

La financiación local ante la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña

Maite Vilalta Ferrer

Profesora titular de la Universidad de Barcelona

1. Las principales características de la Hacienda local en Cataluña y su relación con la Hacienda de la Generalitat: situación actual.
 - 1.1. La potestad tributaria y la organización del territorio.
 - 1.2. El tamaño de los municipios y su marco competencial.
 - 1.3. Las principales fuentes de ingresos de los municipios.
 - 1.3.1. Los tributos.
 - 1.3.2. Las transferencias.
 - 1.3.3. Las operaciones financieras ("el endeudamiento").
 2. La Hacienda municipal y su relación con la Hacienda de la Generalitat: los cambios deseables.
 3. La reforma del Estatuto de autonomía en relación con las haciendas locales.
 4. Valoración: los aspectos positivos de la propuesta de reforma estatutaria.
- Bibliografía.

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, existen en el Estado español tres niveles de gobierno: el central, el intermedio (formado por las comunidades autónomas) y el local. Cada uno de ellos tiene asignadas unas competencias y unos recursos. Es el esquema típico de una hacienda descentralizada donde se encuentra un conjunto de aspectos (actividades, servicios, impuestos, subvenciones, etc.) que son compartidos entre los distintos gobiernos. A menudo lo que se decide en un nivel de gobierno afecta o incide en la hacienda de otro nivel. El objetivo de esta ponencia es, precisamente, analizar las relaciones existentes actualmente entre la Hacienda de la Generalitat y la Hacienda de los entes locales en Cataluña y de qué manera estas relaciones pueden cambiar en el supuesto de que prospere el texto de reforma del Estatuto aprobado por el Parlamento de Cataluña el día 30 de septiembre de 2005. La ponencia se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se describen las características fundamentales del funcionamiento del actual modelo de financiación municipal y las actuales relaciones que se establecen entre la Hacienda local catalana y la Generalitat. En segundo lugar, se exponen los cambios que, a partir de las aportaciones de la teoría del federalismo fiscal y a la luz de la experiencia de países federales que pueden ser tomados de referencia, serían deseables. En tercer lugar, se describen y discuten

las líneas básicas de la propuesta de reforma estatutaria. Y finalmente, a título de resumen, se enumeran aquellos aspectos de la propuesta de reforma del Estatuto que pueden ser valorados positivamente.

1. Las principales características de la Hacienda local en Cataluña y su relación con la Hacienda de la Generalitat: situación actual

En este apartado se destacan las principales características que determinan el actual funcionamiento de la Hacienda local.

1.1. La potestad tributaria y la organización del territorio

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

Asimismo, la Constitución reconoce a las comunidades autónomas la asunción de competencias en temas como la ordenación del territorio y las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio (artículo 148). En este sentido, el Parlamento de Cataluña aprobó en el año 1987 las leyes de ordenación territorial de Cataluña. Así pues, una ley autonómica crea, por un lado, una nueva administración local, la de los consejos comarcales, a la que se le otorga competencias y recursos, y, por otro lado, se crean nuevas entidades metropolitanas a las cuales también se les otorga funciones y recursos. Obviamente, esto lo hace el Parlamento de Cataluña dentro de los márgenes que la legislación le permite hacerlo y, por tanto, con muchas limitaciones. Tal como hemos dicho, es el nivel de Gobierno central quien tiene competencia sobre la Hacienda local. Por tanto, nos encontramos ante una posible disfunción: los gobiernos autonómicos pueden organizar su territorio de la manera que les parezca más conveniente hacerlo (creando nuevos entes, reagrupando municipios, etc.), pero no tienen realmente la llave para dotar de recursos a estos entes. De hecho, en los países federales son los gobiernos intermedios quienes tienen tanto la competencia de organizar su territorio, como la de legislar sobre la Hacienda de sus entes locales. El cuadro 1 muestra los ingresos que las diferentes administraciones locales existentes en Cataluña liquidaron en el año 2000. Los datos muestran que los municipios (los ayuntamientos) obtuvieron el 78,4% del total de recursos obtenidos por el conjunto de entes locales. Los municipios son, pues, el principal escalón de la Administración local catalana. Sin embargo, es preciso no olvidar que hay otros entes que tienen también asignadas funciones y recursos. Es bueno que el ciudadano conozca qué aporta a quién y qué es lo que recibe de cada uno. Tal como funciona actualmente, es difícil que el ciudadano pueda conocer el complicado entramado de relaciones que se dan entre ellos. Y aún más difícil saber cómo se relacionan con la Hacienda de la Generalitat y la del Estado.

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

Fuente: elaboración propia a partir del Informe 2/2001 Compte General Corporacions Locals. Sindicatura de Comptes

1.2. El tamaño de los municipios y su marco competencial

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

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

Fuente: elaboración propia a partir de INE 2001

La Ley de bases del régimen local (1985) establece, en cuanto a las competencias de los municipios, un marco que se puede resumir de la forma siguiente: a) enumera un conjunto de competencias obligatorias para los municipios; b) estas compe-

tencias difieren en función del tamaño de los municipios y son las que aparecen en la tabla 1; y c) además de estos servicios obligatorios los municipios pueden prestar otros. Así es, la Ley contempla la posibilidad de que el municipio promueva todo tipo de actividades y preste todos aquellos servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus ciudadanos y, al mismo tiempo, abre la posibilidad de que los municipios puedan realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas. En particular las relativas a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.

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

Todos los municipios

- Alumbrado público
- Cementerio
- Recogida de residuos
- Limpieza viaria
- Suministro domiciliario de agua potable
- Alcantarillado
- Acceso a los núcleos de población
- Pavimentación de las vías públicas
- Control de alimentos y bebidas

Municipios con más de 5.000 habitantes

Además de las competencias citadas anteriormente:

- Parques públicos
- Biblioteca pública
- Mercados
- Tratamiento de residuos

Municipios con más de 20.000 habitantes

Además de las competencias citadas anteriormente:

- Protección civil
- Prestación de servicios sociales
- Prevención y extinción de incendios
- Instalaciones deportivas de uso público
- Matadero

Municipios con más de 50.000 habitantes

Además de las competencias citadas anteriormente:

- Transporte urbano de viajeros
- Protección del medio ambiente

Por tanto, los municipios están obligados a prestar unos determinados servicios pero pueden prestar, voluntariamente, otros. De acuerdo con el cuadro 1, en Cataluña, aproximadamente el 82% de los municipios tienen un marco competencial obligatorio mas restringido que el resto, dado que forman parte del tramo de municipios con menos de 5.000 habitantes.

El marco competencial de los municipios lo ha establecido, pues, una ley estatal. Unas determinadas competencias suponen, obviamente, unas determinadas necesidades de gasto. Así pues, las necesidades de gasto de los municipios están determinadas por el mencionado marco competencial.

La comunidad autónoma, en nuestro caso la Generalitat, tiene poco que decir en relación con el marco competencial de los municipios. Sin embargo, en este punto es preciso tener en cuenta dos aspectos:

a) El Parlamento de Cataluña ha ido aprobando normativas que también han ido afectando el marco competencial de ciertos municipios. O sea, han creado obligaciones municipales (por ejemplo, en materia de turismo, de prevención de incendios, etc.). Y también lo ha hecho el Gobierno central (por ejemplo, con la LOGSE).

b) El Gobierno de la Generalitat podría decidir la transferencia de algunas de sus competencias a los entes locales.

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

1.3. Las principales fuentes de ingresos de los municipios

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

1.3.1. Los tributos

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

Cuadro 3. Presupuesto total de los municipios de Cataluña. Ejercicio 2003		
	Millones de euros	%
Impuestos	2,321	38.2
Tasas, precios públicos y contribuciones especiales	1,044	17.2
Ingresos patrimoniales	122	2.0
Enajenación de inversiones reales	231	3.8
Transferencias	2,000	32.9
Corrientes	1,634	26.9
Capital	366	6.0
Ingresos financieros	361	5.9
Total	8,079	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución 3496/2004.
Departament de Governació i Administracions Públiques. Generalitat de Catalunya

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

Cuadro 4. Detalle de los impuestos municipales. Total de municipios de Cataluña. Ejercicio 2003			
	Millones de euros	Euros por habitante	%
Impuesto de bienes inmuebles	1,171.0	187	50.5
Impuesto de actividades económicas	419.0	67	18.0
Impuesto de vehículos de tracción mecánica	325.0	52	14.0
Impuesto de incremento de valor de terrenos	219.0	35	9.4
Impuesto de construcción, instalación y obras	187.0	30	8.1
Total	2,321.0	371	100.0

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución 3496/2004.
Departament de Governació i Administracions Públiques. Generalitat de Catalunya

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

Es, pues, el Estado quien determina el funcionamiento de la principal vía de obtención de ingresos de nuestros municipios: los impuestos. Es la normativa estatal la que configura la Hacienda municipal. Los municipios despliegan esta normativa mediante las ordenanzas municipales. O sea, los consistorios pueden tomar decisiones como, por ejemplo, el tipo impositivo de ciertos impuestos (dentro de unos márgenes), determinadas bonificaciones, etc. Tienen también margen para decidir la cuantía de las tasas (las relativamente más importantes son las de recogida de basuras, alcantarillado y alumbrado público), o para decidir si utilizan o no las contribuciones especiales para financiar parte de sus inversiones.

El Gobierno de la Generalitat no tiene, pues, nada que decir sobre los tributos locales. La Generalitat no juega ningún papel sobre ellos. Dicho esto, cabe destacar, sin embargo, dos cosas:

a) La Generalitat podría gestionar, recaudar, liquidar e inspeccionar los tributos locales, por delegación de los municipios, tal como determina el artículo 48 del actual Estatuto de autonomía.

b) La Generalitat podría establecer y gestionar tributos sobre materias que la legislación de régimen local reserva a las corporaciones locales, en los supuestos que la mencionada legislación prevé. En este caso, se tendrían que establecer las medidas de compensación o coordinación adecuadas para que los ingresos de las corporaciones locales afectadas no se viesen reducidos (esta posibilidad está reconocida por la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas).

1.3.2. Las transferencias

El cuadro 3 muestra que las transferencias constituyen la segunda gran fuente de ingresos de los municipios catalanes (representan el 32,9% del total de ingresos). Dentro de éstas, las transferencias corrientes son relativamente las más importantes. ¿De dónde proceden estas transferencias? La respuesta la encontramos en el cuadro 5. El volumen de transferencias corrientes más importante corresponde a las procedentes del Estado. Así es, los municipios de Cataluña reciben un promedio de 225,8 euros por habitante procedentes del Estado. Casi la totalidad de esta cifra (aproximadamente el 88%) corresponde a una subvención incondicionada, es decir, el destino lo pueden decidir los mismos municipios. Esta subvención se recibe en forma de participación en los ingresos del Estado (PIE). Se trata de un volumen de ingresos que se reparte entre los municipios mediante las siguientes variables: un 75% en función de la población (ponderada con unos coeficientes correctores que aumenta, a medida que aumenta el tamaño del municipio), el 12,5% en función de la capacidad fiscal, y un 12,5% en función del esfuerzo fiscal. Cabe decir que estas variables han ido cambiando a lo largo de los años (la manera de cuantificarlas y sus ponderaciones), pero siempre ha sido la variable población la que ha tenido un peso más alto. También es preciso decir que actualmente, después de la reforma de la Ley de las haciendas locales del año 2002, el cálculo de esta subvención correspondiente a los municipios de más de 75.000 habitantes, se hace de una forma diferente, dado que estos municipios tienen asignada una participación en impuestos como el IRPF, el

IVA y los impuestos especiales (alcohol, tabaco e hidrocarburos), y en este caso la subvención recibe el nombre de Fondo Complementario.

El cuadro 5 muestra también que son las transferencias corrientes procedentes de la Generalitat las que ocupan el segundo lugar en orden de importancia cuantitativa. Concretamente, los municipios catalanes reciben una media de, aproximadamente, 25 euros por habitante procedentes de la Generalitat. Estas transferencias se reciben fundamentalmente a través de dos vías: a) a través de un fondo llamado “Fons de Cooperació Local de Catalunya”, que se reparte entre los municipios mediante unas variables de entre las que destaca la población, y b) a través de un conjunto de transferencias específicas destinadas a subvencionar una gran

Cuadro 5. Procedencia de las transferencias recibidas por los ayuntamientos de Cataluña. Ejercicio 2003			
	Millones de euros	Euros por habitante	%
Transferencias corrientes	1,634.0	260.9	100.0
Estado	1,413.8	225.8	86.5
Generalitat	157.2	25.1	9.6
Diputaciones	18.5	2.9	1.1
Consejos comarcales	3.9	0.6	0.2
Otros ayuntamientos	3.3	0.5	0.2
Mancomunidades	0.6	0.1	0.0
Organismos autónomos	0.2	0.0	0.0
Sociedades mercantiles de los ayuntamientos	0.9	0.1	0.1
Empresas privadas	7.6	1.2	0.5
Familias e instituciones sin ánimo de lucro	3.4	0.5	0.2
Otras	24.7	3.9	1.5
Transferencias de capital	366.3	58.5	100.0
Estado	18.7	3.0	5.1
Generalitat	173.6	27.7	47.4
Diputaciones	61.7	9.9	16.8
Consejos comarcales	2.8	0.4	0.8
Otros ayuntamientos	2.5	0.4	0.7
Mancomunidades	8.6	1.4	2.4
Organismos autónomos		0.0	
Sociedades mercantiles de los ayuntamientos	4.2	0.7	1.2
Empresas privadas	30.4	4.9	8.3
Familias e instituciones sin ánimo de lucro	9.3	1.5	2.6
Otras	54.5	8.7	14.9

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución 3496/2004.
Departament de Governació i Administracions Públiques. Generalitat de Catalunya

variedad de actividades y servicios locales (desde la limpieza de las playas, al fomento de actividades que faciliten la integración de inmigrantes, etcétera).

Obsérvese que los municipios también reciben transferencias corrientes procedentes de otras administraciones, pero su volumen es relativamente más pequeño. Por ejemplo, las procedentes de las diputaciones son de una media de 2,90 euros por habitante.

En cuanto a las transferencias de capital, o sea, aquellas que deben ser destinadas por parte de los municipios a financiar gastos de inversión, el cuadro 5 muestra que a diferencia de las transferencias corrientes, en este caso, la presencia del Estado es mucho más reducida (3 euros por habitante). Las cuantitativamente más importantes son las otorgadas por la Generalitat (27,70 euros por habitante) y las Diputaciones (9,90 euros por habitante). Se trata de subvenciones que se reparten a través de fondos de inversión como por ejemplo el PUOSC (“Pla Únic d’Obres i Serveis”). Por tanto, cabe destacar la importante implicación de la Generalitat y las diputaciones en la financiación de la inversión local. Es preciso mencionar también las subvenciones de capital procedentes de otras administraciones, fundamentalmente del exterior (de la Unión Europea). En este caso, los municipios de Cataluña reciben una media de 8,70 euros por habitante.

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

a) Es el Estado quien tiene una presencia más importante dentro del total de transferencias recibidas por los municipios catalanes. Reparte el 86,5% del total de transferencias corrientes que reciben nuestros municipios. Los criterios de reparto de estas transferencias están determinados por leyes estatales. De hecho, el actual Estatuto de autonomía (artículo 48) deja bien claro que los ingresos de los entes locales consistentes en participaciones en ingresos estatales (como por ejemplo la PIE), serán percibidos a través de la Generalitat, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales establecidos por las mencionadas participaciones. Esto se hace del siguiente modo: la Generalitat recibe todos los recursos que corresponden a los municipios catalanes en concepto de PIE, y los reparte de acuerdo con los criterios mencionados anteriormente. La Generalitat hace, pues, simplemente de “caja pagadora”.

b) La Generalitat y las diputaciones tienen un papel relativamente importante en cuanto a las transferencias destinadas a financiar la inversión municipal. Las concedidas por la Generalitat suponen el 47,4% del total de estas transferencias y las concedidas por las diputaciones suponen el 16,8%.

1.3.3. Las operaciones financieras (“el endeudamiento”)

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

La relación que la Generalitat tiene con esta fuente de ingresos municipal, viene determinada por el artículo 48 del actual texto estatutario, donde se establece que corresponde a la Generalitat la tutela financiera sobre los entes locales. Eso se traduce en que la Generalitat es la que autoriza las emisiones de deuda pública que

hacen los ayuntamientos. La Ley reguladora de las haciendas locales establece que los órganos competentes del Ministerio de Economía y Hacienda deben tener conocimiento de las operaciones de crédito autorizadas por las comunidades autónomas.

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

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

2. La Hacienda municipal y su relación con la Hacienda de la Generalitat: los cambios deseables

La teoría del federalismo fiscal recomienda que cuando una Hacienda se descentraliza, es conveniente que el modelo de financiación de los distintos gobiernos cumpla con un conjunto de principios. Estos principios son fundamentalmente los siguientes:

a) Suficiencia de recursos: se entiende que en una hacienda descentralizada, donde ha habido un reparto de competencias del sector público entre diferentes niveles de gobierno, cada uno de estos niveles (central, autonómico y local) debe disponer del mismo grado de cobertura de sus necesidades de gasto. O sea, los gobiernos deben tener los recursos suficientes para poder prestar aquellos servicios que les han sido asignados (debe existir equilibrio vertical).

b) Autonomía y responsabilidad: se entiende que un gobierno es autónomo desde un punto de vista fiscal si tiene capacidad para tomar decisiones sobre la cuantía de su presupuesto de gastos y sobre cómo se gasta este presupuesto; así como sobre la cuantía de su presupuesto de ingresos, y sobre cómo obtiene estos ingresos. Para que un gobierno pueda tomar este tipo de decisiones por el lado del gasto, es imprescindible que disponga de recursos incondicionados, de manera que pueda decidir libremente su destino. Difícilmente un gobierno será autónomo fiscalmente hablando si recibe todos sus ingresos a través de subvenciones específicas procedentes de otras administraciones. Y para que un gobierno pueda tomar este tipo de decisiones por el lado del ingreso es imprescindible que pueda disponer de algún o algunos tributos sobre los cuales pueda decidir cosas (subir o bajar los tipos, sacar o poner bonificaciones, gestionarlos, administrarlos, etc.). Cuando un gobierno dispone de capacidad de tomar decisiones tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto, es responsable desde un punto de vista fiscal. Poder tomar decisiones sobre cómo se ingresa y cómo se gasta, hace responsables a los gobiernos. Cuanta más capacidad tengan de participar en el diseño de los tributos que pagan sus ciudadanos, más responsables los hace a la hora de gastar los recursos que de ellos ha obtenido. La capacidad de tomar decisiones facilita el rendimiento de cuentas de un gobierno ante sus ciudadanos, que son en definitiva quienes, a través de las urnas, juzgarán su actuación en relación con cómo han gestionado los recursos que ellos le han facilitado.

c) Equidad: el cumplimiento del principio de equidad supone que los diferentes gobiernos disponen de un volumen similar de recursos para hacer frente a un mismo volumen de necesidades de gasto, haciendo el mismo esfuerzo fiscal. O sea, se cumple este principio si los gobiernos pueden prestar un nivel similar de servicios públicos, independientemente de su capacidad fiscal. Es preciso tener en cuenta que con una misma cesta de tributos no todos los gobiernos obtienen un mismo volumen de ingresos si sus ciudadanos hacen el mismo esfuerzo fiscal. Unos tendrán más que otros, simplemente porque tienen una capacidad fiscal más alta (son relativamente más ricos). El instrumento más adecuado para dar cumplimiento a este principio de equidad son las llamadas *subvenciones de nivelación*. Se trata de subvenciones incondicionadas y tienen precisamente por objetivo, conseguir que todos los gobiernos dispongan de los recursos necesarios para prestar los servicios que tienen asumidos, haciendo todos ellos el mismo esfuerzo fiscal. Para el cálculo de estas subvenciones es preciso definir bien un indicador de necesidades (cuáles son las necesidades de gasto de cada gobierno) y un indicador de capacidad fiscal (cuáles son los recursos potenciales que cada gobierno puede obtener a través de la correspondiente cesta de tributos). Tanto la teoría del federalismo fiscal como la experiencia de diferentes países federales, ofrecen diversos ejemplos sobre cómo pueden funcionar y cómo se pueden calcular estas subvenciones.

d) Coordinación: cuando distintos gobiernos comparten competencias e impuestos, es razonable pensar que debe existir una coordinación técnica e institucional de la toma de decisiones. Deben existir mecanismos que permitan el ejercicio de la lealtad institucional entre las distintas administraciones, así como instrumentos que permitan adaptar los recursos de los distintos gobiernos a los cambios que puedan surgir.

e) Transparencia: en una hacienda descentralizada el ciudadano se relaciona con distintos gobiernos a la vez. El ciudadano paga sus impuestos a varios gobiernos (a su ayuntamiento, a su comunidad autónoma y al Gobierno central) y recibe servicios y bienes públicos de todos ellos. Se trata de un complicado entramado de relaciones entre los ciudadanos y los distintos gobiernos. Por tanto, cuanto más fácil sea para el ciudadano descifrar qué recibe y qué paga a cada gobierno, más transparente será el modelo. La transparencia es imprescindible para que el ciudadano disponga de elementos para juzgar la actuación de los distintos gobiernos y, por tanto, la transparencia se convierte en un principio imprescindible para el control por parte del ciudadano de la actuación del sector público y, en definitiva, en un principio imprescindible para el buen funcionamiento de un sistema democrático.

Estos son los principios fundamentales que debería cumplir cualquier modelo de financiación subcentral. Por tanto, y aplicando esta afirmación al modelo español de financiación de los entes locales, sería deseable que éste cumpliera con los principios citados. Así es, sería deseable que el modelo de financiación municipal asegurara la suficiencia de recursos, permitiera el ejercicio de la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal, asegurara un principio de equidad entre los distintos ayuntamientos y facilitara la coordinación y la transparencia. ¿Y quién debería velar por el cumplimiento de estos principios? Actualmente es el Gobierno central quien tiene dicha responsabilidad: hemos señalado que son

leyes estatales las que configuran, por un lado, el marco competencial de los municipios y, por otro lado, son las que diseñan y regulan el modelo de financiación local. En este punto y tal como se ha mencionado anteriormente, existe una diferencia entre el caso español y los países federales. En éstos, son los gobiernos intermedios los que tienen la competencia sobre el régimen local y, por tanto, son los que disponen de los mecanismos adecuados para poder llevar a cabo dicha competencia. Así pues, sería deseable, si lo que se pretende es avanzar hacia la configuración de un modelo de carácter federal, que fuera la Generalitat la que velara por el cumplimiento de estos principios de acuerdo con la organización territorial que ella misma diseña.

A continuación se describen cuáles podrían ser los cambios deseables que deberían producirse para avanzar en este camino.

a) Suficiencia financiera de los municipios. Si correspondiera a la Generalitat velar por el cumplimiento de dicho principio, querría decir que ésta debería disponer de los instrumentos adecuados para asegurar que los municipios catalanes tuviesen los recursos necesarios para poder prestar aquel volumen de servicios públicos que han asumido, así como aquel que en un futuro pudieran asumir.

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

Tal como se ha dicho anteriormente, la Ley determina un marco competencial diferente según el tamaño de los municipios y a la vez, permite la prestación voluntaria de todo aquello que los municipios consideren que constituye una necesidad para sus ciudadanos. Esto dificulta, sin duda, la cuantificación de cuáles son los recursos suficientes para los municipios: ¿sólo aquéllos que les permiten cubrir los servicios que la Ley les fija como obligatorios, o también aquéllos que la misma Ley les permite prestar de forma voluntaria? Esta cuestión es significativa en la medida en que algunos estudios muestran que aquello que hacen de forma no obligatoria los municipios de Cataluña, supone, aproximadamente, un 30% de su presupuesto de gasto.¹

Debe entenderse que si correspondiera a la Generalitat velar por el cumplimiento del principio de suficiencia de los gobiernos locales, querría decir que si a éstos se les asignaran nuevas obligaciones y, por tanto, se les estuvieran creando nuevas necesidades de gasto, deberían recibir los recursos pertinentes. Por ejemplo, si el Parlamento de Cataluña aprueba una normativa que otorga a determinados municipios la obligación de hacer tareas destinadas a la prevención de incendios, dichos municipios deberían recibir los recursos suficientes para poder prestar este servicio. De hecho, se trata ni más ni menos que de dar cumplimiento a un principio de lealtad institucional. Si una administración legisla sobre aspectos que afectan el ámbito competencial de otra, es necesario prever los mecanismos financieros adecuados para que los servicios afectados, puedan ser prestados con el nivel de calidad adecuado.

1. Véase MAS, D.; VILALTA, M. (2004).

Este punto, el de la suficiencia de recursos, podría ser especialmente importante, si la Generalitat decidiera, algún día, transferir a los gobiernos locales competencias propias. A menudo se ha destacado el reducido peso del sector público local español en relación con el conjunto. Tal como se ha mencionado el peso del gasto local en relación con el total es, en el Estado español, de un 13%. Este mismo porcentaje es más alto en países federales que pueden ser tomados en cuenta como punto de referencia, dado que tienen también tres niveles de gobierno. Por ejemplo, en estados como Canadá este peso es de un 16%, en Estados Unidos es de un 26%, en Alemania y Austria de un 14%, en Suiza de un 22%, etc. (la media de los países federales se sitúa en un 20% si no se incluye Australia, donde el peso de los gobiernos locales es excepcionalmente reducido, y en un 17% si se incluye). Por tanto, si realmente se pretende, en un futuro, potenciar la presencia del sector público local, será preciso pensar en transferir competencias a los municipios y, obviamente, cuáles.² En este momento será necesario, para dar cumplimiento al principio de suficiencia, transferir también los recursos necesarios para la prestación de estas nuevas competencias.

Este tema, el de la posible transferencia de competencias a los municipios, está muy estrechamente ligado con otro tema ampliamente debatido: el del tamaño de nuestros municipios. La cuestión que se plantea es si los municipios tienen el tamaño adecuado para seguir prestando determinadas competencias y/o para asumir nuevas. Tal como se ha indicado anteriormente, aproximadamente el 82% de los municipios catalanes tienen menos de 5.000 habitantes (y más del 58% tienen menos de 1.000). La misma Carta Europea de la Autonomía Local advierte que éste es un tamaño excesivamente pequeño para asegurar que estos municipios puedan prestar adecuadamente determinados servicios. En este punto la Generalitat tiene un papel importante a desempeñar. Tal como se ha indicado anteriormente, corresponde a la Generalitat la ordenación del territorio y las alteraciones de los términos municipales. Hay, fundamentalmente, dos maneras de afrontar el problema del tamaño excesivamente pequeño de nuestros municipios: o bien fusionarlos entre sí, cosa muy difícil de llevar a cabo si tenemos en cuenta que aún algunos de ellos se plantean la secesión, o bien concretar y definir la existencia de entes supramunicipales que asuman determinadas competencias. Esta segunda posibilidad parece más viable, pero exige concretar y definir, ni más ni menos, la organización territorial de Cataluña (el papel de las provincias, de los consejos comarcales, de las entidades metropolitanas, de las mancomunidades de municipios, o de las "veguerías"). Ésta es pues, una cuestión estrechamente ligada al principio de suficiencia de recursos de los entes locales. Primero es preciso decidir cuáles son, y entonces qué competencias tienen y qué recursos necesitan para afrontarlas. Se entiende, pues, que velar por el principio de suficiencia de los entes locales quiere decir afrontar todas estas cuestiones y disponer de los instrumentos adecuados para hacerlo.

2. Un estudio realizado por BOSCH, N.; MIR, J. (2003) muestra que si se transfirieran a los gobiernos locales las competencias de educación, vivienda y políticas ocupacionales, el peso del gasto local sería de aproximadamente un veinte por ciento respecto al total del Estado.

b) Autonomía y responsabilidad fiscal. Tal como se ha explicado en el apartado anterior de este escrito, los municipios reciben buena parte de sus recursos a través de tributos que han sido diseñados por el Gobierno central (Ley reguladora de la Hacienda local) y sobre los cuales los ayuntamientos tienen un cierto margen para poder tomar decisiones, margen que también ha sido establecido por la citada ley estatal. Por tanto, es el Gobierno central quien determina, actualmente, el grado de autonomía financiera de los municipios. Es una ley estatal la que determina el funcionamiento de cada impuesto municipal: su base imponible, sus tipos impositivos (generales), su eventual eliminación (cuando se reformó la Ley reguladora de la Hacienda local en el año 2002, prácticamente se suprimió el IAE, impuesto sobre el cual los municipios podían tomar ciertas decisiones. De esta manera, se puede afirmar que con la mencionada reforma se menguó la autonomía financiera de nuestros municipios), etc. El Gobierno central es también quien decide el volumen y el funcionamiento de la otra gran vía de obtención de ingresos de los municipios: la subvención incondicionada que reciben a través de una participación en los ingresos del Estado (descrita en el apartado anterior). Por tanto, el volumen y el funcionamiento de las fuentes de ingresos incondicionados que permiten a los municipios ejercer su autonomía y que contribuyen a su mayor o menor grado de responsabilidad fiscal, es decir, está determinado por el Gobierno central.

Por tanto, si correspondiera a la Generalitat velar por el principio de autonomía y responsabilidad, sería razonable pensar que ésta debería disponer de algún tipo de competencia a la hora de determinar el volumen y la composición de los ingresos incondicionados de los gobiernos municipales que son, en definitiva, los que les permiten ejercer su autonomía. Ello podría pasar, por ejemplo, por reconocer a la Generalitat cierta capacidad legislativa sobre los tributos locales, o por reconocerle la posibilidad de participar en la ordenación y la gestión del catastro, cuya competencia es ejercida actualmente por la Administración central y que constituye, el catastro, la base imponible del principal impuesto local (el IBI), o por reconocer a la Generalitat cierta capacidad de incidir en el reparto de los fondos incondicionados entre los municipios, etcétera.

c) Equidad: en el modelo actual de financiación municipal la función niveladora de los ingresos municipales debería ser el objetivo de la subvención incondicionada que reciben los municipios procedentes del Estado en forma de participación en los ingresos del Estado (PIE). Por tanto, el principio de equidad entre los recursos municipales, actualmente, lo debería garantizar el Estado, que es quien dispone del instrumento adecuado para hacerlo. Diversos estudios muestran que la PIE presenta graves deficiencias a la hora de dar cumplimiento a este principio.³ No está bien definido ni el indicador de necesidades municipales, ni el de capacidad fiscal, dos aspectos fundamentales para el buen funcionamiento de una subvención niveladora.

Si correspondiera a la Generalitat de Cataluña velar por el cumplimiento del principio de equidad entre los gobiernos municipales, querría decir que la Generalitat debería disponer de los mecanismos adecuados para hacerlo posible.

3. Véase BOSCH, N.; SOLÉ, A. (2005).

Por tanto, querría decir que, o bien debería tener capacidad para intervenir en el reparto de los recursos que los municipios catalanes reciben a través de la PIE del Estado (principal instrumento para conseguir la nivelación), o bien, que ella misma tuviera suficientes recursos para poder instrumentar un fondo de nivelación propio que pudiera ser distribuido entre los municipios catalanes, mediante las variables que ella misma determinara convenientes.

3. La reforma del Estatuto de autonomía en relación con las haciendas locales⁴

El título VI de la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía, aprobada por el Parlamento de Cataluña el día 30 de septiembre de 2005, se refiere a la financiación de la Generalitat y la aportación catalana a las finanzas del Estado. El capítulo III de este título hace referencia a las finanzas de los gobiernos locales. En este apartado se describe el contenido de este capítulo y se hace una valoración en relación con la situación actual, teniendo en cuenta las pautas deseables expuestas en el punto anterior.

Las referencias a las Haciendas locales están contenidas en los artículos 221 a 225 del nuevo texto estatutario. El contenido de estas referencias se puede resumir y esquematizar mediante los siguientes puntos:⁵

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

Esto es lo que establece el artículo 221 de la propuesta estatutaria. Se reconoce pues que debe ser la Generalitat la que vela por el cumplimiento de los principios anteriormente descritos. Sería deseable, para que ello pueda ser realmente efectivo, que dispusiera de los instrumentos adecuados para hacerlo posible y que han sido descritos en el apartado anterior.

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

Esto es lo que se establece en el punto 2 del artículo 222. Si es la Generalitat la que debe velar por el cumplimiento de los principios de suficiencia, equidad, autonomía y responsabilidad de las haciendas locales, es preciso que tenga, tal como se ha apuntado, los instrumentos para hacerlo posible. Esto es lo que determina, en cierta manera, este artículo dado que le atribuye capacidad legislativa sobre los tributos locales, eso sí y obviamente, dentro del marco establecido por la Constitución. Por tanto, dado que la Constitución otorga al Estado la soberanía tri-

4. El contenido de este apartado responde al texto aprobado por el Parlamento de Cataluña el día 30 de septiembre de 2005 y que fue el núcleo central de la ponencia pronunciada en noviembre del mismo año. En el momento de escribir esta ponencia ya se conoce un nuevo texto fruto del pacto entre el Gobierno central y tres de las fuerzas políticas (PSC, CiU e IC-EAV) que dieron su voto afirmativo al texto aprobado por el Parlamento. Cabe destacar que en términos generales, el contenido de este nuevo redactado conserva la esencia del redactado que en este escrito se expone.

butaria, habrá que ver cuál será la posibilidad real que tendrá la Generalitat para intervenir en la legislación de los tributos locales.

En este punto, es preciso hacer mención del artículo 225 de la propuesta estatutaria, donde se afirma que *“corresponde a la Generalitat, en su ámbito territorial, la competencia de ordenación y gestión del catastro, sin perjuicio de la función coordinadora del Estado en los términos que establece la Constitución. Para gestionar la Generalitat puede suscribir convenios con los gobiernos locales”*.

Actualmente, la ordenación y la gestión del catastro la hace, tal como se ha dicho, la Administración estatal. Si esta propuesta estatutaria prosperara, correspondería hacerlo a la Generalitat (dentro de los márgenes que la Constitución le permita). Por tanto, tendría la posibilidad de incidir sobre un aspecto muy importante del modelo de financiación municipal, dado que afecta a un elemento esencial del principal impuesto en manos de los gobiernos municipales (el impuesto sobre bienes inmuebles).

En cuanto a la referencia que el punto 2 del artículo 222 hace a la competencia de la Generalitat para establecer y regular los criterios de distribución de las participaciones a cargo de su presupuesto, cabe decir que, de hecho, ahora ya es así. El Fondo de Cooperación Local de Cataluña antes mencionado es un ejemplo.

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

Esto es lo que establece el punto 4 del artículo 222. La única, pero destacada novedad, respecto a la situación actual es la mención a la Agencia Tributaria de Cataluña.

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

Así pues, el texto del artículo 222 no hace más que recoger lo establecido en el apartado que hace referencia a la financiación de la Generalitat. La creación de la mencionada Agencia es uno de los puntos esenciales de la propuesta. En una hacienda descentralizada donde diferentes gobiernos comparten los rendimientos de algunos tributos, es necesario que todos ellos tengan la posibilidad de intervenir en su gestión y administración. Con un ejemplo se entenderá fácilmente. Actualmente la Generalitat tiene cedido el 33% del impuesto de la renta de las personas físicas (IRPF). Sobre este tramo del impuesto tiene cierta capacidad para tomar decisiones. Dado que actualmente existe en el Estado español una única administración tributaria (la Agencia Tributaria de la Administración del

Estado), es ésta la que gestiona y recauda todo este impuesto (tanto la parte correspondiente al Estado, como la correspondiente a la Generalitat), de manera que la Generalitat va recibiendo, a menudo con retraso, los ingresos que le corresponden procedentes de esta administración. Las ineficiencias que se producen son importantes: la Generalitat no tiene ninguna posibilidad de intervenir en la gestión de un tributo que le ha sido cedido. No tiene ninguna posibilidad de adoptar medidas propias sobre el fraude o la posible evasión fiscal que se pueda dar, no dispone de los datos correspondientes a su liquidación hasta que la Administración tributaria se los proporciona. Esto le impide, por ejemplo, poder hacer cálculos o simulaciones sobre los posibles cambios que desee introducir en el impuesto. El ciudadano no se relaciona con la Generalitat, sino con la Administración del Estado, lo cual no le facilita nada saber a quién paga realmente sus impuestos. Con la creación de la Agencia Tributaria de Cataluña, se superarían estas ineficiencias. Sería necesario, esto sí, buscar las formas más adecuadas de colaboración con la agencia estatal para evitar que se produjese el caso contrario de lo que se está dando actualmente.

Los gobiernos locales podrán, pues, decidir si delegan o no a la Agencia Tributaria de Cataluña, la gestión de sus tributos. Si lo hacen deberán poder participar de alguna manera en dicha agencia, tal como prevé el punto 4 del artículo 222, para impedir que se puedan producir ineficiencias como las que acabamos de mencionar, y que en este caso perjudicarían a la Hacienda municipal.

4. *“Corresponde a la Generalitat el ejercicio exclusivo de la tutela financiera sobre los gobiernos locales, respetando la autonomía que les atribuye la Constitución.”*

Tal como se ha dicho anteriormente, esta competencia actualmente ya la está ejerciendo la Generalitat de Cataluña, y de hecho el actual Estatuto contiene un texto idéntico al que recoge la propuesta estatutaria. La única novedad respecto a dicho texto es que en el de ahora (punto 5 del artículo 222) aparece el término “exclusivo”.

5. *“La Generalitat debe establecer un fondo de cooperación local destinado a los gobiernos locales. El fondo, de carácter incondicionado, debe dotarse a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat y debe ser regulado mediante una ley del Parlamento.”*

Esto es lo que establece el punto 1 del artículo 223. Actualmente ya existe un fondo de estas características, tal como se ha explicado anteriormente. Se trata del “Fons de Cooperació Local de Catalunya” (FCLC). Este fondo existe desde 1988. Una parte de dicho fondo se destina a los consejos comarcales y la otra a los municipios. Su volumen fue de 71 millones de euros en el año 2003. Su reparto se hace teniendo en cuenta variables como la población (es la fundamentalmente más importante), la superficie, la capitalidad, y la dispersión. La dotación y el funcionamiento de dicho fondo se aprueban en la Ley anual de presupuestos de la Generalitat.

La novedad, pues, respecto a la situación actual es que ahora este fondo puede no existir, puede dejar de existir. La Ley reguladora de las haciendas locales (artículo 2) prevé la posibilidad de que los entes locales participen en los ingresos de las comunidades autónomas. De hecho, en la medida en que los municipios reciben recursos incondicionados de la Generalitat, a través del FCLC, se puede afir-

mar que están recibiendo una participación en sus ingresos. Hay comunidades autónomas donde no existe ningún tipo de participación de los municipios en los ingresos de la Hacienda autonómica correspondiente. Se trata, pues, de un hecho voluntario. Con la aplicación del punto 1 del artículo 223 de la propuesta de reforma estatutaria, la instrumentación de dicho fondo se convierte en una obligación para la Generalitat. Además, tal como está redactado se entiende que este fondo se constituye como una participación en *todos* los ingresos tributarios de la Generalitat. Se puede entender que será algo parecido a la participación de los municipios en los tributos del Estado (PIE), pero en este caso la participación será en los tributos de la Generalitat. Las características de dicho fondo (el carácter incondicionado) hacen pensar que podría ser utilizado como un mecanismo que contribuyese a alcanzar un principio de equidad entre los gobiernos locales de Cataluña, o sea, que contribuyese a hacer posible algún principio de igualdad, como por ejemplo el de que todos los municipios dispusiesen de un volumen similar de recursos para poder prestar un mismo nivel de servicios, haciendo el mismo esfuerzo fiscal.⁶ El éxito o no de dicho fondo como mecanismo nivelador dependerá, entre otros aspectos, del volumen global del fondo y de las variables utilizadas para su distribución entre los diferentes gobiernos municipales.

El punto 1 del artículo 223 también afirma que, además de dicho fondo, *“la Generalitat puede establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas”*. Esto, en realidad, ya lo hace ahora. La Generalitat está implicada, tal como se ha visto anteriormente, en la financiación del gasto de inversión de los municipios y en la concesión de subvenciones específicas destinadas a actividades y servicios concretos.

6. *“Los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales son percibidos por medio de la Generalitat, que los debe distribuir de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de haciendas locales de Cataluña y 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.”*

Esto es lo que establece el punto 2 del artículo 223. Se trata de una cuestión importante y no exenta de polémica por parte de los mismos municipios.

Tal como se ha visto en el apartado donde se ha descrito el actual modelo de financiación municipal, las transferencias constituyen una vía muy importante de obtención de recursos para los municipios. Entre todas ellas, la cuantitativamente más elevada es la que procede del Estado en forma de subvención incondicionada (la PIE, o fondo complementario para los municipios de más de 75.000 habitantes). Este punto 2 del artículo 223 de la propuesta de reforma estatutaria se refiere a esta tipología de ingresos (participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas). Actualmente estos recursos ya se reciben a través de la Generalitat que, tal como se ha dicho, hace de “caja pagadora”: recibe los recursos y los distribuye a

6. Este es precisamente el principio que el mismo texto de reforma estatutaria define como principio de igualdad de recursos entre las comunidades autónomas, en su artículo 209.

los municipios catalanes de acuerdo con los criterios que la Administración central ha determinado. Por tanto, la primera parte del redactado de este artículo no cambiaría en nada la situación actual (dice exactamente lo mismo que contiene el Estatuto de Sau). Sin embargo, la segunda parte del redactado de este punto, a pesar de que un poco confuso, determina que, de alguna manera, la Generalitat debe poder decir algo sobre los criterios de reparto de estos recursos entre los municipios de Cataluña. Por tanto, ya no sólo debe poder hacer de “caja pagadora”, sino que también debe tener cierta capacidad de decisión, dentro de los márgenes que le permitan las normas con rango de ley que fije el Estado, sobre la distribución de estos fondos de procedencia estatal. La Generalitat, afirma el texto, debe poder incidir efectivamente sobre la distribución de dichos fondos. Si los márgenes legales le permiten hacerlo, ésta será una cuestión muy importante para que sea la Generalitat la que pueda velar, efectivamente, por el cumplimiento del principio de equidad entre los gobiernos locales, dado que tendría la posibilidad de escoger las variables de reparto de un volumen de recursos relativamente importante (el año 2003 fue de aproximadamente 1.250 millones euros, o sea, de aproximadamente 200 euros por habitante), de acuerdo con los indicadores que considerase que cuantifican mejor las necesidades de gasto de los municipios catalanes, así como su capacidad fiscal, alcanzando así una correcta nivelación de los recursos municipales. Cabría esperar que la Generalitat así lo hiciera. Actualmente, se está dando un claro incumplimiento de este principio de equidad. Es el Estado quien tiene el principal instrumento para lograrlo y no lo hace. Es curioso que este tema, el de la equidad (la igualdad), sea un tema tan polémico cuando se trata de los gobiernos autonómicos, y en cambio parece no preocupar nada cuando se trata de hablar de la equidad entre los gobiernos municipales. Los municipios españoles no disponen de un volumen de recursos similar si hacen el mismo esfuerzo fiscal. Los hay que tienen más que otros, independientemente de sus necesidades de gasto. Y esto precisa una solución que pasa, inevitablemente, por mejorar y corregir el actual funcionamiento de las subvenciones incondicionadas que reciben los municipios. De momento el Estado no lo está haciendo bien. La duda sería, en todo caso, si la Generalitat sabría hacerlo mejor.

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

a) El punto 6 del artículo 223 establece que *“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”*.

Tal como está redactado este punto, se deja claro que este tipo de subvenciones incondicionadas (se entiende tanto las procedentes de fondos estatales como de la Generalitat), deben funcionar como mecanismos niveladores de los recursos que, tal como se ha explicado más arriba, se instrumentan a partir de un indicador de capacidad fiscal y un indicador de necesidades de gasto, y tienen por objetivo garantizar a los gobiernos un volumen de recursos suficientes para poder prestar un determinado nivel de servicios, haciendo el mismo esfuerzo fiscal.

b) El punto 7 del artículo 233 establece que *“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.”*

En este caso, se prevé una cláusula de garantía. O sea, se garantiza que ningún gobierno reciba, una vez se pongan en marcha los posibles nuevos criterios de reparto de las subvenciones incondicionadas, menos recursos de los que recibía antes.

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

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

a) Modificaciones en la normativa estatal o autonómica que signifiquen una disminución de los ingresos potenciales de los tributos locales. Es evidente que si eso pasa, se deberá compensar a los gobiernos locales de la pérdida de ingresos. En este sentido, el punto 3 del artículo 223 de la propuesta de reforma estatutaria, establece que *“Las modificaciones del marco normativo que disminuyan los ingresos tributarios locales deben prever la compensación de esta disminución”*.

b) Modificaciones en la normativa estatal y autonómica que signifiquen un incremento de las obligaciones de gasto local. Tal como se ha comentado anteriormente, las obligaciones de los municipios de Cataluña han ido aumentando a lo largo del tiempo debido a la aprobación, tanto de normativa estatal como autonómica, que ha ido afectando su marco competencial. Las necesidades de gasto municipal son ahora, pues, más elevadas que antes. También en este caso hay que prever cómo se financian estas nuevas obligaciones. En este sentido, el punto 4 del artículo 223 de la propuesta, establece que *“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. 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 mismo artículo establece que el cumplimiento de este principio será una condición necesaria para que pueda entrar vigor la transferencia o la delegación de la competencia. Esto quiere decir, pues, que se deberá especificar a través de qué mecanismo se llevará a cabo la compensación financiera. A tal efecto, dice la propuesta, *“pueden establecerse diversas formas de financiación, incluida la participación en los recursos de la Hacienda de la Generalitat o, si procede, del Estado”*.

c) Comportamiento expansivo de las necesidades de gasto de los gobiernos locales por razones estructurales, de manera que su peso respecto al total aumente. Esto puede pasar, por ejemplo, en la prestación de servicios que requieren un volumen de gasto que depende de variables como puede ser la estructura demográfica de la población. Las necesidades de gasto de los gobiernos locales pueden

ser más elevados ahora que antes, simplemente porque, o bien la población ha aumentado debido, por ejemplo, a la llegada de inmigrantes y debe atenderse a un número más alto de demandas ciudadanas, o bien, porque se ha producido un envejecimiento de la población que exige la atención de un número cada vez más alto de personas de la tercera edad. La posibilidad de que se dé este tipo de circunstancias y que, por tanto, las necesidades de los municipios aumenten, no está previsto en la propuesta de reforma del Estatuto de una manera explícita. Cabe esperar que, en la medida en que corresponde a la Generalitat velar por el cumplimiento del principio de suficiencia de los gobiernos locales (artículo 221), ésta pondrá en marcha los mecanismos adecuados para tener en cuenta este tipo de fenómenos. A menudo, los instrumentos que suelen utilizarse para solucionarlos son, también, las subvenciones incondicionadas.

d) Comportamiento a la baja de las bases imponibles en manos de los gobiernos locales por razones estructurales, de manera que el peso relativo de los tributos locales respecto al total disminuya. Esto podría ocurrir, por ejemplo, si, debido a una bajada de la actividad económica de un municipio, disminuyera la actividad constructora y el número de vehículos. Esto afectaría al volumen de ingresos del municipio en la medida en que, probablemente, disminuirían los recursos que se obtienen a través de impuestos como el de construcciones, instalaciones y obras, y como el de vehículos de tracción mecánica. Esta circunstancia tampoco está prevista de una forma explícita en la propuesta de reforma del Estatuto.

8. Se reconoce que los gobiernos locales están prestando, voluntariamente, un conjunto de servicios no obligatorios. Tal como se ha explicado anteriormente, la ley determina unas obligaciones municipales que varían en función del tamaño de los municipios. Aquello que es obligatorio prestar por parte de unos, no lo es por parte de otros. Y al mismo tiempo, la ley permite a los gobiernos municipales prestar todos aquellos servicios que consideren convenientes para satisfacer las demandas ciudadanas. Así mismo, pueden también prestar servicios propios de otras administraciones. Algunos estudios empíricos muestran que de hecho lo hacen, como también lo hacen las diputaciones.⁷ El cuadro 6 permite ver que el 33,3% del gasto que hacen los municipios catalanes es voluntario. Destinan un promedio de 244,70 euros por habitante a la prestación de servicios y actividades que no les es obligatorio hacerlo. Y son los municipios relativamente más pequeños (los de menos de 5.000 habitantes), los que más euros per cápita destinan a este tipo de servicios (son estos municipios los que tienen un marco competencial obligatorio más reducido). Este tipo de gasto se destina fundamentalmente a determinados programas de cultura (instalaciones deportivas, cultura popular y tradicional, etc.) a la seguridad, o a programas como guarderías, residencias para personas de la tercera edad, escuelas de adultos...

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

Cuadro 6. Gasto de los municipios de Cataluña (total y no obligatorio) por tramos de población. Euros por habitante. Liquidación 2001					
Municipios	Total gasto (A)	Media = 100	Gasto no obligatorio (B)	Media = 100	(B)/(A)
De menos de 5.000 habitantes	807,6	110	268,4	110	33,24
De 5.001 a 20. 000 habitantes	831,3	113	266,0	109	32,00
De 20.001 a 50.000 habitantes.	803,5	109	251,5	103	31,30
De más de 50.000 habitantes	694,1	94	238,2	97	34,32
TOTAL	734,7	100	244,7	100	33,30

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

En este sentido, el punto 5 del artículo 223 de la propuesta estatutaria afirma que *“deben establecerse los mecanismos financieros adecuados para compensar a los gobiernos locales por la financiación de gastos que las leyes no les atribuyen de forma específica y que responden a necesidades sociales consolidadas y no atendidas por otras administraciones. En cuanto a los gastos impropios correspondientes al Estado, estos mecanismos deben acordarse en el marco establecido por el artículo 214.2”*.

Éste es, pues, un reconocimiento al gasto no obligatorio que están haciendo los municipios. La dificultad de implementar los mecanismos que prevé este artículo, puede surgir a la hora de tener que decidir qué se considera o no *necesidades sociales consolidadas y no atendidas por otras administraciones*. En cuanto a los gastos impropios correspondientes al Estado, se prevé que sea la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat la que acuerde los mecanismos para compensarlos (punto 2 del artículo 214).

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

Uno de los principios que es preciso respetar en una hacienda descentralizada es el de la coordinación, tal como se ha expuesto anteriormente. Cuando se comparten competencias y recursos entre diferentes gobiernos, es preciso prever la existencia de instituciones que permitan y faciliten la discusión y, si cabe, la solución de los conflictos que puedan surgir. La creación de este Consejo puede ser considerada una iniciativa que puede facilitar esta necesaria coordinación. Tal como prevé el artículo 85 de la propuesta de reforma estatutaria, este Consejo es el órgano de representación de municipios y “veguerías” en las instituciones de la Generalitat. Debe ser oído en la tramitación

parlamentaria de las iniciativas que afectan, de manera específica, a las administraciones locales y en la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico.

4. Valoración: los aspectos positivos de la propuesta de reforma estatutaria

A título de conclusión, se puede afirmar que la aplicación de la reforma del Estatuto de autonomía aprobada por el Parlamento de Cataluña supondría dar un paso adelante en la mejora de las relaciones existentes entre la Generalitat y la Hacienda de los gobiernos locales. En realidad, supondría avanzar en el camino hacia unas relaciones más parecidas a las existentes entre los gobiernos intermedios y los gobiernos locales de los países federales.

En concreto, pueden valorarse positivamente los siguientes cambios:

–El hecho que correspondería a la Generalitat velar por el cumplimiento de los principios de suficiencia, equidad, autonomía y responsabilidad de las finanzas locales.

–La capacidad legislativa de la Generalitat (dentro del marco constitucional) de establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales.

–La competencia de la Generalitat en la ordenación y gestión del catastro (de forma coordinada con el Estado), que constituye la base imponible del principal impuesto municipal.

–La existencia de una Agencia Tributaria de Cataluña con capacidad de gestionar, recaudar, liquidar e inspeccionar todos los impuestos soportados en Cataluña. En relación con los tributos locales lo haría por delegación de los municipios y, obviamente, se deberían buscar formas de participación de los gobiernos locales en dicha agencia.

–La obligatoriedad de la Generalitat de establecer un fondo de cooperación local de carácter incondicionado y dotado a partir de todos sus ingresos tributarios (regulado a través de una ley del Parlamento).

–La posibilidad de la Generalitat de incidir efectivamente en la distribución de las participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas estatales (como por ejemplo la PIE), respetando los principios, objetivos o estándares mínimos fijados por el Estado en normas con rango de ley.

–El reconocimiento del gasto en servicios y actividades no obligatorias que están realizando los gobiernos locales catalanes (gastos impropios). Se prevé compensarlos financieramente.

–El reconocimiento de un principio de lealtad institucional: se prevén compensaciones a las posibles modificaciones del marco normativo que signifiquen disminuciones de los ingresos tributarios locales, y se garantizan a los gobiernos locales los recursos suficientes para afrontar la prestación de posibles nuevos servicios que se les pudiera transferir.

–La creación del Consejo de Gobiernos Locales como un posible mecanismo de coordinación institucional entre la Generalitat y los gobiernos locales de Cataluña.

Bibliografía

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

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

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