento al gasto no obligatorio que están realizando los municipios. La dificultad de implementar los mecanismos previstos en este artículo pueden surgir a la hora de tener que decidir qué se considera o no *necesidades sociales consolidadas y no atendidas por otras administraciones*. En cuanto a los gastos impropios correspondientes al Estado, se prevé que sea la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado - Generalitat la que acuerde los mecanismos para su compensación (artículo 214.2).

9. La Ley de Finanzas locales. El artículo 224 prevé que para desarrollar los principios y disposiciones establecidos en el capítulo III del título VI de la propuesta *el Parlamento debe aprobar su propia ley de finanzas locales*. Al mismo tiempo, establece que las *facultades atribuidas a la Generalitat en materia de finanzas locales deben ejercerse con respeto a la autonomía local y oído el Consejo de Gobiernos Locales* establecido en el artículo 85 de la propuesta estatutaria.

¹¹ Para más información sobre el tema del gasto no obligatorio de los municipios, véase Mas, D.; Vilalta, M. (2001, 2002 y 2004).

¹² En el texto acordado entre el PSOE y los partidos catalanes el día 30 de enero de 2006, este punto no aparece.

Uno de los principios que hay que respetar en una hacienda descentralizada es el de la coordinación. Cuando se comparten competencias y recursos entre diferentes gobiernos, debe preverse la existencia de instituciones que permitan y faciliten la discusión y, en su caso, la solución de los conflictos que puedan surgir. La creación de este Consejo de Gobiernos Locales puede considerarse una iniciativa que contribuya a facilitar esa necesaria coordinación. De acuerdo con lo previsto en el artículo 85 de la propuesta de reforma estatutaria, este Consejo es el órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat. Debe ser oído en la tramitación parlamentaria de las iniciativas que afecten de forma específica a las administraciones locales, así como en la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico.

Valoración

A título de conclusión, puede afirmarse que la aplicación de la reforma del Estatuto de autonomía aprobada por el Parlamento de Cataluña supondría un avance en la mejora de las relaciones existentes entre la Generalitat y la hacienda de los gobiernos locales. De hecho, representaría avanzar en el camino hacia unas relaciones más semejantes a las existentes entre los gobiernos intermedios y los gobiernos locales de países federales.

Hay que valorar positivamente los siguientes cambios:

- El hecho de que correspondería a la Generalitat velar por el cumplimiento de los principios de suficiencia, equidad, autonomía y responsabilidad de las finanzas locales.
- La capacidad legislativa de la Generalitat (dentro del marco constitucional) para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales.
- La competencia de la Generalitat en la ordenación y gestión del catastro (de forma coordinada con el Estado).
- La existencia de una Agencia Tributaria de Cataluña con capacidad para gestionar, recaudar, liquidar e inspeccionar todos los impuestos soportados en Cataluña. En lo referente a los tributos locales, lo haría por delegación de los municipios y, obviamente, habría que buscar formas de participación de los gobiernos locales en la citada Agencia.
- La obligatoriedad de la Generalitat de establecer un fondo de cooperación local de carácter incondicionado y dotado a partir de todos sus ingresos tributarios (regulado mediante ley del Parlamento).
- La posibilidad de la Generalitat de incidir efectivamente en la distribución de las participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas estatales (tales como la PIE). Habría que respetar los principios, objetivos o estándares mínimos fijados por el Estado en normas con rango de ley.
- El reconocimiento del gasto en servicios y actividades no obligatorias que están realizando los gobiernos locales (gastos impropios). Está previsto compensarlos financieramente.

- El reconocimiento de una lealtad institucional: se prevén compensaciones a las posibles modificaciones de los marcos normativos que signifiquen disminuciones de los ingresos tributarios locales; y se garantizan a los gobiernos locales los recursos suficientes para afrontar la prestación de posibles nuevos servicios.
- La creación del Consejo de Gobiernos Locales.

Bibliografía

Bosch, N.; Mir, J. (2003): *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Fundació Pi i Sunyer.

Bosch, N.; Solé, A. (2005): "On the relationship between authority size and the cost of providing local services: lessons for the design of intergovernmental transfer in Spain". *Public Finance Review*. Vol. 33, núm. 3.

Mas, D.; Vilalta, M. (2004): "La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercici 2001". *Elements de Debat Territorial*, núm. 20. Diputació de Barcelona.