

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito Legal M. 1.582.-1958

AÑO XX

MARZO-ABRIL 1961

NUM. 116

## I. SECCION DOCTRINAL

# La modernización de la Administración financiera en la Ley de régimen municipal de la ciudad de Barcelona

por

LEOCADIO MANUEL MORENO PAEZ

Doctor en Derecho por la Universidad de Madrid  
Interventor del Ayuntamiento de Vitoria

SUMARIO: I. *Exposición.*—II. *Antecedentes.*—III. *La Administración financiera:* A) Contenido. B) Características. C) Necesidad de un planeamiento. —IV. *Modernización de la Administración financiera:* A) Necesidad de la modernización. B) Puntos esenciales para la misma. C) Bases de modernización en la Ley municipal de Barcelona.—V. *Posible estructuración:* 1. Organos de la estructuración financiera: A) Consejo Pleno. B) Comisión municipal ejecutiva. C) Alcalde. D) Juntas de Distrito. E) Gabinete Técnico de Programación. F) Interventor. G) Secciones y Negociados.—2. Funciones de la Administración financiera: A) La función presupuestaria. B) Ingresos públicos, Tesorería, Contabilidad y fiscalización de gastos públicos. C) Política crediticia. D) Administración de propiedades, participación en empresas y control de organismos autónomos. E) Otros órganos y funciones.—VI. *Conclusiones.*

### I. EXPOSICIÓN

El Decreto 1.166/1960, de 15 de junio (1), por el que se establecía un régimen especial para el Municipio de Barcelona, ha sido posiblemente una de las normas de mayor trascendencia

(1) «Boletín Oficial del Estado», 24 junio 1960, núm. 151, págs. 8685 y ss.

que se han dictado en los últimos años en materia de régimen local. Su importancia ha quedado bien patente al dedicarle un número completo la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, con una serie de interesantes trabajos monográficos encabezados por el debido a la pluma del profesor Ruiz del Castillo (2). Dichos trabajos formulan determinadas exégesis sobre puntos concretos de un gran valor y actualidad en cuanto a las estructuras sociales, criterio orgánico del nuevo régimen, estructura de la Hacienda municipal y planificación general en la actuación municipal.

Hemos leído también los trabajos de Asensi Terán (3), Serrallonga (4), y en todos ellos, aunque se rozan temas en relación con la Administración financiera, excepto en los de los profesores Ruiz del Castillo y Alvarez-Gendín, no llega a calarse en lo que constituye una verdadera novedad, una beneficiosa iniciación, y un claro camino a seguir: el de la modernización de la Administración financiera que, con notable acierto, se ha abordado.

Este es el objeto de este trabajo. Tratar de calar en lo que ha querido establecer el Decreto calendado, en cuanto a la nueva estructura, evidentemente modernizada, de la Administración financiera de la ciudad de Barcelona.

(2) RUIZ DEL CASTILLO, Carlos: *Las estructuras sociales en el régimen especial de Barcelona*.

ALVAREZ-GENDÍN Y BLANCO, Sabino: *El nuevo régimen municipal de Barcelona*.

ARANDA NAVARRO, Jesús: *La Hacienda municipal en el régimen especial del Ayuntamiento de Barcelona*.

MARÍN TEJERIZO, Carmelo: *El Plan general de acción municipal en la Carta de Barcelona*.

Todos estos trabajos aparecen publicados en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, julio-agosto, 1960, núm. 112.

(3) ASENSI TERÁN, José: *El régimen especial de Barcelona en su aspecto económico*, «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios», julio-agosto, 1960, núm. 187-188, págs. 465 a 474.

(4) SERRALLONGA, Luis G.: *El régimen especial de Barcelona en su aspecto orgánico*, «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios», noviembre 1960, núm. 191, págs. 754 a 760.

## II. ANTECEDENTES

La necesidad de un régimen especial para las grandes ciudades ha sido generalmente sentida por todos los países, y el nuestro no podía quedar excluido de este general concierto. Primero en términos generales, con el establecimiento del régimen de Carta, en la legislación estatutaria (5), y más tarde con alusiones ya concretas en cuanto a la capital de la Nación, por el artículo 4 de la Ley articulada por Decreto de 31 de octubre de 1935, conocida como Ley municipal de 1935.

Cierto que la posibilidad del régimen de Carta contenido en el Estatuto municipal, no se refería a las grandes poblaciones, pero no lo es menos que al no excluirlas, les daba opción a establecerlo, y siempre sería más fácil en aquellos momentos conseguir un régimen excepcional para una de las grandes poblaciones, que tanto pesaban en la balanza política, que para cualquier ente diluido en la complicada geografía local de nuestros numerosos Municipios.

Aparte de este intento, ya concreto de la Ley municipal de 1935, en donde por primera vez encontramos la posibilidad de una ley especial para establecer el régimen de Madrid, es en el Proyecto de modificación de la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945, que llegó a materializarse en la Ley de 3 de diciembre de 1953, en donde aparecía una Base, la 14, que no llegó a concretarse en la Ley inmediatamente citada, en la que se decía:

*«Régimen especial de Madrid y Barcelona.»*

Los Ayuntamientos de las capitales de Madrid y Barcelona y las Diputaciones de sus Provincias, podrán formular, en tér-

---

(5) Artículos 142 y 143 del Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, artículo 57 del Reglamento de Procedimiento y 55 del Reglamento de Hacienda.

mino de un año, propuestas de régimen especial orgánico y económico, atendiendo a sus características excepcionales, que el Gobierno, mediante Decreto con fuerza de Ley derivada de la autorización que se concede, podrá promulgar.»

A él se refiere el preámbulo del Decreto que comentamos (6), y el especialista en temas financieros García Hernández (7), lo defendió en diversas ocasiones como único capaz —en el terreno económico— de resolver el problema que los grandes núcleos de población tenían planteado (8).

Es en la Ley de 7 de noviembre de 1957, cuando por primera vez se regula, ya en forma de mandato positivo, la facultad para establecer un régimen especial para Madrid y Barcelona, y, haciendo uso de esta autorización (9), se redacta y publica, con carácter de Ley, un régimen especial, orgánico y económico, para la ciudad de Barcelona.

En el documentado discurso de presentación y defensa del Dictamen ante el Pleno de las Cortes, pronunciado por el Procurador Tello y Fernández Caballero (10), se hacía mención a otros antecedentes españoles que, sin referirse al tema concreto de la Ley, había significado en su momento el establecimiento de regímenes especiales para Madrid y Barcelona, con el alcance y extensión que allí se señalaban, y al singular hecho de

(6) «...que sirven de antecedentes a una sistematización más concreta que se apunta en el anteproyecto de reforma del régimen local, de mil novecientos cincuenta y tres, pero que no se perfecciona ni adopta forma definitiva hasta la Ley de 7 de diciembre de mil novecientos cincuenta y siete...».

(7) Entre otras, en la Conferencia pronunciada el día 16 de enero de 1954, en la II Semana de Estudios de Derecho Financiero, con el título: *Hacienda estatal y Hacienda local*, publicada en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 73, enero-febrero, 1954, págs. 3 y ss.

(8) El establecimiento de una ley económica de carácter general, lo mismo para los pequeños núcleos rurales que para las poblaciones medias y grandes poblaciones, era la principal causa de ello.

(9) Así se hace constar en el preámbulo del Decreto calendarado.

(10) «Boletín Oficial de las Cortes Españolas», núm. 569, págs. 11601 y 11602. En este discurso se señaló muy acertadamente la postura mantenida por el excelentísimo señor don José García Hernández, Director que fue de Administración local.

que pareciese que dado el período de doce años transcurrido, no se hubiese abordado el problema del régimen especial de estas grandes ciudades, cuando la realidad era que el Gobierno no había querido dejar transcurrir un tiempo que pusiese de manifiesto con más intensidad las singularidades de Madrid y Barcelona, peculiaridades que al haber sido captadas por la fina sensibilidad política del actual Ministro de la Gobernación, don Camilo Alonso Vega, se reflejaban en el proyecto de Ley que, sin ninguna improvisación, se sometía al estudio de las Cortes (11).

### III. LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Los problemas económicos adquieren cada día para la Administración pública, mayor importancia y en un doble sentido. Dice el profesor López Rodó (12), que este doble sentido se refleja: En primer lugar, en la propia economía del Estado, en las finanzas públicas, es decir, los problemas relativos a la financiación del Estado mismo; y en segundo, en la proyección de la Administración pública, que adquiere una gran importancia en el terreno de la economía nacional, en cuanto actúa no ya como sujeto económico titular de una de las numerosas economías existentes en el país, sino como un agente ordenador de la vida económica, cuya conducta constituye uno de los primeros factores que condicionan el desarrollo económico (13).

Viene a decir el profesor citado (14): *«que es Administración financiera la actuación y preocupación de la Administración pública por los problemas económicos, en el doble sentido de su propia economía y de las economías generales, por ser no únicamente un sujeto económico, sino un agente ordenador de la vida eco-*

---

(11) Pág. 11602.

(12) LÓPEZ RODÓ, Laureano: *Estructura y funciones de la Administración financiera*. «DE», núm. 9. Madrid, 1959, «Oficina de Coordinación y Programación Económica», pág. 8.

(13) Sobre este extremo, MYRDAL, Gunnar: *Los efectos económicos de la política fiscal*. segunda edic. Madrid, 1956.

(14) *Loc. citada*, págs. 8 y 9.

*nómica*», y en este sentido entendemos que el legislador ha sentido una gran preocupación, si se quiere, una excepcional preocupación, por el aspecto financiero de la que ha de ser norma fundamental de la total administración de la ciudad de Barcelona.

Partiendo de esa doble vertiente que señala el profesor López Rodó (15), lo que es claro es que, cuando la Administración actúa como agente ordenador de las numerosas economías relacionadas con la misma o ubicadas en su ámbito jurisdiccional, influye de una manera decisiva en la conformación de las mismas, haciendo uso de lo que Forsthoff (16), llama *función conformadora de la Administración*, y que se manifiesta en dos formas principales: por la conformación del orden social por medio de la intervención directa, y por la participación activa del Estado u otro sujeto de la Administración en las funciones de la vida social, convirtiéndose el Estado mismo en productor, comerciante o distribuidor de los bienes de tráfico.

Es decir, que haciendo uso de esa función conformadora, el Estado o los otros sujetos de la Administración, tienen la facultad de elegir sus fines, o lo que es lo mismo, es libre en la selección de los *fines* que quiere alcanzar, y entonces, según Bresciani-Turroni (17), después que un fin dado ha sido escogido, se presenta la cuestión de los *medios* para obtenerlo.

Esta elección no puede hacerse con el empleo de idénticos módulos que en la economía privada. Hay conexiones necesarias entre fines y medios, cuyo examen suscita problemas económicos de gran importancia. Corrientemente se puede llegar a un mismo fin por vías diversas; entonces el economista señala la mejor, naturalmente bajo un punto de vista económico, y en este sentido las sutiles indagaciones a que se presta, por ejemplo, la incidencia en las economías privadas de los impuestos y préstamos públicos, sobre sus méritos y sus desventajas.

---

(15) *Ib* pág. 10.

(16) FORSTHOFF, Ernst: *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1958, traducción llevada por los profesores GARRIDO FALLA, LEGAZ LACAMBRA, y Sr. GÓMEZ DE ORTEGA Y JUNGE, págs. 113 y 114.

(17) BRESCIANI-TURRONI, Constantino: *Introducción a la política económica*, Barcelona, 1953, pág. 23.

La Administración influye siempre en la economía. La Administración influirá por acción o por omisión, premeditada o impremeditadamente, inteligentemente o burdamente; pero siempre la conducta de la Administración frente a la vida económica y financiera tiene una influencia decisiva.

Debe por tanto la Administración tener conciencia de esta realidad; que tenga conciencia de que ejerce un gran influjo, una influencia decisiva en la vida económica y que, por lo tanto, debe cuidar su participación en el terreno económico y financiero. Debe procurar —en frase de López Rodó (18)—, que su acción sea estimulante y no devastadora, previsor y no improvisada.

La importancia de la Administración financiera ha nacido del aumento de los servicios en orden a remediar las crecientes necesidades de los administrados. No hay duda que al aumentar los servicios del Estado de todo orden: defensa, enseñanza, seguridad social, agricultura, etc., las necesidades financieras aumentan. Las finanzas públicas son por sí mismas una gran empresa económica, nos dice el profesor inmediatamente antes citado. La buena administración de estas finanzas tiene cada día una mayor importancia. Los servicios administrativos encargados de la gestión de estos intereses económicos plantean una serie de problemas relativos a su modernización y perfeccionamiento. Este es el tema que hemos querido plantearnos a la vista de la Ley de régimen especial para el Municipio de Barcelona.

Hemos encontrado en ella indiscutibles aciertos, en la casi totalidad de las materias que vamos a tocar. Sin embargo, por haberse seguido un criterio de estricta y falsa jerarquía administrativa con arreglo a actuales configuraciones que se hace preciso modificar, tal vez se hayan adscrito órganos a escalones de la línea jerárquica a la que en nuestro entender no corresponden. Todo ello, no empaña para nada la nobleza del empeño, su acierto y la justicia de su formulación.

---

(18) *Loc. citada*, pág. 10.

### A) *Contenido.*

Como en otro apartado de este trabajo se estudia no ya la estructuración de la Administración financiera, sino además las funciones de la misma, será allí llegado el momento de hacer un detenido estudio de las mismas. No debemos, sin embargo, dejar de esbozar, siquiera sea en rasgos generales, el contenido del objeto de nuestro estudio.

El contenido de la Administración financiera debe ser idéntico para todos los países y para todos los sujetos de la Administración. Ahora bien, las funciones pueden estar atribuidas a distintos órganos, según el criterio material que se emplee para delimitar las mismas.

La Administración financiera reviste unas características especiales que no se extiende a otras competencias. Cada una de las ramas de las distintas competencias de la Administración se circunscribe a un determinado objeto. La del órgano encargado de la Administración financiera, se extiende a toda la Administración. Hasta el más insignificante órgano administrativo, cualquiera que sea la esfera de la competencia a que esté adscrito, llega, a modo de riego sanguíneo, la savia de la dotación presupuestaria, y con ella la fiscalización de la Administración financiera.

La elaboración del presupuesto, la intervención y fiscalización de los gastos y la rendición de cuentas, son facetas importantísimas de su contenido, y con las que se deja sentir en todo momento la presencia de la Administración financiera.

Sin que con ello se pretenda hacer una enumeración exhaustiva, se indican a continuación las principales funciones que comúnmente se asignan como contenido a la misma. A saber (19):

- 1) Formación del presupuesto y política de inversiones públicas.

---

(19) *Ib.* pág. 20

- 2) Liquidación y recaudación de impuestos, Tesorería, Contabilidad y fiscalización administrativa de los gastos públicos.
- 3) Política monetaria, crediticia y bancaria, y relación con organismos financieros internacionales.
- 4) Administración de propiedades del Estado, monopolios fiscales, participación estatal en empresas industriales y mercantiles, control de organismos autónomos y entidades de ahorro y previsión.

La totalidad de estas funciones pueden estar concretadas en un solo departamento, ya ministerial, ya de un orden correlativo en las Administraciones descentralizadas, pero sea cual sea su adscripción, están dotadas de idénticas características. Vamos a verlas.

#### B) *Características.*

La preocupación por el desarrollo económico que hoy constituye una constante universal, es uno de los problemas de mayor actualidad. Es indiscutible la decisiva influencia de la ordenación presupuestaria y de la actividad financiera del Estado en la economía de todos los países, y la preocupación que un importante sector de los economistas (20) sienten ante este hecho. De aquí que al tratar de la organización y funcionamiento de las finanzas públicas, se estudie la coordinación entre los órganos responsables de la Administración financiera y aquellos otros que tienen a su cargo otros aspectos de la política económica.

Ello ha hecho preciso la necesidad de arbitrar fórmulas de coordinación entre los órganos de la política estrictamente financiera y aquellos otros que tienen a su cargo las restantes facetas de la política económica general, para llevar a cabo las importantes funciones de redistribución de la riqueza a través del sistema monetario, política monetaria y crediticia, etc.

Las características de la Administración financiera en cuanto

---

(20) Entre otros el citado en la nota 13 de este trabajo.

a organización, dependen de que su gestión esté atribuida a un solo departamento o a varios de ellos, hablándose entonces de fórmulas puras, o que esté encomendada a unos órganos en cuanto al estudio y programación, y a otros en lo que podríamos llamar facultades de decisión. Estas se llaman fórmulas híbridas.

Es indiscutible que cada una de estas organizaciones ha de tener sus especiales características, pero entendemos que, precisamente por el marcado carácter presidencialista que se le atribuye a una y otra organización, es la organización de la Administración financiera de Estados Unidos la que mejor puede encajarse con la de nuestra estructura municipal. En ésta, el Presidente, como Jefe del Ejecutivo, asume la responsabilidad de la dirección política general y en particular de la política económica. Está muy eficazmente auxiliado en estas tareas por la Oficina del Presupuesto (21), que no sólo se ocupa de la elaboración y fiscalización presupuestarias, sino de otras importantes tareas económicas, estadísticas y coordinadoras.

Esta Oficina está dividida en cinco departamentos, que nos dan idea de su contenido y organización. Son:

- 1) De estudio del presupuesto.
- 2) De legislación.
- 3) De dirección y organización.
- 4) De contabilidad.
- 5) De normalización y estadísticas.

Esta Oficina del Presupuesto será de una gran utilidad en nuestra actual organización local, y mucho más en el nuevo régimen para el Municipio de Barcelona. Las cinco directrices señaladas acentuarían el carácter presidencialista que se ha atribuido a la vigente Ley local, y sus efectos serían de una beneficiosa utilidad.

Aun partiendo de la necesidad de control por el órgano deli-

---

(21) *Bureau of the Budget*, que tiene poder de inspección sobre el empleo de los créditos y mediante él puede dirigir la actividad de los Departamentos y otros órganos. Tomado de GARCÍA PELAYO, Manuel: *Derecho constitucional y comparado*, Madrid, 1957, pág. 373.

berante en las cuestiones de alta administración económica establecidas para regir la vida municipal, sería de utilidad la adopción de este sistema. La Oficina del Presupuesto del Presidente norteamericano, no es un órgano sin control por parte de la representación política. El Congreso de los Estados Unidos controla la política económica del Presidente y en ocasiones recorta las actividades de aquél, reduciendo los créditos señalados por la Oficina del Presupuesto. La autonomía del Ejecutivo no se ve menoscabada por esto, pero decidir en cuestiones de esta índole —cuantía de los créditos, etc.— está atribuido al Poder legislativo. (22).

Resumiendo las características de la Administración financiera, podemos decir:

a) Que existe un entrecruzamiento e interdependencia de los órganos encargados de la Administración financiera con aquellos otros que sin estar situados en su línea jerárquica ejercen funciones relativas a la vida económica.

b) La íntima conexión existente entre las funciones estrictamente financieras y las restantes actividades que la Administración realiza en el campo económico.

### C) *Necesidad de un planeamiento.*

De todo cuanto hasta aquí ha sido expuesto, se desprende la necesidad de un planeamiento. Si hemos afirmado que una de las funciones de las modernas Administraciones es la que se ha dado en llamar «función conformadora», y que es preciso conocer en todo momento la forma de actuar y las medidas que han de adoptarse mediante los oportunos estudios de análisis y coyunturas, la necesidad del plan se justifica por sí misma.

Se pregunta Lewis (23), refiriéndose a la planeación económica de si hay necesidad o no de ella, y responde, que no puede

---

(22) En virtud de los poderes, entre los que destaca la aprobación presupuestaria, págs. 406 y 407 de la obra citada, nota precedente.

(23) LEWIS, W. Arthur: *La planeación económica*, México, 1937, pág. 7.

haber un pensador político serio, incluidos los filósofos del *laissez-faire*, que no parta de la base de que las fases de producción y distribución en el proceso económico deban ser controladas para ponerlas al servicio de los fines sociales. Ahora bien, el *plan* como instrumento de eficacia administrativa no puede ser trazado exclusivamente bajo la base de su eficacia en orden a la Administración financiera. Este aspecto puede ser una parte del plan, pero nunca el plan mismo.

Lo que ocurre, como dice Marín Tejerizo (24) es que hay que distinguir entre *plan* y *presupuesto*, dando al primer concepto un sentido más amplio que al segundo. El primero pretende conseguir la utilización óptima de todos los medios de que se dispone en orden al logro del objetivo propuesto, mientras que el segundo tiene un sentido de estructuración y fiscalización del gasto y del ingreso.

Y es que el plan, que puede extenderse a todos los órdenes de la actividad administrativa, donde mayormente concreta su eficacia es en aquellas actividades que tienen un sentido económico a largo alcance y cuya realización debe tener en etapas sucesivas, y por ello que, al darle este contenido *económico*, se caiga en la gran analogía y semejanza con el *presupuesto* que es indudablemente también un plan, siquiera sea con una vigencia más reducida, y un plan económico.

La necesidad del planeamiento nos ha venido al comprobar la eficacia que el mismo ha tenido en la empresa privada. Es una técnica de las empresas industriales privadas que la ciencia de la Administración ha ampliado a las Administraciones públicas, y que ahora, en la Carta municipal de Barcelona, traspasa los umbrales de la ciencia de la Administración para entrar en el campo del Derecho administrativo, dando a su Plan general de actuación municipal, el carácter de norma, y haciéndole pasar de una posibilidad de actividad técnica, a una obligatoria redacción (25).

¿En qué se basa la necesidad de esta planeación? La explicación es bien sencilla. Si en el orden de cosas que son por tra-

(24) Trabajo citado, nota 1, págs. 539 y 540.

(25) Así se deduce de lo dispuesto en la sección primera, del capítulo VIII, del título I, de la Ley.

dición de la esfera de la empresa privada, se admite la planeación por compulsión dirigida (26), mucho más habrá que admitirla en la esfera tradicional de la empresa pública que, aun en los países de menor intervención económica, en la actualidad absorbe cerca del veinte por ciento de los ingresos nacionales.

En este punto sobra la discusión en cuanto a la necesidad de planeación. Todos están de acuerdo en que cada Departamento ministerial, o cada esfera descentralizada de la Administración tiene que decidir qué es lo que está tratando de hacer y cómo y cuándo lo intenta hacer. Esto es todo lo que la planeación comprende —educación, policía, conservación de los recursos naturales, planeación urbana y rural, red de comunicaciones, obras públicas, etc.—, porque de todo aquello que es responsable el titular de una competencia administrativa, debe tener un plan de sus objetivos.

Esto es lo que se ha pretendido en la Ley de régimen municipal de la ciudad de Barcelona. Nos lo expresa bien claramente el párrafo del preámbulo del Decreto, cuando dice así:

«La actividad municipal no puede desarrollarse de modo desordenado, y mucho menos cuando afecta a intereses tan importantes como los de una gran ciudad. Ello exige que *toda* la gestión municipal se desarrolle de conformidad con un plan general de amplio ciclo, previamente aprobado por el Pleno, así como la creación de un *Gabinete técnico*, al que se confían los estudios necesarios para la programación, la coordinación y supervisión del desarrollo de los programas. Se aspira a que las necesidades de las grandes poblaciones se consideren y fijen con la debida precisión y a que se cuente con el instrumento técnico idóneo que cuide de su estudio y desarrollo. Si en el ordenamiento municipal puede esto constituir una innovación, su bondad ha sido contrastada en otros campos de la actuación pública, y, más intensamente, si cabe, en amplias esferas de la iniciativa privada» (27).

---

(26) LEWIS: *loc. citada*, pág. 16.

(27) Vid. MORENO PAEZ, Leocadio Manuel: *Organización de los servicios administrativos en las Corporaciones locales*, «Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios», julio-agosto, 1958. En este trabajo, pág. 407,

Consecuente con ésto, se establecen varias secciones que, cuando menos, comprenderán:

a) *Plan de objetivos municipales*, que señalará los de cada sector de la actuación municipal, los niveles que han de alcanzar periódicamente los servicios municipales, y el estudio e identificación de los principales factores que influyen en el coste de los servicios.

b) *Plan de obras y servicios*, que desarrollará los que sea menester organizar, realizar, establecer, ampliar o renovar, para alcanzar los objetivos referidos en cada ramo de la Administración municipal, con su evaluación cuantitativa aproximada.

c) *Plan financiero*, en el que a base de adecuar y equilibrar medios y fines se preverán los gastos que deberán afrontarse en los respectivos períodos y los recursos económicos que sean necesarios, por vía de ingresos ordinarios, fondos de reserva o empréstitos, según la legislación aplicable a cada caso.

¿Está con este triple enunciado resuelta la planificación total de la acción municipal? Creemos que no. Por ello acertadamente el legislador ha preferido emplear la enunciación número abierto, dejando al mejor conocimiento corporativo la determinación de otras secciones a las que no pide, en relación con las expuestas, otra formalidad de que formen con las mismas un sistema unitario coherente y total (28).

Vemos que en la exposición de las tres secciones mínimas establecidas figura el *plan financiero* en tercer lugar, pero esta postergación enunciativa no puede en forma alguna suponer un menosprecio para su importancia.

Decíamos, que en todo órgano de gobierno es preciso saber qué es lo que se trata de hacer —plan de objetivos—, cuándo se trata de hacer —plan de obras y servicios—, pero si esto es cierto,

---

señalábamos: «Decimos, y en ello debe verse el deseo de encontrar una solución racional más que el formular una crítica, que la labor de organización debe ser labor de equipo, de equipo de estudio, que actúe en el descubrimiento de procedimientos de organización, de la misma forma que los laboratorios descubren y preparan los medicamentos que luego los médicos prescriben a sus pacientes. Concretando: estimamos que atribuir a una sola persona la facultad de organizar es conducir, en la mayoría de los casos, la organización al fracaso».

(28) Art. 32, párrafo primero.

no lo es menos que correlativamente se hace preciso saber con qué medios se van a llevar a la práctica los objetivos propuestos, es decir, el plan financiero.

Demos a la planeación municipal el mayor o menor alcance que de su norma establecedora puede deducirse, pero el caso es, que su establecimiento supone una novedad tan beneficiosa como acertada.

#### IV. MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

Recientemente, pero desde luego con anterioridad a la aparición de la Ley de régimen local municipal de Barcelona, en el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Wiesbaden (29), en la Ponencia presentada, obra de un ilustre administrativista español (30), se afirmaba que dado el indudable influjo de la Administración sobre la economía, debe de tener conciencia de su influjo y cuidar su participación en el terreno económico y financiero. Debe procurar, se afirmaba, que su acción sea estimulante y no devastadora, previsora y no improvisada. De ahí deducía la necesidad de modernizar la Administración financiera, cuyo papel en la vida económica es tan notable.

El tratar de modernizar la Administración financiera es una consecuencia de la realidad apuntada. El concepto de una Administración financiera con funciones exclusivamente recaudatorias, debe ser superado, y la misión fundamental de la Administración ha de ser la de asegurar las condiciones más favorables para el desarrollo económico del país, porque si la sociedad está empobrecida, cualquiera que sea su sistema fiscal y la perfección del mismo, poco podrá recaudar la Hacienda pública; si la

---

(29) XI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado del 30 de agosto al 3 de septiembre de 1959.

(30) Elaborada a base de las comunicaciones enviadas por diferentes países, fue redactada por el profesor LÓPEZ RODÓ, eficazmente ayudado por el letrado del Consejo de Estado, señor DELGADO IRIBARREN, según se indica en el texto de la Ponencia.

economía es floreciente, todo lo demás, incluida la buena recaudación, vendrá por añadidura. Descubrir que el particular y la Administración no son partes contrapuestas, sino que están en una misma línea y con idéntico punto de vista, que no puede ser otro que el florecimiento de la economía nacional.

Lo apuntado, que no es otra cosa que un cambio de mentalidad, ha de ser completado con un cambio de estructura. Cuando Lewis (31), estudió los argumentos esgrimidos contra la planeación por compulsión dirigida, señala como uno de los más importantes el de la inflexibilidad del sistema, de aquí que una de las propiedades más esenciales de una buena Administración radique en su facultad de adaptación a todas las circunstancias cambiantes. Debe dotarse a la Administración de un soplo de vida que le es necesario para que en todo momento reaccione con finura, con sensibilidad, a las mutaciones de las circunstancias que le rodean. La Administración debe adaptarse en todo momento a las circunstancias sociales, a las circunstancias económicas, y la Administración financiera requiere una mayor capacidad de adaptación que cualquier otro sector de la Administración pública. En el campo económico, la adaptación debe ser inmediata. El retraso en acomodarse a las nuevas circunstancias puede ocasionar perniciosos efectos económicos; de aquí, que como se ha dicho autorizadamente (32), sea el de la Administración económica un tema capital de la reforma administrativa.

#### A) *Necesidad de la modernización.*

Se deduce de lo expuesto hasta aquí la necesidad de la modernización de la Administración financiera. La preocupación por la reforma administrativa, de la que la modernización financiera es importante cuestión, es en nuestra Patria relativamente reciente. Nace exactamente con la creación de la Secretaría General

---

(31) *Loc. citada*, pág. 18.

(32) LÓPEZ RODÓ: *Loc. citada*, pág. 11.

Técnica de la Presidencia (33), si hemos de referirnos a realidades legislativas.

En el terreno estrictamente financiero, la iniciación de la reforma hemos de centrarla en los estudios económicos que se realizan para llevar a cabo la reforma tributaria del actual Ministro don Mariano Navarro Rubio, que se plasma en la Ley de 26 de diciembre de 1957, que si bien no podemos estudiar aquí haciendo un exegético estudio de ella, no por ello hemos de proclamar la realidad de sus aciertos y el beneficioso influjo que ha tenido en orden a una justicia distributiva y a un indiscutible mejoramiento en los ingresos de la Hacienda estatal.

Respecto a las Haciendas locales, la necesidad de la modernización es bien patente. No ya por las causas que señala el preámbulo del Decreto por el que se aprueba la Ley que comentamos con referencia a Barcelona, sino porque estas causas —insuficiencia de medios, excesiva reiteración impositiva, inconcreción de figuras fiscales, y exoneración de parte de la población respecto a la carga fiscal— habían sido apuntadas con carácter general en la reunión de Presidentes y Alcaldes de Corporaciones locales que, bajo los auspicios de la Dirección General de Administración Local, tuvieron lugar en Madrid, y en el Instituto de Estudios de Administración Local, en el mes de diciembre de 1959, como medio de preparar la obligatoria revisión quinquenal de la Ley de Régimen local (34).

Las causas apuntadas son de por sí suficientes para justificar una reforma, más necesaria aún si se comprueba, como se ha comprobado, que las medidas establecidas para la Administración financiera estatal, pueden ser de una eficaz aplicación en el ámbito local. Así lo ha entendido el legislador, en nuestra opinión con loable acierto. Se han aplicado sistemas por los que desde hace largo tiempo venían clamando las Corporaciones y que en la Hacienda estatal se han aplicado igualmente.

---

(33) Así lo afirma LÓPEZ RODÓ, Laureano: *La reforma administrativa en España*, «Documentación Administrativa», núm. 1, págs. 7 y 8.

(34) Las conclusiones allí aprobadas fueron elevadas a conocimiento del señor Ministro de la Gobernación, y sin duda influirán en la necesaria reforma a que hay que llegar.

Las tarifas «ad valorem», la posibilidad del sistema de conciertos gremiales, la determinación global de bases imponibles, las que podemos llamar exenciones con fines de protección social, etc., han supuesto un acierto del que sólo beneficios cabe esperar.

B) *Puntos esenciales para la misma.*

Para el profesor López Rodó (35), cinco son los puntos clave en que estriba fundamentalmente la modernización que hay que introducir en el sector de la Administración financiera, que pasamos a enunciar:

Primer punto. *Oficinas de Organización y Métodos.*—Se hacen precisas para simplificar en lo posible la estructura de la Administración financiera. Para dotarla de una mayor eficacia, de una mayor celeridad, es necesario hacer unos estudios de Organización y Métodos, consistentes en un análisis de la realidad administrativa actual; un análisis de los puestos de trabajo, del costo y rendimiento de los servicios, con objeto de llegar, mediante una serie de trabajos de «ingeniería administrativa», a una estructura depurada, moderna, ágil. Una Administración más atenta a establecer las mejores condiciones para el desarrollo económico del país, que a la preocupación por ventanillas, formularios y declaraciones.

Esta revisión de la estructura ha de hacerse con valentía, con prudencia y con los ojos puestos en aprovechar las realidades existentes, que sean aprovechables. Hay que suprimir los organismos que hayan quedado inactualizados, cuyos efectos nocivos en la Administración tanto pueden dejarse sentir (36).

Segundo punto. *Servicio de análisis de la coyuntura.*—Está fundado en la necesidad que tiene la Administración de conocer

---

(35) *Loc. citada*, págs. 11 a 14.

(36) En nuestro trabajo citado, abogábamos por esta supresión, aunque señalábamos también el peligro de una impremeditada organización.

perfectamente y al día las realidades sobre las que tiene que operar. Si la estadística es en todo momento de un gran interés, la estadística económica lo es mucho más en cuanto que no puede ser una estadística histórica. Los datos pasados tienen escaso interés; hace falta un análisis cotidiano o semanal de la coyuntura, para conocer las repercusiones que tienen sus medidas en la vida económica.

Tercer punto. *Los servicios de estudio y programación.*—Si interesante es conocer la realidad en cada momento —objeto de los estudios del punto anterior—, es preciso conocer también a dónde se quiere ir. Es precisamente lo que indicábamos al tratar de la planeación. Hace falta saber dónde se quiere ir o lo que se quiere hacer y la forma de llevarlo a la práctica, y si los servicios de análisis nos dan idea de una determinada situación que se está produciendo o va a producirse, hay que conocer cuáles son las medidas más indicadas para combatir la perturbación que se anuncia.

La maquinaria administrativa ejerce un extraordinario influjo en la vida económica y por ello debe estar en manos de personas que a más de su idoneidad, estén imbuídas de las directrices políticas que informan el momento económico. Se hace precisa la existencia, dentro del cuadro burocrático del país, de unos funcionarios de alto nivel, especialistas en cuestiones económicas, que preparen las decisiones y que, realizando los estudios necesarios, propongan finalmente los planes que deban seguirse. Es preciso también disponer de oficinas o gabinetes especialmente destinados al cumplimiento de esta importante tarea.

Cuarto punto. *Organos de coordinación.*—Tanto en la esfera de la Administración central, como en la de las Administraciones locales, son varios los departamentos administrativos que operan y ejercen su competencia en el campo de la economía. Puede ocurrir con ello que la Administración actúe sobre la vida económica en forma inconexa e incoherente, y que, conseguido un efecto favorable en un sector, se produzcan efectos desfavorables en otros sectores económicos.

Se hace preciso en todo orden de la actividad administrativa la coordinación, y de una forma especial en la Administración financiera, donde surge la necesidad de organismos específicos de coordinación económica y financiera (37).

Para ello hace falta como premisa previa el llamado poder de ordenación que haga posible el ajuste de esfuerzos, en un engaste preciso de la maquinaria administrativa, en un aunar de voluntades, que siga una línea de acuerdo con una ordenación preexistente, que se concreta en la facultad de ordenación previa y del poder de *sostenerla*, sin el que sería imposible en la práctica, por lo que en la mayoría de los casos se confía a un órgano superior (38).

Quinto punto. *Organos de información, de colaboración o de participación de los interesados.*—Hace falta que la opinión pública conozca en todo momento las directrices de la política económica, el hacia dónde quiere irse, y para ello es preciso que la Administración se comunique con los administrados.

La Administración debe facilitar a los ciudadanos todos los datos que necesitan, a fin de que conozcan por anticipado las directrices de la política económica y financiera y las perturbaciones y peligros posibles. Hay que estimular las relaciones humanas entre la Administración financiera y los administrados si queremos que el país preste su colaboración. Deben ser oídos los administrados y de ello hay antiguos precedentes en las disposiciones locales, tales como las informaciones públicas, y las

---

(37) En el trabajo inédito redactado por los señores LOBO CHICOTE y FALACIOS, con nuestra colaboración: *Administración e Inspección de Rentas y Exacciones*, abogábamos por unos organismos coordinadores que facilitasen los trámites en la Administración de impuestos e hiciesen su percepción más económica.

(38) La decisión de situar el Gabinete Técnico de Programación *integrado* en la Secretaría General del Ayuntamiento, no nos parece acertado. Sí, que dependa inmediatamente del Alcalde, pero actuando, si recurrimos al sistema *staff and line*, en línea de asesoramiento. Integrarlo en la Secretaría General parece colocarlo en línea de dependencia con el Secretario, a quien, por otra parte, la legislación general atribuye la Jefatura de todos los servicios. De integrarlo en órgano distinto a como Estado Mayor del Alcalde, creemos que, siguiendo la pauta que nos marcan la mayoría de las realizaciones internacionales en la línea estatal, debería situarse en los servicios económicos de la Corporación.

exposiciones al público de actos de determinada trascendencia (39).

Lo que se pretende es crear un clima de confianza entre la Administración y el país, lo que puede lograrse a través de organismos mixtos integrados por funcionarios y particulares (40), o mediante otras fórmulas de organización administrativa.

### C) Bases de modernización en la Ley municipal de Barcelona.

Establecidos los puntos que la más reciente doctrina administrativa considera como esenciales para la modernización de la Administración financiera, hemos de ver si en la Ley municipal de Barcelona se dan o no y, en su caso, las posibilidades que cabrían para adecuar el sistema legal al propuesto sistema doctrinal.

La Ley municipal de Barcelona:

a) No define la existencia de unas *Oficinas de Organización y Métodos*, pero deducimos del contenido del párrafo tercero del artículo 34 de la Ley, que el Gabinete técnico va a tener funciones de las corrientemente encomendadas a las Oficinas de Organización y Métodos, por establecer la base de se-

---

(39) La tesis de MARÍN TEJERIZO —*loc. citada*, pág. 554— no nos parece del todo ortodoxa. Ciertamente que las Ordenanzas, Reglamentos y presupuestos han de ser sometidos a esa información señalada en los artículos que cita. Ahora bien, los planes no son otra cosa que señalamiento a largo plazo de lo que se quiere hacer, cómo se ha de hacer, y con qué medios se ha de hacer. Los componentes del Consejo Pleno deben tener autoridad e iniciativa para plantear los «objetivos» y los «servicios y obras» para llevarlos a la práctica. Hasta aquí su soberanía no necesita por legal precepto exposición al público de los proyectos. Hay una tercera fase. Cuando se quiere llevar a la práctica las dos primeras fases mediante el desarrollo ejecutivo del Plan general, por medio del Programa de actuación, hay que redactar unos presupuestos, y éstos no solamente han de ser expuestos al público, sino que han de merecer la superior aprobación del Ministro de la Gobernación, por medio de la oportuna Dirección General.

(40) Las Juntas de Distrito y las que se forman para los convenios fiscales.

paración entre las funciones de administración activa y las que a este órgano se le encomiendan (41).

b) El *Servicio de análisis de la coyuntura*, está atribuido al Gabinete Técnico de Programación, ya que específicamente dice el párrafo segundo del artículo 34: «...en sus diversas fases de *investigación y análisis* de la situación presente y previsión de las trayectorias futuras, señalamiento de objetivos...».

c) Los *Servicios de estudios y programación*, son la esencia del Gabinete Técnico de Programación, cuyo nombre bien a las claras lo indica, y al propio tiempo su contenido.

d) El mismo Gabinete Técnico de Programación será el órgano de *coordinación*, por así señalarlo el párrafo segundo del artículo 34.

e) Los *órganos de información, de colaboración o de participación de los interesados*, están representados principalmente por las *Juntas de Distrito*, como órganos de relación de la Administración municipal con los administrados. En ellas se da el triple cometido: participan personas ajenas a la Administración —tres vocales vecinos—, colaboran en la administración del Municipio, e informan de los problemas generales del Distrito. Por otra parte, el Plan general de acción municipal, síntesis de toda la actuación municipal, deberá ser expuesto al público, aunque la Ley no lo dice expresamente, si bien Marín Tejerizo (42) alega unas razones al parecer acertadas bajo un punto de vista general, pero que pueden haber sido expresamente silenciadas por razones que los redactores sólo pueden conocer, y que excluyan al Plan general de actuación de esa ratificación informativa.

---

(41) Vid. CARRO MARTÍNEZ, Antonio: *La organización de la Administración española y el art. 35 de la Ley de Procedimiento administrativo*, «Documentación Administrativa», núm. 13, págs. 9 y 10.

(42) Nosotros lo vemos en la forma señalada en la nota 39 de este trabajo.

## V. POSIBLE ESTRUCTURACIÓN

Establece el artículo 2.º: «que ... la *administración del Municipio de Barcelona*, estará a cargo de las siguientes autoridades y órganos del Ayuntamiento: *a) El Alcalde. b) Los Tenientes de Alcalde. c) El Consejo Pleno. d) La Comisión municipal ejecutiva, y e) Las Juntas de Distrito (43)*, señalando como órganos auxiliares de gestión administrativa los servidos por los funcionarios de los Cuerpos nacionales, las Secciones, Negociados y demás divisiones de la Administración municipal de grado equivalente (44).

Desde el punto de vista de la Administración financiera, solamente nos interesan alguno de ellos. El Alcalde, cuya figura tiene un amplio contenido económico; el Consejo Pleno, por ser el superior titular de los poderes económicos y financieros (45); la Comisión municipal ejecutiva, en las atribuciones de este tipo asignadas expresamente, y las Juntas de Distrito, con contenido económico-financiero (46).

La Oficina de programación y coordinación económica establecida en el llamado Gabinete Técnico de Programación es órgano estructurado dentro de la modernización de la Administración financiera de la ciudad de Barcelona, así como el organismo director de actividades industriales, en el que al pa-

---

(43) Lo vemos como un órgano de la Administración financiera en cuanto ha de actuar como «...órgano de relación con los administrados», y sus funciones en relación con determinadas figuras fiscales.

(44) Art. 4 de la Ley, en relación con el 37.

(45) Sección segunda, del capítulo tercero, título I, de la Ley.

(46) Hemos indicado anteriormente el porqué de considerar a las Juntas de Distrito como órganos de la Administración financiera. Si la doctrina ha establecido que una buena relación entre la Administración y los administrados es parte de los principios de una acertada reorganización en esta materia, y tiene por otra parte misiones relacionadas con la imposición de contribuciones especiales —primera fase de recaudación de una figura fiscal—, no creemos que su catalogación en este sentido ofrezca dudas.

recer no se ha pensado, si bien se esboza su posibilidad en varios preceptos (47).

Consideremos la estructuración comprendida en dos apartados:

- 1) Organos de la estructuración financiera.
- 2) Funciones de la Administración financiera.

### 1. *Organos de estructuración financiera*

Acabamos de señalarlos: Consejo Pleno, Comisión municipal ejecutiva, Alcalde, Juntas de Distrito y Gabinete Técnico de Programación. Como órganos auxiliares de gestión administrativa en materia económico-financiera, el Interventor general, como Jefe inmediato de todos los servicios económicos, y las Secciones, Negociados y otras divisiones encuadradas en aquéllos (48).

Las competencias de estos órganos quedan en términos generales expresadas así:

#### A) *Consejo Pleno.*

- 1) Establecimiento del régimen económico del Municipio (49).
- 2) Aprobación del «Plan general de acción municipal» y planeamientos complementarios.
- 3) Aprobación del «Programa de actuación», con su indiscutible contenido económico.

---

(47) Parece ser ha querido atribuirse a la Comisión municipal ejecutiva al disponer el artículo 23,2, que los Concejales de esta Comisión no podrán formar parte de entidades, órganos de gestión o empresas municipales.

(48) Es interesante recordar el segundo párrafo de la cuarta recomendación aprobada en Wiesbaden en el Congreso antes señalado (1959). Dice: «La organización de la Intervención evitará, de una parte, el formalismo, y de otra, que se diluya la responsabilidad de los funcionarios».

(49) Apartado b) del artículo 17 «...variación del régimen económico del Municipio».

4) Enajenación de bienes y derechos del Municipio, cuya cuantía rebase el 1 por 100 del presupuesto ordinario (50).

5) Contratación o concesión de obras y servicios de duración superior a los cinco años, en todo caso. Cuando el total importe exceda del tres por ciento del presupuesto ordinario, aunque no haya de satisfacerse con cargo a dicho presupuesto, salvo que la respectiva contratación de la obra o servicio haya sido prevista específicamente en el Programa de actuación aprobado por el Pleno.

6) Régimen económico de las municipalizaciones (51)

7) Régimen económico de los funcionarios de todas clases y empresas públicas municipales.

8) Aprobación de presupuestos y Ordenanzas de exacciones; censura de cuentas y transferencias, habilitaciones y suplementos de crédito que excedan, por cada partida, del cinco por mil del respectivo presupuesto.

9) Política crediticia (52).

#### B) *Comisión municipal ejecutiva.*

1) Informe asesorativo de cuantos asuntos de carácter económico hayan de ser sometidos al conocimiento del Pleno.

2) Organización de los servicios económicos de la Corporación, incluyendo los de las municipalizaciones cuando se lleven a efecto sin órgano especial de gestión.

3) Gestión del Patrimonio municipal del suelo (53).

---

(50) Se ha seguido un criterio de distinción cuantitativa distinto al general establecido en la Ley de Régimen local. Este nos parece más ágil y acertado, como más acomodado a la realidad.

(51) Apartados h) y k) del artículo 17.

(52) Apartado l) del mismo.

(53) Hay que entender que esta gestión se llevará a cabo tanto si se realiza por gestión directa, con órgano diferenciado o sin él, como si se gestiona por alguno de los medios admitidos en el Reglamento de Servicios para las municipalizaciones. Sobre este punto vid. MORENO PÁEZ, Leocadio Manuel: *Gestión económica del Patrimonio municipal del suelo*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 100, págs. 494 a 537, julio-agosto 1958.

- 4) Adquisición de bienes y derechos, y enajenación con arreglo a los límites fijados (54).
- 5) Gestión presupuestaria, salvo las atribuidas expresamente al Alcalde.
- 6) Créditos de Tesorería.
- 7) Régimen de conciertos fiscales y Administración económico-fiscal.

### C) *Alcalde.*

- 1) Las de carácter económico que expresamente le confiere la legislación general (55).
- 2) Iniciativa, dirección e inspección de los servicios económicos (56).
- 3) Facultades residuales en materia de contratación y concesión de obras y servicios, y enajenación de bienes y derechos (57).
- 4) Programa de actuación financiera (58).

### D) *Juntas de Distrito.*

- 1) Informe en planes y programas económicos (59)
- 2) Tramitación inicial de los expedientes de asociaciones administrativas relacionadas con contribuciones especiales por obras o servicios o a otros efectos legales.

---

(54) Este precepto está en consonancia con lo indicado en la nota 50. Así lo señala el apartado f) del artículo 24.

(55) Arts. 116 de la Ley de Régimen local y 121 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico.

(56) Número 3, del artículo 7.

(57) Aunque la facultad de disposición se atribuye cuantitativamente y por orden de mayor a menor al Consejo Pleno y a la Comisión municipal ejecutiva, los contratos y enajenaciones que no rebasen el uno por mil del presupuesto, pueden hacerse directamente por el Alcalde.

(58) Formando parte de la programación general contenida en el «Programa de actuación».

(59) Art. 27, apartado a).

E) *Gabinete Técnico de Programación.*

Las indicadas en el apartado c) del epígrafe IV de este trabajo.

F) *Interventor.*

- 1) Función interventora.
- 2) Función contable.
- 3) Función fiscalizadora.
- 4) Asesoría económica y financiera de la Corporación y de los servicios municipalizados y empresas de economía mixta (60).

G) *Secciones y Negociados.*

Las de carácter económico financiero que expresamente les sean atribuidas como dependientes de la Intervención General.

Entrar en un detenido estudio de cada una de estas facultades referentes a los distintos órganos de actuación, sería dar a este trabajo una extensión y un alcance fuera de lugar.

## 2. *Funciones de la Administración financiera*

Las funciones de la Administración financiera en la Ley de régimen municipal de Barcelona, son las tradicionales en esta clase de Administración: Función presupuestaria y política de inversiones; Ingresos públicos, Tesorería, Contabilidad y fiscalización de gastos públicos; Política crediticia; Administra-

---

(60) Capítulo II de la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones locales.

ción de propiedades, participación en empresas y control de organismo autónomos y entidades de previsión; otros órganos y funciones.

Examinemos cada una de ellas.

#### A) *La función presupuestaria.*

Cabe dividirla en dos secciones: Presupuesto de gastos y Presupuesto de ingresos. En ambos han de seguirse las normas de la legislación común con las siguientes modificaciones:

a) El presupuesto municipal se acomodará al Programa de actuación vigente, el que se habrá redactado con arreglo al *Plan financiero*, del «Plan general de acción municipal» (61).

b) Los presupuestos ordinarios y extraordinarios se coordinarán con la política financiera general del Estado.

c) En lugar de ser aprobados por el Delegado de Hacienda, lo serán por el Director General de Régimen Fiscal de Corporaciones, previo informe del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, con recurso ante el Ministerio de Hacienda (62).

Aunque en términos generales parece seguirse las normas tradicionales, la necesidad de someterse al Plan general de acción municipal, y a su Plan financiero, que en definitiva son programación de planes fiscales a largo alcance, recuerda la modernísima estructura de las leyes de 1954 y 1957, de Filipinas, donde se somete el presupuesto a unos planes fiscales de largo alcance, mediante la formación de un programa fiscal quinquenal (63).

El objeto de estos planes tiene su justificación en la razón

---

(61) Arts. 31 a 33, ambos inclusive.

(62) Párrafo 2, artículo 77. En nuestro entender, hay un error en la redacción. Dice recurso ante el Ministerio de Hacienda. La Dirección General de Régimen Fiscal de Corporaciones pertenece al Ministerio de Hacienda, y por ello que parece que recurrir al Ministerio no tiene sentido cuando ya está en el mismo. Debe, en nuestro entender, decir «...ante el Ministro de Hacienda», superior jerárquico de todos los órganos de tal Ministerio.

(63) El Programa de actuación es por seis años. Art. 33.

fundamental de que buena parte de los gastos públicos responden a obras cuya ejecución abarca un período superior a un ejercicio económico, y por tanto la consignación de la correspondiente partida en el presupuesto de un año sólo tiene sentido en función de las anualidades sucesivas. El sistema es tan interesante como acertado, y hay que apuntarlo en el haber de los redactores de la Ley.

B) *Ingresos públicos, Tesorería, Contabilidad y fiscalización de gastos públicos.*

Estas funciones constituyen el núcleo central de las actividades tradicionales de la Administración financiera: la recaudación de los caudales necesarios para financiar los presupuestos del Municipio y su distribución, proporcionando los medios económicos precisos para el desenvolvimiento de los servicios.

Sigue las mismas características de la Ley general, con las modificaciones siguientes:

a) Los tributos se coordinarán con los que constituyen el sistema fiscal del Estado, siendo de especial aplicación lo dispuesto en la Ley de 26 de diciembre de 1957, sobre convenios económicos entre las Corporaciones locales y el Ministerio de Hacienda, de conformidad con el de la Gobernación.

b) La imposición se configurará de forma que los tributos recaigan sobre la riqueza y las actividades radicantes (64).

c) Se deroga la disposición referente al orden de prelación de las exacciones municipales.

d) El régimen fiscal del Municipio de Barcelona se aplicará también a los que pueden ser comprendidos en su comarca con arreglo al artículo 30 de la Ley, y previo el cumplimiento de las formalidades señaladas (65).

e) Se pretende se dé al sistema de exacción la máxima economía administrativa, una justa distribución de la carga fiscal,

---

(64) Art. 59, apartado b).

(65) Art. 59, apartado c).

y la evitación en lo posible, limitando la existencia de servicios paralelos, estatales y locales.

f) Las bases imponibles podrán determinarse por el procedimiento de evaluación global previsto en la Ley de 26 de diciembre de 1957 (66).

g) Se liberan de imposición los artículos de primerísima necesidad.

h) Concesión de exenciones y bonificaciones fiscales.

Como novedad en el régimen de la *Tesorería* municipal, se establece la obligación de consignar en el presupuesto ordinario de la Corporación una partida anual equivalente al 2 por 1.000 del importe del mismo, destinado exclusivamente a constituir una reserva de Tesorería, hasta que alcance el 25 por 100 del presupuesto ordinario en curso.

Se establecen como novedades:

a) La posible unificación de derechos y tasas y cualquier otra forma de imposición sobre propiedad inmobiliaria, actividades o beneficios comerciales, para su cobro en un solo recibo.

b) Aplicación, aparte de los clásicos sistemas de recaudación de la Ley común, del sistema de evaluación global a que antes nos hemos referido.

c) Declaración en Ordenanza de segundos contribuyentes a las personas que en el proceso económico ocupen el grado inmediato anterior al que expenda el artículo o preste el servicio gravado.

d) Supresión gradual del antipopular y antieconómico sistema de fieltos.

e) Elevación de la cuantía de las multas por defraudaciones.

En la *Contabilidad*, aparte de la aplicación de cuantos preceptos la regulan en las disposiciones locales de carácter general, se consigna la posibilidad de organizar una contabilidad comple-

---

(66) Art. 59, núm. 2.

mentaria de tipo analítico, para el estudio del coste y rendimiento de determinados servicios (67).

La *fiscalización de los gastos públicos* se llevará a efecto por las normas de carácter general.

### C) *La política crediticia.*

Las actividades en cuanto política crediticia, son eminentemente restringidas en el Municipio de Barcelona, como en los demás entes locales. Se pueden concretar en estos grupos:

a) Emisión de Deuda y operaciones de contratación de créditos.

b) Operaciones de Tesorería.

Cada una de estas operaciones han quedado señaladas al establecer la competencia de los órganos de actuación (68).

### D) *Administración de propiedades, participación en empresas y control de organismos autónomos.*

La administración de las propiedades e inmuebles de la Entidad es otra de las funciones de la Administración financiera. Para la administración del patrimonio general, al no contener la Ley ninguna disposición expresa, hay que estar a lo dispuesto en la Ley general. Respecto al Patrimonio municipal del suelo, la gestión se encomienda a la Comisión municipal ejecutiva, como ya hemos indicado.

La *participación en empresas y control de organismos autónomos*, ha de verificarse con arreglo a las disposiciones del Reglamento de Servicios (69). Se considera a todas las empresas municipales, excepto las de economía mixta, como órganos técnico-jurídicos del Ayuntamiento, disfrutando de exenciones y

---

(67) Art. 82.

(68) Corresponde al Consejo Pleno y Comisión municipal ejecutiva.

(69) Capítulo III de dicho Reglamento.

bonificaciones fiscales y de la prelación de créditos que corresponda a la Corporación.

En lo que afecta a resultados económicos de las Entidades municipales autónomas y de las sociedades, se integrarán en la liquidación anual del presupuesto ordinario del Ayuntamiento (70), en la que se recogerán dichos datos con independencia entre sí.

#### E) *Otros órganos y funciones.*

Independientemente de los hasta aquí señalados, existen otros servicios atribuidos a la Administración financiera, tales como los de Organización y Métodos en sus oficinas centrales, que suelen estar unidos en muchos países a los servicios financieros. Los servicios de sugerencias, la administración general de suministros, las agencias de compras, etc.

Estos órganos son de mayor aplicación a la Administración financiera estatal, y no aparecen formalmente diferenciados en la local donde casi todos se integran en la Administración del Patrimonio.

## VI. CONCLUSIONES

Hemos llegado a dar a nuestro trabajo una mayor extensión de la que habíamos pensado, y ello a pesar de haber tenido que pasar a toda prisa sobre interesantes cuestiones. Resumamos nuestras conclusiones.

1. Era absolutamente necesario el establecimiento de un especial régimen económico-financiero para el Municipio de Barcelona.

2. Las normas de regulación de tal régimen suponen el primer intento en lo local de modernizar la Administración financiera.

---

(70) Está en desacuerdo con las normas generales.

3. Se ha dado un gran paso para el establecimiento de unas normas generales de carácter financiero por las que Municipios y Provincias están hace largo tiempo suspirando.

4. Algunas de las figuras fiscales establecidas deben ser minuciosamente reguladas para una acertada aplicación.

5. Indiscutiblemente, con la implantación de este nuevo régimen, se modernizará la Administración financiera del Municipio de Barcelona.