
La Hacienda local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: análisis crítico e incidencia de la STC 31/2010

Esteban Quintana Ferrer

Profesor titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universitat de Girona

- 1. Introducción**
- 2. Las competencias estatales y autonómicas en materia de Hacienda local**
- 3. El régimen de la Hacienda local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña**
 - 3.1. Principios rectores
 - 3.2. Competencias de la Generalitat
 - 3.2.1. Establecimiento y regulación de los tributos propios locales y fijación de los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat
 - 3.2.2. Ejercicio de la tutela financiera sobre los entes locales
 - 3.2.3. Distribución de las participaciones en tributos del Estado y de las subvenciones incondicionadas estatales
 - 3.2.4. Participación en las decisiones y el intercambio de información del Catastro y en la gestión consorciada del mismo
 - 3.3. Competencias de los entes locales
 - 3.4. Recursos destinados a asegurar la suficiencia financiera
- 4. Bibliografía**

1. Introducción

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 (en adelante, EAC) ha supuesto un avance en el encaje de los entes locales en el sistema institucional de la Generalitat, en lo que respecta a la organización territorial y la garantía de la autonomía municipal y a la ordenación de las competencias locales (artículos 83 a 94 EAC). También en el ámbito de la Hacienda local, el EAC, en sus artículos 217 a 221, ha querido dar un paso adelante en el establecimiento de una regulación esencial en esta materia, prácticamente inédita en el anterior Estatuto de 1979. Como es bien sabido, estas disposiciones han sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, y en lo que concierne específicamente a los preceptos contenidos en el

Capítulo III del Título VI del EAC, dedicados a la Hacienda de los Gobiernos locales, los recurrentes han impugnado distintos artículos por entender que se quiebra la autonomía municipal y su garantía por medio de la legislación del Estado. La STC 31/2010, de 28 de junio, ha dictaminado finalmente cuál es el juicio de constitucionalidad de la regulación estatutaria de las Haciendas locales.

En este trabajo se analiza de forma crítica el contenido de la regulación que hace el EAC sobre las Haciendas locales, y las consideraciones sobre los parámetros de constitucionalidad que maneja la STC 31/2010, de 28 de junio. Para ello, antes de examinar con detalle los preceptos estatutarios que disciplinan la Hacienda local y la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto, debemos abordar la polémica cuestión competencial aplicable en esta materia, puesto que la forma de resolver este asunto condiciona en gran medida el juicio que merecen los preceptos estatutarios objeto de estudio y la sentencia aludida.

2. Las competencias estatales y autonómicas en materia de Hacienda local

El principio de reserva de Ley, contenido genéricamente en los apartados 1 y 3 del artículo 9 de la Constitución Española (en adelante, CE), extiende también su campo de actuación al ámbito financiero estatal, autonómico y local, tal y como se desprende del contenido de varios preceptos constitucionales (artículos 31.3, 103.1, 106.1, 117.1, 128, 131, 132, 133, 134 y 135). Por otro lado, la cuestión competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en la regulación de las Haciendas locales constituye, como es obvio, una consecuencia inmediata de la aplicación de este principio de reserva de Ley al ámbito financiero local, desde el momento en que la Constitución atribuye poder legislativo tanto al Estado como a las comunidades autónomas en sus respectivos territorios y ámbitos competenciales. En esta materia, la dificultad estriba en el hecho de que la Hacienda local no aparece en sede constitucional –artículos 148 y 149– como materia de reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas.

En el artículo 1 del texto refundido que aprueba la Ley reguladora de las Haciendas locales (en adelante, TRLRHL) se dispone que los preceptos de la misma han sido dictados por el Estado al amparo del artículo 149.1.18.º CE, constituyendo las bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, “salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud del 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”. Y todo ello, acaba diciendo el

precepto, “sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.º de la Constitución”. En definitiva, la defectuosa redacción del precepto no especifica el ámbito de aplicación de los preceptos competenciales en juego –149.1.18.º y 149.1.14.º– y alude a artículos que ningún efecto han de tener en esta materia –133 y 142–,¹ anulando prácticamente las competencias autonómicas al respecto. A pesar de todas estas deficiencias, la STC 233/1999, de 16 de diciembre, ha tenido ocasión de declarar la constitucionalidad de este artículo.

Hay que empezar diciendo en esta materia que el artículo 149.1.18.º CE otorga al Estado la competencia exclusiva sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”. Para el Tribunal Constitucional este precepto incluye la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Haciendas locales, siendo título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre la Hacienda local 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 esta tiene constitucionalmente garantizada.²

Sin embargo, no es menos cierto que también el Estado cuenta con un segundo título competencial, en este caso exclusivo, que afecta a las Haciendas locales en el artículo 149.1.14.º CE, precepto que hace referencia a la materia “Hacienda general”. Aunque no sea desde luego una cuestión pacífica, podemos entender que es este el título aplicable propiamente en materia de Hacienda local por aplicación del principio de especialidad, y no en cambio la competencia básica del artículo 149.1.18.º CE, como mantiene el Tribunal Constitucional, para quien “solo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia”, haciendo prevalecer el título sobre “Hacienda general”.³ Ello debe ser así si aceptamos que la materia “régimen jurídico de las Administraciones Públicas” únicamente engloba aspectos concernientes al Derecho Administrativo, como

1. Ha de considerarse erróneo todo intento de solucionar el problema competencial referido anteriormente partiendo del contenido de determinados preceptos que no atribuyen por sí mismos ningún título competencial. Siguiendo las pautas del Tribunal Constitucional –por todas, *vid.* STC 233/1999, de 16 de diciembre, Fundamento Jurídico (en adelante, FJ) 4.º b)–, los artículos 133 y 142 CE no otorgan al Estado ni a las comunidades autónomas ningún específico título competencial, con lo cual estos y cualesquiera otros preceptos similares que afecten a materias financieras de los entes locales nunca pueden ser interpretados en contra de las reglas de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas contenidas en los artículos 148 y 149 CE.

2. Entre otras, STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 1.º y 3.º; STC 237/1992, de 15 de diciembre, FJ 6.º; STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3.º; y STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4.º b).

3. STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4.º b).

la organización de las Administraciones Públicas, su funcionamiento y las relaciones interadministrativas.⁴ Ahora bien, el título exclusivo del Estado sobre la Hacienda general (artículo 149.1.14.º CE), que resulta aplicable en materia de Hacienda local, no tiene un carácter exhaustivo. La Hacienda general no equivale a una regulación completa de la Hacienda local. El ámbito de la Hacienda local que se incluye en el concepto superior “Hacienda general” queda restringido solo a lo fundamental o esencial de la primera, lo cual incluye la estructura básica y los aspectos funcionales del régimen jurídico de los recursos financieros locales, así como las características estructurales comunes aplicables a los presupuestos. Y todo ello sin perjuicio de que sobre algunos concretos recursos financieros locales, como las operaciones de crédito o el rendimiento patrimonial y de Derecho privado, sean aplicables otros títulos competenciales específicos distintos del de Hacienda general.⁵

En el ámbito de la Hacienda local hay que entender, en consecuencia, que los preceptos dictados por el Estado por ser relevantes para la Hacienda general son susceptibles de ser completados legislativamente por las comunidades autónomas, aunque únicamente por parte de aquellas que tengan asumida la competencia sobre el respectivo régimen local en sus estatutos de autonomía, competencia esta última que, como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional, incluye el régimen de la Hacienda local.⁶ Siendo, en definitiva, la competencia estatal sobre Hacienda general y la competencia autonómica sobre régimen local títulos concurrentes en materia de Hacienda local. La existencia de intereses comunitarios en la regulación de la Hacienda local y de competencias y funciones sobre la misma

4. PAREJO ALFONSO, L., “Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común”, en LEGUINA VILLA, J. y SÁNCHEZ MORÓN, M. (dir.), *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 25 a 27.

5. Las operaciones de crédito de las corporaciones locales se someten a las competencias del Estado sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” y sobre “las bases de la ordenación del crédito”, contenidas, respectivamente, en los apartados 13.º y 11.º del artículo 149.1 CE. Mientras que el carácter administrativo de las normas que regulan el régimen patrimonial y la imposibilidad de deslindar en el Derecho positivo las vertientes financiera y administrativa del mismo, por un lado, y la regulación en el Código Civil de los conceptos fundamentales de dominio público y de bienes patrimoniales, por otro, constituyen dos argumentos que permiten residenciar en los títulos competenciales contenidos en el artículo 149.1.18.º CE, sobre las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, y en los artículos 149.1.6.º y 149.1.8.º CE, sobre “legislación mercantil” y “legislación civil”, la competencia del Estado para establecer la normativa básica del patrimonio local, incluida la referente a los rendimientos provenientes del mismo. Preceptos estos dos últimos –149.1.6.º y 149.1.8.º– que intervienen también, lógicamente, en el caso de los ingresos de Derecho privado que corresponden a los distintos entes locales.

6. STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4.º c).

asignadas a las comunidades autónomas previstas en algunos estatutos de autonomía, permite interpretar que debe garantizarse una auténtica intervención o participación autonómica en la articulación definitiva de los ingresos y gastos de las Haciendas locales, que permita adecuar las directrices estatales a los propios intereses territoriales de las comunidades autónomas, y todo ello sin perjuicio del respeto al núcleo reservado constitucionalmente a la autonomía local en el caso de los municipios y las provincias.

El recurso presentado contra los preceptos del EAC relativos a la Hacienda local no asume una interpretación como la que acabamos de reseñar, y basa sus argumentos de forma general en la quiebra que suponen los mismos a la autonomía municipal y a su garantía por medio de la legislación del Estado, así como en la ruptura del equilibrio logrado por el Alto Tribunal entre la autonomía local y el principio de reserva de Ley del artículo 133.2 CE. A juicio de los recurrentes, cuestiones tan importantes como la potestad de la Generalitat sobre el establecimiento y regulación de los tributos propios de los entes locales, así como la distribución de la participación de estos últimos en los tributos del Estado, inciden en el núcleo mínimo identificable de las facultades que hacen que los entes locales sean reconocibles como instancia de poder autónoma e individualizada, y en esta materia la intervención de la Ley del Estado también se funda en los títulos competenciales referidos en el artículo 149.1.14.º y 18.º CE, en cuyo ejercicio la legislación estatal vigente ha establecido un marco normativo para la disciplina de la dimensión financiera de la autonomía local que no se compadece con los preceptos estatutarios.

Los antecedentes de la STC 31/2010, de 28 de junio, también recogen la postura que podríamos calificar de intermedia que postula el abogado del Estado en esta cuestión. Con cita de la STC 179/1985, de 19 de diciembre, y de la STC 233/1999, de 16 de diciembre, se señala por el abogado del Estado que el Tribunal reconoce un ámbito de competencia exclusiva del Estado en la regulación de las Haciendas locales, que es el que, afectando a la Hacienda general, no supone introducir modificaciones en el régimen jurídico de la Administración local, pues en este caso solamente tendría competencia para dictar las bases; pero dado que, frecuentemente, la regulación de la Hacienda local llegará a incidir sobre dicho régimen jurídico, solo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer su competencia sobre la Hacienda general. A pesar de esta última afirmación tan rotunda, que parecería relegar a un plano residual la competencia exclusiva sobre la Hacienda general, el abogado del Estado considera plenamente constitucional la interpretación que realiza el artículo 1 TRLRHL, que incluye dentro del concepto de Hacienda general, dictados

al amparo del artículo 149.1.14.º CE, los preceptos de dicha Ley que regulan cuestiones tan fundamentales de la Hacienda local como el sistema tributario local y las participaciones en los tributos del Estado, siguiendo la doctrina contenida en la STC 233/1999, de 16 de diciembre.

En definitiva, la argumentación que efectúa el abogado del Estado, a efectos prácticos, reproduce la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de Hacienda local, y lo mismo podemos decir de gran parte de las consideraciones contenidas en la STC 31/2010, de 28 de junio, tal como tendremos ocasión de comprobar en las líneas que siguen. Y ello a pesar de que en el FJ 139 de este pronunciamiento se afirme categóricamente que, pese al carácter exclusivo de la competencia del Estado en cuanto a la Hacienda general, en la medida en que en materia de Administración local coinciden competencias estatales y autonómicas, en el ejercicio de aquella el Estado deberá atenerse al reparto competencial correspondiente.

3. El régimen de la Hacienda local en el Estatuto de Autonomía de Cataluña

Los artículos 217 a 221 EAC, que contienen las normas estatutarias sobre la Hacienda de los Gobiernos locales, pretenden garantizar la autonomía y la suficiencia de los entes locales y se insertan en el Capítulo III del Título VI del EAC, dentro de la denominada “financiación de la Generalitat”. De entrada, esta posición sistemática del régimen de la Hacienda local en el seno de la Hacienda de la Generalitat puede generar dudas en cuanto a la autonomía institucional de los entes locales. Una incertidumbre de este calado solo puede superarse si consideramos, tal como indica Font i Llovet, que los Gobiernos locales forman parte del sistema institucional de la Generalitat sin que esto signifique que pertenezcan a la Comunidad Autónoma, sino más bien que se relacionan preferentemente, y con más naturalidad, con las instituciones autonómicas, como ya señaló hace años el Tribunal Constitucional y como es absolutamente natural en los sistemas de tipo federal.⁷

Al margen de los problemas que puede generar la ubicación de los preceptos destinados a regular la Hacienda local en el EAC, hay que destacar positivamente que el Capítulo III constituye un primer intento por introducir a nivel estatutario un

7. FONT I LLOVET, T., “El Govern local en el nou Estatut d’Autonomia de Catalunya”, *Activitat Parlamentària*, núm. 12, Maig 2007, Especial Govern Local, 2007, *op. cit.*, p. 23.

régimen completo sobre la Hacienda de los Gobiernos locales. Para ello, el EAC recoge algunos principios rectores que presiden este régimen (artículo 217); indica las competencias de la Generalitat y de los propios entes locales en esta materia (artículo 218); prevé distintos instrumentos de financiación derivada, en forma de fondos, participaciones y subvenciones, para garantizar la suficiencia local (artículo 219); dispone la competencia de la Generalitat para aprobar su propia Ley de Haciendas locales y desarrollar los principios y disposiciones estatutarias (artículo 220); y finaliza incluyendo algunas disposiciones en materia de catastro inmobiliario (artículo 221). En la propuesta de EAC aprobado inicialmente por el Parlamento de Cataluña en septiembre de 2005 se reconocía a la Generalitat, 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 de estas entidades en los ingresos del Estado, así como la competencia de ordenación y gestión del catastro. Estas dos referencias han sido modificadas en el texto definitivo del EAC, al añadir que se ejercerá “en el marco establecido por la normativa del Estado” la competencia autonómica en materia de financiación local, que “puede incluir” la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios locales y para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat (artículo 218), e incorporando un mandato de colaboración y participación de la Generalitat en el catastro inmobiliario y de gestión consorciada del mismo entre el Estado, la Generalitat y los municipios (artículo 221).

Sin perjuicio del análisis concreto de cada una de estas disposiciones, que efectuamos más adelante, a nivel general esta regulación de la Hacienda local adolece de algunos defectos. La redacción de los artículos dedicados a las finanzas de los Gobiernos locales, advierte Ballarín Espuña, no puede considerarse un modelo de claridad ni de sistemática, ya que se mezclan, entre otros aspectos, los denominados principios rectores, las garantías para las finanzas de los Gobiernos locales, la delimitación de competencias de la Generalitat en la materia y diversos mandatos al Parlamento para desarrollar a través de una Ley las previsiones estatutarias en este punto.⁸

En mi opinión, el Capítulo III que estamos examinando contiene una regulación asistemática, incompleta e imprecisa de la Hacienda local.

Asistemática, en primer lugar, porque tras la enumeración de algunos principios rectores en esta materia, como la suficiencia, la equidad, la autonomía y la corres-

8. BALLARÍN ESPUÑA, M., “El finançament dels governs locals en el nou Estatut d’Autonomia de Catalunya”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008, p. 170.

ponsabilidad fiscal (artículo 217), se citan en un mismo precepto, el artículo 218, de forma desordenada, las competencias de la Generalitat y las competencias de los propios entes locales, incluyendo una mención innecesaria, por reiterativa, a la autonomía presupuestaria. Y porque también en el artículo 219 se postula la garantía de la suficiencia financiera local correctamente, garantizando 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, y asegurando que la distribución de los recursos entre los Gobiernos locales no pueda comportar en ningún caso una minoración de los recursos obtenidos con anterioridad, pero también aludiendo exclusivamente a distintos recursos locales procedentes del Estado o de la Generalitat –fondos, participaciones y subvenciones–, sin hacer mención a otros recursos financieros que constitucionalmente tienen reservado un papel fundamental en el cumplimiento de la suficiencia financiera, como son los tributos propios (artículo 142 CE), y al resto de recursos financieros locales. Con la finalidad de alcanzar una regulación más sistemática, el Capítulo III debería delimitar con claridad todos los principios rectores de la Hacienda local; concretar las competencias del Estado y de la Generalitat en los distintos elementos que configuran la Hacienda de los Gobiernos locales, tanto en la vertiente de los ingresos como en la de los gastos; distinguir separadamente el ámbito competencial reservado a los Gobiernos locales, en aras de garantizar su autonomía; y delimitar con nitidez todos los instrumentos financieros tendentes a asegurar la suficiencia de las Haciendas locales.

Resulta evidente, por otro lado, que a un Estatuto de Autonomía no puede pedírsele una regulación completa de la Hacienda local, pues ello está claramente reservado a la normativa legal de desarrollo (estatal y autonómica) que se dicte al respecto. Resulta lógico entonces que el artículo 220 EAC exija la aprobación de una Ley autonómica sobre Haciendas locales para desarrollar los principios y disposiciones establecidos por el propio EAC. Pero sí se resiente el Capítulo III que estamos examinando de lagunas en su contenido. No se mencionan, por ejemplo, todos los principios rectores de la Hacienda local en el artículo 217; se reconoce, entre las competencias de la Generalitat, la posibilidad de incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los Gobiernos locales, y la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat, en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, así como el ejercicio de la tutela financiera sobre los Gobiernos locales, respetando la autonomía que les reconoce la Constitución, pero no se concretan las competencias autonómicas en todos los recursos y en materia presupuestaria; se alude a una capacidad de los entes locales para regular sus propias finanzas en el marco de las leyes, pero después solo se concreta esta

capacidad en materia tributaria, incluyendo la potestad de fijar la cuota o el tipo de los tributos locales, así como las bonificaciones y exenciones, y atribuyendo la competencia para gestionar, recaudar e inspeccionar sus tributos; y finalmente se realiza una enumeración de algunos ingresos locales procedentes del Estado y la Generalitat (fondos, participaciones y subvenciones) como únicos garantes de la suficiencia financiera.

La imprecisión en la terminología empleada, por último, se evidencia en algunos preceptos que estamos examinando. Al margen de la reiteración de conceptos que se produce en la enumeración de principios que tienen un contenido equivalente, como la autonomía y la responsabilidad fiscal, en el artículo 217, y la autonomía presupuestaria y de gasto, en el artículo 218, se desprende de la redacción de distintos artículos la utilización inexacta de términos que presentan perfiles diferenciados, como es el caso de las participaciones, las subvenciones y los fondos. Particularmente confusa es la regulación de las participaciones, con una presencia muy intensa: “participaciones que perciban” los Gobiernos locales “a cargo de los presupuestos de otras Administraciones Públicas” (artículo 218.1); “participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat” (artículo 218.2); “participaciones en tributos” estatales (artículo 219.2); “participación en los recursos de la Hacienda de la Generalitat o, si procede, del Estado” (artículo 219.3); y finalmente “participaciones genéricas en impuestos” (artículo 219.4). Sería conveniente en todos estos casos concretar el concepto y las diferentes modalidades de participación y sus características principales, así como el carácter incondicionado de los ingresos percibidos o el origen estatal y/o autonómico de los tributos o los ingresos en los cuales se participa; matizar si es o no exclusivamente este tipo de recurso el que debe nutrir el denominado genéricamente “Fondo de cooperación local destinado a los Gobiernos locales”, de carácter incondicionado y que debe dotarse a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat (artículo 219.1); y diferenciar, por último, esta modalidad de recurso financiero de la “participación” de las mal denominadas “subvenciones incondicionadas” a las que alude el artículo 219.4 EAC, porque las subvenciones se caracterizan por tener un destino concreto que decide el ente que realiza la transferencia, bajo el amparo de algún título competencial transversal o concreto. Precisamente este concepto estricto de subvención es al que, suponemos, pues nada se concreta en el texto estatutario, debe hacer referencia el artículo 219.1, cuando se refiere a los “programas de colaboración financiera específica para materias concretas” que la Generalitat puede establecer con los Gobiernos locales.

Una vez realizadas estas observaciones generales, en las líneas que siguen entramos a examinar con detalle el contenido de los preceptos del EAC que discipli-

nan la Hacienda local, y la incidencia que sobre ellos ha tenido la STC 31/2010, de 28 de junio.

3.1. Principios rectores

El artículo 217 EAC dispone que “las Haciendas locales se rigen por los principios de suficiencia de recursos, equidad, autonomía y responsabilidad fiscal”, y añade que “la Generalitat vela por el cumplimiento de estos principios”.

La primera parte del precepto indicado se limita a enumerar algunos de los principios rectores de la Hacienda local que ya se contienen o pueden deducirse de la propia Constitución. En puridad, los principios que se citan en este artículo son tres: suficiencia financiera, igualdad (equidad) y autonomía financiera (que incluye la responsabilidad fiscal). No se incluyen, por el contrario, otros principios constitucionales que también afectan a la Hacienda local: unidad, territorialidad y no traslación de la carga tributaria, coordinación y solidaridad.⁹

El artículo 142 CE alude expresamente al principio de suficiencia financiera de los entes locales, el primero de los principios listados en el artículo 217 EAC, indicando que “las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas”. Los dos recursos financieros fundamentales mencionados en este precepto –tributos propios y participaciones en los del Estado y de las comunidades autónomas–, junto con el resto de recursos de las Haciendas locales, constituyen las técnicas al servicio de la suficiencia para todos los entes locales, básicos o no.¹⁰ La diferencia entre ambos tipos de entidades (básicas y de creación facultativa) debe colegirse de la incidencia que sobre el régimen de recursos financieros tiene la autonomía reconocida a favor de los municipios y provincias, esto es, los entes locales básicos. Podemos entonces entender que dicha autonomía exigirá garantizar en la medida de lo posible la intervención normativa de los municipios y provincias en los recursos, fundamentales

9. Hacemos referencia en este punto a los principios aplicables en general a la Hacienda local, sin perjuicio de la existencia de principios más específicos aplicables a todos los entes públicos, como los de justicia tributaria o de eficiencia y economía en el gasto público dispuestos en el artículo 31 CE.

10. Las dificultades para determinar cumplido o no este principio de suficiencia no son pocas, pues evidentemente ello va a depender no solo de la cantidad de servicios a prestar, sino también de cuál sea el nivel mínimo de calidad exigible en dicha prestación.

o no, que compongan sus respectivas Haciendas, en cumplimiento del principio de autonomía financiera.¹¹ Todo ello con el fin de que las decisiones políticas de los entes locales dotados de autonomía no puedan verse mediatizadas por la necesidad de obtener fondos del Estado y de las comunidades autónomas para alcanzar la suficiencia.

El texto constitucional, además de la suficiencia, recoge otros principios que inciden en el ámbito de las Haciendas locales en general y que constituyen, en el caso de los municipios y provincias, límites a su autonomía financiera.

El principal de estos principios lo constituye el principio básico de unidad, que se desprende directamente del artículo 2 CE y que no se incluye explícitamente en el EAC. En el ámbito financiero, el principio general de unidad tiene diversas manifestaciones: la unidad del sistema financiero y tributario, la unidad de la política económica, la unidad en la planificación de la actividad económica y la atribución al Estado de las funciones económicas de distribución y de estabilización.¹²

También los principios de igualdad y de territorialidad y no traslación de la carga tributaria inciden directamente en el régimen de las Haciendas locales. Así se desprende en la Constitución, en cuanto al primero de los principios –contemplado en el artículo 217 EAC como principio de equidad–, de los artículos 138.2 (prohibición de privilegios económicos y sociales), 139.1 (mismos derechos y obligaciones para todos los españoles) y 149.1.1.º (competencia estatal exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales). Por su parte, el criterio de territorialidad y de no traslación de la carga tributaria –no incluido en el EAC– se deduce de la propia naturaleza territorial que se predica de la autonomía reconocida a municipios, provincias y comu-

11. Esta circunstancia ha sido destacada, en lo que respecta a las participaciones en los ingresos tributarios estatales y autonómicos, por SIMÓN ACOSTA, E., “El principio de suficiencia en la Hacienda local”, en AA. VV., *Autonomía y financiación de las Haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Madrid, 1982, p. 497. Este autor entiende que “es importante una participación de los entes locales en la fijación de los recursos a transferir a través de los órganos en que tales entes locales estén suficientemente representados”, llegando a la conclusión de que “la suficiencia financiera local tiene su contrapunto en la suficiencia de representación o de participación de las autoridades locales en el poder de determinar los recursos cedidos”.

12. Podemos citar, a este respecto, un buen número de preceptos constitucionales que fundamentan el principio de unidad financiera: artículos 31.1 y 31.2, 40.1, 97, 130, 131.1, 136.1, 138.1, 138.2, 139.1, 139.2, 149.1.1.º, 149.1.13.º, 149.1.14.º y 149.1.18.º CE.

nidades autónomas, según el propio artículo 137 CE, y explícitamente, en el caso de las comunidades autónomas, en el artículo 157.2 CE (prohibición de medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su respectivo territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios). Precepto este último que debe entenderse igualmente aplicable al ámbito financiero local en general, en virtud de una interpretación sistemática del propio artículo 157.2 con el artículo 137 y con el artículo 139.2 (prohibición a cualquier autoridad de adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español).

Finalmente, contienen también los principios de coordinación (artículos 103 y 142 CE) y solidaridad (artículos 138.1 y 142 CE), mandatos de obligado cumplimiento en materia de Hacienda local, aunque no se diga nada al respecto en el EAC.

En cuanto al primero de ellos, el principio de coordinación financiera, resulta cuando menos sorprendente que la normativa constitucional dedicada a la regulación de los aspectos financieros de los entes locales en general –artículo 142 CE– haya omitido cualquier alusión al mismo.¹³ La coordinación financiera de los entes locales se halla íntimamente vinculada con la autonomía y la suficiencia que se les reconoce,¹⁴ aunque la primera solo a municipios y provincias, principios que deben conjugarse con el principio de unidad. Con ello se persigue que la actuación respectiva de cada nivel territorial desemboque en una actuación global no contradictoria y coherente y que se rechace, en consecuencia, una perspectiva jerárquica de las relaciones interinstitucionales,¹⁵ de tal forma que estas últimas hallen su funda-

13. POZO, J. DEL, “Las Haciendas municipales en un régimen de autonomías o de descentralización financiera”, *Hacienda Pública Española*, núm. 63, 1980, p. 188 y 192, entiende que hubiera sido deseable formular la necesaria coordinación que debe tener la Hacienda local con la Hacienda estatal y la Hacienda autonómica, “sin que quepa pensar que ante la no referencia expresa a la Hacienda municipal dicha coordinación no debe existir”.

También LOZANO SERRANO, C., “Control de la Hacienda municipal por el Estado y las comunidades autónomas”, AA. VV., *Autonomía y financiación de las Haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Madrid, 1982, p. 284, pone en evidencia que “en la Constitución se da una total desconexión entre los niveles de gobierno regional y local, sin haberse previsto en absoluto medidas de coordinación de uno y otro”.

14. CASADO OLLERO, G., “Sistema financiero local y justicia fiscal”, en AA. VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Madrid, vol. I, 1985, p. 776 y nota a pie de página núm. 51.

15. CAZORLA PRIETO, L. M., *Poder tributario y Estado contemporáneo*, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Madrid, 1981, p. 289.

mento en la distribución competencial que la Constitución reserva a cada entidad territorial en la regulación de los respectivos regímenes financieros. Al margen de la existencia de otros principios constitucionales, como los de unidad, igualdad y territorialidad, a los que acabamos de aludir, o de solidaridad y de reserva de Ley, en los términos que veremos a continuación, cuya realización no se concibe sin la concurrencia del principio de coordinación, la concreta expresión de la coordinación financiera aplicable a los entes locales se deduce implícitamente de la enumeración de los recursos fundamentales de la Hacienda local –artículo 142 CE–, puesto que la introducción de las “participaciones” en tributos del Estado y de las comunidades autónomas constituye una clara manifestación de la necesidad de articular un régimen compartido o mixto de financiación, que ponga en contacto unas Haciendas con otras y garantice la propia autonomía y suficiencia de medios, en lo que ha venido denominándose una “Hacienda de coordinación”.¹⁶

Similares consideraciones a las contenidas en los párrafos anteriores se suscitan en torno al principio de solidaridad aplicado a la Hacienda local. Existe, en primer lugar, un silencio incomprensible en la normativa constitucional –extensible también al EAC–, pese al evidente protagonismo que debe otorgarse a la solidaridad como principio rector de la financiación de los entes locales, junto a los principios de autonomía, suficiencia y coordinación.¹⁷ Hallamos, por otro lado, fundamentos claros de la exigencia del mencionado principio a lo largo de la normativa constitucional: explícitamente, y de forma genérica, en el artículo 138.1 CE, aunque la inclusión de las “participaciones” en tributos del Estado y de las comunidades autónomas como recurso fundamental de las Haciendas locales –artículo 142 CE– también permite interpretar que existe una recepción implícita del principio de solidaridad aplicable a la Hacienda local en su conjunto.¹⁸ Además, y dada la naturaleza territorial y autónoma que se predica tanto de las comunidades autónomas como de los entes locales, y las diferencias notorias de riqueza existentes entre estos últimos, puede entenderse aplicable el principio de solidaridad a las Haciendas locales por analogía respecto de las primeras, ya que de otra forma no se entendería que un principio como el de solidaridad, explícitamente recogido en la regulación de las comunidades autónomas (artículos 2, 156.1 y 158 CE), se mantuviera al margen en la articulación de las Haciendas locales sin vulnerar mandatos constitucionales como los de unidad e igualdad, que exigen medidas efectivas de

16. LOZANO SERRANO, C., “La Hacienda municipal en la Constitución”, *Hacienda Pública Española*, núm. 60, 1979, p. 118 a 119 y 140 a 142.

17. CASADO OLLERO, G., “Sistema financiero local y justicia fiscal”, *op. cit.*, p. 776 y 777.

18. LASARTE ÁLVAREZ, J. y ESEVERRI MARTÍNEZ, E., “Las Haciendas locales ante las autonomías”, *Revista de Estudios Regionales (RER)*, Extraordinario, vol. II, 1980, p. 631.

redistribución o reasignación de los recursos públicos dispuestos a favor de las Haciendas locales. Todo ello, en fin, para hacer efectivas, mediante criterios uniformes, estables y claros de redistribución,¹⁹ la prestación de los servicios públicos fundamentales y la corrección de desequilibrios económicos interlocales.

Podemos concluir afirmando, en síntesis, que la primera parte del artículo 217 EAC se limita a realizar una enumeración de solo algunos de los principios rectores de la Hacienda local. Ello significa, a efectos prácticos, que este precepto no tiene ninguna efectividad jurídica, primero porque no se detiene a concretar el contenido de los principios que recoge ni a innovar, por tanto, el ordenamiento jurídico, y segundo, porque en ningún caso puede excluir la aplicación en este ámbito de otros principios constitucionales, en los términos que acabamos de indicar.²⁰

Conclusiones similares podemos deducir de la segunda parte del artículo 217 EAC, que impone el deber a la Generalitat de velar por el cumplimiento de estos principios, pues resulta evidente que todos los entes públicos (Estado, Comunidad Autónoma, entes locales) están sometidos a la obligación de velar, en el ámbito de sus respectivas competencias, por el cumplimiento no solo de estos principios estatutarios, sino de todos los principios constitucionales. No es menos cierto, sin embargo, que algunos autores extraen conclusiones más concretas de este mandato dirigido a la Generalitat. Así, por ejemplo, interpreta Vilalta Ferrer que cuando en el Estatuto se afirma que corresponde a la Generalitat velar por el principio de autonomía y responsabilidad, se debe entender que la Generalitat tendrá algún tipo de competencia en el momento de determinar el volumen y la composición de los ingresos incondicionados de los Gobiernos locales, que son, en definitiva, lo que les permite ejercer su autonomía.²¹ Y también considera Martín Queralt, con otro fundamento, pero llegando al mismo resultado, que la previsión contenida en el artículo 2.2 de la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), según el cual cada Comunidad Autónoma “está obligada a velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad”, expresión por otra parte que podría equipararse a la obligación impuesta a la Generalitat de velar por el principio de equidad en el artículo 217 EAC,

19. STC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 12.º

20. En este mismo sentido se expresan PAGES I GALTÉS, J., “Las Haciendas locales en el nuevo Estatuto de Catalunya”, *Tributos Locales*, núm. 63, 2006, p. 16; BALLARIN ESPUÑA, M., “El finançament dels governs locals en el nou Estatut d’Autonomia de Catalunya”, *op. cit.*, p. 171.

21. VILALTA FERRER, M. T., “La incidència del nou model de finançament autonòmic en les hisendes locals de Catalunya (aspectes econòmics)”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006, p. 135.

debe considerarse título habilitante bastante para acometer las reformas normativas pertinentes sobre las Haciendas de las entidades locales integradas en el correspondiente territorio autonómico.²²

3.2. Competencias de la Generalitat

Los apartados 2 y 5 del artículo 218 EAC, y 2 y 4 del artículo 219 EAC, así como los artículos 220 y 221 EAC, contienen las normas relativas a las competencias de la Generalitat sobre la Hacienda local. La mayor parte de estas competencias han sido objeto del recurso de inconstitucionalidad que resuelve la STC 31/2010, de 28 de junio.

Hay que tener en cuenta que el artículo 220 EAC exige la aprobación por la Generalitat de su propia Ley de Haciendas locales, para desarrollar los principios y disposiciones establecidos en el Estatuto, previo informe preceptivo del Consejo de Gobiernos Locales regulado en el artículo 85 EAC. Esta Ley catalana de Haciendas locales es el instrumento formal para normativizar todas las competencias materiales a las que hacemos mención en las líneas que siguen, aunque existen dudas sobre los requisitos formales de su aprobación. Así se desprende del artículo 219.2 EAC, cuando exige que la Ley de Haciendas locales que apruebe la Generalitat, donde se contengan las disposiciones autonómicas sobre las participaciones y subvenciones incondicionadas estatales, sea aprobada por una mayoría de tres quintos en el Parlamento catalán. Como bien advierte Pagès i Galtés, lo más lógico es interpretar que esta mayoría cualificada será exigible para toda la Ley de Haciendas locales dictada por la Generalitat al amparo del artículo 220 EAC, y no solo para los preceptos de esta Ley que se ocupen de los criterios de distribución de los ingresos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas, pues en caso contrario no resultaría coherente que se reclamaran distintas mayorías en atención a la materia de que se ocupasen sus distintos preceptos, no habiendo razón alguna para entender esta exigencia más que la de poner una importante traba para que se logre una mayoría suficiente capaz de aprobar la mencionada Ley, cuando al Estado solo se le exige una mayoría simple para aprobar la suya.²³

22. MARTÍN QUERALT, J., "La intervención de las comunidades autónomas en la regulación de las Haciendas locales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4, 2000, p. 62.

23. PAGÈS I GALTÉS, J., "Las Haciendas locales en el nuevo Estatuto de Catalunya", *op. cit.*, p. 32 y 33.

3.2.1. Establecimiento y regulación de los tributos propios locales y fijación de los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat

La primera de las competencias de la Generalitat se recoge en el artículo 218.2 EAC: “la Generalitat tiene competencia, en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, en materia de financiación local”, y “esta competencia puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los Gobiernos locales e incluye la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat”. La redacción original de este precepto en la propuesta de Estatuto aprobada por el Parlamento de Cataluña en septiembre de 2005, que fue modificado en la tramitación en las Cortes Generales, otorgaba mayores competencias a la Generalitat en materia de financiación local, limitadas únicamente por la Constitución, sin ninguna referencia a la normativa del Estado, y atribuyendo “en todo caso” la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los Gobiernos locales.

A pesar de las restricciones impuestas en el texto estatutario definitivo, este precepto ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional con el argumento de que infringe la autonomía municipal (artículo 140 CE) y se opone a la suficiencia financiera de las corporaciones locales en los términos definidos en el TRLRHL. En palabras de los recurrentes, con este precepto la Generalitat establece y regula los tributos municipales propios, instaurándose una suerte de tutela financiera de la Generalitat sobre los entes locales (así se declara en el artículo 218.5) incompatible con la autonomía municipal, de la que la suficiencia financiera es pura manifestación, y rompiendo el equilibrio logrado en la jurisprudencia entre la autonomía local y la reserva de Ley, de acuerdo con un modelo en el que a la Ley del Estado le cumplía garantizar, entre otros, el principio de igualdad. También se alega en el recurso que el artículo 218.2 EAC constituye una infracción de las competencias estatales ex artículo 149.1.14.º y 18.º CE, porque el Estatuto no deja espacio en la materia a la Ley estatal de Haciendas locales, siendo imposible la coexistencia de dos regulaciones, y es claro que la habilitación legislativa en este campo corresponde a la Ley estatal de Haciendas locales (artículo 6.3 LOFCA y STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4), pues de otra manera se introduciría una regulación sustitutoria de la legislación estatal a la que la Constitución se remite.

Para el abogado del Estado, en cambio, en lo que respecta a la competencia de la Generalitat en materia de financiación local, la expresión “en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado” contenida en el artículo 218.2 EAC restaría todo fundamento a la impugnación, y el inciso “puede incluir

la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los Gobiernos locales” hay que contemplarlo como una simple previsión futura de un concreto aspecto que pudiera añadirse al contenido de la competencia autonómica en materia de financiación local, solo para el supuesto de que así se llegara a permitir expresamente por el legislador estatal. Todo ello teniendo siempre en cuenta que los preceptos constitucionales admitirían la mera previsión estatutaria de una alternativa de regulación positiva distinta a la prevista en el TRLRHL, pues la vigente legislación estatal en la materia no persigue identificar a una fórmula concreta como excluyente de otras posteriores, solo por el hecho de haber sido aquella objeto de un pronunciamiento de conformidad a la Constitución. Por otro lado, la capacidad de la Generalitat para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo de su presupuesto, también deber considerarse constitucional para el abogado del Estado, pues resulta evidente que esta competencia restringe dicha capacidad de fijación de criterios de distribución a los ingresos consistentes en participaciones a cargo del propio presupuesto autonómico, lo que es acorde con la doctrina constitucional.

Defendiendo igualmente la constitucionalidad del artículo 218.2 EAC, el Gobierno y el Parlamento de la Generalitat basan su argumentación en dos tesis: la primera, que el artículo 133 CE no impide que la Ley que apruebe las normas tributarias locales sea autonómica, al no existir una potestad tributaria originaria estatal anterior y superpuesta a la propia Constitución y al garantizar la Ley autonómica, con la misma fuerza que la Ley estatal, el cumplimiento de la reserva de Ley; y la segunda, que el precepto impugnado atiende especialmente a la coordinación con la Hacienda general, al situar la posibilidad de establecer tributos locales en el marco de la Constitución y la normativa del Estado, respetando la competencia estatal ex artículo 149.1.14.º CE.

Finalmente, la STC 31/2010, de 28 de junio, resuelve esta polémica cuestión en el FJ 140. En síntesis, el Alto Tribunal concluye que la impugnación debe ser rechazada en lo que afecta a la competencia genérica de la Generalitat en materia de financiación local, puesto que el propio precepto delimita la competencia autonómica “en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado”, dentro del cual habrán de desarrollarse, por tanto, las facultades autonómicas en materia de financiación local; que igualmente debe refutarse por lo que respecta a la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat, interpretando que este apartado solo atribuye a la Generalitat tal competencia en relación con los recursos establecidos por la propia Comunidad Autónoma en su presupuesto, dado que esta facultad, al igual que las demás que se incluyen en el artículo 218.2 EAC, la ostenta “en el marco

establecido por la Constitución y la normativa del Estado”, argumento avalado por el artículo 219.2 EAC, según el cual la distribución de los ingresos locales consistentes en participaciones en tributos y subvenciones incondicionadas estatales se hará por la Generalitat “respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia”; pero que debe ser admitida en lo referente a la posibilidad de que la competencia autonómica en materia de financiación local incluya la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de las entidades locales, en aplicación de la propia doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 22), según la cual la creación de los tributos locales ha de operarse a través del legislador estatal, cuya intervención reclaman los apartados 1 y 2 del artículo 133 CE, potestad normativa que tiene su anclaje constitucional en la competencia exclusiva sobre Hacienda general (artículo 149.1.14 CE), debiendo entenderse vedada, por ello, la intervención de las comunidades autónomas en este concreto ámbito normativo. Se trata, en definitiva, según interpreta la sentencia, de una potestad exclusiva y excluyente del Estado, que no permite intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales.²⁴

La STC 31/2010, de 28 de junio, niega, por tanto, la competencia de la Generalitat para intervenir en la regulación de los tributos propios locales, pero sí considera constitucional, no obstante, una hipotética cesión de tributos propios de una Comunidad Autónoma a las entidades locales de su territorio. Resulta paradójica esta interpretación, pues con esta posibilidad se puede alcanzar prácticamente el mismo resultado que el perseguido con la creación de un tributo propio, abriendo una vía alternativa para conseguir aquello que se prohíbe taxativamente: una Comunidad Autónoma no puede regular la materia tributaria local, reservada al Estado, pero en cambio puede crear de forma transitoria un tributo propio autonómico y proceder de forma inmediata a una cesión total a los Gobiernos locales, que alcance prácticamente a todos los elementos tributarios, incluida la cesión de la gestión y la normativa (en los aspectos que pueden regularse por Reglamento), obteniendo como resultado práctico la creación de un tributo prácticamente local, salvo en la titularidad nominal y en la regulación legal esencial, que continuará siendo autonómica.²⁵

24. Se muestra partidario de esta interpretación CALVO VÉRGEZ, J., “El papel de la Hacienda local en la reforma de los estatutos de autonomía”, comunicación presentada en el *International Meeting on Regional Science, “The future or the cohesion policy”, 7.º Workshop-APDR, XXXVI Reunión de Estudios Regionales-AEER*, Badajoz-Elvas, 17-19 noviembre de 2010, p. 8 y 9.

25. BALLARÍN ESPUÑA, M., “El finançament dels governs locals en el nou Estatut d’Autonomia de Catalunya”, *op. cit.*, p. 175 y 176, ofrece otras dos soluciones alternativas similares. En primer lugar, de acuerdo con la previsión del artículo 2.1.b del TRLRHL, dentro del catálogo de recursos propios

El Tribunal Constitucional, en esta sentencia, pues, ha mantenido su consolidada posición restrictiva, anulando de forma absoluta las competencias autonómicas en materia tributaria local.²⁶ Ello, a mi juicio, supone no tener en cuenta el alcance y extensión de las competencias estatales y autonómicas en juego, en los términos manifestados en el segundo apartado del presente trabajo. En él decíamos que el ámbito de la Hacienda local que se incluye en el concepto superior “Hacienda general” queda restringido solo a lo fundamental o esencial de la primera, y que ello significa que los preceptos estatales dictados al amparo de este título competencial son susceptibles de ser completados legislativamente por las comunidades autónomas que tengan asumida la competencia sobre el respectivo régimen local en sus estatutos de autonomía. Desde esta perspectiva, cuando el artículo 218.2 EAC estipula que la competencia de la Generalitat puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los Gobiernos locales en el marco de la Constitución y la normativa del Estado, no estaría incurriendo en ningún vicio de inconstitucionalidad, ni invadiendo ninguna competencia estatal.²⁷ El contenido y alcance de la materia “Hacienda general” es una

locales establecido en la legislación estatal se contemplan como recursos propios de las Haciendas locales los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas, de manera que la Generalitat podría establecer un impuesto propio sobre materia imponible “no ocupada” y habilitar a los municipios para ejercer su poder tributario creando un recargo sobre este impuesto. Otra posibilidad consistiría, en palabras de esta autora, en que la Generalitat estableciera un tributo autonómico y posteriormente cediera el producto de su recaudación, de acuerdo con parámetros objetivos, a los municipios catalanes, aunque esta última solución comportaría que los municipios, en lugar de percibir un tributo propio, obtendrían una participación en los ingresos de la Generalitat, dándose así cumplimiento al principio de suficiencia local, pero sin comportar ninguna responsabilidad del municipio ante sus ciudadanos.

26. Algunos autores intentan superar esta prohibición absoluta teniendo en cuenta que la sentencia pone el énfasis específicamente en la “creación” de los tributos locales, de manera que se podría sostener la posibilidad de que la legislación estatal de Haciendas locales pudiese reconocer directamente algunos espacios de “regulación” autonómica de las figuras tributarias locales, a partir del reconocimiento previo y regulación básica en la Ley estatal y sin perjuicio, como es lógico, de la reserva de un espacio propio para la expresión de la autonomía local mediante la potestad de ordenanza (AUTORES VARIOS, “Informe sobre la STC que resol el recurs d’inconstitucionalitat presentat per 50 diputats i senadors del Partit Popular contra l’Estatut d’Autonomia de Catalunya”, *Activitat Parlamentària, Setembre 2010, Especial Sentència del Tribunal Constitucional sobre l’Estatut d’Autonomia de Catalunya*, 2010, p. 50).

27. ARIAS ABELLÁN, M. D., “Sobre la constitucionalidad de determinados preceptos del Estatuto de Autonomía de Catalunya relativos a la financiación autonómica y local”, *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència sobre l’Estatut*, 2010, p. 4 y 5, opina que la norma estatutaria no está reduciendo ni ampliando las competencias del Estado ni las de la Generalitat respecto de la financiación local, por lo que no se entiende que el Tribunal Constitucional convierta la competencia estatal en una competencia exclusiva y excluyente que imposibilite la existencia de la autonómica, de tal manera que incluso expulsa del ordenamiento una norma que no atribuye competencias, sino que las permite, en su caso.

cuestión ciertamente difícil de delimitar, pero en ningún caso creo que pueda interpretarse que este concepto abarque toda la regulación legal de los tributos locales.²⁸

Si tenemos en cuenta estas consideraciones, a mi juicio el precepto estatutario analizado estaría abriendo una puerta para que el legislador estatal pudiera aprobar una legislación sobre Haciendas locales, delimitando las materias impondibles susceptibles de ser gravadas mediante tributos locales, y estableciendo normas básicas de aplicación general en la configuración de los elementos esenciales de estos tributos, dejando la especificación de las figuras concretas a la legislación autonómica. Esta legislación, dentro de las reglas generales y comunes previstas por la Ley estatal, permitiría adecuar las directrices estatales a los propios intereses territoriales de las comunidades autónomas, y todo ello sin perjuicio del respeto al núcleo reservado constitucionalmente a la autonomía local. En la propia STC 31/2010, de 28 de junio, se reconoce que no hay razón alguna para entender que la hipotética atribución de potestad legislativa a la Comunidad Autónoma sobre los tributos locales, en sí misma considerada, produzca la privación de recursos suficientes a los entes locales; antes al contrario, concluye el Tribunal, el propio Estatuto, en su artículo 217 EAC, establece una norma opuesta a esa eventualidad, al imponer a la Generalitat la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los principios de autonomía y suficiencia de recursos de las Haciendas locales.

3.2.2. Ejercicio de la tutela financiera sobre los entes locales

Además de la competencia de la Generalitat en materia de financiación local y, más específicamente, en el establecimiento y regulación de los tributos locales (declarada inconstitucional, como acabamos de señalar, en la STC 31/2010, de 28 de junio) y de fijación de los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat, en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, el apartado 5 del artículo 218 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma “el ejercicio de la tutela financiera sobre los Gobiernos locales, respetando la autonomía que les reconoce la Constitución”. Esta competencia de la Generalitat también ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, por los mismos motivos aducidos por los recurrentes para razonar la in-

28. Tal como recuerdan RUIZ HIDALGO, C. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, R. I., “Las competencias de las comunidades autónomas sobre las Haciendas locales en los nuevos estatutos de autonomía”, *Tributos Locales*, núm. 63, 2006, p. 49, si bien no existe una habilitación constitucional para que las comunidades autónomas regulen los tributos locales, tampoco se hace una reserva “en exclusiva” a favor del Estado, a pesar de que sí son esgrimidos los títulos competenciales de los artículos 149.1.14 y 149.1.18 de la Constitución para establecer el régimen de bases sobre la Hacienda local y su desarrollo posterior.

constitucionalidad del artículo 218.2 EAC: la vulneración de la autonomía financiera local y la invasión de competencias estatales.

Para el abogado del Estado, no obstante, nada es posible reprochar a este apartado 5, que, 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 mediante la supresión del adjetivo “exclusivo”, con el que se calificaba el ejercicio de la tutela financiera por la Generalitat en el proyecto de reforma estatutaria aprobado por el Parlamento de Cataluña en septiembre de 2005. Profundizando en esta misma línea, el Tribunal Constitucional afirma en el FJ 140 que Cataluña ha asumido la competencia de tutela financiera sobre los entes locales, con el límite de la autonomía local y el respeto a las bases que dice el artículo 149.1.18.º CE, tal como indican la STC 57/1983, de 28 de junio, FJ 5, y la STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4 c), y que la omisión de la referencia a la Ley estatal en el artículo 218.5 EAC no puede entenderse como un desconocimiento de las competencias del Estado del artículo 149.1.18.º CE, dada la previsión del apartado 2 del propio artículo que atribuye a la Generalitat competencia en materia de financiación local “en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado”, previsión a la que queda también sometida, como es obvio, la tutela financiera sobre los Gobiernos locales a que se refiere este apartado 5.

En el ámbito que estamos analizando, el Estado tiene competencia para dictar las normas básicas en cuanto al control interno, la tutela financiera y el régimen contable de los presupuestos locales. Hasta el momento, el Estado ha ejercido sus competencias en materia de control interno y régimen contable a través de la Intervención General de la Administración del Estado, encargada de la emisión de pronunciamientos y recomendaciones y de la resolución de consultas en relación con la aplicación de las normas contables de los entes locales, dictadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, quien a su vez es el encargado de elaborar el plan general de cuentas y de determinar la estructura de las cuentas públicas locales. Ello no es óbice para que la Generalitat ejerza también sus competencias en materia de presupuestos locales, en este caso concreto sobre el control interno y la contabilidad de los entes locales, hasta ahora inéditas, dando aplicación a las “competencias compartidas” en este ámbito indicadas en el artículo 160.2 EAC, en aras a conseguir una mayor eficacia y homogeneidad en el cumplimiento de estas funciones.

Otro aspecto a tener en cuenta afecta a la tutela financiera de los entes locales, ejercida simultáneamente por el Estado y la Generalitat, a través, respectiva-

mente, del Tribunal de Cuentas y de la Sindicatura de Cuentas. El Tribunal Constitucional, en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 4.º c), ha dejado claro que, en virtud de la competencia estatutaria sobre “Régimen local”, una Comunidad Autónoma ostentaría en principio competencias de naturaleza legislativa y reglamentaria, que abarcarían la tutela financiera sobre los entes locales, a que hacen referencia algunos preceptos también estatutarios, entre ellos el artículo 218.5 EAC. En una consolidada jurisprudencia constitucional (sentencias 187/1988, de 17 de octubre, y 18/1991, de 31 de enero; y auto 312/1996, de 29 de octubre) han sido distinguidas dos funciones atribuidas al Tribunal de Cuentas: la función fiscalizadora externa de la actividad económico-financiera del sector público (también el local) y la función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, pudiendo ser únicamente la primera de ellas ejercida también de forma concurrente por los órganos fiscalizadores autonómicos. El elemento que, sin embargo, en este ámbito de la tutela financiera de los entes locales presenta mayor discusión, es la intervención de la Sindicatura de Cuentas en la instrucción y resolución de los procedimientos de responsabilidad contable. Esta posibilidad puede ampararse, a mi juicio, en el artículo 80.3 EAC, que ordena el establecimiento de mecanismos de participación en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable, a través de un convenio entre el Tribunal de Cuentas y la Sindicatura de Cuentas.²⁹

29. En la propuesta de Estatuto aprobada por el Parlamento catalán en septiembre de 2005 el ejercicio de esta función fiscalizadora por parte de la Generalitat era “exclusivo”, lo que, en opinión de PAGES I GALTÉS, J., “Las Haciendas locales en el nuevo Estatuto de Catalunya”, *op. cit.*, p. 21 y 22, implicaba que, en el caso de confluencia de funciones entre el Tribunal de Cuentas y la Sindicatura de Comptes, la única técnica válida para evitar duplicidades innecesarias sería la de atribuir la función fiscalizadora a la Sindicatura de Comptes, de tal manera que el Tribunal de Cuentas únicamente podría intervenir a posteriori como supremo órgano fiscalizador. Y por lo que respecta a la función relativa a la jurisdicción contable, la cuestión ya es más dudosa según este autor, pero perfectamente se podría entender que la Generalitat no tan solo podría colaborar en la instrucción de los procedimientos de responsabilidad contable, sino que los podría resolver íntegramente, de tal manera que, también en este punto, el Tribunal de Cuentas únicamente podría intervenir a posteriori como supremo órgano fiscalizador. Con la redacción dada al precepto en el EAC definitivo, que elimina el calificativo “exclusivo”, PAGES I GALTÉS considera que la Generalitat podrá, 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 plantea la duda de si, acaso, además, podrá resolver estos procedimientos íntegramente, de tal manera que el Tribunal de Cuentas únicamente intervendría a posteriori como supremo órgano fiscalizador. Al desaparecer el término “exclusivo”, concluye este autor, existen argumentos para entender que persiste el criterio en contra sostenido por la STC 187/1988, de 17 de octubre, y, si ello es así, parece evidente que el nuevo Estatuto no añade nada de nuevo en materia de tutela financiera sobre los entes locales.

3.2.3. Distribución de las participaciones en tributos del Estado y de las subvenciones incondicionadas estatales

La tercera de las competencias de la Generalitat sobre las Haciendas locales se contempla en el artículo 219.2 EAC. Este precepto, destinado a enumerar los recursos dispuestos para asegurar la suficiencia financiera local y no propiamente a regular las competencias financieras, exige que los ingresos de los Gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales, sean percibidos por medio de la Generalitat, “que los debe 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”. Además, se señala que “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”. También en este caso el precepto ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, siendo el principal elemento de discusión nuevamente el ámbito competencial del Estado en esta materia y el respeto a la autonomía local. En este debate, el inciso incluido en el texto definitivo “respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia” ha tenido una especial relevancia, pues en la propuesta de Estatuto aprobada por el Parlamento catalán en septiembre de 2005 se aludía únicamente a “los principios, objetivos o estándares mínimos que fije el Estado”.

En el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad se impugna el artículo 219.2 EAC por infracción del principio de autonomía municipal (artículo 140 CE) y por la disposición por parte de la Generalitat del destino de fondos que no le son propios, esto es, las participaciones en los ingresos del Estado y las subvenciones incondicionales estatales, conculcándose las competencias atribuidas al Estado en el artículo 149.1.14.º y 18.º CE.

El abogado del Estado en este punto recuerda que el artículo 48.2 del Estatuto de 1979 establecía una regla análoga a la del impugnado actual artículo 219.2, al prever que los ingresos consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas se percibirían a través de la Generalitat, “que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las referidas participaciones”, y considera constitucional el mandato impuesto en el señalado precepto, porque en su aplicación la Generalitat se limita a percibir estos ingresos y a efectuar una distribución entre los entes locales de su territorio respetando los criterios de distribución fijados por el Estado. Igualmente por lo que respecta al último inciso del apartado 2 del artículo 219, el abogado del Estado concluye que

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, pues 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, tendría mero carácter orientador.

También el Parlamento de Cataluña, en sus alegaciones, defiende la constitucionalidad del precepto, haciendo hincapié en el hecho de que la tutela financiera autonómica sobre los entes locales se prevé con referencia expresa al límite de la autonomía local contemplado en el texto constitucional, lo que otorgaría a la impugnación de los recurrentes un carácter preventivo, y, en la medida en que no implica un control de oportunidad sobre los ámbitos reservados a la autonomía local, el artículo 219.2 EAC se ajusta perfectamente a la Constitución.

Finalmente, el FJ 141 de la STC 31/2010, de 28 de junio, resuelve la cuestión dictaminando la constitucionalidad del precepto: respecto al primer inciso, arguyendo que en la medida en que la previsión estatutaria ahora analizada se somete expresamente a “los criterios establecidos en la legislación del Estado”, no vulnera la competencia estatal ni tampoco supone desatención del principio de autonomía municipal, sin que tampoco se pueda oponer objeción al hecho de que ese reparto se haga “de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Haciendas locales de Cataluña”, porque el propio Estatuto le impone el límite preciso de que no pueda apartarse de los criterios fijados por el Estado; y en cuanto al segundo inciso, defendiendo que la prescripción de que el Parlamento debe poder “incidir en la distribución de los recursos” de dichos Gobiernos locales “con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto”, hay que vincularla, al menos, a la “peculiaridad catalana”, que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido en la STC 109/1998, de 21 de mayo, en cuya virtud el Parlamento de Cataluña puede aprobar un plan de apoyo a los municipios de Cataluña que integre en su seno legítimamente una parte de los recursos que las diputaciones provinciales destinan a obras y servicios municipales, si bien, para garantizar la autonomía de las provincias, garantizando la participación de las mismas en la elaboración de dicho plan.³⁰

30. Se muestra en desacuerdo el Voto particular que formula el magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas en cuanto al juicio de constitucionalidad que efectúa el fallo de la sentencia sobre el artículo 219.2, inciso final. Para este magistrado del Tribunal Constitucional, si se parte de que, como reconoce la sentencia (FJ 141), “la fijación de los criterios homogéneos y uniformes de

Sancionada la constitucionalidad del artículo 219.2 EAC, surge de inmediato un interesante interrogante no resuelto explícitamente por la STC 31/2010, de 28 de junio: debemos determinar cuál es el contenido y el alcance de los “criterios establecidos en la legislación del Estado” que debe respetar la Generalitat al distribuir las participaciones y subvenciones incondicionadas en los ingresos del Estado. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al menos con anterioridad a la STC 31/2010, de 28 de junio, se ha manifestado siempre en términos muy restrictivos, anulando en este ámbito cualquier intervención autonómica. En distintas sentencias (96/1990, de 24 de mayo; 237/1992, de 15 de diciembre; 331/1993, de 12 de noviembre; 171/1996, de 30 de octubre; 233/1999, de 16 de diciembre; y 104/2000, de 13 de abril, entre otras), ha establecido con rotundidad la competencia exclusiva del Estado para fijar los criterios de distribución de la participación local en los ingresos del Estado.

En la primera de las sentencias indicadas se establece, interpretando obviamente la normativa estatutaria anterior a la reforma de 2006, que los artículos 48.2 y 49.2 de los estatutos de autonomía de Cataluña y Galicia, respectivamente, no atribuyen a ambas comunidades autónomas la fijación de los criterios de distribución de la participación de los entes locales en los tributos del Estado, ni otra conclusión distinta puede deducirse de la lectura de aquellos preceptos, pues estos únicamente prevén que las entidades locales reciban dicha participación a través de su respectiva Comunidad Autónoma, reservando a la Ley la determinación de los criterios de distribución. Es precisamente al legislador estatal en este caso, añade el Tribunal Constitucional, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las corporaciones locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de Ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales (artículo 142 CE) y de solidaridad y equilibrio territorial (artículo 138 CE) mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos entes locales de su participación en los ingresos del Estado. En definitiva, concluye el Tribunal Constitucional, no cabe desconocer las competencias estatales en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Hacienda general (artículos 149.1.18.º y 14.º CE), ya que es justamente el apuntado carácter que reviste la

distribución de la participación de los entes locales en los tributos y subvenciones incondicionadas del Estado corresponde en exclusiva a este ex artículo 149.1.14 y 18 CE”, no resulta aceptable que una competencia exclusiva del Estado pueda resultar condicionada en ninguna medida por una norma de un Estatuto de Autonomía, sustraída a la posibilidad de disposición unilateral de la misma por el Estado.

participación de las entidades locales en los tributos del Estado, en cuanto garantía de su autonomía, lo que convierte aquella participación en garante del funcionamiento de la Hacienda local dentro del conjunto de la Hacienda general y, en consecuencia, lo que la constituye en elemento básico de esta.³¹

Pues bien, resulta a mi juicio muy relevante en este punto la decisión del Tribunal Constitucional en la STC 31/2010, de 28 de junio, al reconocer la competencia de la Generalitat en la distribución de las participaciones y subvenciones incondicionadas en los ingresos del Estado, pues con ello está admitiendo que los criterios establecidos por la normativa estatal, que deben ser siempre respetados, no agotan toda la regulación en este ámbito, existiendo un espacio normativo reservado a la legislación autonómica catalana, a diferencia de lo que sucede incomprensiblemente en materia tributaria local, donde hemos tenido ocasión de comprobar que para el Alto Tribunal está vetada cualquier participación normativa de la Generalitat.³² Espacio para desarrollar y concretar los criterios estatales e incluso para aprobar otros distintos compatibles con los anteriores, lo cual supondría un giro sustancial en la jurisprudencia constitucional dictada, como hemos indicado, hasta esta sentencia.³³ La dificultad para alcanzar este objetivo, sin embargo, no es poca, puesto que el propio artículo 219.2 EAC exige que la Ley de Haciendas locales que apruebe la Generalitat, donde se contengan las disposiciones autonómicas sobre las participaciones y subvenciones incondicionadas estatales, debe ser aprobada por una mayoría de tres quintos en el Parlamento catalán.

31. RUIZ HIDALGO, C. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, R. I., "Las competencias de las comunidades autónomas sobre las Haciendas locales en los nuevos estatutos de autonomía", *op. cit.*, p. 46, afirman atinadamente que estas tesis del Tribunal Constitucional han convertido a las comunidades autónomas de régimen común en simples intermediarias en el abono a las entidades locales de los fondos procedentes de la Hacienda estatal, lo que por cierto las aleja bastante del papel que el ordenamiento reserva a las comunidades autónomas en régimen de concierto o convenio (País Vasco y Navarra), las cuales sí disponen de amplias facultades para señalar los criterios de reparto de las transferencias municipales.

32. Este cambio en la jurisprudencia constitucional, por otra parte, a mi entender también debería haberse aplicado en la STC 31/2010, de 28 de junio, por lo que respecta a la competencia de la Generalitat en la creación y regulación de los tributos propios locales, pues en ambos casos (distribución de las participaciones y subvenciones estatales y regulación de los tributos propios locales) los títulos competenciales del Estado que pueden entrar en juego son los mismos: la Hacienda general (artículo 149.1.14.º CE) y las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18.º CE).

33. MONASTERIO ESCUDERO, C., "Pacto local, Hacienda local y tamaño de los municipios", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4, 2000, p. 108, cree incluso que debería abogarse porque las transferencias incondicionadas a favor de los municipios quedasen a cargo de las comunidades autónomas, quienes podrían regular ese Fondo financiero con criterios propios, más acordes con las específicas circunstancias demográficas, geográficas y económicas de los municipios sitos en su territorio.

En cuanto al último inciso del artículo 219.2 EAC, donde se señala que, en el caso de las subvenciones incondicionadas, los criterios dispuestos en la normativa estatal deberán permitir que el Parlamento catalán 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 EAC, no se entiende muy bien cuál es su justificación. Aparece como un límite al legislador estatal para permitir un cierto grado de actuación al Parlamento catalán en la regulación de los criterios de distribución de las subvenciones incondicionadas estatales, lo cual es redundante, si tenemos en cuenta que tras la STC 31/2010, de 28 de junio, como hemos dicho, la Generalitat puede desarrollar y concretar los criterios estatales e incluso aprobar otros distintos compatibles con los anteriores. En todo caso, si este inciso pretende garantizar una intervención al Parlamento para el fin indicado en el mismo, resulta más lógico pensar que ello debería ser predicable también de las participaciones locales en los ingresos del Estado, del mismo modo recogidas en el artículo 219.2 EAC.³⁴

En cualquier caso, la competencia del Estado y la competencia de la Generalitat en el establecimiento de los criterios de distribución de las participaciones y subvenciones incondicionadas, tanto de origen estatal como provenientes de la propia Comunidad Autónoma, se hallan condicionadas a los límites impuestos en el artículo 219.4 EAC. En este precepto se ordena que la distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos, sin distinguir el origen estatal o autonómico de los mismos, 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.

La impugnación del artículo 219.4 EAC ante el Tribunal Constitucional por los mismos motivos que los alegados con el apartado 2 de este mismo precepto, es rebatida tanto por el abogado del Estado como por el Gobierno y el Parlamento de la Generalitat. El primero aduce que la observancia de las pautas dispuestas en el artículo 219.4 EAC forma parte de la tutela financiera que a la Comunidad Autónoma de Cataluña reconoce el artículo 218.5 EAC, y persigue repartir tales ingresos atendiendo a las peculiaridades específicas de los entes locales de su

34. Entiende PAGÈS I GALTÉS, J., "Las Haciendas locales en el nuevo Estatuto de Catalunya", *op. cit.*, p. 25 y 26, que esta norma está vacía de contenido y que su integración tan solo puede depurar discriminaciones absurdas entre los criterios de distribución relativos a participaciones en tributos y los relativos a subvenciones incondicionadas. Al modo de ver de este autor, si entre ambos tipos de ingresos ha de haber discriminaciones en orden a sus criterios de distribución, tales discriminaciones se han de basar en datos distintos al de la singularidad del sistema institucional de Cataluña, pues esta singularidad alcanza por igual a ambos tipos de ingresos locales.

territorio, sin que en ningún caso la atención a tales pautas, en la distribución de estos recursos, suponga desconocer, cuando proceda, el respeto debido a los criterios de reparto estatales o bien la aplicación de los correspondientes criterios autonómicos. Por su parte, el Gobierno de la Generalitat defiende la posibilidad de que el artículo 219.4 EAC incorpore algunos de los criterios para la distribución de los recursos previstos en el artículo 219.2 EAC, teniendo siempre presente que deben respetarse los criterios que fije la legislación del Estado respecto de la distribución de la participación en tributos y subvenciones incondicionadas de origen estatal, y el Parlamento de Cataluña centra su atención en la tesis de que en el establecimiento de los criterios de participación en los ingresos estatales o autonómicos se debe tomar en consideración la capacidad fiscal de cada corporación local, pues en otro caso se produciría un desequilibrio territorial contrario a la propia Constitución.

En el FJ 142 de la STC 31/2010, de 28 de junio, se salva también la constitucionalidad del artículo 219.4 EAC interpretando que las prescripciones contenidas en este precepto, la obligación de tomar en cuenta los criterios de “capacidad fiscal” y “necesidades de gasto” de los Gobiernos locales en el momento de concretar los criterios relativos a la distribución de las participaciones y subvenciones incondicionadas, incorporan un mandato dirigido exclusivamente al legislador autonómico, no afectando en ningún caso a las participaciones y subvenciones incondicionadas estatales, con el argumento de que otra solución resultaría contradictoria con lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 219 EAC, que determina que la distribución de los ingresos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales, habrá de respetar “los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia”.

A mi juicio, el fallo de la STC 31/2010, 28 de junio, en esta materia, es forzado y no atiende al sentido literal del artículo 219.4 EAC, que alude sin ambages a “la distribución de recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos”, sin predeterminar el origen estatal o autonómico de estos últimos. Tomar en consideración los dos criterios que prescribe este precepto, la “capacidad fiscal” y “las necesidades de gasto” de los Gobiernos locales, resulta prácticamente obligado en cualquier distribución de participaciones y subvenciones incondicionadas, pues lo contrario equivaldría a una vulneración de principios constitucionales como la suficiencia financiera, la igualdad o la solidaridad. Es por ello que deduzco que la aplicación de estos criterios en la distribución de las participaciones y subvenciones incondicionadas estatales es también defendible, y en nada condiciona el ejercicio de las competencias del Estado en

este ámbito.³⁵ El artículo 219.4 EAC, pues, resultaría entonces vinculante tanto para el legislador estatal, en la regulación de las participaciones y subvenciones incondicionadas del Estado incorporadas en el artículo 219.2 EAC, como para el legislador autonómico, en el desarrollo de esta última regulación, tal como dispone este mismo precepto y permite la STC 31/2010, de 28 de junio, y en la competencia para concretar los criterios de distribución de las participaciones y subvenciones incondicionadas de la Generalitat. Recurso este último, por otra parte, que desde luego puede entenderse como una de las posibles modalidades de articulación del Fondo de cooperación local previsto en el artículo 219.1 EAC, siempre que la participación y la subvención se concreten en transferencias de los presupuestos de la Generalitat a favor de los entes locales. Si esto es así, habrá que concluir que en la distribución del Fondo de cooperación local del artículo 219.1 EAC la Generalitat también deberá tener en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los Gobiernos locales.

3.2.4. Participación en las decisiones y el intercambio de información del Catastro y en la gestión consorciada del mismo

Por lo que respecta al Catastro Inmobiliario, la inicial atribución de competencia a la Generalitat para su ordenación y gestión dentro del ámbito territorial autonómico, reconocida en la propuesta de Estatuto aprobada por el Parlamento catalán en septiembre de 2005, limitada únicamente por la función coordinadora del Estado, así como la competencia para suscribir convenios en esta materia con los Gobiernos locales, ha sido eliminada en el texto definitivo del artículo 221 EAC, y sustituida por dos previsiones que respetan la competencia estatal sobre el Catastro: la obligación para el Estado y la Generalitat de establecer, en primer lugar, cauces de colaboración para asegurar la participación de esta última en las decisiones y el intercambio de información que sean precisos para el ejercicio de las competencias autonómicas y, por otro lado, 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.

Esta mutación en la redacción inicial del precepto en los términos aprobados por el Parlamento catalán, probablemente es la que ha motivado la ausencia de

35. En contra de esta interpretación y de la ofrecida por la STC 31/2010, de 28 de junio, en el Voto particular que formula el magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas a la misma se defiende la inconstitucionalidad parcial del precepto, al no haber excluido el artículo 219.4 EAC explícitamente a los recursos procedentes de subvenciones incondicionadas o de participaciones genéricas en impuestos estatales.

impugnación del artículo 221 EAC ante el Tribunal Constitucional, perdiéndose así, a mi entender, una oportunidad para delimitar las competencias autonómicas en materia catastral.³⁶ Cuestión, por otro lado, compleja e incierta, si tenemos en cuenta la jurisprudencia contradictoria sentada por la STC 31/2010, de 28 de junio, en otros ámbitos de la Hacienda local. Como hemos tenido ocasión de comprobar, la sentencia por un lado prohíbe cualquier tipo de regulación de la Generalitat sobre los tributos propios locales, ni siquiera dentro de los límites previstos por la legislación estatal, y por otro, en cambio, permite la fijación de los criterios de distribución de las participaciones y subvenciones estatales, de acuerdo con los criterios establecidos en la legislación del Estado.

Hasta el momento, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 233/1999, de 16 de diciembre, ha sido inflexible en la atribución de la competencia exclusiva y excluyente sobre el Catastro al Estado, como expresión de la “Hacienda general” ex artículo 149.1.14.º CE.³⁷ Desde esta perspectiva, la única novedad que presenta el artículo 221 EAC es la elevación al rango estatutario de una obligación de articular distintos mecanismos de colaboración y de gestión compartida del Catastro, por lo que la intervención y participación de la Generalitat en este ámbito, especialmente relevante para la aplicación de muchos de sus tributos propios y cedidos

36. Según el parecer de PAGÈS I GALTÈS, J., “Las Haciendas locales en el nuevo Estatuto de Catalunya”, *op. cit.*, p. 34, en alusión a la redacción del precepto en la propuesta de Estatuto aprobada por el Parlamento catalán en septiembre de 2005, lo único que preveía el mismo era la asunción por parte autonómica de las competencias de ordenación y gestión del Catastro inmobiliario, pero se preocupaba de salvaguardar las competencias de coordinación que tiene el Estado según la Constitución, y, por tanto, no se advierte ninguna tacha a nivel técnico o a nivel constitucional, pues esta coordinación sirve para que el Estado pueda ejercer la competencia exclusiva que tiene en materia de Hacienda general relativa al Catastro inmobiliario, de tal manera, pues, que al Estado le correspondería dictar las bases rectoras del núcleo esencial de los aspectos relativos al Catastro, mientras que a la Generalitat le incumbiría desarrollar estas bases y aplicar la normativa resultante.

37. Entre los fundamentos que justifican la competencia estatal sobre el Catastro, NIETO MONTERO, J. J., “La competencia estatal sobre el Catastro”, *Revista Catastro*, núm. 38, 2000, p. 13 y 17, cita los principios constitucionales de igualdad y de eficacia en la actuación administrativa, de unidad y de coordinación del sistema tributario en su conjunto.

En este mismo sentido, CHICA PALOMO, M. D. y ALCÁZAR MOLINA, M. G., “El Catastro en el marco del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía”, *Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho*, núm. 2, 2008, p. 13, subrayan que la reserva estatal en materia de gestión catastral está justificada tanto desde el punto de vista teórico, por encontrar su fundamento en el principio de igualdad, como desde el punto de vista de la distribución constitucional de competencias, basándose en la Hacienda general, y que, por ello, no deben admitirse las propuestas encaminadas a que la competencia catastral resida en las comunidades autónomas, justificando esto en base a que tienen un mejor conocimiento de la realidad inmobiliaria de su territorio, e incluso por ostentar competencias en materia de urbanismo.

que utilizan el valor catastral como parámetro para la cuantificación de la deuda tributaria, ya no depende de la voluntad del legislador estatal.

3.3. Competencias de los entes locales

Entrando ya a examinar los preceptos que regulan las competencias de los entes locales, el artículo 218 EAC establece en su primer apartado que “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”. Este precepto desarrolla mínimamente el principio de autonomía recogido en el artículo 217 EAC en la vertiente del gasto, aunque las reglas esenciales en materia de presupuestos de los entes locales, y, en estrecha relación con la misma, las normas básicas en cuanto al control interno, la tutela financiera y el régimen contable de estas corporaciones, así como el ámbito subjetivo de los presupuestos locales, no son objeto de regulación directa estatutaria, y está previsto que sean desarrollados en una futura Ley catalana de Haciendas locales (artículo 220 EAC). Es interesante destacar en este ámbito que el artículo 70.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ha introducido un mandato de presupuestos municipales participativos que vincula al legislador ordinario, inexistente en el EAC, de acuerdo con el cual “los ayuntamientos en la elaboración de sus presupuestos establecerán las medidas necesarias para dar participación a los ciudadanos y ciudadanas”.³⁸

La autonomía presupuestaria y de gasto de los entes locales comprende la competencia para aprobar anualmente sus presupuestos locales, que constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio. El principio de autonomía financiera en la vertiente del gasto público debe reconocerse a los entes locales básicos o necesarios (municipios y provincias) dotados constitucionalmente de autonomía (artículos 140 y 141 CE).

38. En opinión de ORÓN MORATAL, G., “Incidencia del Estatuto Valenciano en el régimen financiero local, con especial referencia a los presupuestos participativos”, *Tributos Locales*, núm. 69, 2007, p. 99, nos encontramos ante un mandato a los ayuntamientos valencianos –no a todas las entidades locales–, que podrán cumplirlo de muy distinto modo, cuyas reglas mínimas deberían introducirse en el TRLRHL haciéndolas extensibles sobre el resto de entidades locales españolas. En tanto no se regule de modo específico, finaliza diciendo este autor, los ayuntamientos valencianos deberán adoptar el acuerdo correspondiente para introducir la participación ciudadana en los términos que consideren oportunos, con la certeza de que el Estatuto valenciano no prevé ninguna consecuencia para los casos de incumplimiento.

El Tribunal Constitucional ha afirmado con rotundidad que la autonomía de los entes locales “exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas (...); es decir, para posibilitar y garantizar, en definitiva, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución”.³⁹

De acuerdo con la interpretación que hemos dado al título competencial del Estado sobre la Hacienda general, en el apartado de este trabajo dedicado a las competencias estatales y autonómicas en materia de Hacienda local, al cual nos remitimos, en el ámbito de los presupuestos locales hay que entender que los preceptos que regulan los aspectos organizativos de los presupuestos de las Haciendas locales son relevantes para la Hacienda general.⁴⁰ Este hecho significa que dichos preceptos serán susceptibles de ser completados legislativamente por las comunidades autónomas, aunque únicamente por parte de aquellas que tengan asumida la competencia sobre el respectivo régimen local en sus estatutos de autonomía.

Situados ya en la vertiente de los ingresos, el artículo 218.3 EAC reconoce a los Gobiernos locales la “capacidad para regular sus propias finanzas en el marco de las leyes”, que 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”. Como bien advierte Ballarín Espuña, esta posibilidad ya existía antes del EAC, ya que en nuestro ordenamiento la conciliación del principio de autonomía local y el de legalidad tributaria se ha realizado, tradicionalmente, permitiendo a las ordenanzas fiscales determinar los tipos de gravamen y la cuota entre un mínimo y un máximo fijados en la Ley, así como aplicando o no determinados beneficios fiscales predeterminados en la Ley.⁴¹ Esta articulación entre la Ley (estatal y autonómica) y el Reglamento local en materia tributaria tiene su origen en

39. STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4.º

40. Así, por ejemplo, la Ley estatal de estabilidad presupuestaria, en palabras de LÓPEZ GARCÍA, C., “Problemas de articulación de la autonomía financiera de las entidades locales en el Estado de las autonomías”, *Tributos Locales*, núm. 64, 2006, p. 49, se fundamenta en el poder normativo sobre las bases de las Administraciones Públicas, y más directamente en la competencia estatal para establecer las bases y la planificación de la actividad económica general, en lo dispuesto en el artículo 149.1.11.º, en expresa referencia a la permanencia de España en la moneda común europea, y a la poste, por lo que aquí más interesa, en el artículo 149.1.14.º, por cuanto esta Ley constituye un instrumento al servicio de la coordinación entre la Hacienda Pública del Estado y las de las comunidades autónomas.

41. BALLARÍN ESPUÑA, M., “El finançament dels governs locals en el nou Estatut d’Autonomia de Catalunya”, *op. cit.*, p. 173.

una dilatada y consolidada jurisprudencia constitucional al respecto, dictada en garantía de la autonomía local.

Un último aspecto de las competencias locales que menciona el artículo 218.4 EAC es el relativo a los procedimientos de gestión, recaudación e inspección, que corresponde a los Gobiernos locales en el marco establecido por la normativa reguladora del sistema tributario local, sin perjuicio de que puedan delegar esta competencia a la Generalitat y de que puedan participar en la Agencia Tributaria de Cataluña. Precisamente en este último punto, la participación de los entes locales en la Agencia Tributaria de Cataluña, es donde radica el único elemento innovador del precepto, que, ante la ausencia de indicaciones precisas en el texto estatutario, deberá concretarse en la Ley autonómica de Haciendas locales prevista en el artículo 220 EAC.⁴²

Precisamente al ocuparse de la previsión de esta última Ley, indica el artículo 220.2 EAC que las facultades en materia de Haciendas locales que el presente capítulo atribuye a la Generalitat, deben ejercerse con respeto a la autonomía local y oído el Consejo de Gobiernos Locales, establecido por el artículo 85, dado lo cual debe afirmarse que los entes locales tienen también la competencia para emitir un informe preceptivo a través de este órgano representativo, con carácter previo a la aprobación de cualquier normativa de la Generalitat que afecte a la Hacienda local.

3.4. Recursos destinados a asegurar la suficiencia financiera

El artículo 219 EAC ordena la articulación de distintos ingresos derivados, procedentes de los presupuestos del Estado y de la Generalitat, que sirven a un fin común, como es la garantía de la suficiencia financiera local. Para ello se prevén tres tipos de recursos: un Fondo de cooperación local (apartado 1); las participaciones en tributos (apartados 2 y 4); y las subvenciones (apartados 2 y 4). El sistema se cierra con una doble garantía: la necesaria asignación de recursos en caso de traspaso o delegación de servicios (apartado 3) y la prohibición de que la aplicación de la distribución de recursos comporte una minoración de los recursos del ejercicio anterior a la entrada en vigor del Estatuto (apartado 5).

42. PAGÉS I GALTÉS, J., "Las Haciendas locales en el nuevo Estatuto de Catalunya", *op. cit.*, p. 19, cree que una vía adecuada para dar cumplimiento a este precepto sería la creación de un órgano mixto formado por representantes autonómicos y locales, esencialmente destinado a resolver las cuestiones que afecten a la gestión de los tributos locales delegada en la Agencia Tributaria de Catalunya.

El artículo 219.1 EAC estipula, en primer lugar, que la Generalitat debe establecer un Fondo de cooperación local destinado a los Gobiernos locales, de carácter incondicionado, que debe dotarse a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat y regularse por medio de una Ley del Parlamento, y que, adicionalmente, puede establecer programas de colaboración financiera específica para materias concretas.

La previsión estatutaria del Fondo de cooperación local no presenta ningún atisbo de inconstitucionalidad, desde el momento en que no se produce afectación alguna a las competencias estatales ni a la Hacienda del Estado –el Fondo se nutre con los ingresos tributarios de la Generalitat– y se da cumplimiento al propio artículo 217.2 EAC, que ordena a la Generalitat velar por los principios rectores de la Hacienda local, entre los que se encuentran, evidentemente, los principios constitucionales de autonomía y suficiencia financieras, al declararse el carácter incondicionado del Fondo y obligar al legislador autonómico a dotar con carácter permanente este recurso.

Una de las incógnitas que presenta el precepto examinado radica en la poca concreción de las fuentes que nutren el Fondo. El artículo 219.1 utiliza la expresión “todos los ingresos tributarios de la Generalitat”, esto es, no circunscribe el origen del Fondo únicamente a los ingresos tributarios “propios” de la Generalitat (impuestos, tasas y contribuciones especiales), dando cabida por tanto también a los ingresos tributarios “cedidos”, que son con gran diferencia los principales ingresos de la Generalitat,⁴³ o incluso a los ingresos autonómicos derivados de la participación en los ingresos tributarios del Estado. Ello es especialmente relevante si tenemos en cuenta que el propio EAC incrementa los porcentajes de cesión en los tributos del Estado (50 por ciento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre el Valor Añadido, y 58 por ciento de los impuestos especiales, además de la cesión total de otros impuestos de menor relevancia recaudatoria), por lo que si hay una verdadera voluntad política es posible articular un Fondo con un volumen considerable de ingresos, dando cumplimiento al mandato constitucional que otorga a las participaciones de los entes locales en los ingresos de la Comunidad Autónoma un carácter fundamental (artículo 142 CE).⁴⁴ Lo que

43. En este mismo sentido, BALLARÍN ESPUÑA, M., “El finançament dels governs locals en el nou Estatut d’Autonomia de Catalunya”, *op. cit.*, p. 177 y 178; LASARTE ÁLVAREZ, J. y RAMOS PRIETO, J., *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos. Reflexiones sobre un mandato constitucional pendiente de cumplimiento*, Editorial Comares, Granada, 2009, p. 56, 63 a 65 y 192.

44. LASARTE ÁLVAREZ, J. y RAMOS PRIETO, J., *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos. Reflexiones sobre un mandato constitucional pendiente de cumplimiento*, *op. cit.*, p. 68, 69 y 73, interpretan que podría ser la LOFCA o una Ley orgánica complementaria de la misma el

no se entiende, a mi juicio, es la razón que motiva la exclusión de los ingresos no tributarios de la Generalitat en la composición del Fondo, exclusión que parece irrefutable si tenemos en cuenta la redacción literal del precepto que analizamos.

La situación es si cabe más ambigua en el artículo 64.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que prescribe la obligación de crear, por Ley, un Fondo de compensación municipal, con los mismos criterios que el Fondo estatal. Respecto a la composición de este Fondo, advierte García Moreno, no se establece en el Estatuto si debe dotarse o no a partir de todos los ingresos tributarios de la Generalitat, o únicamente se va a ceñir a gestionar los fondos que el Estado entrega a los municipios, regulándose por Ley autonómica. Sin descartar la aportación de ingresos por parte de la Generalitat, añade este autor, parece la segunda posibilidad la más factible, pues nada más se establece en la reforma al respecto, por lo que si así fuera la Generalitat se limitaría a servir de intermediaria en la distribución de la participación en los ingresos del Estado entre las distintas entidades locales, lo que representaría una fórmula modesta de influir en la solidaridad interterritorial.⁴⁵

El segundo de los interrogantes que suscita el artículo 219.1 EAC es la ausencia de reglas respecto de cómo debe articularse este Fondo. En la práctica, señalan Lasarte Álvarez y Ramos Prieto, la participación local en los ingresos autonómicos ha venido limitándose a la atribución indirecta de ingresos del Presupuesto autonómico, canalizada por medio de fondos globales de cooperación local, y en ningún caso ha implicado el ejercicio de potestades normativas, ni siquiera en forma de recargos, o de potestades administrativas de aplicación (gestión, inspección y recaudación) por parte de las corporaciones locales.⁴⁶ Lo que sí parece evidente, dado el carácter incondicionado del Fondo, es que los criterios de distribución del mismo

cauce apropiado para elaborar una regulación básica de la participación de las Haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas, no exhaustiva, sino limitada al señalamiento de sus rasgos esenciales, de igual manera que se han regulado al amparo de este precepto constitucional los límites al establecimiento de impuestos propios y recargos por las comunidades autónomas. Esto es así, para estos autores, porque los artículos 149.1.14.^a y 157.3 del texto constitucional respaldarían al Estado para establecer, mediante Ley orgánica, una regulación primaria y general de este recurso fundamental de las Haciendas locales, en garantía de su propia suficiencia financiera, salvaguardando siempre la competencia de las comunidades autónomas para diseñar su configuración concreta.

45. GARCÍA MORENO, A., "La Hacienda valenciana en el marco de la reforma del Estatuto de Autonomía", *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 49-50, 2005, p. 255 y 256.

46. LASARTE ÁLVAREZ, J. y RAMOS PRIETO, J., *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos. Reflexiones sobre un mandato constitucional pendiente de cumplimiento*, op. cit., p. 179.

deben ser objetivos y abstractos,⁴⁷ no necesariamente los mismos que los dispuestos en la normativa estatal para las participaciones locales en ingresos estatales,⁴⁸ y que no pueden afectarse a partidas de gasto local específicas. Precisamente la potestad de la Generalitat para establecer, adicionalmente al Fondo, programas de colaboración financiera específica con las entidades locales para materias concretas, también dispuesta en el artículo 219.1 EAC, es la que responde a la idea de recursos afectados, normalmente instrumentados mediante subvenciones condicionadas. Este tipo de recurso no puede ser fundamental para la Hacienda local, de ahí que la expresión “adicionalmente” prevista en el precepto implique la utilización no generalizada del mismo, y exija la presencia de algún tipo de competencia específica o transversal de la Generalitat en la materia subvencionada.

Junto al Fondo de cooperación local, el artículo 219 EAC dispone otros dos recursos financieros locales al servicio del principio de suficiencia: las participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales (apartado 2) y autonómicas (apartado 4). No son menores, como hemos tenido ocasión de analizar al ocuparnos de las potestades de la Generalitat sobre la Hacienda local, los problemas competenciales que se derivan de estos preceptos. Al objeto que nos interesa ahora, el examen de los recursos dispuestos en el EAC para garantizar la suficiencia financiera local, de la literalidad de los preceptos es fácilmente deducible que, junto a las tradicionales participaciones y subvenciones incondicionadas de procedencia estatal, el artículo 219.4 hace una referencia implícita a las “subvenciones incondicionadas” y “participaciones genéricas en impuestos”, sin ninguna alusión adicional sobre el origen de estos últimos, que por tanto también puede ser autonómico.⁴⁹

Sin perjuicio de las cuestiones relacionadas con la articulación de este tipo de recursos, múltiple y variada si adoptamos un concepto material amplio de las

47. Constituir fondos de participación objetiva en ingresos o establecer programas plenamente territorializados, y establecidos con criterios objetivos y abstractos, alejados de la técnica de la subvención anual, que se concede en proceso selectivo, con imposición de todo tipo de condiciones, nos dice LÓPEZ GARCÍA, C., “Problemas de articulación de la autonomía financiera de las entidades locales en el Estado de las autonomías”, *op. cit.*, p. 64, es el rasero que nos permitirá constatar el verdadero objetivo de la política financiera de las comunidades autónomas en materia de autonomía local, y el cumplimiento del principio de autonomía que configura nuestro modelo de Estado y tiene su mayor presencia en el aspecto financiero.

48. RUIZ HIDALGO, C. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, R. I., “Las competencias de las comunidades autónomas sobre las Haciendas locales en los nuevos estatutos de autonomía”, *op. cit.*, p. 50 y 51.

49. Un análisis detallado de este tipo de recurso puede verse en RAMOS PRIETO, J., *La participación de las Haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2009.

“participaciones”, partiendo del criterio del “origen o fuente material” de los recursos,⁵⁰ que podría incluir los recargos sobre impuestos estatales y autonómicos, los impuestos cedidos por el Estado y las comunidades autónomas y las transferencias de los presupuestos estatal y autonómico,⁵¹ interesa aquí destacar la mención implícita a las participaciones y subvenciones incondicionadas autonómicas en el artículo 219.4 EAC, pues no se establecen criterios explícitos de delimitación entre este recurso concreto y el Fondo de cooperación local incluido en el artículo 219.1 EAC. Es posible entonces interpretar que el problema de la distinción entre estos dos recursos financieros locales derivados se resuelve afirmando que el primero de ellos, las participaciones y subvenciones incondicionadas de la Generalitat, constituye una de las modalidades, si no la principal, en que puede articularse el Fondo de cooperación local, siempre que la participación y la subvención se concreten en transferencias de los presupuestos de la Generalitat a favor de los entes locales. Sujetándose también, en consecuencia, este Fondo a las prescripciones del artículo 219.4 EAC, esto es, a una distribución que tenga en cuenta la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de los Gobiernos locales, y garantizando en todo caso su suficiencia.

Por último, el apartado del EAC reservado a los recursos derivados destinados a asegurar la suficiencia financiera local finaliza con dos disposiciones genéricas: la primera, incluida en el artículo 219.3, se concreta en la garantía a los Gobiernos locales de los recursos suficientes para hacer frente a la prestación de los servicios cuya titularidad o gestión se les traspase o delegue, de manera que toda nueva atribución de competencias debe ir acompañada de la asignación de los recursos suplementarios necesarios para financiarlas correctamente, teniendo en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios traspasados. Se añade en este caso que el cumplimiento de este principio es una condición necesaria para que entre en vigor la transferencia o delegación de la competencia y que, 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. La segunda regla se incluye en el artículo 219.5, según el cual 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 EAC.

50. FERREIRO LAPATZA, J. J. y AGULLÓ AGÜERO, A., “Las participaciones provinciales en los ingresos del Estado”, Civitas, *Revista Española de Derecho Financiero (REDF)*, núm. 70, 1991, p. 205.

51. Al respecto, véase mi trabajo: QUINTANA FERRER, E., “La participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos: una aproximación constitucional”, *Tributos Locales*, núm. 5, 2001, p. 15 a 37.

Queremos detenernos en la primera de estas garantías, la incluida en el artículo 219.3 EAC, pues supone un paso adelante importante en la preservación de la suficiencia financiera local y en la especificación de las obligaciones impuestas en esta materia al Estado y la Generalitat, cuando deleguen o transfieran competencias a los Gobiernos locales. En la propuesta de Estatuto aprobada por el Parlamento de Cataluña en septiembre de 2005 se añadían otras dos disposiciones muy interesantes para las Haciendas locales que, desafortunadamente y sin ningún motivo razonable aparente, han sido eliminadas en el texto definitivo: la primera, que las modificaciones del marco normativo que disminuyan los ingresos tributarios locales debían prever la compensación de esta disminución; y la segunda, que debían 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, tanto el Estado como la Generalitat, aunque en caso de servicios estatales estos mecanismos debían acordarse en el marco establecido de una Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales entre el Estado y la Generalitat.⁵²

El artículo 70 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ha introducido en este ámbito dos garantías más de la suficiencia financiera local, que no aparecen tampoco en el EAC. Por un lado, el primer apartado de este precepto reproduce lo previsto en el artículo 6.3 LOFCA, al determinar que en el caso de que la Generalitat Valenciana, cuando así lo prevea la legislación sobre régimen local, establezca tributos sobre hechos precisamente sujetos a la imposición municipal por las corporaciones locales, la Ley que establezca el tributo arbitrará las medidas de compensación o coordinación a favor de estas corporaciones, de manera que los ingresos de estas no se vean mermados ni reducidos en sus posibilidades de crecimiento futuro.⁵³ Por otro, el artículo 70.3 establece que los entes

52. VILALTA FERRER, M. T., “La incidència del nou model de finançament autonòmic en les hisendes locals de Catalunya (aspectes econòmics)”, *op. cit.*, p. 142 y 143, echa en falta otras dos garantías de la suficiencia local no previstas ni en la propuesta de Estatuto aprobada por el Parlamento catalán ni en el EAC definitivo: la posibilidad de que se den circunstancias que incrementen las necesidades de gasto de los Gobiernos locales (como el aumento de la población por la llegada de inmigrantes o el envejecimiento de la misma) y la disminución del peso relativo de los tributos locales en los ingresos locales, provocada por hechos como, por ejemplo, la disminución de la actividad económica de un municipio.

53. Para GARCÍA MORENO, A., “La Hacienda valenciana en el marco de la reforma del Estatuto de Autonomía”, *op. cit.*, p. 258 y 261, la principal consecuencia del establecimiento de esta regla en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana es la de atribuir a la previsión de la LOFCA rango estatutario, con las consecuencias derivadas del rigor que se asocia a la modificación estatutaria, aunque parece que, aun con no mucha fortuna, el Estatuto de Autonomía, al emplear

locales de la Comunidad Valenciana tienen derecho a que el Estado, o la Generalitat, en su caso, cuando supriman o modifiquen cualquier tributo de percepción municipal que mengüe los ingresos de los ayuntamientos, arbitren las medidas de compensación que impidan que sus disponibilidades se vean disminuidas, o reducidas sus posibilidades de crecimiento futuro.⁵⁴ Estos dos preceptos, en puridad, constituyen garantías de la autonomía de los municipios de la Comunidad Valenciana frente a la Generalitat Valenciana y también en relación con el Estado.

Es importante subrayar, volviendo al tema que nos ocupa, que en la garantía introducida en el artículo 219.3 EAC no se ha incorporado, lamentablemente, un mandato a la Generalitat para que proceda a una descentralización de competencias a favor de los entes locales, como sí ocurre tímidamente en el artículo 64 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, que exige la aprobación de una Ley autonómica que impulse la autonomía local mediante la delegación en favor de los ayuntamientos de aquellas competencias que sean susceptibles de ello, atendiendo a la capacidad de gestión de los mismos y acompañando los suficientes recursos económicos para que sea efectiva.⁵⁵

La ausencia de fundamento jurídico explícito en la Constitución que permita concretar un deber de descentralización de competencias a favor de los entes locales, es aplicable también al ámbito de la financiación de estos entes públicos. Lo único que garantiza nuestra Constitución, en virtud de la necesaria conexión

estos términos de “hechos precisamente sujetos”, se está refiriendo a la “materia reservada” a la que hace referencia el 6.3 LOFCA.

54. Como advierte ORÓN MORATAL, G., “Incidencia del Estatuto Valenciano en el régimen financiero local, con especial referencia a los presupuestos participativos”, *op. cit.*, p. 97, al menos por lo que se refiere a los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana –y sin negar que ello pueda ser discriminatorio para el resto de municipios españoles–, si se produce en el futuro una modificación del TRLRHL podrán objetar, por vulnerar el Estatuto valenciano, disposiciones como la contenida, por ejemplo, en la Ley 51/2002, cuya Disposición adicional 3.^a dispuso que no será de aplicación lo dispuesto en el primer párrafo del apartado 2 del artículo 9 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales, según el cual “las leyes por las que se establezcan beneficios fiscales en materia de tributos locales determinarán las fórmulas de compensación que procedan y tendrán en cuenta las posibilidades de crecimiento futuro de los recursos de las entidades locales procedentes de los tributos respecto de los cuales se establezcan los mencionados beneficios fiscales”.

55. Al margen de que lo más deseable hubiera sido que la descentralización no se hubiera realizado, únicamente, a través de la delegación, combinándola con otros distintos, afirma GARCÍA MORENO, A., “La Hacienda valenciana en el marco de la reforma del Estatuto de Autonomía”, *op. cit.*, p. 255, que habría de haberse elaborado el listado de competencias que son susceptibles de delegación, no dejándose en manos de un legislador y, por tanto, a criterios de oportunidad, la decisión de qué materias se deben delegar.

entre competencias ejercidas y financiación necesaria para sufragar el coste de ese ejercicio, es que el nivel de descentralización competencial decidido se acompañe necesariamente de una capacidad de financiación adecuada, en cumplimiento de los principios de autonomía financiera y de suficiencia de medios.⁵⁶ Y esto es lo que ha pretendido asegurar de forma explícita el artículo 219.3 EAC, elevando a rango estatutario esta obligación de compensación financiera, pero sin concretar ningún modelo de descentralización competencial a favor de los entes locales.

A los efectos de determinar el régimen de los recursos financieros que deben acompañar a la transferencia o delegación de competencias, el silencio de la Constitución al respecto y el enorme grado de vaguedad que se contiene en el EAC (que admite diversas formas de financiación, incluida la participación en los recursos de la Hacienda de la Generalitat o, si procede, del Estado) y en los textos legales vigentes –Ley reguladora de las bases de régimen local, Ley sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común y legislación autonómica de desarrollo–, predicables en este último caso además solo de la delegación, no son precisamente elementos que aporten demasiada luz interpretativa. A pesar de los límites que impone esta indefinición constitucional, estatutaria y legal, podemos afirmar que se produce una vinculación directa y completa entre las materias que se “transfieren” o “delegan” al ente local y la transferencia de medios financieros que requerirá este último para sufragar dichas materias. Pero al margen de esta garantía genérica, a la que hace referencia el artículo 219.3 EAC cuando alude a recursos “suficientes” y “suplementarios” y a la necesidad de tener en cuenta la financiación del coste total y efectivo de los servicios traspasados, y cuya concreción puede no estar exenta de problemas en cuanto a la valoración del coste de las materias transferidas o delegadas, ni la Constitución, ni el EAC ni la normativa legal de desarrollo se pronuncian en dos puntos importantes, como son el origen presupuestario o no de los medios financieros transferidos y el carácter condicionado o no de los mismos.

56. En cuanto a la transferencia de competencias en sentido descendente de la Comunidad Autónoma a los entes locales básicos o necesarios (municipios y provincias), la STC 48/2004, de 15 de marzo, FJ 11.º, destaca los elementos a tener en cuenta para que la normativa autonómica no vulnere en ningún caso la autonomía financiera local: a) no es excluyente la aportación voluntaria de medios por el municipio o provincia para mejorar el servicio, aunque nunca se puede imponer por la Comunidad Autónoma dicha aportación; b) el municipio o provincia debe responsabilizarse de la carga económica derivada del ejercicio de la función, siempre que la competencia sea asumida libremente por el ente local; y c) la compensación financiera debe consistir en transferencias o en mejora de recursos propios, pero en todo caso incondicionados, para asegurar la autonomía de gasto del ente local, esto es, la libre disposición de ingresos y la libre decisión sobre su destino.

En cuanto a la primera de las cuestiones, no exige el régimen de la transferencia y la delegación a favor de los entes locales (ni siquiera tampoco el artículo 150.2 CE en el supuesto de la descentralización del Estado a las comunidades autónomas) que la transferencia de medios financieros deba articularse obligatoriamente mediante asignaciones en los presupuestos del ente que transfiere o delega. De hecho, el artículo 219.3 EAC admite formas “diversas” de financiación, no siendo la única posible la participación en los ingresos autonómicos o estatales. No infringiría el ordenamiento jurídico, por tanto, la decisión del Estado o la Comunidad Autónoma de financiar las competencias transferidas o delegadas a los entes locales a través de una cesión de impuestos que incluyera la gestión o administración del impuesto objeto de cesión, por ejemplo, o mediante el traspaso de la tasa con que se financia la competencia transferida o delegada, tasa que dejaría de ser estatal o autonómica para convertirse en un tributo propio de la entidad local, destinado a la financiación de dicha competencia. En ambos casos, como puede observarse, la transferencia de medios financieros se articularía a través de vías extrapresupuestarias, siendo ya la entidad local el ente receptor encargado de exigir los rendimientos destinados a la financiación de la competencia transferida o delegada.

En segundo lugar, la indeterminación constitucional, estatutaria y legal se extiende también al carácter afectado o no de los medios financieros transferidos. En principio, podemos afirmar que no se desprende de ningún precepto de nuestro ordenamiento jurídico, incluido el artículo 219.3 EAC, ninguna vinculación jurídica entre el recurso de que se trata y el gasto que lo ocasiona y al que está destinado. Sin embargo, también es cierto que nada se opone a que la vinculación jurídica entre los medios económicos transferidos y la competencia transferida o delegada pueda establecerse, en cada caso concreto, en el correspondiente acto de transferencia o delegación.

Si bien parece ser este el espíritu de la norma en lo que hace referencia a las competencias delegadas, debido a que el Estado o la Comunidad Autónoma conservan la titularidad de dichas competencias, en contra del carácter vinculado o afecto de los medios financieros transferidos podría argumentarse que, siempre que entendamos que con la transferencia opera una auténtica atribución de una o varias competencias a favor de las entidades locales básicas o necesarias (el municipio y la provincia), la transferencia, incremento o dotación de medios financieros debería articularse de una forma integrada en el sistema de recursos ordinarios del sistema de financiación local de estos entes. De este modo, la cantidad equivalente al coste de las competencias transferidas quedaría inserta en el sistema general de financiación municipal o provincial que se halla al servicio del principio

de autonomía financiera, principio que exige cubrir el coste de los servicios prestados, en virtud de las competencias asumidas, incluidas también las transferidas. Estas últimas competencias (ahora ya municipales o provinciales) podrían hallar su correspondencia financiera, por ejemplo, a través de un aumento, equivalente al coste de los servicios transferidos, en los porcentajes de participación en los ingresos tributarios consignados en los presupuestos autonómicos o estatales, siendo este uno de los posibles recursos financieros dispuestos al efecto en el artículo 219.3 EAC, entre las formas diversas de financiación admisibles, o, incluso, como dijimos en líneas anteriores, mediante la cesión de impuestos, o a través de la eliminación de la tasa estatal o autonómica destinada a financiar la competencia transferida, con el fin de que la entidad local receptora de la competencia pueda establecer una tasa propia equivalente con el mismo fin. En definitiva, todas estas posibilidades garantizan una serie de recursos incondicionados a favor de los entes locales básicos o necesarios, con el fin de financiar las competencias transferidas y al servicio de la autonomía financiera. Entiendo que únicamente debería admitirse en estos casos la financiación condicionada de las competencias transferidas, circunstancia que como hemos indicado no está excluida en el artículo 219.3 EAC, que alude a formas "diversas" de financiación, en aquellos casos en los que el Estado o la Comunidad Autónoma ostente algún título competencial sobre las mismas (por ejemplo, una competencia de coordinación o de tutela), de tal forma que dicho título podría legitimar entonces el establecimiento de subvenciones (por tanto, condicionadas) destinadas específicamente a la financiación de las competencias transferidas.

El carácter condicionado de la transferencia de medios financieros sí parece, en fin, atribuible más fácilmente a la financiación de las competencias transferidas a entes locales de creación voluntaria, no cubiertos por el principio de autonomía financiera, y desde luego a la financiación de las competencias delegadas por el Estado o la Comunidad Autónoma a todos los entes locales, incluidos en este caso también municipios y provincias, de modo que entre las formas de control que se reserve el Estado o la Comunidad Autónoma quepa la afectación de los recursos destinados a la financiación de las referidas competencias. A ello contribuye el hecho de que la titularidad estatal o autonómica sobre las mismas no se modifica si se utiliza el mecanismo de la delegación, traspasándose únicamente el ejercicio de las competencias a los entes locales. En todo caso, el propio carácter afectado o no de los recursos, o, en caso afirmativo, el grado de afectación de los mismos, dependerá, en cada caso concreto, de las estipulaciones concretas que sobre este tema contengan los distintos mecanismos de delegación, al regular las formas de control reservadas al Estado o a la Comunidad Autónoma.

4. Bibliografía

- ARIAS ABELLÁN, M. D., "Sobre la constitucionalidad de determinados preceptos del Estatuto de Autonomía de Catalunya relativos a la financiación autonómica y local", *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010.
- ARRIBAS LEÓN, M. y HERMOSÍN ÁLVAREZ, M., "Revisión de la jurisprudencia constitucional en materia de Hacienda local: la interpretación del alcance de los principios de autonomía, suficiencia financiera y legalidad", en RAMOS PRIETO, J. (coord.), *Financiación Local. Cuatro estudios*, Editorial Comares, Granada, 2009.
- AUTORES VARIOS, "Informe sobre l'STC que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat per 50 diputats i senadors del Partit Popular contra l'Estatut d'Autonomia de Catalunya", *Activitat Parlamentària, Setembre 2010, Especial Sentència del Tribunal Constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, 2010.
- BALLARÍN ESPUÑA, M., "El finançament dels governs locals en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 6, 2008.
- CALVO VÉRGEZ, J., "El papel de la Hacienda local en la reforma de los estatutos de autonomía", comunicación presentada en el *International Meeting on Regional Science, "The future or the cohesion policy"*, 7.º Workshop-APDR, XXXVI Reunión de Estudios Regionales-AEER, Badajoz-Elvas, 17-19 noviembre de 2010.
- CASADO OLLERO, G., "Sistema financiero local y justicia fiscal", en AA. VV., *Organización territorial del Estado (Administración local)*, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Madrid, vol. I, 1985.
- CAYÓN GALIARDO, A., "La corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación local", en CAYÓN GALIARDO, A. (dir.), *Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2006.
- CHICA PALOMO, M. D. y ALCÁZAR MOLINA, M. G., "El Catastro en el marco del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía", *Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho*, núm. 2, 2008.
- FERREIRO LAPATZA, J. J. y AGULLÓ AGÜERO, A., "Las participaciones provinciales en los ingresos del Estado", Civitas, *Revista Española de Derecho Financiero (REDF)*, núm. 70, 1991.
- FONT I LLOVET, T., "El Govern local en el nou Estatut d'Autonomia de Catalunya", *Activitat Parlamentària*, núm. 12, Maig 2007, Especial Govern Local, 2007.
- GARCÍA MORENO, A., "La Hacienda valenciana en el marco de la reforma del Estatuto de Autonomía", *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 49-50, 2005.
- LASARTE ÁLVAREZ, J. y RAMOS PRIETO, J., *Financiación local y participaciones en tributos autonómicos. Reflexiones sobre un mandato constitucional pendiente de cumplimiento*, Editorial Comares, Granada, 2009.
- LÓPEZ DÍAZ, A., "Autonomía y suficiencia financiera de las corporaciones locales. Sobre la necesidad de un nuevo reparto competencial", en AA. VV., *Hacienda autonómica y local, III Seminario Iberoamericano de Derecho Tributario*, Tórculo Ediciones, Santiago de Compostela, 2003.

- LÓPEZ GARCÍA, C., "Problemas de articulación de la autonomía financiera de las entidades locales en el Estado de las autonomías", *Tributos Locales*, núm. 64, 2006.
- LOZANO SERRANO, C., "La Hacienda municipal en la Constitución", *Hacienda Pública Española*, núm. 60, 1979.
- LOZANO SERRANO, C., "Control de la Hacienda municipal por el Estado y las comunidades autónomas", en AA. VV., *Autonomía y financiación de las Haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Madrid, 1982.
- MAGRANER MORENO, F. y GONZÁLEZ ORTIZ, D., "Distribución de competencias normativas en materia de Haciendas locales", en AA. VV., *Nuevas perspectivas del régimen local. Estudios en homenaje al profesor José María Boquera Oliver*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- 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*, núm. 32, 2006.
- MARTÍN QUERALT, J., "La intervención de las comunidades autónomas en la regulación de las Haciendas locales", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4, 2000.
- MEDINA GUERRERO, M., *La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2004.
- MONASTERIO ESCUDERO, C., "Pacto local, Hacienda local y tamaño de los municipios", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núm. 4, 2000.
- NIETO MONTERO, J. J., "La competencia estatal sobre el Catastro", *Revista Catastro*, núm. 38, 2000.
- ORÓN MORATAL, G., "Incidencia del Estatuto Valenciano en el régimen financiero local, con especial referencia a los presupuestos participativos", *Tributos Locales*, núm. 69, 2007.
- PAGÉS I GALTÉS, J., "Las Haciendas locales en el nuevo Estatuto de Catalunya", *Tributos Locales*, núm. 63, 2006.
- PERETÓ GARCÍA, M., "Inconstitucionalidad de las competencias relativas a la posibilidad de establecer y regular tributos locales propios", *Revista Catalana de Dret Públic, Especial Sentència sobre l'Estatut*, 2010.
- POZO, J. DEL, "Las Haciendas municipales en un régimen de autonomías o de descentralización financiera", *Hacienda Pública Española*, núm. 63, 1980.
- QUINTANA FERRER, E., "La participación de los entes locales en los tributos estatales y autonómicos: una aproximación constitucional", *Tributos Locales*, núm. 5, 2001.
- RAMOS PRIETO, J., *La participación de las Haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona-Madrid, 2009.
- RUBIO DE URQUÍA, J. I., "Los tributos locales y el proceso de reforma estatutaria: Valencia rompe el fuego", *Tributos Locales*, núm. 53, 2005.

- RUBIO DE URQUÍA, J. I., "Los tributos locales en el proceso de reforma estatutaria: tras Valencia y Cataluña, Andalucía", *Tributos Locales*, núm. 61, 2006.
- RUIZ HIDALGO, C. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, R. I., "Las competencias de las comunidades autónomas sobre las Haciendas locales en los nuevos estatutos de autonomía", *Tributos Locales*, núm. 63, 2006.
- SIMÓN ACOSTA, E., "El principio de suficiencia en la Hacienda local", en AA. VV., *Autonomía y financiación de las Haciendas municipales*, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Madrid, 1982.
- VILALTA FERRER, M. T., "La incidència del nou model de finançament autonòmic en les hisendes locals de Catalunya (aspectes econòmics)", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 32, 2006.