

ELS ASPECTES FINANCERS EN LA NOVA ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA *

JUAN MANUEL PERULLES MORENO
Professor titular de Dret financer
de la Universitat de Barcelona

I. INTRODUCCIÓ

Les reflexions que componen aquest treball requereixen una justificació prèvia i un emmarcament temporal. Les vaig redactar el mes de juny de 1986, quan es trobava en plena efervescència la discussió, d'altra banda reiterada al llarg dels darrers anys, sobre l'organització territorial de Catalunya. És a dir, en aquests moments no hi ha un text normatiu que ens serveixi per fonamentar legalment les nostres reflexions, ni hi ha tan sols un consens generalitzat entre les forces polítiques sobre quina ha de ser la divisió territorial de Catalunya i les competències que s'han d'atribuir a cadascun dels ens territorials que s'establiran en la nova organització. El que sí que sembla que hi ha és la voluntat definida de procedir a una nova organització territorial que satisfaci les aspiracions manifestades pel poble català.

Per sustentar aquestes reflexions sobre els aspectes financers en la nova organització territorial de Catalunya he partit dels manaments establerts a la Constitució espanyola i de les disposicions que fa la Llei 7/1985, de Regulació de les Bases de Règim Local, i també del text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local aprovat per Reial Decret Legislatiu 78/1986, de 18 d'abril. Tanmateix, l'estudi contempla, com a punt de partença, el «Document de Treball sobre l'Organització Territorial i el Govern Local de Catalunya» presentat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya al Parlament perquè servís de material de treball per a l'elaboració d'una proposició de llei de desenvolupament dels articles 5.3 i 9.8 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Hem tingut en compte la Proposició de Llei sobre Organització Territorial i Divisió Administrativa de Catalunya presentada pel grup parlamentari del PSUC i publicada al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* de 23 de desembre de 1985, i la Proposició de Llei del Govern Local de Catalunya presentada pel Grup Popular i publicada el 3 de febrer de 1986.

En aquesta introducció no podem deixar d'assenyalar la utilitat que ens ha suposat poder comptar amb nombrosos documents sobre la discussió de la divisió territorial de Catalunya, especialment, per la seva proximitat tem-

(*) Aquest treball correspon al text de la conferència pronunciada dins de les Jornades sobre l'Organització Territorial de Catalunya, celebrades a Barcelona el mes de juny de 1986; es presenta tal com fou realitzada sense afegir-hi cap nota o referència que, ben segur, seria d'utilitat per al possible lector.

poral, els que es van presentar a la VI Assemblea General de la Federació de Municipis de Catalunya on s'analitzen la major part dels temes objecte de la nostra reflexió.

II. MARC NORMATIU DE LES FINANCES LOCALS

Per arribar a l'estudi dels aspectes financers dels ens locals que es derivin de la nova organització territorial de Catalunya, cal establir el marc normatiu bàsic que ens servirà per determinar l'adequació del seu sistema financer a la normativa bàsica que estableix tant la Constitució espanyola com la Llei de Regulació de les Bases del Règim Local. Analitzant el que disposen tots dos textos podrem establir quin és el marc que es desprèn de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya per fixar un règim financer dels ens locals en el qual s'estructuri la futura divisió territorial.

La Constitució es manifesta de manera clara i precisa sobre l'autonomia municipal a l'article 137: *«El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias, y en las Comunidades Autónomas que se constituyen. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.»*

L'article 140 reforça el concepte d'autonomia municipal prescrivint que *«la Constitución garantiza la autonomía de los Municipios»*, i en un sentit similar es pronuncia l'article 141 en relació amb les diputacions. En matèria d'autonomia financer a l'article 142 sobre els mitjans necessaris per a l'exercici de l'autonomia: *«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.»*

Per cloure aquestes breus referències al marc constitucional no podem ometre que l'article 141.3 estableix que *«se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia»*, i l'article 152.3 diu que *«mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica»*.

Als nostres efectes, ens interessa de subratllar el marc constitucional de l'autonomia financer; així, doncs, avançarem el concepte del que entenem per autonomia financer. Amb paraules de Ferreiro, la podem definir com la possibilitat d'obtenció de «recursos propis i capacitat de decisió sobre l'ús d'aquests recursos». Dels principis constitucionals exposats sembla desprendre's que, en principi, l'autonomia financer l'estableix de manera inequívoca la nostra norma fonamental. Amb tot, hem de fer certes precisions en relació amb la possibilitat d'obtenció d'ingressos per part de les hisendes locals.

Analitzem la possibilitat dels ens locals d'obtenir recursos per finançar les necessitats que es deriven de la prestació dels serveis que tenen encomanats. D'acord amb el que hem examinat, les hisendes locals es nodriran fonamentalment de tributs propis i de participacions en els tributs de l'Estat i de les Comunitats Autònomes.

L'àmbit d'actuació dels ens locals en la determinació de la participació en els tributs de l'Estat, font de finançament bàsic en l'actual estructura, es limita a la discussió sobre l'adequació entre els serveis que s'han de finançar, no sempre equiparables en tots ells, i la quantitat que es fixa com a participació; això no obstant, la quantia de la participació i els criteris de distribució s'estableixen a través d'una llei de l'Estat. Aquesta sol ser la de pressupostos de l'Estat o, el que seria més desitjable, una llei específica que fixi els criteris objectius de la participació de les hisendes locals i els criteris per a la seva distribució. Pel que fa a la possible participació en els tributs de les Comunitats Autònomes, si és que hi arriba a haver uns tributs de les Comunitats que permetin aquesta participació, el procediment seria el mateix, és a dir, mitjançant una llei de la respectiva Comunitat. Tal com hem assenyalat, el marge d'incidència en la quantia dels recursos a obtenir per aquest procediment és escàs, i si a més hi afegim la inseguretat que suposa per a la planificació local l'aprovació anual de criteris diversos per a la distribució de la participació i la variació de la quantia global a distribuir, podem concloure que aquesta font essencial de finançament s'escapa de la decisió dels ens locals i impedeix una adequada planificació financera del seu funcionament.

La segona gran font de finançament, d'acord amb el text constitucional, de les hisendes locals està constituïda pels tributs propis. Examinem tot seguit la possibilitat d'actuació autònoma dels ens locals en aquesta matèria. La Constitució consagra el principi de legalitat en aquesta matèria a l'article 31.3: «*Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley.*» I l'article 133 estableix:

1. La potestat originària per establir els tributs correspon exclusivament a l'Estat, mitjançant llei.
2. Les Comunitats Autònomes i les corporacions locals podran establir i exigir tributs, d'acord amb la Constitució i les lleis.

Del que hem exposat se'n deriva que els tributs només es poden establir mitjançant llei i el nostre ordenament estableix que únicament l'Estat i les Comunitats Autònomes poden dictar disposicions amb rang de llei. La conseqüència immediata és que els ens locals no poden «establir» tributs propis, si per això entenem la creació d'una figura tributària, establint els elements essencials que els configuren —en aquest sentit es pronuncia clarament la sentència del Tribunal Constitucional de 19 de desembre de 1985—.

Els tributs hauran de ser establerts necessàriament per una llei de l'Estat o de la Comunitat Autònoma, si s'ha reservat aquesta competència al seu Estatut (supòsit que concorre a l'Estatut de Catalunya), i la funció de l'ens local serà «establir» el tribut ja creat en el seu àmbit de competència, a través de l'aprovació de la corresponent ordenança, que l'única cosa que estableix és la vigència del tribut dins els límits que li ha fixat la llei que realment crea el tribut.

L'autonomia municipal en l'àmbit dels ingressos veiem que es troba limitada de manera substancial per les lleis necessàries, ja siguin de l'Estat o bé de les Comunitats Autònomes, però aquesta limitació no s'ha de contraposar

al concepte, i així ho assenyala la sentència del Tribunal Constitucional de 2 de febrer de 1981. Tot plegat no suposa limitació pel que fa al compliment per part de les lleis dels restants manaments constitucionals, en especial el de la suficiència dels recursos. D'aquesta manera, les lleis que estableixen la participació en els tributs de l'Estat i de les Comunitats Autònomes i aquelles que fixen els elements estructurals dels tributs que poden «establir» les hisendes locals han de garantir, en el seu conjunt, un finançament suficient dels ens locals per a l'exercici de les competències que tenen atribuïdes.

Pel que fa a l'autonomia financera dels ens locals en el vessant de les despeses, podem afirmar que el seu camp d'actuació es troba menys limitat que en relació amb els ingressos. L'article 133.4 de la Constitució estableix: «*Las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.*» Repetint el raonament que feiem servir en analitzar els ingressos, hem de concloure que aquestes lleis seran necessàriament de l'Estat o de la Comunitat Autònoma, en el cas que se'ls n'hagi reservat la competència (supòsit que concorre en l'Estatut de Catalunya). Amb tot, l'autonomia financera en l'àmbit de la despesa no es manifesta en el procediment formal de contracció i de realització de la despesa, sinó que es reflecteix en la possibilitat d'aprovar lliurement el seu pressupost, encara que sigui subjectant-se a les normes legals establertes, i d'executar-lo amb les limitacions aprovades.

El manament constitucional, pel que fa a les despeses, entenem que només es refereix a la manifestació formal dels pressupostos de les entitats locals i s'ha de limitar a l'estructura dels pressupostos, al procediment per a la seva aprovació i al control que es pugui exercir sobre aquests, i encara aquest limitat als òrgans constitucionals o estatutaris de control extern.

Podem establir que els ens locals han de posseir una autonomia financera real en l'àmbit de la decisió de l'aplicació dels seus recursos, entenent com a tal la lliure disposició del seu pressupost d'ingressos, excepte en aquelles partides que es troben condicionades per la seva pròpia naturalesa (subvencions i transferències condicionades). Aquesta llibertat de decisió pel que fa a l'aplicació dels seus recursos s'ha d'entendre en l'àmbit de les lleis que regulen el règim local i aquestes estableixen l'obligatorietat de determinats serveis que necessàriament condicionen la decisió a adoptar.

De les normes constitucionals analitzades se'n desprèn la importància de les lleis de l'Estat o de les Comunitats Autònomes en relació amb el principi d'autonomia municipal i en especial, per a l'objecte del nostre estudi, de l'autonomia financera dels ens locals. Fins aquí, ens hem limitat a assenyalar la possible regulació de les matèries estudiades per normes de caràcter legal de l'Estat o de les Comunitats; sembla arribat el moment, doncs, que intentem establir, encara que sigui d'una manera superficial, quines són les competències en aquesta matèria de cadascun dels possibles titulars.

Seguint l'esquema de distribució de competències que estableix la Constitució, vegem, en relació amb el tema analitzat, les que corresponen a l'Estat de manera exclusiva, les que són competència de les Comunitats Autònomes i les que poden ser compartides.

L'article 149 estableix les competències exclusives de l'Estat; pel que fa a la nostra matèria podem considerar les següents:

- 1.13. Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica.
- 1.14. Hisenda General i Deute de l'Estat.
- 1.18. Les bases del règim jurídic de les Administracions públiques.

Respecte al primer apartat citat de l'article 149, sembla no haver-hi contradicció en la subjecció de la política financera de les hisendes locals a la planificació general que estableix l'Estat per a l'activitat econòmica. La referència a la hisenda general, com a competència exclusiva de l'Estat, sembla conseqüent amb el seu contingut i no creiem que pugui afectar de manera substancial les hisendes locals, si s'estableix un sistema de finançament per a aquestes suficient i precís pel que fa a la seva estructura i lliure disposició dels recursos susceptibles d'obtenir.

Per delimitar les competències en matèria de règim local i específicament pel que fa referència a l'activitat financera, hem d'analitzar l'apartat 1.18 de l'article 149 de la Constitució. En el citat apartat es reserva, com de competència exclusiva de l'Estat, les bases del règim jurídic de les Administracions públiques i, naturalment, dins d'aquestes hem d'incloure l'Administració local. En conseqüència, les bases de l'actuació financera dels ens locals seran establertes mitjançant llei de l'Estat, i a aquestes lleis hauran de subjectar la seva actuació aquestes entitats.

Un cop delimitat com a competència exclusiva de l'Estat l'establiment de les bases del règim local, hem de determinar a qui correspon el desenvolupament d'aquestes: a l'Estat o a la Comunitat Autònoma. No podem donar una resposta de caràcter general, ja que aquesta depèn del que disposen els diferents Estatuts d'Autonomia i de quines siguin les competències que hagin assumit en aquesta matèria.

Un primer grup d'Estatuts (Catalunya, País Basc, Galícia, Andalusia, Balears, Canàries, Navarra i País Valencià) han assumit com a competència exclusiva el règim local. En aquests supòsits, entenem que l'Estat haurà de limitar-se a l'establiment de les bases i la competència per al desenvolupament d'aquestes serà de les Comunitats. Com veurem tot seguit, no és aquest el camí que s'ha seguit en la Llei de Regulació de les Bases del Règim Local, que en la nostra matèria sembla remetre a una llei específica de desenvolupament, implicant a les Comunitats Autònomes que així ho tenen establert l'exercici de la competència en aquesta matèria fins que es produeixi la llei estatal.

Un segon grup d'Estatuts d'Autonomia (Aragó, Astúries, Cantàbria, Castella-La Manxa, Castella-Lleó, Madrid, Múrcia, Extremadura i la Rioja) han optat per la via proposada a l'article 148.1.2 de la Constitució i assumeixen com a competència en aquesta matèria només el que aquest disposa: «*Las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.*» Aquestes Comunitats no tindran competència en el desenvolupament de les

bases del règim local i aquest haurà de ser realitzat per l'Estat d'acord amb el que disposa l'article 149.3 de la Constitució. En resum, el desenvolupament de les bases del règim local correspondrà a l'Estat o a la Comunitat Autònoma segons tingui o no assumida aquesta competència en el seu respectiu Estatut d'Autonomia.

La Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local, compleix, doncs, el manament constitucional i sembla obrir la porta perquè es desenvolupi el procés normatiu que permeti l'exercici de l'autonomia financera de les corporacions locals. Aquesta primera interpretació cal que sigui matisada immediatament. La Llei de Bases, que en alguns aspectes és titllada d'excessivament reglamentista, dedica el Títol VII a les hisendes locals. Es limita, però, a regular-hi els principis generals d'aquestes hisendes, l'aprovació de les ordenances fiscals, certs aspectes procedimentals de gestió, la compensació de crèdits i debits amb altres entitats, temes relacionats amb els pressupostos, la subjecció a la comptabilitat pública i la fiscalització externa i interna.

La Llei de Bases no estableix el necessari marc financer perquè puguin actuar els ens locals en l'exercici de la seva autonomia financera, per bé que limitada, especialment en matèria d'ingressos.

El que hem exposat ha de ser contemplat conjuntament amb el que disposa l'article 5 de la Llei de Bases en establir el marc normatiu pel qual es regiran les entitats locals. Es parteix de considerar com a norma bàsica la Llei de Bases i en el seu apartat E) pel que fa a les hisendes locals:

a) Per la legislació general tributària de l'Estat i la reguladora de les hisendes de les entitats locals, de les quals serà supletòria la Llei General Pressupostària.

b) Per les lleis de les Comunitats Autònomes en el marc i de conformitat amb la legislació a què es refereix l'apartat anterior.

c) Per les ordenances fiscals que dicti la corresponent entitat local, d'acord amb el que preveu aquesta llei i les lleis esmentades en els apartats a) i b).

D'acord amb la normativa ressenyada, el panorama que existeix en l'actualitat —juny de 1986— en relació amb les hisendes locals el podríem resumir de la manera següent: la Llei de Bases dedica el Títol VII a les hisendes locals, però no estableix més que una sèrie de principis que no poden considerar-se com a bases, si més no pel que fa referència als ingressos de les corporacions locals. No s'hi conté la normativa mínima perquè pugui ser desenvolupada per les Comunitats Autònomes (Catalunya) que tenen atribuïda la competència en els seus Estatuts d'Autonomia.

L'article 5 de la Llei de Bases, en establir la jerarquia normativa en matèria d'hisendes locals, parteix, la qual cosa seria raonable si hi hagués unes bases reals, de la mateixa Llei de Bases i específicament en aquesta matèria situa en primer lloc jeràrquic la legislació general tributària de l'Estat i la «reguladora de las Haciendas de las Entidades locales», i assenyala després

que a continuació es regiran per les lleis de les Comunitats Autònomes «*en el marco de conformidad con la legislación a que se refiere el apartado anterior*»; acaba amb les ordenances fiscals dictades per la corresponent entitat local.

Si analitzem el marc establert per la Llei de Bases veiem que les claus que haurien d'obrir les portes per a la nova regulació de les hisendes locals, que permetés garantir els principis d'autonomia i suficiència d'aquestes, són encara sense forjar. La Llei de Bases no estableix prou «bases» per considerar que poden ser desenvolupades directament per les Comunitats Autònomes que tenen atribuïda aquesta competència, especialment en matèria d'ingressos de les hisendes locals. D'altra banda, i d'acord amb el que estableix l'article 5 E), sembla necessària una llei reguladora de les hisendes de les entitats locals emanada de l'Estat, perquè les Comunitats Autònomes puguin dictar lleis en aquesta matèria «en el marc i de conformitat».

Transcorregut més d'un any d'ençà de la publicació de la Llei de Bases, no ha estat ni tan sols tramès a les Corts el projecte de llei de regulació de les hisendes locals, i es continua produint un esberrany darrera un altre d'una llei tan necessària. Fins que aquesta llei no sigui aprovada, el marc en el qual poden desenvolupar la seva autonomia les entitats locals, malgrat la publicació del text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, és el que existia abans de la Constitució i per tant de la publicació de la Llei de Bases. Aquest marc ha resultat estret i no suficient al llarg de la seva aplicació, abocant els municipis a continus dèficits en la liquidació dels seus pressupostos, amb la qual cosa sembla no complir-se tampoc per la via de les participacions, el principi constitucional de suficiència.

Encara que no sigui objecte de les nostres reflexions, hem de convenir que el marc financer existent en l'actualitat no ofereix les mínimes condicions de sistematització i racionalitat que s'haurien de donar en un sistema tributari local dels nostres temps. Hi ha un gran nombre de figures tributàries que haurien de ser sistematitzades i refoses per tal d'obtenir una major racionalitat i rendibilitat de la gestió tributària local. Aquest objectiu només es pot complir mitjançant la publicació d'una llei de finançament que abordi d'una manera estructural el tema de les hisendes locals i no a través de mesures parcials i de caràcter conjuntural, que l'única cosa que aconsegueixen és complicar el caòtic esquema tributari, que en realitat no podem qualificar de sistema, de què disposen les nostres corporacions locals per exercir el seu poder tributari, mitjançant l'aprovació de les corresponents ordenances d'exaccions. Aquest nou marc tributari ha d'anar directament coordinat amb un sistema de participació en els tributs de l'Estat que garanteixi, de manera conjunta, la suficiència en els ingressos dels ens locals i permeti l'exercici de les competències que tenen atribuïdes. El nou sistema financer que es dissenyi ha de tenir una llarga projecció temporal, a fi d'evitar les discussions conjunturals en cada llei de pressupostos, i poder permetre una adequada planificació de les corporacions locals.

Partint d'aquest marc, que ha de ser establert per la legislació estatal i, per nosaltres, s'ha de limitar a presentar els principis bàsics del sistema de finançament de les hisendes locals, és quan les Comunitats Autònomes, que tenen competències en aquesta matèria, han de dictar les lleis de desenvolupa-

ment que permetin adequar aquells principis generals a la realitat territorial de cada Comunitat.

La qüestió analitzada adquireix una especial rellevància a Catalunya, atesa la reivindicació tradicional per una organització territorial pròpia, en la qual adquireixen un protagonisme indiscutible entitats de caràcter supramunicipal com ara les comarques. La necessitat d'una Llei d'Hisendes Locals, de caràcter bàsic, que permeti el seu desenvolupament i adaptació a la realitat de la divisió territorial de Catalunya es deixa sentir amb extrema intensitat. Altrament, resulta difícil establir una estructura territorial que sigui operativa, ja que sense la claredat de criteris sobre els quals s'ha d'establir el sistema financer dels diferents ens territorials es veurà condicionada l'atribució de competències a cada un d'ells.

Sense les bases que permetin el desenvolupament de les hisendes locals i, en conseqüència, sense les normes estatals o de les Comunitats que les desenvolupin, les corporacions no podran exercir la seva parcel·la d'autonomia financera. Allò que pot semblar un límit per a les hisendes locals (l'existència d'una llei que permeti l'exercici real de la seva autonomia) es converteix en un dret que hauria de ser exercit davant l'Estat o la Comunitat Autònoma; altrament, el limitat poder d'«establir» tributs de què gaudeixen els ens locals s'acaba tornant una cosa buida de contingut. Amb l'ajornament de la regulació s'està manllevant l'autonomia a les corporacions locals.

No voldria concloure les referències al marc legal sobre el qual s'ha d'establir el sistema financer dels ens resultants de la nova divisió territorial de Catalunya sense fer referència al que podríem considerar com unes limitacions a l'autonomia municipal. En primer lloc, cal assenyalar l'establiment com a competència de les Comunitats Autònomes en alguns Estatuts d'Autonomia, entre ells el de Catalunya, de la tutela financera sobre els ens locals.

No es defineix el que s'entén per tutela financera, però el mateix Estatut de Catalunya a l'article 48.1 estableix: «Correspon a la Generalitat la tutela financera sobre els ens locals respectant l'autonomia que els reconeixen els articles 140 i 142 de la Constitució d'acord amb l'article 9.8 d'aquest Estatut.» En conseqüència, hem d'establir que la tutela ha de ser compatible amb l'autonomia dels ens locals i entenem que es refereix a les competències de tutela que té establertes l'Estat; en aquests supòsits correspondrà el seu exercici a les Comunitats que l'hagin assumida en els seus Estatuts.

La tutela ha de ser exercida exclusivament en aquelles qüestions que afectin competències atribuïdes a la Comunitat Autònoma i com a garantia del seu exercici per part d'aquestes; qualsevol altre tipus de control que s'estableixi, si n'excloem els que es consideren de caràcter extern, estarien en contradicció amb l'autonomia per a la gestió dels seus interessos establerts en la norma constitucional.

Serveixi com a referència la sentència del Tribunal Constitucional de 19 de desembre de 1985 en el recurs d'inconstitucionalitat contra determinats preceptes de la Llei 24/1983, de mesures urgents de sanejament i regulació de les hisendes locals.

III. ASPECTES FINANCERS EN LA NOVA ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA

Fins ara hem centrat la nostra atenció a establir quin hauria de ser el marc normatiu mínim per garantir l'autonomia financera local, amb les seves limitacions, i l'obtenció per part dels ens locals d'uns recursos suficients que els permetin garantir la prestació dels serveis públics que tenen encomanats.

En aquest apartat intentem reflexionar, partint del document de treball sobre «L'Organització Territorial i el Govern Local de Catalunya», presentat pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, sobre quina és la possible configuració del règim financer dels ens locals que es derivin de la nova organització territorial. En conseqüència, comentarem, partint de la proposta de l'executiu, el que considerem aspectes més rellevants del document presentat; dedicarem una especial reflexió al que podria haver estat un marc per al sistema tributari i financer local, i que no dubtem que ho ha de ser en el futur mitjançant la inclusió de diferents aportacions que sens dubte ampliaran i complementaran el document presentat en forma articulada.

El «document» parteix del desenvolupament del que disposa l'article 5 de l'Estatut, que estableix: «La Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques», i de la competència atribuïda a l'article 9.8 sobre règim local. Tot això s'ha de contemplar amb les limitacions que assenyalàvem en matèria financera per la mancança, sobretot en matèria d'ingressos, d'una normativa bàsica estatal.

Abans d'entrar en el comentari dels articles que es dediquen en el «document» a les hisendes locals, intentarem realitzar unes postilles sobre alguns aspectes relacionats amb el règim jurídic financer que es desprenen amb caràcter general del text presentat.

a) *La Comissió Especial de Comptes*

Del text presentat s'infereix un desenvolupament de la normativa establerta amb caràcter bàsic a la Llei 7/85, en relació amb la Comissió Especial de Comptes. Aquesta s'estableix com a òrgan dels municipis, de les comarques i de les diputacions; té atribuïdes unes funcions similars a les que estableix la Llei de Bases, és a dir, d'examen, estudi i informe dels comptes anuals de la corporació.

Creiem que aquesta Comissió —no oblidem que hi són representats tots els grups polítics— podria exercir no solament les seves funcions de control posterior i previ a l'aprovació dels comptes a càrrec del ple de la corporació, sinó que s'haurien d'estendre les seves competències al control concomitant de l'execució del pressupost. D'aquesta manera, s'aconseguiria un adequat complement al control intern que ha de tenir establert en virtut de les normes de gestió financera.

b) *El Pla director d'Inversions Locals de Catalunya*

El Pla Director d'Inversions Locals de Catalunya no és només, en el projecte que es dissenya, l'instrument bàsic de cooperació econòmica per a la

realització d'obres i serveis de competència municipal, sinó que per a la major part dels municipis és l'única possibilitat de realització d'inversions d'infraestructura.

No s'hi estableixen els criteris bàsics per al finançament; no es tracta de proposar una norma reglamentista, sinó que s'estableixin els gran eixos sobre els quals ha de funcionar no tan sols el finançament del Pla, sinó els criteris bàsics que hauran d'informar la resolució del Parlament en el moment de l'aprovació de les bases.

S'hi troba a faltar un major protagonisme dels municipis —són en definitiva els destinataris del Pla— en la seva aprovació i en la seva possible execució. Els municipis han d'efectuar aportacions al finançament del Pla, en les obres i serveis que els corresponguin, sense haver intervingut ni en la seva gestació, llevat que es consideri com a tal la simple petició, ni en la seva execució.

c) *La Comissió del Govern Local de Catalunya*

Tal com apareix en el «document» la Comissió de Govern Local de Catalunya, amb el seu caràcter d'òrgan col·laborador, pot tenir una importància extraordinària en matèria financera. Cal no oblidar, el que sembla caràcter consultiu d'aquesta Comissió, el seu caràcter de representació paritària, que pot convertir-la en la impulsora de moltes iniciatives en matèria financera.

Es proposen com a funcions, en la nostra matèria: l'estudi i la proposta de criteris per a la distribució del Fons de Cooperació Local de Catalunya —que ha de constituir una de les fonts de finançament bàsiques per a les corporacions locals— i per a l'elaboració del Pla Director d'Inversions Locals de Catalunya; l'estudi i la proposta de les mesures que cregui convenientes en relació amb la situació econòmico-financera dels ens locals (aquesta funció resulta ambigua i pot tenir connotacions de control incompatibles amb l'autonomia dels citats ens).

d) *Règims municipals especials*

A la proposta s'estableixen diversos règims municipals especials, alguns d'ells amb una important transcendència en matèria financera. Així, s'estableix per als municipis turístics la possibilitat, d'acord amb el contingut de la legislació sobre hisendes locals, d'implantar tributs o recàrrecs específics que gravin l'estada, les activitats econòmiques o la propietat. Sense el marc previ de la Llei d'Hisendes locals i sense saber el sistema que es dissenyarà, ens sembla difícil articular un sistema especial en aquests municipis.

En aquells municipis que tinguin la qualificació d'industrials i en relació amb aquells costos dels serveis que siguin superiors al nivell ordinari com a conseqüència de la seva naturalesa especial, aquests no podran repercutir en els veïns. Es proposa que la repercussió es faci mitjançant l'establiment d'una taxa específica per l'aprofitament i utilització especial del domini públic.

Finalment, es proposa un règim jurídic especial per a l'Ajuntament de Barcelona, que haurà d'incloure els aspectes financers. Es diu que s'establirà

per llei i que no s'articularà, com seria de desitjar, una participació directa de l'esmentat municipi en l'elaboració del seu règim especial.

IV. LES HISENDES LOCALS

Els nou articles que dedica el llarg «document» presentat resulten sense cap mena de dubte insuficients per regular les hisendes locals. Això ve predeterminat per l'absència de la regulació bàsica estatal, tal com determina l'article 5 E) de la Llei de Bases. La proposta es limita a establir alguns dels grans principis en què considera que s'han de desenvolupar, quan s'escaigui, el sistema financer de les hisendes locals d'acord amb la divisió territorial que es proposa i la distribució de competències que s'acordi.

Mirem de destacar els aspectes més rellevants de la proposta en aquesta matèria. En primer lloc, s'estableix com a principi bàsic l'adequació del règim financer dels ens locals a Catalunya a l'especificitat de la seva organització territorial i, en conseqüència, al marc de distribució competencial que es creï. Això obligarà, si no es troba previst a la Llei de Finances Locals de l'Estat, que la Generalitat efectui un desenvolupament per portar la seva adaptació a la realitat territorial a Catalunya.

S'estableixen les matèries que regularà la legislació sobre hisendes locals a Catalunya. Dintre d'aquestes mereixen un comentari especial les següents:

a) Els criteris de distribució dels ingressos dels ens locals consistents en participacions en ingressos de l'Estat i de la Generalitat i en subvencions incondicionades. Es proposa que l'import de les participacions i les subvencions incondicionades es destinin a integrar el Fons de Cooperació Local de Catalunya. La distribució es realitzarà a la Llei de Pressupostos de cada any d'acord amb els criteris que legalment s'estableixin, i haurà de contemplar les especialitats de la divisió territorial i el marc competencial.

La proposta es correspon amb el que estableix l'article 48.2 de l'Estatut d'Autonomia, però s'haurà de tenir en compte els criteris que s'estableixin sobre les participacions i les subvencions incondicionades a la llei estatal de finançament de les hisendes locals, per adaptar-la als principis que es proposen, si més no en el que fa referència a les participacions en ingressos estatals.

b) La intervenció de la Generalitat en la concessió de subvencions estatals a les corporacions locals de Catalunya. Suposem que la proposta es refereix a les subvencions condicionades i, en aquestes, veiem difícil la intervenció de la Generalitat en la seva concessió si no es transfereix la competència per al seu atorgament. No creiem que es tracti exclusivament que el pagament es realitzi a través de la Generalitat, ja que l'única cosa que s'aconsegueix és un retard a l'hora de percebre'l, tal como ha demostrat l'experiència actual.

c) Els tributs locals. Per actuar en el camp de la regulació dels tributs locals serà necessari, un cop més, que l'Estat estableixi les bases del sistema tributari local. Una vegada establert aquest, la Generalitat, d'acord amb les

fonts tributàries que hagin estat atribuïdes a les hisendes locals, haurà d'efectuar l'adequació a la realitat de les necessitats financeres dels ens locals a Catalunya, tenint en compte la realitat territorial i competencial específica i els possibles règims especials que es proposen en el document.

d) Els criteris de finançament dels serveis transferits a d'altres ens locals per aplicació de la Llei d'Organització Territorial i la legislació sectorial. Els traspasos de serveis de les províncies a les comarques seran una conseqüència obligada de l'aplicació de la nova divisió territorial de Catalunya. Això comportarà la necessitat d'establir un sistema de finançament per als serveis transferits com a conseqüència de la nova distribució competencial.

El mateix «document» conté una proposta per a l'anomenat règim transitori (això és fins que la normativa sobre ingressos dels ens locals estableixi les fórmules de finançament corresponents al nou esquema competencial). La proposta de finançament té un contingut similar a la utilitzada per al traspàs de serveis de l'Administració central a l'atònica i consisteix a determinar una participació en els ingressos provincials, calculat d'acord amb els costos directes i indirectes del servei transferit, com també de les despeses d'inversió real i de manteniment.

La fórmula emprada ens sembla més correcta que la utilitzada entre l'Estat i les Comunitats, ja que si bé pot semblar similar, es té en compte la inversió nova, i no solament la de reposició, en el moment de valorar el cost efectiu del servei —no podem entendre d'una altra manera el concepte d'inversió real—. Així, si els condicionants tècnics ho permeten, es podrà determinar, amb les correccions oportunes, la valoració real del servei traspassat, tenint en compte la important funció inversora que tenien les províncies fins al moment.

Les qüestions de caràcter tècnic, que no ofereixen les mateixes dificultats que en el cas de l'Estat, hauran de ser resoltes de manera prioritària si es pretén la viabilitat financera de les comarques, que si parteixen d'uns serveis mal valorats difícilment podran fer front a l'exercici de les competències. Atès que les diputacions no porten una comptabilitat analítica que permeti determinar de manera directa el cost dels serveis, caldrà recórrer a procediments indirectes per obtenir una correcta valoració.

En relació amb els traspasos de competències, delegacions i assignacions de competències, s'haurà de tenir en compte el cost dels serveis delegats, traspassats o assignats, ja que si no resultarà que els consells territorials, les comarques o els municipis no presten els serveis de la manera que es pretén mitjançant la reassignació de l'exercici competencial. Sempre que sigui possible s'hauria d'emprar un sistema similar en cada un dels supòsits assenyalats; tot i la seva naturalesa jurídica diferent, les necessitats de finançament són, en gran part, equiparables.

Dins de les qüestions que hem considerat d'interès per a l'exposició d'aquestes reflexions, hem de destacar l'obligació que s'estableix per als ens locals supramunicipals de posar en coneixement del Consell Executiu els seus pressupostos abans de procedir a la seva aprovació, per tal que aquest pugui formular objeccions a les previsions pressupostàries que contradiguin les di-

rectrius dels Plans de Coordinació o del Pla Director d'Inversions Locals de Catalunya. Si es produïa alguna discrepància sobre les objeccions formulades, aquesta seria resolta pel Parlament de Catalunya.

V. ESPECIAL REFERÈNCIA A LA HISENDA COMARCAL

El «document» dedica l'article 207 a regular de manera específica la hisenda comarcal. Aquesta es concep amb tres fonts de finançament: les participacions en el Fons de Cooperació Local de Catalunya, la participació en els ingressos dels municipis que radiquin en el seu territori i els que podríem anomenar com a recursos propis.

a) Participacions en el Fons de Cooperació Local de Catalunya. Aquest fons, tal com hem assenyalat, es nodrirà de participacions en els ingressos de l'Estat i de la Generalitat i de subvencions incondicionades als ens locals. La seva distribució, i per tant el percentatge que es destini a les comarques, vindrà condicionat per la llei de l'Estat en la qual es fixi la participació i les subvencions incondicionades als ens locals, per la participació que es fixi en els ingressos de la Generalitat i les subvencions incondicionades d'aquesta i, sobretot, per la distribució competencial que es derivi de la nova divisió territorial de Catalunya.

b) La participació en els ingressos municipals es realitzarà mitjançant la forma de recàrrec comarcal sobre els impostos municipals que gravin la propietat immoble i l'exercici de les activitats comercials, industrials i professionals. Es parteix del supòsit que aquests dos grans impostos seran l'eix de la futura hisenda municipal i s'arbitra el finançament de les comarques partint d'aquest supòsit, que d'altra banda sembla el més lògic. Tanmateix, s'haurà de ponderar la capacitat de sacrifici fiscal dels ciutadans dels municipis en el moment d'establir els recàrrecs que hauran de finançar, sembla que de manera substancial, les hisendes comarcals.

S'atribueix a les comarques l'establiment dels criteris de coordinació per a l'establiment dels recàrrecs i per a l'homogeneïtzació dels corresponents cadastres, padrons i registres. Si no es procedeix a aquesta homogeneïtzació, la càrrega tributària que correspondrà als ciutadans dels diferents municipis de la comarca serà desigual, i per tant participaran de manera desigual en els serveis que aquesta presti.

c) Recursos propis. El que agrupem sota la denominació de recursos propis no és més que un conjunt de possibles ingressos que nodriran les hisendes comarcals; entre ells hi ha: els patrimonials, donatius, taxes, subvencions i aportacions, aportacions dels municipis, contribucions especials i operacions de crèdit. Si exceptuem les taxes, les contribucions especials i les subvencions, que poden tenir alguna significació en els ingressos, només mereix un comentari específic l'aportació dels municipis que integren la comarca.

Per determinar la quantia de les aportacions municipals es tindrà en compte el nombre d'habitants del municipi i l'aprofitament dels serveis co-

marcals. No obstant això, també s'hauria de tenir en compte l'invers de la infraestructura bàsica del municipi al qual es determina la participació.

S'estableix que els municipis podran delegar en la comarca les seves facultats tributàries de gestió, recaptació, inspecció i revisió. Aquestes facultats les exercirà directament la comarca en els municipis de tractament especial. L'estructura de la comarca sembla el marc idoni per efectuar aquestes funcions tributàries d'acord amb el principi d'economicitat i eficàcia en la gestió.

VI. CONCLUSIONS

1. La publicació de la Llei de Finançament de les Hisendes Locals, prevista a l'article 5 E) de la Llei de Bases és la clau que obre la porta de la plasmació dels principis constitucionals d'autonomia i suficiència dels ens locals. Aquesta llei s'hauria de limitar a establir les bases i deixar el seu desenvolupament a les Comunitats Autònomes perquè aquestes puguin adaptar-la a les necessitats financeres dels ens locals del seu territori.

2. Partint d'aquesta Llei de Bases la Generalitat de Catalunya ha de regular, de manera immediata, el règim de les hisendes locals a Catalunya per tal que els ens locals puguin exercir de manera immediata la seva autonomia.

3. El marc legal necessari, llei de l'Estat i llei de la Generalitat, ha d'oferir un sistema que garanteixi, mitjançant l'elecció dels ens locals, el principi de suficiència en relació amb les competències que tenen assignades.

4. Partint d'un marc que possibilita la suficiència financera, els ens locals s'hauran de responsabilitzar en l'exercici de les seves competències. Només així es podrà exigir la plena responsabilitat financera dels ens locals. Sense recursos suficients no es pot exigir responsabilitat, i això comporta el paternalisme públic de la liquidació del dèficit, amb els consegüents sistemes de control.