

## Las haciendas locales en el Estatuto de autonomía de Cataluña

Emilio Aragonés Beltrán  
*Magistrado*

1. Introducción.
  - 1.1. Declaraciones esenciales. 1.2. Haciendas de los gobiernos locales. 1.3. Extensión y densidad del Estatuto.
  2. La situación anterior al Estatuto.
    - 2.1. Enunciados normativos del Estatuto de 1979. 2.2. Competencias estatales y Ley de haciendas locales. 2.3. Doctrina constitucional: STC 233/1999. 2.4. Conclusiones. 2.5. Jurisprudencia constitucional.
  3. Tramitación del Estatuto.
  4. Principios rectores de las haciendas de los gobiernos locales.
    - 4.1. Artículo 217 del Estatuto. 4.2. Principios de autonomía y de suficiencia de recursos. 4.3. Principio de equidad. 4.4. Principio de responsabilidad fiscal. 4.5. Otros principios no recogidos en el artículo 217 del Estatuto. 4.6. La vela de la Generalitat.
  5. Autonomía y competencias financieras de los gobiernos locales.
    - 5.1. Autonomía presupuestaria y de gasto. 5.2. Competencia de la Generalitat. 5.2.1. Propuesta y texto definitivo. 5.2.2. Interpretaciones constitucionales. 5.2.3. Planteamiento ante el Tribunal Constitucional. 5.2.3.1. Alegaciones del recurso. 5.2.3.2. Alegaciones del Parlament de Cataluña. 5.2.3.3. Alegaciones del Abogado del Estado. 5.2.4. Conclusiones. 5.3. Capacidad de los gobiernos locales respecto de los tributos propios. 5.3.1. Autonomía y potestad de fijación de cuotas o tipos. 5.3.2. Beneficios fiscales. 5.4. Competencia de los gobiernos locales en la aplicación de los tributos. 5.5. Tutela financiera.
  6. Suficiencia de recursos.
    - 6.1. Fondo de Cooperación Local. 6.2. Participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas del Estado. 6.2.1. Propuesta y Estatuto. 6.2.2. Impugnación constitucional. 6.2.2.1. Alegaciones del recurso. 6.2.2.3. Alegaciones del Abogado del Estado. 6.3. Financiación de los servicios traspasados. 6.4. Distribución de subvenciones incondicionadas y de participaciones genéricas en impuestos. 6.5. Exclusión de minoración. 6.6. Novedades de la Propuesta suprimidas.
  7. Ley catalana de haciendas locales.
    - 7.1. Ley propia de haciendas locales. 7.2. Mayoría parlamentaria cualificada. 7.3. Respeto a la autonomía local y audiencia del Consejo de Gobiernos Locales.
  8. El Catastro.
  9. Final.
- Bibliografía consultada.  
Anexo.

## 1. Introducción

### 1.1. Declaraciones esenciales

El examen de los principios y normas que contiene el vigente Estatuto de autonomía de Cataluña (Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio) sobre haciendas locales ha de hacerse, desde mi punto de vista, teniendo presentes tres esenciales declaraciones que se hacen en el mismo, dos en su preámbulo y la tercera en su artículo 3.1:

“1.<sup>a</sup>) Los poderes públicos están al servicio del interés general y de los derechos de la ciudadanía.

“2.<sup>a</sup>) Cataluña quiere desarrollar su personalidad política en el marco de un Estado que reconoce y respeta la diversidad de identidades de los pueblos de España.

“3.<sup>a</sup>) Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de la lealtad institucional mutua.”

Si, por el contrario, prima sobre el interés general el de partido o ideológico; si a los derechos de la ciudadanía se anteponen los propios de los detentadores del poder; si no se parte del marco de un Estado, sino de la exclusión del mismo; o no se respeta la diversidad de identidades de los pueblos de España, sino que se sustenta una visión uniformadora y centralista; o no se respeta la indispensable lealtad institucional mutua; en estos casos, estaremos ante un diálogo de sordos, ante una lucha sin reglas por el poder y ante una falta de entendimiento lesiva para la convivencia ciudadana.

Ninguna de las declaraciones transcritas han sido objeto de impugnación en los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra el Estatuto y han de suponer, por ello, un punto de encuentro entre todos.

### 1.2. Haciendas de los gobiernos locales

El Estatuto catalán se refiere a las haciendas de los gobiernos locales en el capítulo III de su título VI, dedicado a la financiación de la Generalitat. El capítulo comprende cinco artículos, del 217 al 221.

Esta ubicación sistemática es discutible, al haber primado la materia (hacienda) sobre la institución (gobierno local, regulado en el capítulo VI del título II, relativo a las instituciones). Entre otros inconvenientes de esta sistemática hay que destacar que, siendo la financiación de la Generalitat uno de los puntos más debatidos del Estatuto, el que las haciendas locales se hayan regulado junto o dentro de ella ha desdibujado casi por completo esta regulación de las haciendas locales.

En el propio Estatuto se hace referencia a la materia que tratamos en otros preceptos:

–Artículo 80.1: “La Sindicatura de Cuentas es el órgano fiscalizador externo de las cuentas, de la gestión económica y del control de eficiencia de la Generalitat, de los entes locales y del resto del sector público de Cataluña.”

–Artículo 84.4: “La Generalitat debe determinar y fijar los mecanismos para la financiación de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales.”

–Artículo 88: “Las leyes que afectan al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios deben tener en cuenta necesariamente las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen.”

–Artículo 94.5: “Una ley del Parlamento establece los recursos financieros suficientes para que el Conselh Generau [de Arán] pueda prestar los servicios de su competencia.”

–Artículo 204.5: “La Agencia Tributaria de Cataluña puede ejercer por delegación de los municipios las funciones de gestión tributaria con relación a los tributos locales.”

La mención en el Estatuto a los gobiernos locales, como sustitutiva de la tradicional de administración local, pretende claramente una mayor potencialidad del autogobierno político, y no simplemente administrativo, en las entidades que lo conforman. No se alcanza a comprender cómo alguna enmienda en el Congreso de los Diputados llegó a decir que “la propia utilización terminológica de gobiernos locales supone un grave quebranto de la autonomía local”, cuando se trata justamente de lo contrario.

### 1.3. Extensión y densidad del Estatuto

Se ha cuestionado la extensión del Estatuto en general y de la regulación de los gobiernos locales en particular, incluida su hacienda. Se ha dicho al respecto (Jiménez Asensio) que tanto la extensión normativa como su densidad están fuera de lo común en lo que es un texto pretendidamente “constitucional” o, al menos, con una “función constitucional”.

Es cierto que la naturaleza misma de una Constitución o de un Estatuto de autonomía exige que en ellos sólo se establezcan las grandes líneas maestras y los objetos fundamentales, y que los ingredientes menores que de ellos derivan se deduzcan de la esencia de los objetivos mismos.

Pero no es menos cierto que la propia extensión y densidad normativa del Estatuto es una opción deliberada, tendente a intentar “blindar” las competencias autonómicas y a superar la anterior doctrina constitucional sobre ellas.

## 2. La situación anterior al Estatuto

### 2.1. Enunciados normativos del Estatuto de 1979

En efecto, el derogado Estatuto de autonomía de 1979 sólo contenía, en materia local, meros enunciados normativos. Especialmente, el precepto competencial al respecto (artículo 9.8) se limitaba a disponer que “La Generalitat de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 8. Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos.”

Por su parte, el artículo 48 del Estatuto de 1979 disponía:

“1. Corresponde a la Generalitat la tutela financiera sobre los entes locales, respetando la autonomía que a los mismos reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el artículo 9.8 de este Estatuto.

“2. Es competencia de los entes locales de Cataluña la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos propios que les atribuyan las leyes, sin perjuicio de la delegación que puedan otorgar para estas facultades a favor de la Generalitat.

“Mediante ley del Estado se establecerá el sistema de colaboración de los entes locales, de la Generalitat y del Estado para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de aquellos tributos que se determinen.

“Los ingresos de los entes locales de Cataluña consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirán a través de la Generalitat, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las referidas participaciones.”

La Ley de Cataluña 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, dedicó cinco artículos a las haciendas o finanzas locales (título 18: artículos 178 a 182), que en el Texto refundido de la misma, aprobado por el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, han pasado a ser cuatro artículos, 195 a 198, con las siguientes rúbricas:

–Artículo 195: Regulación de las finanzas locales.

–Artículo 196: Contenido de la Ley de finanzas locales.

–Artículo 197: Fondo de Cooperación Local y tutela financiera.

–Artículo 198: Distribución del Fondo.

La misma Ley 8/1987 dispuso en su artículo 72.5 que: “De acuerdo con lo que establece la legislación de haciendas locales, los municipios turísticos pueden establecer tributos o recargos específicos que graven la estancia.” Precepto que no fue impugnado ante el

Tribunal Constitucional, pero que quedó vacío de contenido, pues la Ley de haciendas locales nada estableció al respecto. En el Texto refundido de 28 de abril de 2003 no figura ya tal previsión.

Por su parte, las leyes anuales de presupuestos de la Generalitat establecen los criterios de distribución del Fondo de Cooperación Local.

### 2.2. Competencias estatales y Ley de haciendas locales

Igualmente parcas y puramente enunciativas son las normas constitucionales relativas a competencias estatales en materia de régimen local en general, y de haciendas locales en particular.

Buena prueba de ello es el esfuerzo de búsqueda que hubo de hacer el legislador estatal para justificar su legislación sobre haciendas locales (Ley 39/1988, de 28 de diciembre; actualmente, texto refundido aprobado por el Real decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo), en un precepto, el artículo 1.1, verdaderamente cabalístico, aun después de eliminar la anterior referencia al artículo 5.E.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (declarado inconstitucional por la STC 214/1989, de 21 de diciembre):

“Tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, los preceptos contenidos en esta Ley, con excepción de los apartados 2 y 3 del artículo 186, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14 de la Constitución.”

Como tuve ocasión de exponer en detalle en 1998, el Proyecto de ley de haciendas locales señalaba que: “A los efectos de lo previsto en el artículo 5.E.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, tienen la consideración de bases del régimen financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, la totalidad de los preceptos contenidos en la presente Ley; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14 de la Constitución.”

Esta redacción fue objeto de una durísima crítica por parte, entre otros, de Ferreiro Lapata, que destacó que la Constitución reserva al Estado, de forma exclusiva, únicamente las bases del régimen local, como resulta de numerosos estatutos de autonomía que atribuyen a las respectivas comunidades autóno-

mas su desarrollo legislativo, por lo que en tales casos el Estado sólo puede dictar las bases, correspondiendo su desarrollo a la comunidad autónoma. De acuerdo con este esquema competencial, la legislación del Estado reguladora de las haciendas locales sólo puede referirse, en cuanto a las comunidades autónomas en cuyos estatutos se atribuye el desarrollo legislativo de las bases del régimen local, a las bases de la hacienda local, interpretación que fuerza a distinguir entre lo básico y lo no básico, aplicable esto último sólo a aquellas comunidades autónomas cuyos estatutos dejan en manos del Estado la regulación completa de las haciendas locales.

Para este autor, la intención del legislador estatal no respondía a esta interpretación, sino a la idea de que la hacienda local es materia reservada, en su totalidad, a la legislación del Estado, sin que se encuentre en la Constitución ningún título competencial que justifique esta atribución, que no puede hallarse en la competencia exclusiva del Estado sobre la "hacienda general" del artículo 149.1.14, pues "hacienda general" no puede ser "toda la hacienda", y ha de comprender no sólo la hacienda del Estado, sino también lo básico y fundamental de las otras haciendas públicas no estatales y, entre ellas, de la hacienda local, pues sólo este núcleo material de interés general afectaría al equilibrio y funcionamiento del conjunto.

Sin embargo, se concluye que el Estado ha entendido que la hacienda local es competencia exclusiva del Estado, tanto en lo básico como en lo no básico, y que las comunidades autónomas no pueden regular esta materia, salvo en detalles tales como la determinación de los regímenes financieros de las entidades supramunicipales y menores.

El texto legal vigente procede de la aceptación de una enmienda, interpretada por algunos parlamentarios como "un alivio de la fórmula avasalladora y centralista del Proyecto". En realidad, la enmienda agravó el problema, pues las remisiones que se hacen en los aspectos concretos del sistema tributario local y de la participación en ingresos del Estado sólo se pueden interpretar como un intento de reconocer al Estado la competencia normativa plena en estas cuestiones. Lo que pretendía la enmienda era circunscribir el carácter de básico a los otros aspectos del régimen financiero local, pero dejando bien claro que los tributos locales y las participaciones en ingresos del Estado son regulados de forma general por parte del Estado.

En efecto, de las intervenciones parlamentarias y de la propia exposición de motivos de la Ley 39/1988, resulta la pretensión de que todo aquello que hace referencia al sistema tributario local, todas las normas incluidas en la Ley que regulan el tema tributa-

rio local encuentran enganche constitucional con el artículo 133 de la Constitución y no con el artículo 149.1.18 de la misma.

En conclusión, el legislador estatal entendió que todos los preceptos de la LHL tienen la misma naturaleza que las normas de la Ley 7/1985, rigiendo en todo el territorio nacional (salvo los regímenes financieros forales):

A) En general, con el carácter de normas básicas dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, esto es, como bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. En tales casos, los parlamentos autonómicos pueden participar en el complemento o cierre del sistema, desarrollando estas normas básicas en aquello en lo que así se diga en cada uno de los preceptos de la Ley.

B) Tanto las normas reguladoras del sistema tributario local como las que se refieren a la participación de las entidades locales en los tributos del Estado rigen directamente en todo el territorio nacional, sin posibilidad de intervención o desarrollo legislativo de los parlamentos autonómicos. Estos dos temas quedan cerrados con la propia legislación del Estado, por entenderse que son materias de su competencia exclusiva, según resulta del artículo 133 de la Constitución en cuanto al sistema tributario local y del artículo 142 respecto de la participación de las entidades locales en los tributos del Estado.

### 2.3. Doctrina constitucional: STC 233/1999

La parquedad de la Constitución y del Estatuto de Cataluña dejó el problema en manos del Tribunal Constitucional, que intentó solventarlo, con una tardanza de prácticamente once años, en la STC 233/1999, de 13 de diciembre.

Tal tardanza no influyó, sin embargo, en la claridad de la respuesta. En efecto, el Tribunal Constitucional afirma en el fundamento jurídico 4:

1.º) Que "puede afirmarse sin dificultad la *naturaleza compartida de las competencias* que, en materia de haciendas locales, poseen el Estado y aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, han asumido en sus respectivos estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas ex artículo 149.1.18 de la CE, precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la Administración local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada. En consecuencia, y dado que frecuentemente la regulación de la hacienda local estará llamada a incidir

sobre dicho régimen jurídico, *sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia* haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el artículo 1.1 de la LHL, esto es, el de la *“hacienda general”* del artículo 149.1.14 de la CE. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la *regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas o de medidas de coordinación entre la hacienda estatal y las haciendas de las corporaciones locales*. O también cuando su finalidad sea la *salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales* garantizada por el artículo 142 de la CE, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la CE.

2.º Que *“Los artículos 133 y 142 de la CE no constituyen en sí mismos título competencial alguno a favor del Estado, sino que presuponen la competencia estatal sobre la materia en virtud de los títulos del artículo 149.1 de la CE reseñados”*.

3.º Que *“el sentido de la expresión ‘régimen local’ del artículo 9.8 del EAC tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las ‘haciendas locales’”*.

4.º Que *“Se produce así en la Ley, como apunta el Abogado del Estado, una suerte de delimitación residual de lo básico carente de la claridad que posee cualquier identificación expresa de las normas básicas, pero sin que tal circunstancia se convierta en un obstáculo insalvable para la determinación de aquéllas”*.

5.º Que *“Así pues, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.8 del EAC, en materia de haciendas locales ostentaría en principio la comunidad autónoma competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los entes locales a que hace referencia el artículo 48.1 del EAC, y la función ejecutiva incluida la inspección conforme al artículo 25.2 del EAC; todo ello, por supuesto, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre dicha materia. De modo más específico, la actuación estatal habrá de tener en cuenta también la competencia que el artículo 5 del EAC reconoce a la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre estructura de su organización territorial, particularmente por lo que a la creación de sus propias demarcaciones territoriales se refiere”*.

De todo ello parecería que, al menos, la sentencia del Tribunal Constitucional debería haber sido, respecto de este artículo 1.1 de la LHL y para las comunidades autónomas con competencias sobre régimen local, interpretativa. Pero la sentencia desestima totalmente los recursos de inconstitucionalidad respecto de tal precepto, probablemente porque aunque afirme primero que el artículo 133 de la CE no

constituye en sí mismo título competencial alguno a favor del Estado, a la hora de la verdad, sí considera que ese precepto es norma atributiva de competencia para el Estado (cfr. Alonso Mas).

Tal resultado, además de contradictorio, resulta ajeno a un recto entendimiento del artículo 133 de la CE, que no puede considerarse como una norma atributiva de competencias, puesto que se limita a establecer una reserva de ley y un marco dentro del cual las comunidades autónomas podrán establecer y exigir tributos. En todo caso, la distinción entre poder originario atribuido al Estado y la potestad otorgada a las comunidades autónomas indica que el primero tiene una potestad tributaria más amplia, limitada únicamente por la Constitución, mientras que las comunidades autónomas deben ejercer su potestad dentro del marco de otras leyes, como son los estatutos de autonomía y la LOFCA. La potestad de establecer tributos podrá ejercerla quien tenga potestad legislativa y competencia sobre la materia (caso del artículo 9.8 del EAC, que la posee en mayor o menor grado).

## 2.4. Conclusiones

Así las cosas, no es de extrañar que el informe del Institut d'Estudis Autònoms sobre la reforma del Estatuto concluyera (página 25) que la competencia exclusiva que en materia de régimen local reconocía el artículo 9.8 del Estatuto de 1979 se ha visto distorsionada en la práctica por la actuación de diversos títulos estatales que, de forma directa y muy a menudo tangencial, han laminado ostensiblemente la capacidad legislativa de la Generalitat.

Según tal informe, el Estado ha mantenido una amplia competencia básica que finalmente se ha proyectado sobre todos los sectores que configuran el régimen local (organización, régimen de competencias, funcionamiento, etc.) y ha monopolizado otros bien significativos, excluyendo cualquier tipo de intervención autonómica (por ejemplo, el régimen electoral municipal y provincial o las fuentes de ingresos locales).

Por legislación básica debería entenderse una legislación marco que establezca exclusivamente las reglas y los principios esenciales vertebradores de una materia, con lo que ha de dejarse un espacio amplio y sustantivo de opción legislativa a las comunidades autónomas, de acuerdo con sus respectivos estatutos. Pero lejos de ello, el Estado ha utilizado sus competencias básicas para establecer una legislación uniforme, difícilmente diferenciable del ejercicio de una competencia legislativa general, praxis legislativa reiterada que se ha convertido en un criterio aplicativo normal que el Tribunal Constitucional ha considerado que se encuentra dentro del marco constitucional, siendo una posible lectura del mismo.

Velasco Caballero lo ha explicado con lucidez: el artículo 9.8 del Estatuto de 1979 ya atribuye competencia exclusiva a Cataluña sobre “régimen local”, si bien es el propio precepto el que restringe el alcance de esa competencia al añadir que aquella competencia exclusiva se entiende “sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”. Esta remisión incondicionada al precepto constitucional de la Constitución ha llevado, en última instancia, a una notable reducción en el alcance real de la competencia exclusiva de Cataluña, pues en la medida en que el Estado ha entendido el artículo 149.1.18 de la CE de una manera extensiva, amparando en dicho precepto una regulación específica y completa de las administraciones locales (LBRL y LHL), el ámbito normativo de Cataluña se ha reducido notablemente.

La jurisprudencia constitucional ha considerado legítimo que, con base en ese título competencial, el Estado apruebe leyes básicas para la Administración local: así, la STC 214/1989 (en relación con la LBRL) y la STC 233/1999 (sobre la LHL). Pero de esta jurisprudencia constitucional sólo se puede concluir que estamos ante una opción legislativa estatal no inconstitucional, pero no ante una opción directa de la Constitución. Si el Tribunal Constitucional ha aceptado la existencia de leyes estatales especiales para la Administración local es porque los anteriores estatutos de autonomía no impedían aquella conclusión, antes bien las remisiones estatutarias genéricas a la legislación básica estatal (como la del artículo 9.8 del EAC) expanden generosamente los contornos de la competencia estatal ex artículo 149.1.18 de la CE.

El propio tenor literal del artículo 149.1.18 de la CE conlleva que el “núcleo competencial” irreductible del Estado consiste en una regulación común para todas las administraciones públicas, así que ninguna reforma estatutaria puede excluir que el Estado, al regular el régimen básico y común a todas las administraciones públicas, ordene también el régimen de las administraciones locales, pero sí es posible que el Estatuto excluya la aplicación en Cataluña de normas estatales que directa y específicamente regulan el régimen de las administraciones locales. En el bien entendido de que se trata sólo de una exclusión aplicativa; nada dice esa exclusión de la validez de las leyes básicas estatales (presentes o futuras) sobre Administración local, pues aquí de lo que se habla es de que una ley que bien puede quedar amparada en una comprensión amplia del artículo 149.1.18 de la CE no es aplicable en aquellas comunidades autónomas cuyos estatutos hayan fijado de forma precisa los límites del título competencial estatal.

## 2.5. Jurisprudencia constitucional

La reforma del Estatuto de Cataluña se ha visto constantemente interferida por la cita de la doctrina del Tribunal Constitucional. Con finalidades distintas, el artículo 5.1 de la Ley orgánica del Poder Judicial ordena a todos los jueces y tribunales la interpretación y aplicación de las leyes y reglamentos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos.

Sin embargo, nunca podrán perderse de vista los condicionantes coyunturales de la jurisprudencia constitucional, cuyos enunciados están muy vinculados a los propios términos de los procesos en que se dictan y, en particular, a los estatutos de autonomía aplicables en cada uno de ellos. Debe prescindirse por ello de formulaciones estereotipadas y atender a las peculiaridades del proceso en que se formuló la doctrina constitucional.

En efecto, no cabe olvidar que el Tribunal Constitucional, como todo órgano jurisdiccional, dicte Derecho en los términos del concreto litigio o proceso que ante él se entabla, y en atención a las pretensiones y argumentos que ante él se formulan, y por eso es relevante fijar la atención en los condicionantes concretos de cada proceso constitucional en el que se conforma la doctrina constitucional sobre régimen local, como hace el citado Velasco, que analiza al respecto las STC 4/1981, 32/1981, 27/1987, 214/1989 y 109/1998. Paradigmática es al respecto la más arriba resumida STC 233/1999, ceñida a sintetizar y rebatir o compartir los alegatos de las partes.

Lo importante es destacar, en todo caso, la frecuencia con la que el propio Tribunal Constitucional, al enunciar el canon de enjuiciamiento, haga mención expresa a que dicho canon resulta de un precepto constitucional conjugado con uno o varios preceptos estatutarios. La consecuencia es obvia: la doctrina constitucional sobre régimen local no puede ser tomada tal cual cuando de lo que se trata es, precisamente, de identificar los límites constitucionales frente a la reforma estatutaria.

En tal sentido, cabe compartir las alegaciones del Parlament de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad número 8045/2006 (BOPC de 16 de noviembre de 2006): en relación con el grado de vinculación entre jurisprudencia constitucional y Estatuto de autonomía, son procedentes algunas consideraciones: A) es preciso tener en cuenta que en el caso de los estatutos de autonomía, el único parámetro de constitucionalidad es la propia Constitución española, y el Tribunal no puede acudir a las otras normas del bloque de la constitucionalidad que conforman habitualmen-

te un parámetro complementario; B) cabe recordar que la doctrina constitucional ha sido dictada en aplicación de un bloque de constitucionalidad que precisamente pretende modificarse con el nuevo Estatuto, y C) así, para determinar el grado de vinculación de la doctrina constitucional vigente sobre el legislador estatal estatuyente deberá ponderarse en cada caso si esta jurisprudencia constitucional ha sido dictada en cada caso interpretando directamente el alcance de la previsión contenida en la Constitución o se ha referido principalmente al alcance de la disposición autonómica contenida en el Estatuto que se pretende modificar.

Es la servidumbre de la jurisprudencia: “Tres palabras rectificadoras del legislador convierten bibliotecas enteras en basura” (Kirchmann). Debe resaltarse, no obstante, las claras resistencias (activas o pasivas) de la propia jurisprudencia a corregirse cuando varían las normas, con los consiguientes “arrastres” de criterios incoherentes con las nuevas normas; así como los problemas sobre el carácter innovativo o simplemente interpretativo de las nuevas normas, lo que no siempre resulta fácil discernir.

En resumen, el nuevo Estatuto ha de ser el parámetro de validez o, en su caso, de aplicabilidad de las leyes sean éstas provenientes del ordenamiento autonómico o estatal. El Estatuto de autonomía, a pesar de que formalmente sea una ley orgánica (artículo 81.1 de la CE), presenta ciertas singularidades que se ponen de relieve en su iniciativa confiada a la comunidad autónoma (artículos 142, 146 y 151 de la CE), en su contenido predeterminado (artículos 147 y 152 de la CE), en la rigidez de su reforma (artículos 147.3 y 152.2 de la CE) y al factor de la voluntad autonómica para autoorganizarse y asumir competencias (artículos 148.1 y 149.3 de la CE). El Estatuto de autonomía forma parte destacada del bloque de constitucionalidad y es una norma superior a todas las otras excepto la Constitución.

Por tanto, como concluye Pagès Galtés, cuando la Constitución admita una pluralidad de interpretaciones posibles relacionadas con competencias autonómicas, el Estatuto de autonomía podrá concretar cuál es la interpretación por la que opta. Y si se tiene en cuenta que la vigente Constitución tiene numerosos preceptos sumamente vagos, capaces de admitir una pluralidad de interpretaciones, fácilmente se comprenderá que el Estatuto de autonomía puede ser una herramienta muy eficaz para acotar la interpretación que deberá preponderar.

### 3. Tramitación del Estatuto

Como es sabido, el nuevo Estatuto se tramitó, de acuerdo con lo previsto constitucional y estatutariamente, primero ante el Parlament de Cataluña y des-

pués ante las Cortes Generales. La Propuesta del Parlament fue aprobada el 30 de septiembre de 2005 y su texto se publicó en el *Boletín del Congreso de los Diputados* de 21 de octubre de 2005. El mismo *Boletín* de 3 de enero de 2006 publicó las enmiendas a la Propuesta, y el de 7 de marzo de 2006, el Informe de la Ponencia. La aprobación definitiva se produjo el 10 de mayo de 1996.

Por fin, fue refrendado mediante consulta popular el 18 de junio de 2006. En el *Boletín Oficial del Estado* de 20 de julio de 2006 se publicó la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.

Los recortes de que fue objeto la Propuesta en la tramitación ante las Cortes Generales, en cuanto se refiere a las haciendas de los gobiernos locales, se reflejan en el cuadro que figura al final de este trabajo como anexo.

## 4. Principios rectores de las haciendas de los gobiernos locales

### 4.1. Artículo 217 del Estatuto

El primero de los preceptos estatutarios en materia de haciendas locales es el artículo 217, con la rúbrica “Principios rectores”. El precepto es idéntico al correlativo de la Propuesta y contra él no se ha promovido ningún recurso de inconstitucionalidad.

Los principios que se citan son los de suficiencia de recursos, equidad, autonomía y responsabilidad fiscal. Se añade, por fin, que la Generalitat vela por el cumplimiento de estos principios. El orden de enumeración es cuestionable, pues el primer principio citado debiera ser el de autonomía.

Se ha sostenido que estos principios no innovan el ordenamiento jurídico, ya que igualmente se deducen de la propia Constitución, y que, por tanto, el precepto tiene un alcance meramente didáctico (Pagès Galtés), aunque cabe sostener, como se hace a continuación, alguna matización a esta conclusión.

Ante todo, no puede olvidarse que el Tribunal Constitucional, desde sus mismos inicios, viene reiterando que “los principios generales del Derecho, incluidos en la Constitución, tienen carácter informador de todo el ordenamiento jurídico –como afirma el artículo 1.4 del título preliminar del Código Civil–, que debe así ser interpretado de acuerdo con los mismos. Pero es también claro que allí donde la oposición entre las leyes anteriores y los principios generales plasmados en la Constitución sea irreductible, tales principios, en cuanto forman parte de la Constitución, participan de la fuerza derogatoria de la misma, como no puede ser de otro modo. El hecho de que nuestra norma fundamental prevea en su artículo 53.2 un sis-

tema especial de tutela de las libertades y derechos reconocidos –entre otros– en el artículo 14, que se refiere al principio de igualdad, no es sino una confirmación de carácter específico del valor aplicativo –y no meramente programático– de los principios generales plasmados en la Constitución. En conclusión, en los supuestos en que exista una incompatibilidad entre los preceptos impugnados y los principios plasmados en la Constitución, procederá declararlos inconstitucionales y derogados, por ser opuestos a la misma” [STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 1.B)].

Por tanto, los principios que plasma el Estatuto en su artículo 217 desplegarán un triple efecto: a) habrán de informar todo el ordenamiento jurídico, cuya interpretación habrá de hacerse de acuerdo con ellos; b) la incompatibilidad entre ellos y las normas de rango legal anteriores conllevará la derogación por inconstitucionalidad sobrevenida, con la consiguiente opción de los órganos jurisdiccionales de inaplicarlos o de plantear cuestión de inconstitucionalidad, de acuerdo con el FJ 1.D) de la misma STC 4/1981, y c) la oposición de normas legales posteriores con ellos determinará la inconstitucionalidad de tales normas, que habrá de plantearse necesariamente ante el Tribunal Constitucional.

#### 4.2. Principios de autonomía y de suficiencia de recursos

Por otra parte, la coincidencia entre la Constitución y el precepto estatutario se ciñe al principio de suficiencia de recursos (artículo 142 de la CE). El principio de autonomía se predica en general (artículos 137 y 140 de la CE), pero no explícitamente en cuanto a las haciendas locales.

Algunos autores han sostenido que el principio constitucional de suficiencia financiera de las haciendas locales, que proclama el artículo 142 de la CE, tiene una escasa densidad normativa, adolece de ambigüedad y vaciedad e incluso que se trata de una norma “de mera cortesía”. Tal precepto, no obstante, ha de ponerse en relación con el principio de autonomía de los municipios, consagrado en el artículo 140 de la propia Constitución, de lo que resulta un principio general de autonomía financiera.

Tales principios pueden sustentar, como escribí en 2005, impugnaciones contra los resultados de la compensación por pérdida del IAE prevista en la disposición adicional décima de la Ley 51/2002, pues ésta hace una explícita referencia al principio constitucional de suficiencia financiera de las entidades locales. La propia Ley está declarando que de no existir la compensación, el principio constitucional de suficiencia financiera no quedaría preservado, lo que quiere decir que se vulneraría.

El Borrador del *Libro blanco para la reforma del gobierno local en España*, dado a conocer por el ministerio del ramo el 17 de enero de 2005, contiene interesantes concreciones de tales principios.

En el Estatuto, su artículo 218 hace explícita referencia a la autonomía en su rúbrica y proclama la autonomía presupuestaria y de gasto de los gobiernos locales (apartado 1) y el respeto en el ejercicio de la tutela financiera (apartado 5). También se menciona el “respeto a la autonomía local” en el artículo 220.2. Por fin, el artículo 223 lleva por rúbrica “Suficiencia de recursos”.

#### 4.3. Principio de equidad

El artículo 31.1 de la CE hace referencia a un “sistema tributario justo”, lo que resulta más genérico que la proclamación por el Estatuto de la equidad como principio por el que se rigen las haciendas locales.

A la equidad suelen referirse algunas leyes tributarias como simple sinónimo de “justicia”, sin que los no juristas (que son los que suelen redactarlas) distinguan entre uno y otro término.

Sin embargo, del artículo 3.2 del Código Civil y de la exposición de motivos del Decreto de 31 de mayo de 1974, que dio nueva redacción al título preliminar de tal Código, ha de concluirse que el valor reconocido a la equidad ha de considerarse a modo de elemento tendente a lograr una aplicación de las normas sensible a las particularidades del caso concreto. Aunque, como señala el mismo precepto, las resoluciones de los tribunales sólo podrán descansar de manera exclusiva en ella cuando la ley expresamente lo permita (así, artículos 13 y 17 de la Ley de propiedad horizontal: el juez “resolverá en equidad lo que proceda” respecto de la designación o relevación del cargo de presidente de la comunidad o respecto de la obtención de la mayoría necesaria para adoptar acuerdos; o artículo 1154 del Código Civil: el juez modificará equitativamente la pena cuando la obligación principal hubiera sido cumplida en parte o irregularmente cumplida por el deudor).

Por tanto, no deja de ser notable que el Estatuto se refiera a la equidad, ya se entienda como justicia relativa o comparativa; ya lo sea como justicia del caso concreto; o ya se refiera a remisión a criterios de impartición de justicia que no descansan en el Derecho escrito, sino en la razón natural, en la moral, etcétera.

Sólo el tiempo dirá si la introducción de esta mención a la equidad es simplemente didáctica y sinónima del sistema tributario justo de la Constitución, o si aporta algo más. Cabe recordar que la proclamación constitucional de principios ha dado lugar a sorpresas mayúsculas, como la de la “eficacia” contenida en el artículo 103.1 de la CE, que fue tomada poco



menos que a broma por los primeros comentaristas del texto constitucional, y que ha sido tomada por la jurisprudencia constitucional nada menos que como justificativa de los privilegios de autotutela de las administraciones.

#### 4.4. Principio de responsabilidad fiscal

El principio de responsabilidad fiscal se puede considerar incluido en el principio constitucional de autonomía local, el cual comporta la asunción de responsabilidades que se deriven de las decisiones que se tomen. En tal sentido, el artículo 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local señala que: “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.”

Sin embargo, ha de entenderse, desde mi punto de vista, que con el principio de responsabilidad se quiere aludir a lo que el célebre Informe Layfield (publicado en España en 1982 por el Instituto de Estudios Fiscales) llamó “*accountability*” (“rendición de cuentas”), palabra mágica del propio Informe como destaca Domingo Solans: quien sea responsable para decidir gastar más o menos dinero en la provisión de un servicio es también responsable para decidir subir más o menos los impuestos.

Para la Comisión Layfield, la confusión de responsabilidades entre los diferentes niveles de hacienda pública y, sobre todo, el hecho de que quien sea responsable de gastar no sea, al mismo tiempo, responsable de ingresar constituye el factor decisivo para explicar el descontrol existente en el gasto público.

Por tanto, la responsabilidad fiscal que proclama el Estatuto tendría un doble sentido: aparecer los gobiernos locales como fiscalmente responsables ante sus ciudadanos y electores, con el fin de que aprecien una clara relación entre los tributos que pagan a cada uno de los niveles de gobierno; y tener facultades efectivas para tomar decisiones y actuar, ya sea en el campo administrativo o en el normativo, sobre los impuestos pagados por los ciudadanos que los eligen.

Una buena muestra de desconocimiento de este principio de responsabilidad fiscal, y también del de suficiencia de recursos, fue la reforma de la Ley de haciendas locales por la Ley 51/2002, de la que se ha dicho (Rubio de Urquía) que no incorpora una auténtica reforma de la financiación de las haciendas locales, ni siquiera una reforma del sistema tributario local; sólo se incorpora una burda y grosera “reforma” del IAE, acompañada de una absorción del IBI por el Catastro Inmobiliario y de algunas medidas menores

de maquillaje de la operación IAE, el cual, o más bien su supresión o reforma, siempre se ha concebido como un banderín de enganche electoral. Se consolida el IBI como una mera adherencia del Catastro Inmobiliario; los retoques en otros impuestos son muy ligeros e insignificantes; se suprimen los límites para que los municipios pequeños puedan desplazar presión fiscal desde el IAE hacia otros impuestos y contribuyentes; y se crean multitud de bonificaciones potestativas focalizadoras de presión social sobre los ayuntamientos. De lo que se trataba realmente era de eximir del pago del IAE a los contribuyentes “votantes” y es exactamente eso lo que ha sucedido. El Gobierno invita, pagan los ayuntamientos.

#### 4.5. Otros principios no recogidos en el artículo 217 del Estatuto

La relación de principios mencionados en el artículo 217 no es exhaustiva (“*numerus clausus*”), sino meramente enunciativa.

También resultan obviamente de aplicación los proclamados en la Constitución (artículo 31.1: capacidad económica, igualdad, progresividad e interdicción de la confiscatoriedad).

Además, en otros lugares del propio Estatuto se mencionan principios aplicables sin duda a las haciendas locales. Así:

–El de “fiscalidad ecológica” que menciona el artículo 46.2: “Las políticas medioambientales deben dirigirse especialmente a la reducción de las distintas formas de contaminación, la fijación de estándares y de niveles mínimos de protección, la articulación de medidas correctivas del impacto ambiental, la utilización racional de los recursos naturales, la prevención y el control de la erosión y de las actividades que alteran el régimen atmosférico y climático, y el respeto a los principios de preservación del medio, la conservación de los recursos naturales, la responsabilidad, la *fiscalidad ecológica* y el reciclaje y la reutilización de los bienes y los productos.”

Por tanto, el legislador y los gobiernos locales habrán de gravar en mayor medida los hechos impositivos que sean más perjudiciales para el medio ambiente.

–El de diferenciación, que proclama el ya transcrito artículo 88 que predica, también de la ley que afecte al régimen financiero de los municipios, la necesidad de tener en cuenta “las *diferentes características* demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen”.

Como señalara la exposición de motivos de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, el régimen local español se ha caracterizado tradicionalmente por un

excesivo uniformismo, heredero del modelo continental de Administración local, y con régimen común, que, con escasas singularidades que tienen en cuenta la dimensión demográfica, configura un modelo sustancialmente similar para todos los municipios. El artículo 88 del Estatuto obliga a abandonar ese uniformismo, también en materia del régimen financiero de los municipios.

En todo caso, este principio de diferenciación incluye el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9.5 de la Carta Europea de la Autonomía Local: “La protección de las entidades locales financieramente más débiles reclama la adopción de procedimientos de compensación financiera o de las medidas equivalentes destinadas a corregir los efectos del desigual reparto de las fuentes potenciales de financiación, así como de las cargas que les incumben. Tales procedimientos o medidas no deben reducir la libertad de opción de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia.”

#### 4.6. La vela de la Generalitat

El último inciso del artículo 217 del Estatuto dispone que la Generalitat vela por el cumplimiento de los principios proclamados en el propio precepto.

Si se entiende que los principios del artículo 217 resultan ya de la propia Constitución, la conclusión no puede ser otra que sostener que este inciso es una formulación meramente retórica, pues es evidente que, en el marco de sus competencias, todos los poderes públicos han de velar por el cumplimiento de los principios constitucionales (Pagès Galtés).

Si, por el contrario, se entiende, como se ha intentado explicar, que los principios del artículo 217 (y también los citados de los artículos 46.2 y 88) van más allá, habrá de precisarse algo más. El sentido de los términos “vela” o “velar” (e igualmente de los catalanes “vetlla” o “vetllar”) es múltiple, con referencias a la vigilia, al cuidado de enfermos, etc. Aquí se está hablando de tener cuidado de la seguridad y de la conservación de los principios proclamados o de cuidar solícitamente de los mismos.

La admonición es manifiesta cuando se trate de elaborar las normativas correspondientes por la Generalitat. Pero también será un título de legitimación para impugnar acuerdos de los gobiernos locales que desconozcan esos principios.

La enmienda número 72, presentada en el Congreso de los Diputados, sostuvo que esta mención estatutaria supone un grave quebranto de la autonomía local, por cuanto cuando el otrora carácter tuitivo del Estado sobre los entes locales ha desaparecido, como consecuencia precisamente del reconocimiento de la autonomía local, sorprende y llama poderosa-

mente la atención que la Generalitat se erija en “garante” de la misma, competencia que en la actualidad, y por mandato constitucional, corresponde tanto al Estado como a las comunidades autónomas, en virtud de las distintas competencias materiales que tengan atribuidas, y este carácter excluyente del Estado, por tanto, vulneraría también el sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución y el bloque de constitucionalidad.

Sin embargo, del texto estatutario no resulta quebranto alguno de la autonomía local, ni comporta carácter tuitivo ninguno, ni menos excluye que el Estado, dentro de sus competencias, vele también por el cumplimiento de esos principios, todo ello dentro del servicio al interés general y del principio de la lealtad institucional mutua que han quedado aludidos.

## 5. Autonomía y competencias financieras de los gobiernos locales

### 5.1. Autonomía presupuestaria y de gasto

El artículo 218.1 del Estatuto (no modificado en el trámite parlamentario y que no ha sido objeto de impugnación constitucional) consagra la autonomía presupuestaria y de gasto de los gobiernos locales en la aplicación de sus recursos. Tal autonomía se extiende a las participaciones que perciban a cargo de los presupuestos de otras administraciones públicas. De esas participaciones pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias.

El precepto refleja el principio recogido en el artículo 9.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local (“Las entidades locales tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias”). De “libertad de opción” habla el artículo 9.5 de la misma Carta.

La autonomía de gasto se predica, íntegramente, de las participaciones que perciban los entes locales a cargo de los presupuestos de otras administraciones públicas. Lo percibido por tales participaciones es, por tanto, de libre disposición, a diferencia de lo percibido por subvenciones, que deben ser, como regla general, incondicionadas, pero no es contraria a la autonomía la existencia de excepciones (cfr. artículo 9.7 de la misma Carta: “En la medida de lo posible, las subvenciones concedidas a las entidades locales no deben ser destinadas a la financiación de proyectos específicos. La concesión de subvenciones no deberá causar perjuicio a la libertad fundamental de la política de las entidades locales, en su propio ámbito de competencia”).

En suma, el artículo 218.1 del Estatuto no es sino la reiteración de criterios generales derivados de la propia autonomía local.

## 5.2. Competencia de la Generalitat

El artículo 218.2 del Estatuto es, por el contrario, un precepto capital en la regulación de las haciendas locales de los gobiernos locales.

### 5.2.1. Propuesta y texto definitivo

El precepto, como puede apreciarse en el cuadro comparativo que figura como anexo, fue modificado respecto de la Propuesta en dos importantes extremos:

1.º En el primer párrafo, el precepto establece la competencia de la Generalitat en materia de financiación local, en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado. En la Propuesta no figuraba la alusión a la “normativa del Estado”.

2.º En el segundo párrafo, el precepto establece la capacidad legislativa de la Generalitat que puede incluir o que incluye tal competencia. En la Propuesta, se señalaba que la competencia “incluye, en todo caso”, tanto la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos, como los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat. En el texto aprobado, se mantiene la inclusión de la capacidad respecto de esta distribución de participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat. Sin embargo, respecto a la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales, en lugar de decirse que se incluye “en todo caso”, se dice que “puede incluir”.

Estas modificaciones afectan de lleno al núcleo esencial de la problemática general que ha quedado apuntada. La Ley municipal y de régimen de Cataluña señaló (artículo 195.1 del Texto refundido) que: “La Generalitat tiene que regular las finanzas de los entes locales de Cataluña en el marco de lo que establece la legislación básica del Estado.” Pero la legislación del Estado ha regulado las haciendas locales en la práctica totalidad, sin discriminar lo que es básico de lo que no es básico.

La notable oscuridad de la comentada STC 233/1999 ha sido interpretada en el sentido de que las comunidades autónomas sólo pueden entrar a regular sus haciendas locales cuando así lo prevea el Estado, a pesar de que el legislador estatal tan sólo ha contemplado estas previsiones en aspectos testimoniales. Así se ha señalado, por ejemplo, por la redacción de la revista *Tributos Locales*, que: “Tales previsiones estatutarias desbordan, por completo, la actual potestad de la Comunidad Autónoma de

Cataluña en materia de tributos locales, potestad inexistente, y contravenían el carácter exclusivo de la competencia del Estado para regular el sistema tributario local, carácter ese, confirmado por la STC 233/1999.”

La poco afortunada redacción de la STC 233/1999, y la declaración de constitucionalidad del esperpento gramatical del artículo 1.1 de la Ley de haciendas locales, sin ninguna alusión interpretativa en el fallo, propician interpretaciones de tal guisa. Pero tales interpretaciones olvidan afirmaciones capitales de tal STC sobre la naturaleza compartida de las competencias en materia de haciendas locales; sobre que el Estado sólo de manera puntual podrá regular con carácter exclusivo tal materia; y sobre que los artículos 133 y 142 de la CE no constituyen en sí mismos título competencial alguno a favor del Estado; sobre que el sentido de la expresión “régimen local” del artículo 9.8 del EAC tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la Administración local, incluidas las “haciendas locales.” Todo lo contrario de lo que se interpreta.

### 5.2.2. Interpretaciones constitucionales

Pues bien, como destaca Pagès Galtés, la Propuesta de reforma estatutaria quiso poner fin a tal situación e interpretación, reclamando una ley catalana de haciendas locales capaz de desarrollar un auténtico sistema local propio y específico catalán. Cabe, en efecto, una interpretación de la Constitución según la cual, en materia de haciendas locales, únicamente se reserva al Estado la regulación de las bases, entendiendo por ellas el núcleo esencial y primario que integra la hacienda general. Y, por tanto, nada impide que el legislador estatal adopte tal interpretación en un cuerpo normativo integrante del bloque de inconstitucionalidad, como es el Estatuto de autonomía.

La principal novedad que el Estatuto ha introducido respecto de la Propuesta es dejar claro que la competencia de la Generalitat para dictar su propia ley de haciendas locales, amén de respetar la Constitución, deberá respetar el marco que le fije la normativa estatal. Hay que coincidir de nuevo con Pagès Galtés: la única finalidad que tiene el añadido relativo a la “normativa estatal” es meramente técnica, de recalcar lo obvio, esto es, que al Estado le compete fijar el marco de las haciendas locales, en el bien entendido que este marco deberá reducirse a dictar las bases de las haciendas locales, esto es, su núcleo esencial y primario que integra la hacienda general, de tal manera que el legislador estatal deberá permitir a la Generalitat hacer una política autonómica propia sobre las haciendas locales catalanas desarrollando los principios y disposiciones estatutarias.

No puede ocultarse que tal novedad pueda mantener interpretaciones contrarias. En primer lugar, el texto procede de la enmienda número 19 del Congreso de los Diputados, que si bien aludía a la “competencia del Estado para definir el marco financiero (en cuanto a participación en los ingresos del Estado) y tributario local”, señalaba posteriormente que “La capacidad legislativa en materia de tributos locales es competencia del Estado, frente a lo que señala el artículo 222.2”; y se concluía en que “estamos abiertos a una posible redacción alternativa de la Ponencia que respete las competencias del Estado en esta materia”.

Además, como ha quedado señalado, mientras la Propuesta decía que la competencia de la Generalitat en materia de financiación local “incluye, en todo caso”, la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales, el texto del Estatuto definitivamente aprobado sólo dice que la competencia de la Generalitat en materia de financiación local “puede” incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales.

### 5.2.3. Planteamiento ante el Tribunal Constitucional

El artículo 218.2 del Estatuto es uno de los preceptos estatutarios sobre haciendas locales que han sido impugnados en el recurso de inconstitucionalidad número 8045/2006.

#### 5.2.3.1. Alegaciones del recurso

El recurso comienza su impugnación del artículo 218.2 del Estatuto con una extensa reseña de la jurisprudencia constitucional sobre la autonomía municipal y su garantía por medio de la legislación estatal, de la que concluye que la potestad sobre el establecimiento y regulación de los tributos propios así como la distribución de la participación en los tributos del Estado y de sus subvenciones incondicionadas forman parte del ámbito en todo caso reconocible de la autonomía municipal como institución de autogobierno y cuya atribución a otra administración territorial situaría a la autonomía municipal por debajo del expresado nivel que debe mantenerse para garantizar su capacidad de decisión y de influencia en las cuestiones fundamentales que les afectan.

Además, según el recurso, en esta materia la intervención de la Ley estatal también esta fundada en dos competencias exclusivas del Estado (artículos 149.1.18 y 149.1.14), siendo coherente con ello el 6.3 de la LOFCA (“Las comunidades autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las corporaciones locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple”).

Para el recurso, el Estatuto contiene diversos preceptos relacionados que, en su conjunto, suponen una merma sustancial de la autonomía municipal y de su proyección en el principio de suficiencia financiera, así como de las competencias reservadas al Estado en materia de legislación local:

a) Asunción por el Estatuto de competencias reservadas a los municipios y a la legislación del Estado: a tenor del artículo 218.2 del Estatuto, aparece un nuevo agente en la financiación local que se arroga nada menos que competencia legislativa plena para establecer y regular tributos propios municipales, que evidentemente deberían perder este nombre vinculado a las corporaciones locales, y la capacidad para fijar los criterios de distribución de la participación de los municipios en los presupuestos de la Generalitat, eso sí, sin intervención del Estado ni de los municipios.

b) Infracción del principio constitucional de autonomía municipal consagrado en el artículo 140 de la CE: los artículos 218.2 y 218.5 son contrarios a la autonomía municipal consagrada en el artículo 140 de la CE y en particular el 218.2 se opone a la suficiencia financiera de las corporaciones locales que el artículo 142 vincula precisamente a sus tributos propios y a las participaciones en los presupuestos del Estado y las comunidades autónomas. Es decir, el artículo 218.2 atenta directamente contra el núcleo central de la suficiencia financiera de los municipios que el propio Estatuto reconoce como principio inspirador de las haciendas locales en el artículo 217 y contra la autonomía local que el artículo 220.2 declara respetar. La exposición de motivos de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, define perfectamente el sentido de este planteamiento.

La pregunta ante la regulación del artículo 218.2 es la siguiente: ¿es posible entender la suficiencia financiera de las corporaciones locales prevista en el artículo 142 de la CE con unos tributos propios establecidos y regulados por la comunidad autónoma que además distribuye las participaciones en tributos y las subvenciones incondicionadas procedentes del Estado según el artículo 219.2?, ¿dónde queda la autonomía municipal declarada en el artículo 140 de la CE si una parte sustancial de sus recursos son determinados y distribuidos por la comunidad autónoma? El artículo 218.2 del Estatuto contradice abiertamente el recto sentido de la autonomía municipal cuya existencia garantiza el artículo 140 de la Constitución.

c) Infracción del principio constitucional de reserva de ley establecido en el artículo 133, números 1 y 2, de la CE: interpretando el artículo 133.1 y 2 y los artículos 140 y 142, el Tribunal Constitucional configura la relación de la autonomía municipal con la legislación

estatal como indisociable y sirve de contrapeso a las competencias de las comunidades autónomas en materia local. Este estado de cosas se altera ahora mediante la asunción de competencias por parte del Estatuto que si las ejerciera dejaría a la legislación estatal y a la autonomía municipal sin campo de actuación, sin espacio para el ejercicio de sus competencias, vaciándolas de contenido, salvo que se quiera entender argumentando al absurdo, que pueden coexistir dos regulaciones de los tributos propios al mismo tiempo la de la comunidad autónoma y la del Texto refundido de la Ley de haciendas locales incurriendo en una doble imposición contraria al principio constitucional de capacidad económica.

d) Infracción de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.14 de la CE relativa a la hacienda general y 149.1.18 concerniente a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas: la cuestión es determinar el espacio que queda para la Ley de haciendas locales si se produce la efectiva regulación de los tributos propios de las corporaciones locales por parte de la Generalitat de Cataluña prevista en el artículo 218.2 del Estatuto. La Ley de haciendas Locales no sólo es la ley estatal a la que remite el artículo 133.2 para cumplir la reserva de ley en materia tributaria, sino también la ley que establece las bases de régimen local en materia de haciendas locales, según prevé el Texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales aprobado por el Real decreto legislativo 2/1994, de 5 de marzo. La respuesta a dicha cuestión es evidente: no queda espacio ninguno a la autonomía municipal en el ámbito de los tributos propios, salvo que se pretenda que puede coexistir una regulación estatal y otra autonómica sobre la misma materia, situación que es precisamente la que pretende evitar el artículo 6.3 de la LOFCA y que de darse produciría una doble imposición, que además es contraria al principio constitucional de capacidad económica, consagrado en el artículo 31.1 de la Constitución.

Se manifiesta aquí un fenómeno legislativo que se viene denunciando a través de todo el recurso: el Estatuto, sin perjuicio de un reconocimiento formal de la Constitución y del marco legislativo estatal, procede a un vaciamiento material de las competencias estatales mediante la "ocupación" de la materia legible. Una vez ejercida la competencia reconocida en el artículo 218.2, mediante la Ley de haciendas locales a que se refiere el 220.1 del Estatuto, ésta convierte en irreversible la asunción de competencias hasta ese momento estatales. De la misma forma que se establece, por un lado, la tutela financiera de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre los gobiernos locales y, por otro, se afirma que se respeta la autonomía municipal que queda maltrecha en ese mismo precepto. Se produce por tanto en esta mate-

ria de la legislación básica una regulación sustitutoria de la legislación estatal a la que la Constitución se remite, blindando así las competencias asumidas por el Estatuto.

#### 5.2.3.2. Alegaciones del Parlament de Catalunya

Para las alegaciones del Parlament de Catalunya al recurso, el argumento principal del recurso considera que el artículo 218.2 del Estatuto implica la infracción del principio de reserva de ley tributaria, a lo que cabe contraponer que el precepto no vulnera el principio de reserva de ley porque en él no se prevé que la Generalitat pueda aprobar normas tributarias que carezcan del rango de ley.

Según las alegaciones del Parlament, la jurisprudencia constitucional que se cita en el recurso se produjo justamente en casos en que la determinación de elementos esenciales del tributo se dejaban a disposición de los entes locales, los cuales no tienen potestad legislativa. La determinación de los elementos tributarios debe realizarse mediante ley, sin que el artículo 133 de la CE determine que dicha ley no sea autonómica, sino al contrario, en la medida que puede deducirse que lo prevé expresamente en su apartado 2, en concordancia con los artículos 152.1, 153.a) y 157.1 de la CE, que contemplan las potestades legislativas autonómicas.

Para las alegaciones del Parlament:

a) Tampoco sería admisible una interpretación que recondujera la ley tributaria a la ley estatal en función de que la Constitución reconoce al Estado la potestad originaria para establecer tributos. El artículo 133.1 de la CE califica la potestad tributaria del Estado como "originaria", de lo que algún sector doctrinal deduce una diferenciación radical entre dicha potestad tributaria y la de las comunidades autónomas, las cuales, además, aparecerían equiparadas a las corporaciones locales en la medida que tanto unas como otras podrán establecer y exigir tributos de acuerdo con la Constitución y las leyes (artículo 133.2 de la CE). No obstante, hay que precisar el alcance de lo que significa potestad tributaria originaria en el texto constitucional: ha de considerarse totalmente superada la concepción que identificaba la potestad o el poder tributario del Estado con la "soberanía tributaria", de manera que la obligación pecuniaria de los contribuyentes se correspondía con la capacidad de exigencia del Estado, investido de *imperium* como titular de la soberanía. De acuerdo con esta concepción se distinguiría entre "potestad originaria", atribuida al Estado, y "potestad derivada", la cual correspondería a otros entes públicos en la medida que les fuese atribuida por el propio Estado.

b) Ahora bien, la Constitución de 1978 no permite mantener esta concepción por dos motivos: el prime-

ro es que la obligación de los contribuyentes se establece directamente en la Constitución, que en su artículo 31 dispone la obligatoriedad general de contribuir al sostenimiento del gasto público en términos que limitan el poder tributario en cualquiera de sus manifestaciones, lo que implica que no existe una “potestad tributaria originaria” anterior y que se superponga a la propia Constitución; el segundo es que la Constitución establece un modelo territorial (Estado, comunidades autónomas y corporaciones locales), entre los que se debe distribuir la potestad tributaria. La mención a la “potestad tributaria originaria” contenida en el artículo 133.1 de la CE no implica, por tanto, que la potestad tributaria de las comunidades autónomas tenga carácter derivado, en el sentido que el Estado, titular de la potestad originaria, defina libremente el alcance de dicha potestad (en la medida que deriva de la propia), sino que se produce una posición de preferencia de la potestad tributaria del Estado en relación con la de los otros entes territoriales, sin que en ningún caso dicha preferencia pueda llegar a suprimir o anular la potestad tributaria de éstos, porque el artículo 133.2 se constituye como una garantía institucional de su existencia.

c) Ello significa que la potestad tributaria de las comunidades autónomas no deriva de la potestad originaria del Estado, sino que deriva directamente de la Constitución, de la que también deriva la propia potestad estatal. Ahora bien, además de la existencia de una regulación substantiva de rango constitucional de la potestad tributaria de las comunidades autónomas, éstas disponen de potestad legislativa, de la que carecen en términos absolutos las corporaciones locales; es decir, las comunidades autónomas disponen de un margen de autonomía tributaria formal muy superior a las corporaciones locales, porque estas últimas sólo pueden establecer tributos o decidir sobre su regulación si han sido habilitadas explícitamente por una ley que, al mismo tiempo, debe determinar los elementos esenciales de los tributos locales o, en su caso, los límites sustantivos de dichos tributos, todo ello en virtud del principio de legalidad tributaria.

d) Las corporaciones locales, como administraciones públicas, están sujetas a la ley y al Derecho. En su calidad de administraciones territoriales cuyo ámbito se halla íntegramente en el territorio de una comunidad autónoma se someten a las leyes estatales o a las autonómicas en función de cuál sea aplicable a partir del principio de la competencia. La ley autonómica garantiza, con la misma fuerza que la ley estatal, el cumplimiento de la reserva de ley, tributaria o no.

e) Por otra parte, el artículo 218.2 del Estatuto respeta especialmente las competencias del Estado en materia de hacienda general establecidas en el artículo

149.1.14 de la CE, al determinar de forma potestativa la posibilidad de establecer tributos locales, en el marco de la Constitución “y la normativa del Estado”. Es decir, la competencia financiera para establecer tributos locales se vincula a lo que establezca la norma estatal. No parece posible mayor respeto ni falta de vulneración del artículo 149.1.14 de la CE, cuando la propia norma estatutaria se autolimita en este sentido.

### 5.2.3.3. Alegaciones del Abogado del Estado

El Abogado del Estado comienza sus alegaciones sobre la impugnación del artículo 218.2 del Estatuto con una consideración introductoria en relación con la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre las haciendas locales. De la doctrina constitucional que examina concluye que el Tribunal Constitucional reconoce un ámbito de competencia exclusiva del Estado en la regulación de las haciendas locales: aquel que, afectando a la hacienda general, no supone introducir modificaciones en el régimen jurídico de la Administración local. Pero dado que frecuentemente la regulación de la hacienda local llegará a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer su competencia sobre hacienda general.

Frente a las infracciones que el recurso denuncia como cometidas por el artículo 218.2, el Abogado del Estado fija su postura en relación con una serie de presupuestos que resultan ciertamente coincidentes con los de la demanda, pues –dice el Abogado del Estado– no será esta parte la que venga a negar las competencias del Estado sobre las haciendas locales; lo que no vemos, sin embargo, es que en el texto impugnado se encuentren contradichas estas competencias.

a) El apartado es impugnado por vía de una interpretación absolutamente inadecuada a la letra y al sentido del texto. La remisión que a la Constitución y a la normativa estatal contiene su redacción supone que esa competencia estatutaria sólo podrá desplegarse, ejercerse o tener eficacia real en la medida que respete o no sobrepase las limitaciones constitucionalmente impuestas o establecidas o que vengan a establecerse por la legislación del Estado.

Dentro de ese marco delimitador, continúa precisando el artículo 218.2 del EAC de 2006 que la competencia de la Generalitat en materia de financiación local “puede incluir” la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales. Es decir, el Estatuto contiene una simple previsión futura de un concreto aspecto que pudiera añadirse al contenido de la competencia autonómica en materia de financiación local, sólo para el supuesto de

que así se llegase a permitir expresamente por el legislador estatal. En dicha previsión estatutaria se respeta la reserva de ley pero se confía al legislador autonómico. Resulta ilustrativa la comparación entre la redacción que tenía el apartado que se recurre en el Proyecto aprobado por el Parlament –“Esta competencia incluye, en todo caso, la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales”– y la que resulta tras ser aprobado como ley orgánica y que permite ya ofrecer una interpretación conforme a la Constitución –“Esta competencia puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales”.

b) La justificación ofrecida para la inconstitucionalidad del apartado 2 se basa en la invocación de determinada doctrina constitucional, principalmente de la STC 233/1999, resolutoria del recurso interpuesto contra la LHL, debiendo advertirse el limitado alcance obstativo de esta jurisprudencia respecto del nuevo Estatuto. Por de pronto, el vigente TRLHL, no es otra cosa que la expresión de la positividad vigente que no vincula a la legalidad posterior. La sentencia del Tribunal Constitucional ha enjuiciado la constitucionalidad de unos preceptos que no por haber sido declarados conformes a la Constitución, impiden la promulgación de otros posteriores, ni tienen que convertirse en canon de su constitucionalidad. Sin duda, los preceptos constitucionales admiten la mera previsión estatutaria de una alternativa de regulación positiva distinta, pues la vigente legislación estatal en la materia no persigue identificar a una fórmula concreta como excluyente de otras posteriores, sólo por el hecho de haber sido aquella objeto de un pronunciamiento de conformidad a la Constitución.

c) Tampoco resulta admisible el reproche que se dirige en relación con la expresa inclusión que en la competencia autonómica en materia de financiación local hace el artículo 218.2 de “la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat”. La demanda parece pasar nuevamente por alto el propio tenor literal del apartado que se recurre y que restringe dicha capacidad de fijación de criterios de distribución por la Generalitat a los ingresos consistentes en participaciones a cargo del propio presupuesto autonómico, limitación a este tipo de ingresos que permite estimar acorde con la doctrina constitucional la denunciada inclusión.

d) Las afirmaciones del recurso sobre la prohibición de doble imposición en materia tributaria, alegando una hipotética pretensión autonómica de hacer coexistir una regulación estatal y otra autonómica en materia de tributos propios de las corporaciones locales, revelan la precipitada lectura que del texto estatutario se ha llevado a cabo. No sólo es

obvio que el apartado recurrido no pretende contener previsión normativa alguna en relación con la potestad tributaria de las comunidades autónomas sobre materias impositivas gravadas por tributos locales, sino que además el artículo 220 limita el contenido de la futura Ley catalana de haciendas locales al desarrollo de los principios y disposiciones previstos en los preceptos recurridos, desarrollo que se llevará a cabo dentro del marco fijado por la Constitución y por la normativa estatal y por tanto atendiendo no sólo al TRLHL, sino también al resto de leyes que resulten de aplicación en la materia, como la LOFCA, integrante además del bloque de constitucionalidad. En todo caso, los reproches adolecen de un carácter preventivo que impiden su consideración.

#### 5.2.4. Conclusiones

La efectividad del esencial artículo 218.2 del Estatuto dependerá de su interpretación última por el legislador estatal y por el Tribunal Constitucional. La efectuada por la STC 233/1999 respecto del Estatuto anterior permite la situación actual, en que la Generalitat carece, en la práctica, de competencias legislativas en materia de tributos locales.

Sin embargo, tal situación anterior es la que pretende superar el nuevo Estatuto. Y la supera, en todo caso, en dos aspectos esenciales:

a) Primero, reconociendo explícitamente competencias de la Generalitat en materia de financiación local, que habrán de ejercerse en el “marco” establecido por la Constitución y la normativa del Estado.

Esto ha de querer decir que la normativa del Estado no puede sino establecer únicamente el “marco” correspondiente, dejando el necesario margen de actuación legislativa a la Generalitat, que no puede limitarse a aspectos marginales o puramente testimoniales, como ocurría anteriormente. Por el contrario, ese marco, como ha quedado señalado, debiera reducirse a dictar las bases de las haciendas locales, esto es, su núcleo esencial y primario que integra la hacienda general, de tal manera que el legislador estatal deberá permitir a la Generalitat hacer una política autonómica propia sobre las haciendas locales catalanas desarrollando los principios y disposiciones estatutarias.

Estamos, por tanto, ante una competencia compartida y, en tal sentido, el artículo 111 del propio Estatuto establece que: “En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que

se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas.”

b) Segundo, destruyendo el mito de la supuesta competencia exclusiva del Estado en materia de establecimiento y regulación de los tributos propios de los gobiernos locales. Aquí también es compartida la competencia legislativa, si bien no como imposición directa del Estatuto (a diferencia de lo previsto en la Propuesta: “incluye, en todo caso”), sino como posibilidad (“puede incluir”). Por tanto, queda excluida la inconstitucionalidad de la legislación estatal que, efectivamente, incluya esta competencia legislativa de la Generalitat en materia de establecimiento y regulación de los tributos propios de los gobiernos locales.

Tal competencia, en principio potencial, debiera abarcar, al igual que ocurre en general con las competencias en materia de financiación, el establecimiento de un marco básico en el sentido de principios o mínimo común normativo, con la posibilidad real de que la Generalitat establezca políticas propias.

La conclusión final debería aproximarse, desde mi punto de vista, a la sustentada por Martín Fernández, quien, tras resaltar que una de las cuestiones más oscuras en nuestro texto constitucional es la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de régimen financiero local, sostiene:

a) Que son básicas las normas que enuncian los recursos de las entidades locales, las que tipifican el hecho imponible de los tributos, las que fijan los límites de acceso al crédito o las que determinan la participación en los recursos del Estado o el contenido necesario y la estructura fundamental de los presupuestos.

b) Que, por el contrario, no tienen tal carácter básico las normas que establecen la cuantificación y la gestión de los tributos o las que fijan aspectos no fundamentales del presupuesto y su tramitación.

Centrándonos en los recursos tributarios –según añade el mismo autor–, puede sostenerse que la enumeración de recursos efectuada por la LHL es una norma básica. Si ello es así, una comunidad autónoma no podría, a través de su normativa de desarrollo, introducir nuevos ingresos sobre el catálogo previsto en aquella (por ejemplo, no se podría prever, como recurso de las entidades locales, el producto de los tributos cedidos por la comunidad autónoma). Sin embargo, el catálogo de recursos no viene impuesto directamente por la Constitución española, ya que el artículo 142 contiene una enumeración abierta. Por tanto, es el Estado, en uso de la competencia exclusiva que le corresponde sobre las bases del régimen

jurídico, el que establece estas limitaciones. Esto significa, a su vez, que una ley de reforma de las haciendas locales puede ampliar sus fuentes de ingresos.

El mismo autor se pregunta si tiene cabida, dentro de este catálogo, la cesión de tributos autonómicos a las entidades locales, por ejemplo, estableciendo impuestos sobre la publicidad, las grandes superficies o la estancia en establecimientos hoteleros.

Si la recaudación que recibe cada municipio por cada uno de estos tributos se calcula en función del punto de conexión que se fije, es decir, de una vinculación del hecho imponible con cada término municipal, la respuesta debe ser negativa, pues la comunidad autónoma estaría creando un nuevo recurso, el del tributo autonómico cedido, no contemplado en la norma básica.

Pero también es posible que la comunidad autónoma cree tributos propios y que con el producto obtenido dote un fondo, objeto de reparto entre los municipios de su ámbito territorial. De esta manera, nos encontraríamos ante una mera participación en los ingresos de la comunidad autónoma, expresamente contemplada por el artículo 2.1 de la LHL, aunque este modelo adolecería de un grave defecto: la falta de corresponsabilidad fiscal de los municipios frente a los ciudadanos.

Tal falta de corresponsabilidad podría corregirse mediante recargos sobre tales tributos autonómicos. Este recargo está expresamente contemplado en el artículo 2 de la LHL y es objeto de desarrollo por el artículo 38.2, que dispone que: “Fuera de los supuestos expresamente previstos en la presente Ley, las entidades locales podrán establecer recargos sobre los impuestos propios de la respectiva comunidad autónoma y de otras entidades locales en los casos expresamente previstos en las leyes de la comunidad autónoma.”

En definitiva, hay que concluir que el nuevo Estatuto debe propiciar un serio análisis de las posibilidades que ofrece para establecer una política propia en materia de haciendas locales en general y de tributos locales en particular.

### 5.3. Capacidad de los gobiernos locales respecto de los tributos propios

#### 5.3.1. Autonomía y potestad de fijación de cuotas o tipos

Si el artículo 218.1 del Estatuto se refiere, como se ha visto, a la autonomía presupuestaria y de gasto de los gobiernos locales, es el artículo 218.3 el que consagra la autonomía sobre la regulación de las propias finanzas.

El precepto no sufrió modificaciones respecto de la Propuesta y no ha sido objeto de ninguna objeción sobre su constitucionalidad.



El primero de sus incisos se refiere a la capacidad, en general, de los gobiernos locales para regular sus propias haciendas o finanzas en el marco de las leyes.

El segundo inciso precisa que tal capacidad incluye la potestad de fijar la cuota o el tipo de gravamen de los tributos locales, así como los beneficios fiscales (bonificaciones y exenciones), dentro de los límites establecidos por las leyes. Se recoge así lo previsto en el artículo 9.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local: “Una parte al menos de los recursos financieros de las entidades locales debe provenir de ingresos patrimoniales y de tributos locales respecto de los que tengan la potestad de fijar la cuota o el tipo dentro de los límites de la Ley.”

Esta fijación de la cuota o el tipo, dentro de los límites legales, ya se consagró por el Tribunal Constitucional y la propia Ley de haciendas locales.

### 5.3.2. Beneficios fiscales

Pero el precepto estatutario, a diferencia de la citada Carta, se refiere igualmente a las bonificaciones y exenciones.

El añadido es interesante, porque la redacción originaria de la Ley de haciendas locales proclamó, estrictamente, el principio de reserva de ley en materia de beneficios fiscales. El legislador de 1988, conscientemente, excluyó la posibilidad de que las ordenanzas introdujeran cualquier tipo de beneficios fiscales, como resulta del examen de los debates parlamentarios, al rechazarse las enmiendas propuestas en tal sentido. Por tanto, con tal redacción sólo eran aplicables los beneficios fiscales previstos en la propia Ley, sin que puedan reconocerse otros que los expresamente previstos en las normas con rango de ley o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales (artículo 9.1).

La reforma de la LHL por la Ley 50/1998 incidió en esta cuestión de la reserva legal en materia de beneficios fiscales. Además de los beneficios fiscales expresamente previstos en normas con rango de ley o derivados de tratados internacionales, se estableció que también podrán reconocerse aquellos que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la Ley.

El único fin del precepto, por tanto, es prever que además de los beneficios fiscales directamente aplicables en los tributos locales por prescripción legal, las entidades locales podrán aplicar los que tengan establecidos en sus ordenanzas fiscales cuando la ley así lo prevea. Con la nueva redacción de la Ley se rectifica el criterio adoptado en la tramitación parlamentaria de la LHL, al permitirse a la Ordenanza fiscal una colaboración en la definición normativa de los beneficios fiscales.

Pero se exige que se trate de supuestos “expresamente” previstos por la Ley, con lo que aquella colaboración queda seriamente limitada. En concreto, y como consecuencia de la misma Ley 50/1998, se estableció tal posibilidad: en el IAE, en materia de inicio de actividades; en el impuesto sobre vehículos, en relación con la política ambiental y la antigüedad de los vehículos; en el ICIO, mediante la bonificación para las declaradas de especial interés o utilidad municipal; en el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, en sucesiones *mortis causa* entre parientes próximos.

La Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la LHL, declaró el propósito de: “incrementar la autonomía municipal en el ámbito de los tributos locales, de manera que los ayuntamientos dispongan de una mayor capacidad y margen de decisión, dentro de los límites legalmente definidos, en materias como la aplicación de los tipos impositivos o de los incentivos fiscales.” Se introdujeron numerosas bonificaciones potestativas:

–En el IBI: viviendas de protección oficial, una vez transcurridos los tres primeros períodos impositivos; asentamientos de población de especial protección; diferencia de cuota; bienes inmuebles de características especiales, y familias numerosas.

–En el IAE: inicio de actividad empresarial; creación de empleo; fomento de ahorro de energía, y en relación con los rendimientos.

–En el impuesto sobre vehículos: vehículos poco contaminantes.

–En el ICIO: uso de la energía solar; planes de fomento de la inversión privada en infraestructuras; viviendas de protección oficial, y condiciones de acceso y habitabilidad de los discapacitados.

La incidencia del Estatuto en esta materia ha de suponer la exclusión de criterios legales como los sostenidos en 1988 de no permitir a los entes locales la aplicación de ningún beneficio con carácter potestativo. Sin embargo, se habrán de respetar siempre los límites establecidos por las leyes.

### 5.4. Competencia de los gobiernos locales en la aplicación de los tributos

La autonomía local ha de extenderse al aspecto formal del Derecho tributario, esto es, lo que la vigente Ley general tributaria denomina “aplicación de los tributos”.

El artículo 218.4 del Estatuto (precepto igual que el correlativo de la Propuesta y no impugnado) recoge esta competencia de los gobiernos locales para gestionar, recaudar e inspeccionar sus tributos. Esta competencia se rige por las siguientes previsiones del mismo precepto:

1.<sup>a</sup>) El propio precepto contiene la salvaguardia del “marco establecido por la normativa reguladora del sistema tributario local”, que actualmente establece serias y no siempre justificadas limitaciones en materia de IBI e IAE.

2.<sup>a</sup>) Se contempla la posibilidad que los gobiernos locales deleguen sus competencias de aplicación de sus tributos en la Generalitat. Por tanto, el precepto repite lo ya previsto en el artículo 48.2 del Estatuto de 1979.

3.<sup>a</sup>) La única novedad relevante del artículo 218.4 del Estatuto es la mención que se hace a la posibilidad de que los gobiernos locales puedan participar en la Agencia Tributaria de Cataluña, regulada en el artículo 204 del propio Estatuto, cuyo apartado 5 señala que: “La Agencia Tributaria de Cataluña puede ejercer por delegación de los municipios las funciones de gestión tributaria con relación a los tributos locales.” La participación de los gobiernos locales en la Agencia Tributaria de Cataluña habrá de concretarse en la Ley del Parlament mencionada en el artículo 204.4 del Estatuto, donde se cuida de señalar que dicha Agencia dispone de plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de sus funciones.

Del nuevo Estatuto desaparece la norma contenida en el segundo párrafo del artículo 48.2 del Estatuto de 1979 (“Mediante una ley del Estado será establecido el sistema de colaboración de los entes locales, de la Generalitat y del Estado para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de los tributos que se determinaran”), de lo que resulta que la Generalitat podrá dictar su propia normativa rectora de la colaboración que tenga en la gestión de los tributos locales.

### 5.5. Tutela financiera

El último apartado del artículo 218 del Estatuto (apartado 5) dispone que corresponde a la Generalitat el ejercicio de la tutela financiera sobre los gobiernos locales, respetando la autonomía que les reconoce la Constitución.

El precepto fue modificado respecto de la Propuesta, eliminando de ésta el término “exclusivo” que se predicaba de tal ejercicio. No obstante, ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional.

En el artículo 48.1 del Estatuto de 1979 ya se hacía mención a esta competencia: “Corresponde a la Generalitat la tutela financiera sobre los entes locales respetando la autonomía que les reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el artículo 9.8 de este Estatuto.”

No se aprecia diferencia significativa alguna entre uno y otro precepto estatutario. Según explica Pagès

Galtés, con el texto de la Propuesta la Generalitat, podría, desde luego, continuar ejerciendo como hasta ahora la función fiscalizadora sobre los entes locales y colaborar en la instrucción de los procedimientos de responsabilidad contable, pero se planteaba la duda de si, además, podría resolver estos procedimientos íntegramente, de tal manera que el Tribunal de Cuentas únicamente intervendría a posteriori como supremo órgano fiscalizador. Al desaparecer de tal Propuesta el término “exclusivo”, existen argumentos para entender que persiste el criterio en contra sostenido por la STC 187/1988, de 17 de octubre.

Por tanto, el nuevo Estatuto no añade nada nuevo en materia de tutela financiera sobre los entes locales.

Sin embargo, el suplico del recurso de inconstitucionalidad número 8045/2006 incluye la impugnación de este artículo 218.5 del Estatuto, aunque la fundamentación de tal impugnación es común a la ya analizada del artículo 218.2, sin precisión adicional alguna. Las alegaciones del Abogado del Estado hacen notar que el artículo 218.5 expresa una manifestación competencial que ya venía recogida en la redacción del EAC de 1979, sin que nada sea posible reprochar al mismo, el cual, tras su paso por las Cortes Generales, vio alterada su redacción, para adecuarse de manera inequívoca a la jurisprudencia constitucional sobre la limitación de la tutela financiera autonómica por las competencias estatales, con la supresión del adjetivo “exclusivo”. Las alegaciones del Parlament insisten además en que se prevé una referencia expresa al límite de la autonomía local prevista en el texto constitucional, lo que comporta que la impugnación que justamente se basa en la vulneración de la autonomía local tenga carácter preventivo.

## 6. Suficiencia de recursos

### 6.1. Fondo de Cooperación Local

El artículo 142 de la CE establece como una de las fuentes de recursos de las haciendas locales la participación en los tributos de las comunidades autónomas, que están constitucionalmente obligadas a financiar a las corporaciones locales a través de una participación en sus ingresos tributarios.

Esta exigencia constitucional no se ha satisfecho totalmente por el momento. Como destacaron Rimallo y Zorzona, este incumplimiento constituye un supuesto de inconstitucionalidad por omisión cuando el sistema de financiación de las comunidades autónomas diseñaba una hacienda de las mismas fundamentalmente de transferencia.

En todo caso, la Constitución no precisa la forma de tal participación en los tributos autonómicos, debien-

do hacerse en la correspondiente ley autonómica. Ésta es la materia que regula el artículo 219.1 del Estatuto (no modificado respecto de la Propuesta ni impugnado ante el Tribunal Constitucional):

“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.

“Adicionalmente, la Generalitat puede establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.”

Con el precepto estatutario se da cumplimiento al artículo 142 de la Constitución (según referencias doctrinales sólo lo han hecho ocho comunidades autónomas) y se exige la continuidad en Cataluña de la participación de los gobiernos locales en los tributos autonómicos, que antes se regulaba exclusivamente en la Ley municipal y de régimen local (artículos 195 y siguientes del Texto refundido de 28 de abril de 2003).

Además, el precepto estatutario fija las pautas que habrá de seguir la Ley del Parlament: 1.<sup>a</sup>) El Fondo de Cooperación Local será de carácter “incondicionado”, esto es, no afectado a finalidades específicas, sin perjuicio de la previsión adicional del párrafo segundo sobre la posibilidad de establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas; 2.<sup>a</sup>) El Fondo se dotará de “todos” los ingresos tributarios de la Generalitat, aunque el mismo artículo 219, en su apartado 4, al regular los criterios rectores de la distribución de las participaciones genéricas, tan sólo alude a los impuestos.

## 6.2. Participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas del Estado

### 6.2.1. Propuesta y Estatuto

El artículo 219.2 del Estatuto hace referencia a los ingresos de los gobiernos locales en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales.

Se dispone, en primer lugar, que tales ingresos son percibidos por medio de la Generalitat, lo cual no es sino mera reiteración de lo ya previsto en el artículo 48.2 del Estatuto de 1979.

Y, en segundo lugar, se regula la distribución de tales ingresos: se deben distribuir de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de haciendas locales de Cataluña, cuya aprobación requerirá una mayoría de tres quintos, y respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia. En el caso de las subvenciones incondicionadas, estos criterios deberán permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la sin-

gularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 del propio Estatuto.

El precepto final presenta notables diferencias con el correlativo de la Propuesta y ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional.

El citado artículo 48.2 del Estatuto de 1979 se limitó a señalar que la distribución se haría “de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las referidas participaciones”, sin precisarse si tales criterios habrían de ser establecidos por la propia Generalitat o por el Estado. El legislador estatal procedió a regular la totalidad de la materia, lo fue aceptado por la STC 331/1993, de 12 de noviembre, que sostuvo que tales criterios legales deben ser establecidos por las Cortes Generales, y no por el Parlamento autonómico.

El nuevo Estatuto trata de superar esa situación. En la Propuesta del mismo, la referencia era a “los principios, los objetivos o estándares mínimos que fije el Estado en las normas con rango de ley a que hace referencia el artículo 111, que, en todo caso, han de respetar los márgenes adecuados para que el Parlamento pueda incidir efectivamente en la distribución de estos recursos”.

Se trataba, por tanto, de garantizar un margen de maniobra suficiente para que la Generalitat pudiera realizar una política propia y de que las bases estatales habrían de aprobarse mediante una norma con rango legal, con exclusión de las normas reglamentarias. La mención al artículo 111 indicaba que se trataría de una competencia compartida.

La enmienda número 19 del Congreso de los Diputados señaló que no se puede aceptar lo que disponía el artículo 223.2 de la Propuesta, ya que la participación de las entidades locales en los ingresos del Estado debe ser la que se determine de acuerdo con la Ley estatal de haciendas Locales. La enmienda, no obstante, se mostraba abierta a una posible redacción alternativa en la Ponencia.

El texto del artículo 219.2 del Estatuto mantiene la regla de que el establecimiento de los criterios de distribución en ingresos estatales y subvenciones incondicionadas estatales a favor de los entes locales compete a la Generalitat en el marco de las bases que dicte el legislador estatal. Pero tal texto presenta importantes diferencias con la Propuesta:

1.<sup>a</sup>) Se introduce una polémica y perturbada referencia a que la aprobación de la Ley de haciendas locales de Cataluña requerirá una mayoría de tres quintos. Nos referimos a ello posteriormente, al comentar el artículo 220 del Estatuto.

2.<sup>a</sup>) Según el Estatuto, la Ley catalana habrá de respetar los criterios establecidos en la legislación del Estado en la materia. En la Propuesta la referencia era a los “principios, objetivos o estándares mínimos”. Ahora, es sólo a los “criterios”.

3.<sup>a</sup>) El Estatuto menciona la “legislación” del Estado, mientras que la Propuesta hablaba de “normas con rango de ley”. Pagès Galtés entiende que se excluye la participación del reglamento estatal, lo que, desde mi punto de vista, no está tan claro, dada la doctrina constitucional sobre la colaboración del Reglamento como complemento de la norma de rango de ley.

4.<sup>a</sup>) En el Estatuto desaparece la referencia al artículo 111 del mismo, pero ello no puede significar que se altere el carácter de competencia compartida que es cabalmente la que se produce cuando la Generalitat legisla en el marco de las bases establecido por el Estado.

5.<sup>a</sup>) En la Propuesta, el respeto a los márgenes adecuados para que el Parlament pudiera incidir efectivamente en la distribución se refería a ambos recursos, esto es, participaciones en tributos del Estado y subvenciones incondicionadas estatales. Tal referencia desaparece en el Estatuto para tales participaciones y sólo para el caso de las subvenciones incondicionadas se dispone que los criterios “deberán permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto”.

Por tanto, desaparece el carácter “efectivo” de la incidencia y ésta sólo lo es para atender a la singularidad del sistema institucional. Con ello, la polémica está servida, al propiciar interpretaciones según las cuales la atención a la singularidad del sistema institucional catalán sólo cabe respecto de las subvenciones y no respecto de las participaciones en tributos, lo cual carece de cualquier justificación.

## 6.2.2. Impugnación constitucional

### 6.2.2.1. Alegaciones del recurso

En el recurso de inconstitucionalidad número 8045/2006 se impugna este artículo 219.2 del Estatuto.

La impugnación es común a la del artículo 219.4. Ambos preceptos se estima que quiebran la autonomía municipal y contradicen la competencia exclusiva del Estado en materia de hacienda general y de bases del régimen jurídico de la Administración, pues para el recurso:

a) Se infringe el artículo 140 de la CE, que consagra la autonomía municipal: una tercera administración territorial a través de su Gobierno y Parlamento, dispone el destino de fondos que no le son propios y que van destinados a entidades que tiene una autonomía garantizada por la Constitución. De la jurisprudencia constitucional resulta que no es posible entender cómo se puede implementar una auténtica autonomía municipal y que sea una tercera entidad, que ni paga ni tiene derecho a recibir, la que percibe

los fondos y decide a través de su Parlamento la distribución de mismos. El que se diga que la distribución se hará “respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia” es una manifestación más de la técnica legislativa criticada, en la que, con estas alusiones generales al marco jurídico aplicable, verdadera “cláusula de estilo” de todo el Estatuto, se pretende cumplir formalmente los requerimientos legales pero vaciando de hecho la competencia estatal que es ocupada por la comunidad autónoma.

b) Se infringen los artículos 149.1.14 y 149.1.18 de la CE en materia de hacienda general y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas: la financiación legalmente prevista es consecuencia de un modelo financiero global fijado por una ley estatal que afecta a todos los municipios y provincias de España que ahora en virtud de un artículo del Estatuto de Cataluña puede ser alterado por una ley de haciendas locales catalana. El intento ahora a través de una ley de haciendas locales de la Comunidad Autónoma de Cataluña, de alterar esta manifestación de la autonomía municipal para que sea otra administración territorial la que decida el reparto de fondos estatales, es una manifestación más, como tantas que se han puesto de relieve en este recurso, del intento sistemáticamente seguido de ocupar competencias de otras administraciones.

c) En cuanto a las subvenciones incondicionadas: se considera inconstitucional el artículo 5 del Estatuto, respecto de los supuestos derechos históricos en los que se fundamenta el autogobierno de Cataluña. En todo caso debe reiterarse que, de ningún modo, dicha regulación de los derechos históricos puede ser por sí misma título competencial suficiente para asumir la distribución de subvenciones destinadas a las corporaciones locales.

### 6.2.2.2. Alegaciones del Parlament de Cataluña

Según las alegaciones del Parlament de Cataluña al recurso, de acuerdo con el artículo 219.2, la distribución de los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales se realizará, en todo caso “respetando los criterios que fije la legislación del Estado en esta materia”:

a) El tenor literal de este artículo no permite entender ni que se vulnere la autonomía local ni las competencias del Estado. Los recurrentes tienen una concepción antiautonómica en materia de gobiernos locales: no admiten la tutela financiera de los mismos (por las comunidades autónomas) ni que las leyes del Parlament de Cataluña (que son leyes del mismo rango y con la misma fuerza que las leyes estatales) puedan regular ningún aspecto de la vida local, aun-

que el Tribunal Constitucional ha reconocido en distintos pronunciamientos la competencia de las comunidades autónomas sobre los entes locales.

b) En relación con el artículo 219.4, la jurisprudencia constitucional avala totalmente la constitucionalidad de dicho artículo, es decir, la previsión expresa de algunos de los criterios para la distribución de los recursos previstos en el artículo 219.2 y 3. Lo que establece el precepto deriva necesariamente de lo que dispone el artículo 142 de la CE, en el sentido de que las haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el ejercicio de las funciones que la Ley atribuya a las corporaciones respectivas, y que se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas.

c) Si se tiene en cuenta que lo que debe nutrir las haciendas locales son los tributos propios y la participación en los del Estado y de las comunidades autónomas, y que en todo caso lo que debe garantizarse es la suficiencia, es lógico que para establecer los criterios de participación en los ingresos estatales o autonómicos se deba tener en cuenta la capacidad fiscal de cada corporación local.

#### 6.2.2.3. Alegaciones del Abogado del Estado

El Abogado del Estado expone la doctrina constitucional sobre esta cuestión y señala que la mera literalidad del apartado impugnado resulta nuevamente suficiente para rebatir lo manifestado de contrario, desprendiéndose de la doctrina constitucional transcrita su plena conformidad con el orden constitucional de competencias:

a) La redacción del texto estatutario habla de una distribución de esos concretos ingresos de los gobiernos locales a efectuar por la Generalitat, pero “respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia”, limitándose pues la comunidad autónoma a actuar “como canal o cauce de distribución de estos ingresos”.

b) La modificación que sufrió el artículo 111 influyó en el cambio de redacción del apartado 2 del artículo 219, que introduce una considerable ampliación de los criterios estatales que deben ser respetados en la distribución de los recursos por la Generalitat: cualesquiera de los “establecidos por la legislación del Estado en la materia”. Por ello, no resulta admisible tachar la actuación de la Generalitat prevista en el artículo 219.2 de irrespetuosa con la autonomía municipal por disponer, como dice la demanda, “el destino de fondos que no le son propios y que van destinados a entidades que tienen (sic) una autonomía garantizada por la Constitución”, no existe esa disposición plena por la Generalitat de los ingresos de los gobiernos locales, aquélla se limita a percibirlos y a

efectuar una distribución entre los entes locales de su territorio respetando los criterios de distribución fijados por el Estado en el ejercicio de una competencia que constitucionalmente le corresponde.

c) En todo caso, no basta para razonar la inconstitucionalidad de un precepto, limitarse a criticar la técnica legislativa empleada, tachando de verdadera “cláusula de estilo” o de mero cumplimiento formal las expresiones que en el mismo se incluyen y que persiguen, como ocurre en este supuesto, que la asunción de la concreta competencia estatutaria tenga lugar dentro del marco constitucional.

d) La demanda dirige también su impugnación contra el apartado 4 del artículo 219 –y así lo relaciona en el suplico de este recurso de inconstitucionalidad–, pero no aporta, sin embargo, argumento alguno para fundamentarla. El apartado de que se trata se limita a marcar dos pautas –la atención a la capacidad fiscal y a las necesidades de gasto de los gobiernos locales y la garantía de su suficiencia financiera– que la Generalitat deberá atender a la hora de distribuir los ingresos de los gobiernos locales, tanto los que consistan en subvenciones incondicionadas como en participaciones en tributos, ya estatales o ya autonómicos; la observancia de tales pautas no sólo se predica por la misma LOFCA (artículo 2.2), sino que además debe estimarse que forma parte de la tutela financiera que a la Comunidad Autónoma de Cataluña reconoce hoy el artículo 218.5 del Estatuto y que persigue repartir tales ingresos atendiendo a las peculiaridades específicas de los entes locales de su territorio.

e) Este apartado 4 impugnado contribuye sin duda a velar por el equilibrio territorial de la comunidad autónoma catalana y por la realización interna del principio de solidaridad, así como por el efectivo cumplimiento del principio de suficiencia de recursos de las haciendas locales. En todo caso, la plena conformidad de este artículo 219.4 del EAC de 2006 con el orden constitucional de competencias resulta de lo señalado por este Tribunal en el FJ 3.B) de la STC 331/1993 con ocasión de enjuiciar la constitucionalidad del Fondo de Cooperación Local creado por la comunidad autónoma catalana y que hoy recoge el artículo 219.1 del EAC de 2006.

f) En contra de lo que afirma la demanda, no todo el contenido del TRLHL tiene carácter básico. Ya quedó expuesta la delimitación de competencias estatales que la STC 233/1999 llevó a cabo al enjuiciar la constitucionalidad del artículo 1.1 de la LHL, en el que se invocaban los títulos competenciales a cuyo amparo se dictó la Ley, afirmando precisamente en cuanto a los preceptos aquí impugnados que se trataba de un supuesto en que ha de prevalecer la competencia estatal de “hacienda general” (artículo

149.1.14 de la CE), porque la regulación de los tributos propios y de las participaciones de las entidades locales en los tributos del Estado tiene por objeto la coordinación entre las haciendas estatal y local, y la efectiva salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales, garantizada por el artículo 142 de la Constitución, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocida en los artículos 137, 140 y 141 de nuestra carta magna.

g) Nada puede objetarse al hecho de que el Parlamento catalán trate de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña al llevar a cabo la distribución de los recursos tributarios, la pretensión que aquí se recoge y por la que se trata de conseguir que los criterios de distribución de los ingresos locales sean fijados por el Estado con cierto grado de flexibilidad en orden a permitir al Parlamento catalán esa incidencia en la distribución de tales recursos tiene mero carácter orientador.

h) Interesa finalmente destacar cómo la actual redacción de este último inciso limita a las subvenciones incondicionadas y a la atención a la singularidad del sistema institucional de Cataluña la pretensión de permisividad de los criterios de distribución estatales, frente a la amplia e ineludible exigencia de respeto que venía a imponer el artículo 223.2 del Proyecto de reforma aprobado por el Parlamento catalán, cuando expresaba que “en todo caso, deben respetar los márgenes adecuados para que el Parlamento pueda incidir efectivamente en la distribución de estos recursos”.

### 6.3. Financiación de los servicios traspasados

El artículo 219.3 del Estatuto (coincidente con el 223.4 de la Propuesta y no impugnado) atiende al problema de la asunción de nuevas competencias atribuidas por las leyes y el consiguiente aumento de gastos para atenderlas. A tal fin:

a) Se garantizan a los gobiernos locales los recursos suficientes para hacer frente a la prestación de los servicios cuya titularidad o gestión se les traspase o delegue.

b) Toda nueva atribución de competencias debe ir acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente, de modo que se tenga en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios traspasados.

c) El cumplimiento de este principio es una condición necesaria para que entre en vigor la transferencia o delegación de la competencia.

d) A tal efecto, pueden establecerse diversas formas de financiación, incluida la participación en los recursos de la hacienda de la Generalitat o, si procede, del Estado.

De esta forma, se subordina la entrada en vigor de la transferencia o delegación de cualquier competencia a su acompañamiento de la asignación de los recursos necesarios para su correcta financiación, que habrá de tener en cuenta el coste total y efectivo de los servicios que se traspasen. No se concretan las formas de financiación, que pueden ser diversas.

En el mismo sentido, el artículo 84.4 del Estatuto dispone, con carácter más general, que la Generalitat debe determinar y fijar los mecanismos para la financiación de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales.

### 6.4. Distribución de subvenciones incondicionadas y de participaciones genéricas en impuestos

El artículo 219.4 del Estatuto (coincidente con el artículo 223.6 de la Propuesta y que ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional conjuntamente con el artículo 219.2, en los términos ya examinados) establece tres factores que han de tenerse en cuenta en la distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos (ya sean estatales o autonómicos):

a) La capacidad fiscal de los gobiernos locales: se trata, pues, de ponderar el potencial de recaudación de los tributos locales propios. A este tema se refiere actualmente el artículo 124 del Texto refundido de la LHL, que menciona el “esfuerzo fiscal medio” y el “inverso de la capacidad tributaria” según la respectiva Ley de presupuestos, la cual incluye al efecto unas fórmulas de difícil inteligencia para los no iniciados.

b) Sus necesidades de gasto: serán los atinentes a las competencias y servicios que hayan de desarrollar los gobiernos locales.

c) Han de garantizar, en todo caso, su suficiencia: no cabe poner en peligro la viabilidad económica de cualquier gobierno local.

### 6.5. Exclusión de minoración

El artículo 219.5 del Estatuto (coincidente con el artículo 223.7 de la Propuesta y no impugnado) excluye cualquier minoración de ingresos respecto del ejercicio anterior a la entrada en vigor del Estatuto. Los artículos 120.2 y 124.2 del Texto refundido de la LHL contienen unas cláusulas de salvaguardia análogas en relación con los ingresos percibidos por el anterior sistema.

Habrà de estarse, pues, a los recursos obtenidos en 2005, pues, como señala el artículo 219.5 del Estatuto, la distribución de los recursos entre los gobiernos locales no puede comportar en ningún caso una minoración de los recursos obtenidos por cada uno de éstos, según los criterios utilizados en el ejercicio anterior a

la entrada en vigor de los preceptos del presente Estatuto.

### 6.6. Novedades de la Propuesta suprimidas

La Propuesta de Estatuto contenía, en los apartados 3 y 5 del artículo 223, referido a la suficiencia de recursos, dos novedades del siguiente tenor:

a) Las modificaciones del marco normativo que disminuyan los ingresos tributarios locales deben prever la compensación de esta disminución.

b) 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 cuanto a los gastos impropios correspondientes al Estado, estos mecanismos deben acordarse en el marco establecido por el artículo 214.2 (referido a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat).

La enmienda número 19 del Congreso de los Diputados propuso la eliminación de ambas novedades. Se entendió que, en materia de financiación local, debían eliminar las referencias a gastos de los gobiernos locales denominados “gastos impropios” (214.2 *in fine*), así como los que son enunciados como “gastos que responden a necesidades sociales consolidadas y no atendidas por otras administraciones” (223.5), por tratarse de conceptos que no existen en la normativa reguladora de las competencias de las entidades locales (Ley reguladora de bases del régimen local).

En esta línea, entendió la misma enmienda que no debe ser el Estatuto el que establezca la compensación de la disminución de ingresos tributarios en las entidades locales como consecuencia de modificaciones en su normativa tributaria, ya que éstas las realiza el Estado y no la comunidad autónoma; y por ello se propuso suprimir el apartado 3 del artículo 223.

Eliminadas tales referencias, habrá de seguir estando a lo previsto en el artículo 9.2 del Texto refundido de la LHL y sus limitaciones (compensación sólo respecto de beneficios fiscales y que la ley que los establezca no la excluya); y lo que, en su caso, se establezca respecto de necesidades sociales consolidadas y gastos impropios del Estado.

Por otra parte, también es de reseñar que el artículo 160 del Estatuto no menciona la competencia prevista en la Propuesta según la cual se incluía, dentro de la competencia exclusiva en materia de régimen local, “el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas locales”, con la consiguiente posibilidad de que la Generalitat regulase el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales.

## 7. Ley catalana de haciendas locales

### 7.1. Ley propia de haciendas locales

El artículo 220.1 del Estatuto obliga al Parlament de Catalunya a aprobar su propia Ley de haciendas locales. El objeto de tal Ley habrá de ser desarrollar los principios y disposiciones establecidos por el capítulo que regula las haciendas de los gobiernos locales.

El precepto es igual al correlativo de la Propuesta y no ha sido impugnado ante el Tribunal Constitucional, sin perjuicio de las impugnaciones ya reseñadas de algunos de los preceptos de tal capítulo, que, obviamente, inciden en el contenido de esta Ley catalana de haciendas locales.

Por tanto, habrá de estarse al texto final de los artículos 218.2 y 219.2, que hemos analizado en sus lugares respectivos y a la decisión final del Tribunal Constitucional.

### 7.2. Mayoría parlamentaria cualificada

Al comentar el artículo 219.2, hemos mencionado el inciso introducido en la tramitación parlamentaria estatal según el cual la aprobación de la Ley de haciendas locales de Catalunya requerirá una mayoría de tres quintos (esto es, el sesenta por ciento).

Aunque, dada la errática ubicación sistemática de esta exigencia, pudiera sostenerse que la misma sólo es de aplicación a los preceptos que se ocupen de la materia regulada en tal artículo 219.1 (criterios de distribución de los ingresos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas), la literalidad del precepto conduce a sostener que todos los preceptos de la Ley de haciendas locales de Catalunya requieren para su aprobación y modificación esta mayoría cualificada.

Para Pagès Galtés, resultaría estrambótico que un mismo cuerpo normativo, como es la Ley de haciendas locales de Catalunya, reclame para su aprobación distintas mayorías en atención a la materia de que se ocupasen sus distintos preceptos. Debe señalarse, no obstante, que es pacífico que los preceptos no orgánicos contenidos en leyes orgánicas pueden modificarse por leyes ordinarias, sin mayoría cualificada, por lo que no resultaría disparatado leer el artículo 219.2 en el sentido de que la aprobación requerirá en este aspecto (el que regula tal precepto) una mayoría de tres quintos.

Ya se refiera esta mayoría cualificada sólo a los aspectos regulados en el artículo 219.2 o ya a todos los preceptos de la Ley de haciendas locales prevista en el artículo 220.1, su exigencia resulta incoherente con el resto del Estatuto, aparte de ser criticable, pues para la aprobación de las bases sobre las

haciendas locales dictadas por el Estado, será suficiente una mayoría simple, y para el desarrollo de estas bases por el Parlamento catalán se requerirá, no ya una mayoría absoluta, sino una mayoría de tres quintos.

En efecto, a salvo lo previsto para la Ley electoral (artículo 35.2) y para la iniciativa de reforma estatutaria [artículos 222.1.c) y 223.1.b)], en las que el Estatuto establece una mayoría de dos terceras partes de los diputados del Parlament (el 66,66%), a continuación habría que colocar a la Ley de haciendas locales, con la citada mayoría cualificada de tres quintos (el sesenta por ciento), por encima de las leyes de desarrollo básico del Estatuto que, según el artículo 62.2, requieren el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlament en una votación final sobre el conjunto del texto.

Con todo, con la mayoría cualificada que se requiere para su aprobación, la Ley de haciendas locales de Cataluña queda resaltada en cuanto a su importancia, obligando a un consenso parlamentario reforzado.

### 7.3. Respeto a la autonomía local y audiencia del Consejo de Gobiernos Locales

El artículo 220.2 del Estatuto (no modificado respecto de la Propuesta ni impugnado) comienza reiterando una vez más que las facultades en materia de haciendas locales que el Estatuto atribuye a la Generalitat deben ejercerse con respeto a la autonomía local. Es una reiteración redundante con otros preceptos, que parece querer desmentir cualquier suposición de que el Estatuto no lo hace.

Además, el precepto obliga a la previa audiencia del Consejo de Gobiernos Locales establecido en el artículo 85, fórmula jurídica que sustituye a la inicial (Propuesta conjunta de los grupos parlamentarios catalanes, de 8 de julio de 2005) previsión de “búsqueda del consenso de los gobiernos locales”, carente de entidad jurídica.

De acuerdo con dicho artículo 85, el Consejo de Gobiernos Locales es el órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat. Y debe ser oído en la tramitación de las iniciativas legislativas que afecten de forma específica a las administraciones locales, así como en la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico. Va mucho más allá que la anterior Comisión de Gobierno Local, regulada en los artículos 192 y siguientes del Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, que no es un “órgano de representación”, sino, simplemente, un “órgano permanente de colaboración entre la Administración de la Generalitat y las administraciones locales”.

Como la Ley de haciendas locales afecta obviamente a la administración local (aquí, el texto estatutario es incoherente en su terminología), la audiencia contemplada en el artículo 220.2 es una previsión redundante. El informe a emitir por este Consejo es preceptivo y previo, pero no vinculante.

En todo caso, habrá de ser una ley del Parlamento la que regule la composición, la organización y las funciones del Consejo de Gobiernos Locales, según el inciso final del mismo artículo 85 del Estatuto.

Según destaca Jiménez Asensio, este Consejo plantea muchas incógnitas, tanto por lo que se refiere a su composición como a sus atribuciones: en lo que afecta a su composición, no se entiende por qué se sitúan en posición de paridad a los municipios y veguerías; y en lo relativo a sus funciones, este Consejo “debe ser oído”, lo cual es una intervención muy tibia para salvaguardar la autonomía local. Se instaura una participación débil o blanda de (algunos de) los gobiernos locales en la toma de decisiones a nivel autonómico.

El mismo autor señala que las funciones de este Consejo no deben ni pueden interferir la posición singular que tiene el Ayuntamiento de Barcelona reconocida en el artículo 89 del Estatuto, tanto por lo que corresponde a la iniciativa de propuesta de ese régimen especial como en las iniciativas parlamentarias que puedan afectarle y que dota al municipio de Barcelona de un sistema de relaciones bilateral con la Generalitat en lo que afecta a su propio régimen especial.

En todo caso, con la audiencia del Consejo de Gobiernos Locales previsto en el artículo 220.2 del Estatuto se da una respuesta concreta a un problema no resuelto en la normativa estatal, el de la intervención de las representaciones locales en la elaboración de las leyes que les afectan, y que no viene formalizada en ley alguna y responde más bien a una tradición en la regulación de las haciendas locales. Sierra Tomás dedica una veintena de páginas de su monografía a relatar en detalle lo que llama “proceso negociador” de la mismísima LHL, mencionando incluso las limitaciones que los pactos alcanzados con la Federación de Municipios y Provincias suponían en la práctica a la soberanía parlamentaria. En 1999, tuve ocasión de analizar los problemas que se advirtieron en la tramitación parlamentaria de la modificación de la LHL por la Ley 50/1998 sobre la existencia o no de pactos con tal Federación.

### 8. El Catastro

El precepto que cierra el capítulo del Estatuto sobre las haciendas locales, el artículo 221, hace referencia



al Catastro. El precepto fue sustancialmente modificado respecto de la Propuesta y no ha sido impugnado.

La Propuesta señalaba 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 que establece la Constitución. Para gestionarlo, la Generalitat puede suscribir convenios con los gobiernos locales.

Con ello se pretendía superar la doctrina contenida en la STC 233/1999, según la cual, al tratarse el Catastro de una institución común e indispensable para la gestión de algunos de los impuestos estatales más relevantes, su organización es una competencia que ha de incardinarse en la hacienda general del artículo 149.1.14 de la Constitución, correspondiendo, por tanto, de manera exclusiva al Estado.

En la enmienda número 19 del Congreso de los Diputados, se propuso modificar la redacción de la Propuesta para que, en la gestión del Catastro, se puedan establecer “cauces de colaboración”.

En suma, en el artículo 221 del Estatuto, han desaparecido las facultades de gestión y de ordenación del Catastro que se pretendía fueran reconocidas a la Generalitat. El texto se limita a mencionar el establecimiento de cauces de colaboración y formas de gestión consorciada, de forma que se especifican para Cataluña las previsiones del artículo 4 del Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, si bien en el Estatuto tales previsiones no son simples posibilidades, sino imposiciones estatutarias. En consecuencia, como dispone dicho artículo 221 del Estatuto:

a) La Administración General del Estado y la Generalitat establecerán los cauces de colaboración necesarios para asegurar la participación de la Generalitat en las decisiones y el intercambio de información que sean precisos para el ejercicio de sus competencias.

b) 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 su parte, el artículo 210.2.h) del Estatuto establece que corresponde, entre sus funciones, a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat, “acordar los mecanismos de colaboración entre la Generalitat y la Administración General del Estado para el ejercicio de las funciones en materia catastral a que se refiere el artículo 221”.

## 9. Final

El futuro de la regulación de las haciendas locales en Cataluña debe acomodarse a las previsiones del nuevo Estatuto, que, en síntesis, establece la aprobación por el Parlament de la Ley de haciendas locales de Cataluña (artículo 220.1) en el marco de la Constitución y la normativa estatal (artículos 218.2 y 219.2).

Las consideraciones efectuadas al principio obligan a concluir que si prevalece el servicio al interés general de los poderes públicos y el principio de la lealtad institucional mutua, esa normativa estatal debe contraerse a las bases de las haciendas locales, esto es, a ser un “marco” que permita un margen significativo de actuación al legislador autonómico en la materia.

El Estatuto, precisamente, pretende que se corrija la anterior interpretación del Tribunal Constitucional que entendió ajustada a la Constitución la legislación estatal que privó a la Generalitat, en la práctica, de competencias relevantes en materia de haciendas locales. Estos pronunciamientos constitucionales no suponen que cualquier otra interpretación sea inconstitucional y, sobre todo, no impiden que el nuevo Estatuto obligue a otra interpretación constitucional derivada de la indudable consideración como “competencias compartidas” de todas las relativas a haciendas locales, correspondiendo al Estado, única y exclusivamente, el establecimiento de tal “marco” y la fijación de tales “bases”.

Más que nunca serán necesarias la consideración del servicio al interés general y de la lealtad institucional.

## Bibliografía consultada

ALONSO MAS, M<sup>a</sup>. J.: “Comentario al preámbulo”, en *Comentarios a la Ley de haciendas locales*, M. J. Domingo Zabalza (coord.), Thomson-Civitas, 2005, p. 65-93.

ARAGONÉS BELTRÁN, E.: *Anuario de hacienda local 1998*, Marcial Pons, 1998, 2 vol., 2227 p.

ARAGONÉS BELTRÁN, E.: *Novedades de hacienda local 1999*, Marcial Pons, 1999, 456 p.

ARAGONÉS BELTRÁN, E.: “Incidencia del artículo 9.1 de la Ley 5/1987, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, y otras disposiciones concordantes”, en *La autonomía de los entes locales en positivo. La Carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, F. Caamaño Domínguez (coord.), Fundación Democracia y Gobierno Local, 2003, p. 93-133.

ARAGONÉS BELTRÁN, E.: “Problemas destacados del IAE”, en *Las haciendas locales: situación actual y líneas de reforma*, M. Medina Guerrero y A. Arroyo Gil

(coord.), Fundación Democracia y Gobierno Local, 2005, p. 155-240.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.; BALLESTEROS ARRIBAS, S.: "Comentario al artículo 1", en *Comentarios a la Ley de haciendas locales*, M. J. Domingo Zabalza (coord.), Thomson-Civitas, 2005, p. 95-102.

DOMINGO SOLANS, E.: "Estudio introductorio", en *Comisión Layfield: La reforma de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1982, p. 9-45.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.: "El gobierno local en el Estatuto de autonomía de Cataluña: Primeras reflexiones", ponencia en el Seminari de Dret Local, Barcelona, 20 de octubre de 2006.

MARTÍN FERNÁNDEZ, J.: "La incidencia del nuevo modelo de financiación autonómica en las haciendas locales de Cataluña: Autonomía local y reserva de ley", *Revista Catalana de Dret Públic*, 32, 2006, p. 151-180.

MARTÍN QUERALT, J.: "La participación en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas", en *Tratado de Derecho municipal*, segunda edición, 2003, tomo II, p. 2517-2554.

PAGÈS I GALTÉS, J.: "Las haciendas locales en el nuevo Estatuto de Catalunya", *Tributos Locales*, 63, junio de 2006, p. 11-41.

RAMALLO; ZORZONA: "Autonomía y suficiencia en la financiación de las haciendas locales", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, 259, 1993, p. 511.

RUBIO DE URQUÍA, J. I.: "La 'reforma': El Gobierno invita, pagan los ayuntamientos", editorial de *Tributos Locales*, 23, noviembre de 2002, p. 7-9.

SIERRA TOMÁS, M.: *La aplicación de la Ley de haciendas locales de 1988. Aspectos jurídicos y económicos*, Marcial Pons, 1998, p. 81-98.

*Tributos Locales* (redacción): "Comentario a la Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña", *Tributos Locales*, 56, noviembre de 2005, p. 80.

VELASCO CABALLERO, F.: "Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: Límites constitucionales", en AA.VV., *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004, p. 283-350.

<p><b>Anexo</b></p> <p><b>Propuesta del Parlament / Redacción final</b></p> <p><b>Capítulo III</b></p> <p><b>Las haciendas de los gobiernos locales</b></p> <p><b>Artículo 221. Principios rectores</b> Las haciendas locales se rigen por los principios de suficiencia de recursos, equidad, autonomía y responsabilidad fiscal. La Generalidad vela por el cumplimiento de estos principios.</p> <p><b>Artículo 222. Autonomía y competencias financieras</b> 1. Los gobiernos locales tienen autonomía presupuestaria y de gasto en la aplicación de sus recursos, incluidas las participaciones que perciban a cargo de los presupuestos de otras administraciones públicas, de los cuales pueden disponer libremente en el ejercicio de sus competencias. 2. La Generalidad tiene competencia, en el marco establecido por la Constitución, en materia de financiación local. Esta competencia <i>incluye, en todo caso</i>, 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 Generalidad.</p>	<p><b>Capítulo III</b></p> <p><b>Las haciendas de los gobiernos locales</b></p> <p><b>Artículo 217. Principios rectores</b> [Igual]</p> <p><b>Artículo 218. Autonomía y competencias financieras</b> 1. [Igual]</p> <p>2. La Generalitat tiene competencia, en el marco establecido por la Constitución y <i>la normativa del Estado</i>, en materia de financiación local. Esta competencia <i>puede incluir</i> la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e <i>incluye la capacidad para fijar</i> los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat.</p>
---	---

<p>3. Los gobiernos locales tienen capacidad para regular sus propias finanzas en el marco de las leyes. Esta capacidad incluye la potestad de fijar la cuota o el tipo de los tributos locales, así como las bonificaciones y exenciones, dentro de los límites establecidos por las leyes.</p> <p>4. 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 Generalidad y de que puedan participar en la Agencia Tributaria de Cataluña.</p> <p>5. Corresponde a la Generalidad el ejercicio <i>exclusivo</i> de la tutela financiera sobre los gobiernos locales, respetando la autonomía que les reconoce la Constitución.</p> <p><b>Artículo 223. Suficiencia de recursos</b></p> <p>1. La Generalidad 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 Generalidad y debe regularse por medio de una ley del Parlamento.</p> <p>Adicionalmente, la Generalidad puede establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.</p> <p>2. Los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales son percibidos por medio de la Generalidad, que los debe distribuir de acuerdo con lo dispuesto por la ley de haciendas locales de Cataluña y <i>con los principios, objetivos o estándares mínimos que fije el Estado en las normas con rango de ley a las que se refiere el artículo 111, que, en todo caso, deben respetar los márgenes adecuados para que el Parlamento pueda incidir efectivamente en la distribución de estos recursos.</i></p> <p>3. <i>Las modificaciones del marco normativo que disminuyan los ingresos tributarios locales deben prever la compensación de esta disminución.</i></p> <p>4. Se garantizan a los gobiernos locales los recursos suficientes para hacer frente a la prestación de los servicios cuya titularidad o gestión se les traspa-se. Toda nueva atribución de competencias debe ir acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente, de modo que se tenga en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios traspasados. El cumplimiento de este principio es una condición necesaria para que entre en vigor la transferencia o delegación de la competencia. A tal efecto, pueden establecerse diversas formas de financiación, incluida la participación en los recursos de la hacienda de la Generalidad o, si procede, del Estado.</p>	<p>3. [Igual]</p> <p>4. [Igual]</p> <p>5. Corresponde a la Generalitat el ejercicio de la tutela financiera sobre los gobiernos locales, respetando la autonomía que les reconoce la Constitución.</p> <p><b>Artículo 219. Suficiencia de recursos</b></p> <p>1. [Igual]</p> <p>2. Los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales son percibidos por medio de la Generalitat, que los debe distribuir de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de haciendas locales de Cataluña, <i>cuya aprobación requerirá una mayoría de tres quintos, y respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia. En el caso de las subvenciones incondicionadas, estos criterios deberán permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto.</i></p> <p>[Suprimido]</p> <p>3. [Igual al 4 de la Propuesta]</p>
---	--

<p>5. <i>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 cuanto a los gastos impropios correspondientes al Estado, estos mecanismos deben acordarse en el marco establecido por el artículo 214.2.</i></p> <p>6. La distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos debe llevarse a cabo teniendo en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los gobiernos locales y garantizando en todo caso su suficiencia.</p> <p>7. La distribución de los recursos entre los gobiernos locales no puede 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.</p> <p><b>Artículo 224. Ley de haciendas locales</b></p> <p>1. El Parlamento debe aprobar su propia ley de haciendas locales para desarrollar los principios y disposiciones establecidos por el presente capítulo.</p> <p>2. Las facultades en materia de haciendas locales que el presente capítulo atribuye a la Generalidad deben ejercerse con respeto a la autonomía local y oído el Consejo de Gobiernos Locales, establecido por el artículo 85.</p> <p><b>Artículo 225. El Catastro</b></p> <p><i>Corresponde a la Generalidad, 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 Generalidad puede suscribir convenios con los gobiernos locales.</i></p>	<p>[Suprimido]</p> <p>4. [Igual al 6 de la Propuesta]</p> <p>5. [Igual al 7 de la Propuesta]</p> <p><b>Artículo 220. Ley de haciendas locales</b></p> <p>1. [Igual]</p> <p>2. [Igual]</p> <p><b>Artículo 221. El Catastro</b></p> <p><i>La Administración General del Estado y la Generalitat establecerán los cauces de colaboración necesarios para asegurar la participación de la Generalitat en las decisiones y el intercambio de información que sean precisos para el ejercicio de sus competencias.</i></p> <p><i>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.</i></p>
---	--