

PERSPECTIVAS DE UN ORDENAMIENTO FINANCIERO Y TRIBUTARIO PARA LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES (*)

352.72

por

Alberto de Rovira Mola

Doctor en Derecho

SUMARIO: I. DETERMINACION DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES: 1. REFERENCIA AL SISTEMA DE LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL. 2. REFERENCIA AL PROYECTO DE LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL DE 17 DE DICIEMBRE DE 1971. 3. LEY DE BASES DEL ESTATUTO DEL RÉGIMEN LOCAL. 4. DISTINCIONES BÁSICAS. — II NATURALEZA JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES: 1. CARACTERIZACIÓN COMO ENTIDADES LOCALES. 2. SUBSISTENCIA DE LAS ENTIDADES

(*) El día 11 de abril de 1975 tuve el honor y la responsabilidad de desarrollar en la Escuela Nacional de Administración Local, y dentro del Curso de Especialización sobre «Las Haciendas locales en el Proyecto de Ley de Bases del Estatuto del Régimen local», el tema «La Hacienda de las mancomunidades y áreas metropolitanas», primeramente en forma de conferencia y después como ponente de una Mesa Redonda sobre «Las Haciendas de las formas asociativas locales».

Finalizada la sesión, algunos asistentes a la misma sugirieron diera a la imprenta el texto de mis explicaciones, de las cuales sólo tenía escrita una sinopsis. Decidí atender, pese al esfuerzo que implicaban, pero con el gusto que para mí suponían, las amistosas insinuaciones recibidas, motivado por dos órdenes de consideraciones: en primer lugar, porque —como ya manifesté en aquella oportunidad— el tiempo disponible para la exposición oral impedía, si no profundizar, al menos extenderse en determinados aspectos de superlativo interés y de palpitante actualidad, que ni siquiera en la Mesa Redonda, a continuación de la conferencia, pudieron ser analizados con la amplitud deseable, y, además, porque fijada la materia con la permanencia que las páginas siguientes van a reflejar, éstas podrán servir —así lo pretendo— de arranque para ulteriores meditaciones o para un tratamiento más exhaustivo del tema. Con este propósito concedo al estudio un enfoque no ceñido exclusivamente a la Ley de Bases de Régimen local.

Tal vez resulte obvio añadir que he demorado dar los últimos toques al trabajo en espera de la aprobación de dicha Ley por las Cortes.

LOCALES TERRITORIALES DE BASE.—III. HACIENDA DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES: DELIMITACION CONCEPTUAL. — IV. CONSIDERACION ECONOMICA DE LA HACIENDA DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES: 1. ALTERNATIVAS DE ORGANIZACIÓN: A) *Nivel único o dual*. B) *Autonomía tributaria o autarquía económica*. 2. CONDICIONAMIENTOS DE LA FISCALIDAD LOCAL: A) *Aspectos funcionales*. B) *Aspectos demográficos*. C) *Aspectos económicos*. 3. PRINCIPIOS DE LA FISCALIDAD EN LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES: A) *Planteamiento*. B) *Principio de suficiencia*. C) *Principio de solidaridad*. D) *Principio de economicidad*. E) *Principio de la comodidad*.— V. CONSIDERACION JURIDICA DE LA HACIENDA DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES: 1. POTESTAD FINANCIERA Y TRIBUTARIA DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES: A) *Planteamiento*. B) *Referencia al sistema de la Ley de Régimen local*. C) *Referencia al Proyecto de Ley de Bases de Régimen local de 17 de diciembre de 1971*. D) *Ley de Bases del Estatuto del Régimen local*. 2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INGRESOS: A) *Planteamiento*. B) *Ingresos de Derecho privado*. C) *Tasas y contribuciones especiales*. D) *Otros ingresos tributarios*. E) *Ingresos procedentes de operaciones de crédito*. F) *Subvenciones y otros ingresos de Derecho público*. G) *Imposición y ordenación de tributos*. H) *Gestión tributaria*. 3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL GASTO: A) *Planteamiento*. B) *Ordenación de gastos y pagos*. 4. RÉGIMEN PRESUPUESTARIO: A) *Planteamiento*. B) *Unidad presupuestaria y contable*. C) *Formación, aprobación y fiscalización de los Presupuestos*.

I. DETERMINACION DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES

1. REFERENCIA AL SISTEMA DE LA LEY DE RÉGIMEN LOCAL

Un elemental prurito metodológico aconseja iniciar el análisis del tema con la determinación, somera y a título de simple antecedente, de las llamadas «formas asociativas» de régimen local.

Como es sabido, las Corporaciones locales, con el alcance y dentro de los límites que permita el ordenamiento, pueden hacer uso, para colaborar unidas, de organizaciones ordenadas con arreglo a principios y normas propias del Derecho privado, o bien de otras organizaciones con naturaleza específicamente pública (1). Queda bien entendido que al emplear la locución «formas asociativas» no prejuzgo si esas organizaciones, a las que inmediatamente voy a aludir, se corresponden propiamente o no, en todos los supuestos,

(1) Vid. José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: *Los consorcios en el Derecho español (Análisis de su naturaleza jurídica)*. Prólogo de Juan Luis DE LA VALLINA VELARDE. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974, pág. 381.

con la caracterización dogmático-jurídica de la asociación o sociedad. De ahí que acabe de referirme a las «llamadas» formas asociativas.

En el sistema de la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955, se suelen citar, entre las formas de Derecho privado, la *sociedad privada* y la *sociedad de economía mixta*, y como formas de Derecho público, las *Comunidades de Villa y Tierra*, las *Mancomunidades*, las *Agrupaciones* y los *Consortios* (2). Interesa señalar ahora, en el registro de Mancomunidades y Agrupaciones (de Municipios), la profusión de alusiones contenidas en nuestra legislación. Sobre la base de las tradicionales denominaciones de Mancomunidad voluntaria y de Agrupación forzosa, ha proliferado, después de la citada Ley de Régimen local, una serie de prevenciones normativas no siempre bien definidas. Así, las *Mancomunidades voluntarias* y las *Agrupaciones forzosas* de Municipios con fines urbanísticos, en el artículo 204 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956; las *Agrupaciones municipales*, a los efectos del «régimen de subvenciones por agrupaciones», en la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre Modificación parcial del Régimen local; las *Agrupaciones de servicios municipales*, previstas como medidas subsidiarias a los fines del *Fondo fiscal especial de gastos de personal* (3), en el artículo 6.º del Decreto-Ley 23/1969, de 16 de diciembre; artículo 8.º del Decreto 3215/1969, de 19 de diciembre, y artículo 3.º-5 del Decreto-Ley 7/1973, de 27 de julio, y las *Agrupaciones voluntarias y/o forzosas* indicadas en los Decretos 687 y 688/1975, ambos de 21 de marzo, sobre regulación provisional de los funcionarios de los diversos subgrupos de la Administración especial de las Corporaciones locales. Genéricamente cabría denominar a todas esas figuras como *Agrupaciones intermunicipales* (4).

(2) Al recoger esta enunciación, no intento en modo alguno definirme en esta materia, que es marginal al tema que me ocupa. Me remito, sobre esta cuestión, como publicación omnicomprendensiva más reciente, a *ob. cit.*, en nota anterior, páginas 382-393 y 495-511.

(3) Así califico el Fondo fiscal, cuyos lineamientos y contenido es posible identificar en el bloque normativo constiuido por el Decreto-ley 23/1969, de 16 de diciembre; Decreto 3.215/1969, de 19 de diciembre; Decreto-ley 19/1970, de 24 de diciembre; Decreto-ley 7/1973, de 27 de julio, y Decreto 2.056/1973, de 17 de agosto, sobre remuneraciones de los funcionarios de Administración local.

(4) Han de quedar al margen de este trabajo las *Mancomunidades interinsulares* de las Provincias canarias, que el artículo 210 de la Ley de Régimen local respeta en su vigencia y que los artículos 427 y siguientes del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Corporaciones locales, de 17 de mayo de 1952, regulan concretamente.

Por otra parte, y con fines primordialmente urbanísticos, se fueron configurando, a través de normativas especiales, regímenes particulares para las zonas de Bilbao, Valencia, Barcelona y Madrid. Para *Bilbao*, el Decreto de 1 de marzo de 1946 —que aprobó la redacción oficial de la Ley de Ordenación Urbanística y Comarcal de Bilbao y su zona de influencia, conforme a la autorización al Gobierno dada por la Ley de 17 de julio de 1945— creó una *Corporación administrativa* denominada «Gran Bilbao». Análogamente, para *Valencia*, el Decreto de 14 de octubre de 1949 aprobó la redacción oficial de la Ley de Ordenación Urbana y Comarcal de Valencia y creó la *Corporación administrativa* «Gran Valencia». Para *Barcelona*, la Ley de 3 de diciembre de 1953 —que aprobó el Plan de Ordenación Urbana de Barcelona y su Comarca— creó la Comisión de Urbanismo de Barcelona con el carácter de Corporación de Derecho público (5). Junto con el Reglamento provisional para su desarrollo y ejecución, aprobado por el Decreto de 22 de octubre de 1954, dicha Ley de 1953 quedó modificada por el artículo 30 del texto articulado de la Ley de Régimen especial para el Municipio de Barcelona, aprobado por el Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, y por los artículos 43 al 60 del Reglamento de Organización y Administración municipal de Barcelona, aprobado por el Decreto 426/1964, de 3 de diciembre, preceptos relativos a la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios. Pero tanto la Ley de 3 de diciembre de 1953 como las últimas normas citadas, han quedado derogadas por la disposición final 1.ª-dos, del Decreto-Ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la *Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona*, desarrollado por el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre (modificado por el Decreto 3320/1974, de 6 de diciembre). Y finalmente, para *Madrid*, la Ley de 2 de diciembre de 1963, núm. 121/1963 (cuyo Reglamento fue aprobado por el Decreto de 28 de septiembre de 1964, número 3.088/1964), creó la «Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid» como *organismo autónomo* de carácter urbanístico adscrito al Ministerio de la Vivienda.

(5) *Vid. Código de Barcelona*. Recopilación, notas e índices de Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ y Alberto DE ROVIRA MOLA. Prólogo del Excmo. Sr. D. José María DE PORCIOLES Y COLOMER. Ayuntamiento de Barcelona, Gabinete Técnico de Programación, 1965, págs. 48-53.

2. REFERENCIA AL PROYECTO DE LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL, DE 17 DE DICIEMBRE DE 1971

Conforme al propósito expresado en el artículo 37-4 del texto refundido de la Ley del II Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por el Decreto 902/1969, de 9 de mayo, y según el cual, a los fines del desarrollo regional, «el Gobierno impulsará las *fórmulas asociativas de las Corporaciones locales entre sí, o con otras Entidades*» (6), el Proyecto de referencia preveía una mayor variedad de fórmulas. Aparte de las conocidas formas de Derecho privado (base 44), las de Derecho público se distinguían en *Mancomunidades interprovinciales* (bases 2-1, b), y 42), *Asociaciones municipales* (bases 2-1, d), y 43: *Mancomunidades voluntarias*, *Agrupaciones forzosas* y *Comunidades de Tierra* y *Consortios locales* (base 45), por una parte, y, por otra, en *Entidades supramunicipales*, representadas por el *Municipio en régimen de expansión* (base 19), el *Municipio-Comarca* (base 20) y la *Municipalidad metropolitana* (bases 23 y sigs.) (7). Esta última modalidad se estimaba aplicable a los regímenes del Area Metropolitana de Madrid y de las comarcas de Barcelona, Valencia y Bilbao (disposición transitoria 3.*).

3. LEY DE BASES DEL ESTATUTO DEL RÉGIMEN LOCAL

Las formas asociativas locales están previstas en las bases 9.*, 10, 11, 13, 20 y 39. Un examen meramente descriptivo presenta la siguiente relación:

a) *Entidades municipales metropolitanas*, que podrán constituirse con «aquellas aglomeraciones urbanas de elevada densidad demográfica y alto índice de expansión, consideradas en su conjunto, entre cuyos núcleos de población exista una vinculación económica y social que haga aconsejable la coordinación en el planeamiento y en la prestación de servicios del conjunto» (base 9.*-1).

(6) Reiterado en el Texto refundido aprobado para el III Plan por el Decreto 1.541/1972, de 15 de junio.

(7) Vid. Juan MAHÍLLO SANTOS: *La fiscalidad en las fórmulas asociativas municipales*. Comunicación, en «XIV Congreso Interamericano de Municipios. Málaga, 1972. Crónica». Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1973, páginas 1105-1111.

b) *Entidades municipales de ámbito comarcal*, cuya posibilidad de existencia viene determinada por el acuerdo de los dos tercios, al menos, de los Municipios comprendidos en el área correspondiente, siempre que reúnan más de la mitad de la población total de la misma (base 10-1).

c) *Agrupación forzosa* de los Municipios limítrofes menores de 2.000 habitantes para el sostenimiento de la Secretaría municipal y, en su caso, del personal común preciso (base 11-2).

d) *Agrupación forzosa* de los Municipios limítrofes menores de 5.000 habitantes y que carezcan de recursos económicos suficientes para la prestación de los servicios públicos considerados como esenciales; se constituirán con el fin de ejecutar obras de primer establecimiento y prestar servicios comunes (base 11-3).

e) *Mancomunidades voluntarias* de Municipios entre sí para el establecimiento y desarrollo de obras y servicios propios de su competencia peculiar (base 13-1).

f) *Agrupación forzosa de Municipios* para la ejecución de obras y servicios delegados por el Estado o subvencionados por éste (base 13-3).

g) *Mancomunidades provinciales*, voluntarias o potestativas, «para el adecuado planeamiento, coordinación y gestión de obras, servicios y actividades de interés común, propias de su competencia o encomendadas por otras Administraciones públicas, a fin de promover y colaborar en la acción de desarrollo regional e interprovincial» (base 20-1).

h) *Sociedades con limitación de responsabilidad*, en las tres modalidades de capital social, o con participación de otros entes públicos o de particulares (sociedades de economía mixta) «para el desarrollo de los servicios a su cargo» (base 39-2).

i) *Consorticios* con Entidades públicas de diferente orden o naturaleza, para fines de interés para las respectivas poblaciones (base 39-4).

j) *Áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona* y *Comarcas urbanísticas de Valencia y Bilbao* (disposición final primera-3,b).

El anterior repertorio de posibilidades asociativas cabe resumirlo así:

a) *Formas de Derecho privado*: sociedades con limitación de responsabilidad, y

b) formas de *Derecho público*:

- *Entidades municipales metropolitanas* (a cuyo régimen se acomodará el de las Areas Metropolitanas de Madrid y de Barcelona y el de las Comarcas urbanísticas de Bilbao y Valencia).
- *Entidades municipales de ámbito comarcal*.
- *Agrupaciones intermunicipales*, voluntarias o forzosas (8).
- *Mancomunidades interprovinciales*, siempre potestativas, y
- *Consortorios*.

4. DISTINCIONES BÁSICAS

A los fines de este trabajo importa reclasificar las anteriores formas asociativas. Ante todo, acepto la distinción de formas de *Derecho privado* y formas de *Derecho público* para excluir del tema a las primeras, ya que el ropaje jurídico de sociedad mercantil las descarta de la problemática pública que me ocupa. En cuanto a las formas de *Derecho público*, entiendo que no corresponde enjuiciar aquí algunas distinciones razonables propuestas por la doctrina (9), pues debo limitarme a establecer una *distinción básica que sirva* para el desarrollo posterior del tema.

Con este enfoque, las formas de *Derecho público* o *Entidades interadministrativas* (10) son susceptibles de ser diferenciadas con arreglo a *criterios* extraídos de la misma Ley de Bases del Estatuto del Régimen local, aunque comporten una evidente *carga subjetiva*. En efecto, por una parte, la existencia de *vinculación económica*

(8) Estimo que la disposición final 1.ª-1 de la Ley («los preceptos actualmente vigentes sobre cualquier materia relativa al régimen y administración de Municipios y Provincias que no haya sido regulada en las bases precedentes y no sean compatibles con las mismas, se acomodarán a lo dispuesto por ellas y se incorporarán al Texto articulado de la Ley cuando deban tener este rango») afecta a las diversas figuras asociativas referenciadas como agrupaciones intermunicipales en el texto del trabajo.

(9) Vid. nota (2). Vid. también en «XIV Congreso Interamericano de Municipios...», cit., la ponencia de Ramón MARTÍN MATEO: *Las fórmulas asociativas municipales. La sociedad interlocal*, págs. 965-1002, y las comunicaciones de Juan Ignacio BERMEJO Y GIRONÉS: *La mancomunidad municipal en el despliegue asociativo*, páginas 1027-1060; de MAHÍLLO, cit., págs. 1101-1121; de Luis MORELL OCAÑA: *Asociaciones de Corporaciones locales*, págs. 1123-1148, y de Enrique ORDUÑA REBOLLO: *Los problemas asociativos de los Municipios. Bibliografía española*, págs. 1149-1153.

(10) Me parece más adecuada esta denominación que la de *Corporación interadministrativa*, la cual se refiere solamente al *órgano* de gobierno y administración (cfr.: Mariano BAENA DEL ALCÁZAR: «Los entes funcionalmente descentralizados», en *Revista de Administración Pública*, 1964, núm. 44, págs. 59-119).

ca y social entre Municipios produce la razón de ser para las *Entidades municipales de ámbito comarcal, Agrupaciones, Mancomunidades y Consorcios*.

II. NATURALEZA JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES

1. CARACTERIZACIÓN COMO ENTIDADES LOCALES

Determinadas las formas asociativas locales, conviene dilucidar si todas ellas son o no *Entidades locales*. La cuestión, tal como la veo, no es baladí, pues la conclusión que se alcance tiene, a mi juicio, una destacada importancia al relacionar posteriormente las bases 21-1 y 38-1 de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local.

El dubio nace del contenido de la base 1.^a-1 cuando afirma que «también forman parte de la Administración local las Entidades locales menores y los demás entes públicos de carácter local, a quienes la presente Ley reconoce esta condición». Como la misma base 1.^a declara que «el Municipio y la Provincia constituyen las Entidades fundamentales de la Administración local» (apartado 1) y los define con el carácter de «entes territoriales» (apartado 5) (lo que concuerda con el apartado 4, según el cual el territorio es elemento integrante de la Provincia y el Municipio), la cuestión se reconduce a aceptar o a rechazar la siguiente igualdad: «demás entes públicos de carácter local (aparte de Municipios, Provincias y Entidades locales menores) = Entidades locales».

La Ley se pronuncia de un modo expreso y rotundo respecto a las Entidades municipales metropolitanas, al aludir, en la base 9.^a-4, a «la delimitación de la zona metropolitana y su constitución como *Entidad local*; respecto a las *Entidades municipales* de ámbito comarcal, en la base 10, y respecto a los *Consorcios*, en la base 39-4, según la cual gozarán de la «consideración de Entidades locales». Pero, ¿y las Agrupaciones y Mancomunidades? Recientemente, una respuesta afirmativa se ha querido deducir de la base 21 que, mencionando los «recursos de las Entidades locales», legitima en su apartado 5 las Mancomunidades, Agrupaciones y Consorcios para establecer tasas y contribuciones especiales en las mismas condiciones señaladas para los Municipios (11). Sin embargo, este argu-

(11) *Vid.* MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: *ob. cit.*, pág. 566.

mento no me parece suficiente, y, aun al contrario, pienso que podría apoyar una contestación negativa. Más plausibles estimo las referencias a determinados antecedentes y a otras consideraciones de la doctrina.

En primer lugar, el artículo 10 de la vigente Ley de Régimen local incluye, entre las Entidades municipales, a la Mancomunidad municipal voluntaria y a la Agrupación municipal forzosa, y nada hace suponer que la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local haya querido cambiar su naturaleza. La citada disposición final 1.^a-1 vendría indirectamente a confirmarla, así como la base 1.^a-6, que anuncia la posibilidad de crear «entes regionales o comarcales de carácter asociativo, de acuerdo con lo establecido en esta Ley».

Por otra parte, la doctrina, aunque con algunas vacilaciones, se inclina a ver en las Mancomunidades y Agrupaciones (y también en los Consorcios) verdaderas Entidades locales, no territoriales, pero sí institucionales (12). En efecto, son Entidades locales, pero mientras es característico de las Entidades territoriales la fijación genérica de sus fines, los cuales tienen por añadidura un carácter de totalidad respecto a los intereses propios de una determinada población, las Entidades institucionales tienen fines determinados (especificados por vía voluntaria o imperativa), que nunca podrán comprender la totalidad de los confiados a la competencia de las Entidades territoriales de base (13). Una verificación a través de las bases 9.^a, 10, 11, 13, 20 y 39 permitiría constatar que, efectivamente, a todas las formas asociativas se les asignan solamente fines específicos y determinados. La aparente excepción constituida por la base 10-3 respecto a las Entidades municipales de ámbito comarcal, que asumirán en su ámbito «competencias y funciones de los

(12) Dado el carácter de simple premisa que esta cuestión tiene en el presente trabajo, me remito a las razonadas y amplias alegaciones de MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ: *ob. cit.*, págs. 269 y sigs., 297 y sigs. y 401 y sigs., y bibliografía citada en esos lugares.

Vid. también, específicamente, FRANCISCO LLISSET BORRELL: «Naturaleza jurídica de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona», en *Revista de Derecho Urbanístico*, 1975, marzo-abril, págs. 37-55.

(13) Se ha ocupado del tema, con extensión y profundidad, GASPAR ARIÑO ORTIZ: *La Administración institucional: sus fuentes normativas*. Madrid, Ediciones Escuela Nacional de Administración Pública, 1970; «La Administración institucional: origen y personalidad», en *Revista de Administración Pública*, 1970, núm. 63, páginas 85-130, y *La Administración institucional (Bases de su régimen jurídico)*. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1972. Sin embargo, sobre la crisis de los conceptos usados para definir la territorialidad de los Entes públicos, vid. ALEJANDRO NIETO: «Entes territoriales y no territoriales», en *Revista de Administración Pública*, 1971, núm. 64, págs. 29-51.

Municipios integrados», queda desvirtuada en la mencionada base 1.^a-6, que claramente alude a «la realización de algunos de los fines atribuidos a las Entidades locales fundamentales, o de los que en su caso les sean encomendados por la Administración pública».

En definitiva, por tanto, las Entidades interadministrativas son (o tienen la consideración de) *Entidades locales* (14).

2. SUBSISTENCIA DE LAS ENTIDADES LOCALES TERRITORIALES DE BASE

La caracterización de las formas asociativas de Derecho público como Entidades locales, aunque *no territoriales*, supone, por definición, la subsistencia, como tales, de las Entidades locales territoriales de base y, por consiguiente, la de sus competencias, capacidades, potestades y privilegios en cuanto no hubieran sido recordadas o delegadas a la Entidad interadministrativa. En otro caso, no se estaría en el supuesto de forma asociativa, sino de una nueva Entidad formada por confusión o absorción de otras que desaparecerían, como ocurre en las fusiones e incorporaciones de Municipios.

De ahí que la doctrina, ante las Entidades interadministrativas, haya afirmado que se trata de Entidades de segundo grado que precisan necesariamente estar compuestas por organizaciones, por otras Entidades. En las Entidades interadministrativas, el territorio no es directamente determinante del fenómeno asociativo: mientras las denominadas «Entidades territoriales» existen o se crean mediante la integración de todos los sujetos vinculados de determinada forma con el territorio, aquéllas se forman con Entidades territoriales exclusivamente (Entidades municipales metropolitanas de ámbito comarcal, Agrupaciones y Mancomunidades) o con Entidades territoriales y no territoriales (Consortios), de modo que en las Entidades interadministrativas el territorio no desempeña otro papel que el de delimitar un ámbito para el ejercicio de su competencia subjetiva.

En consecuencia, la Entidad interadministrativa nunca podrá tener confiados genéricamente todos los intereses públicos de un determinado territorio, como confirma la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local. Sus fines no son totales, sino parciales. Esto

(14) El anterior Proyecto (retirado) de Ley de Bases de Régimen local no planteaba en este punto ninguna duda. *Vid.*, al respecto, bases 2 y 45-2.

tiene, a mi entender, gran importancia —desde luego para el tratamiento ulterior del tema que me ocupa—, pues habrá que estar en cada caso a los fines concretos que se proyecten para cada Entidad interadministrativa, los cuales, evidentemente, serán distintos para una Entidad municipal metropolitana, una Entidad municipal de ámbito comarcal, una Agrupación municipal, una Mancomunidad interprovincial o un Consorcio.

III. HACIENDA DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES: DELIMITACION CONCEPTUAL

Initium doctrinae sit consideratio nominis. Al comenzar el estudio de cualquier materia, es lógico iniciarlo por el aquilatamiento de la misma, o sea, por desentrañar el contenido que con su denominación se quiere expresar. Un tratamiento del tema de la Hacienda de las formas asociativas locales exige someter a juicio el uso en cierto modo indiscriminado o poco meditado con que comúnmente se emplean la voz y el concepto «Hacienda», sobre todo en el ámbito local. «Haciendas locales» o «Hacienda municipal» se dice generalmente sin poner demasiada atención en el alcance que a esas expresiones elípticas se quiere dar en cada caso. Interesa, por tanto, aquí, al pretender estudiar la «Hacienda» de las formas asociativas locales, perfilar su significado y las instituciones que comprende.

Algunas orientaciones doctrinales —que estimo acertadas— califican a la ciencia de la Hacienda como una disciplina informativa, en el sentido de que, pese a la unidad formal que presenta en la exposición del fenómeno y de la actividad financiera, en realidad éstos son susceptibles de ser examinados desde varios puntos de vista, cada uno de los cuales es objeto de una ciencia autónoma, con autonomía didáctica e incluso científica. El fenómeno financiero, o la actividad financiera, permiten varios enfoques en la compleja tarea de su investigación (15).

Aceptado este criterio, es obvio que, al estudiar la Hacienda de las formas asociativas locales, cabe realizar, al menos, un doble

(15) Vid. Fernando SAINZ DE BUJANDA: «En torno a la naturaleza de la actividad financiera» y «La autonomía del Derecho financiero», en *Hacienda y Derecho*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, tomo II, 1961, págs. 1-24 y 45-137, y José Juan FERREIRO LAPATZA: *Curso de Derecho financiero español*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1975, págs. 20-25.

tratamiento *económico y jurídico* del tema, con el intento de facilitar una «visión total» de la problemática que el estudio suscita. El enfoque económico correspondería a la Economía financiera de las formas asociativas locales. El enfoque jurídico penetraría en el campo del Derecho financiero. En el ámbito de la Economía financiera importará identificar y concretar determinados condicionamientos y principios de la Hacienda de las formas asociativas locales. En el marco del Derecho financiero deberá analizarse el ordenamiento jurídico regulador de dichas formas asociativas en punto a organización y a ingresos y gastos y conexión financiera entre ambos, esto es, el Presupuesto.

IV. CONSIDERACION ECONOMICA DE LA HACIENDA DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES

1. ALTERNATIVAS DE ORGANIZACIÓN

A) *Nivel único o dual*

La existencia de formas asociativas locales y la constatación apriorística de que tienen una «Hacienda» exige dilucidar si la subsistencia y el respeto a la personalidad jurídica de las Entidades territoriales de base se cohonestan paralelamente con la necesidad o la conveniencia de organizar esa Hacienda en dos niveles o si, por el contrario, sería más aconsejable *unificar* al nivel superior, es decir, residenciada en la forma asociativa, la organización de todas o algunas de las manifestaciones que registra la actividad financiera de los Municipios asociados.

Preciso que el análisis de esta cuestión requiere, metodológicamente, establecer una doble distinción: por un lado, separando el aspecto específicamente *tributario* del resto de los aspectos financieros, y, por otro lado, desgajando las Entidades municipales metropolitanas de las demás Entidades interadministrativas.

a) Desde el punto de vista *tributario*, la cuestión planteada se reconduce a resolver si conviene —o es necesario— que las Entidades locales constituidas en formas asociativas locales dispongan de tributos propios, para cuyo establecimiento, regulación y gestión monten la correspondiente organización, o si resultaría más aconsejable instrumentar para ellas una Hacienda subvencionada o de

participación; con otras palabras, si sería más oportuno que la subsistencia de las Entidades territoriales de base se extendiera también a su régimen tributario, de cuyo producto se nutriera la forma asociativa local. Planteada la cuestión en estos términos, no se excluye la posibilidad de resolver el dilema con alguna solución ecléctica o intermedia.

En lo que concierne a las *Entidades municipales metropolitanas*, debe tenerse en cuenta que la vinculación económica y social, a la que se refiere la base 9.^a de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local, no puede ocultar una realidad fácilmente perceptible incluso en la definición legal: me refiero a la heterogeneidad de los Municipios integrados. Aunque captados por la innegable atracción del Municipio que asuma la capitalidad, los demás podrán ofrecer características muy diversas entre sí. Frente al Municipio industrial, el típico Municipio rural. Al lado de la población con riqueza y actividad económica diversificada, el núcleo residencial o la ciudad-dormitorio. En fin, junto al Municipio con potencialidad para ser debidamente actuada, el pequeño Municipio que, seguramente por circunstancias geográficas, no concurre al desarrollo y sólo encontrará amparo en la asociación intermunicipal.

La indicada heterogeneidad produce, a mi juicio, una importante consecuencia, y es que ante una pretendida organización tributaria de la Entidad municipal metropolitana, la posición de los Municipios integrados podría, y aún debería, ser muy distinta. Mientras unos, los de Hacienda más nominal que real, cederían sus escasos recursos tributarios propios a la Hacienda metropolitana, confiando en recibir más de lo que entregarían, otros Municipios ofrecerían resistencia a desprenderse de una realidad tributaria y de unas facultades ya considerablemente erosionadas en estos últimos tiempos por la acción del Estado, sin la seguridad de obtener con ello una mejora.

Pesa mucho en este tema el atractivo de la sustitución de unas Haciendas municipales débiles y pobres por una Hacienda metropolitana más sana y vigorosa, o sea, la permuta de irrisorios impuestos vecinales por otros más sustanciosos y con un alcance territorial más vasto. No faltan valiosas posturas en este sentido (16).

(16) Vid. Lady Ursula K. HICKS: «La Hacienda en el gobierno metropolitano». Ponencia núm. 3, presentada al Congreso sobre Areas Metropolitanas (Toronto, Canadá, 1969), en *Crónicas del Congreso*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1970, págs. 163-254.

Una solución podría consistir, desde luego, en el cercenamiento de una parte de la imposición municipal autónoma —entre ella la correspondiente a los impuestos urbanísticos— para atribuirla a la Hacienda metropolitana con fines redistributivos, y esa solución ya existe, al menos en la letra de la ley (17). Sin embargo, no puedo dejar de manifestar cierto escepticismo en este punto. Las características de la Entidad municipal metropolitana, según la base 9.^a, la definen como un simple caparazón que envuelve a los Municipios integrados, cada uno de los cuales conservará la mayoría de sus competencias generadoras de gasto (18). Por consiguiente, la solución apuntada significaría una *duplicación de servicios fiscales*, ya que el órgano metropolitano debería proceder con arreglo a datos y actuaciones facilitados por dichos Municipios que, lógicamente, seguirían precisando de sus propios servicios para facilitarlos. Mucho más clara veo la conveniencia, y aún la necesidad, de conceder a la Corporación metropolitana facultades de iniciativa, de impulso, de asesoramiento, de asistencia técnica e incluso de gestión. Pienso que en materia tributaria la reducción de costes ha de constituir una meta imprescindible, la cual puede alcanzarse con relativa facilidad y sin excesivas suspicacias.

En cambio, la Hacienda de la Entidad municipal metropolitana podría utilizar, como recursos tributarios destinados a financiar la prestación de servicios comunes, tanto físicos como administrativos, las tasas y las contribuciones especiales. No habría, en tales supuestos, duplicidad alguna en relación a los Municipios integrados. Como complemento de dichos tributos, y a medida que pudiera ser efectiva la potenciación de las individuales Haciendas de los Municipios metropolitanos, podría aumentarse paulatinamente la aportación de los mismos a la Hacienda de la Entidad municipal metropolitana, aportación que, como es natural, sería objeto de redistribución.

En cuanto a los restantes aspectos financieros, no cabe duda de que el funcionamiento de una Entidad municipal metropolitana, por reducida que sea su prestación de servicios *finales*, precisa una

(17) *Vid.* art. 12 del Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad municipal metropolitana de Barcelona, y art. 35 del Decreto 3.276/1974, de 28 de noviembre, por el que se desarrolla el anterior Decreto-ley.

(18) Con arreglo a la base 9.^a4 de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local, solamente será preceptivo el traspaso a la Entidad municipal metropolitana de las competencias relativas al planeamiento urbano y a la vigilancia de su cumplimiento.

organización *ad hoc*, con Presupuesto propio y una adecuada regulación de gastos y pagos.

b) En lo que atañe a las demás formas asociativas locales, el problema presenta, en general, un cariz distinto, aunque deben detectarse diversas matizaciones, según los casos.

Si se trata de *Entidades municipales de ámbito comarcal* es dable observar, frente a la heterogeneidad de los Municipios integrados en una Entidad municipal metropolitana, una mayor cohesión entre los Municipios comarcales. Las prevenciones legales traslucen una inclinación implícita hacia un solo nivel financiero y tributario. Así, la base 10-3, tras establecer que «la Entidad comarcal asumirá en su ámbito competencias y funciones de los Municipios integrados», añade solamente que todos ellos *conservarán su organización y la administración de su patrimonio*. Esta referencia a la «organización» creo que cabe entenderla hecha a la organización político-administrativa, no a una singular organización financiera ni, mucho menos, tributaria, casi innecesaria para la administración del patrimonio.

Mutatis mutandis, una conclusión similar puede extraerse del texto de la base 11: el principio de *unidad presupuestaria y contable* parece suponer la unión de recursos, tributarios o no, entre los *Municipios limítrofes menores de 5.000 habitantes*. No obstante, también es posible pensar que esa unidad presupuestaria y contable no es incompatible con el mantenimiento íntegro de las potestades y facultades tributarias de los Municipios agrupados, que establecerían entre ellos una conexión financiera a través del Presupuesto y la Contabilidad. En cualquier caso, a la Agrupación habría de corresponder la imposición de contribuciones especiales y de tasas para la financiación, al menos en parte, de obras de primer establecimiento y de servicios comunes. Los restantes gastos comunes podrían ser cubiertos con aportes a prorrata de los Municipios agrupados.

Esta última alternativa se estima la más plausible en relación a las Agrupaciones forzosas de *Municipios limítrofes menores de 2.000 habitantes*, porque «el sostenimiento de la Secretaría municipal y, en su caso, del personal común preciso» no exige ninguna unificación tributaria. Debe observarse, a este respecto, que para estas Agrupaciones la base 11 no prevé la aplicabilidad del principio de *unidad presupuestaria y contable*.

Las consideraciones anteriores, concernientes a las formas asociativas indicadas en la base 11, cabe predicarlas también de las *Mancomunidades municipales voluntarias* de la base 13. No así respecto a las *Agrupaciones forzosas* previstas en la misma base, porque «la ejecución de obras y servicios delegados por el Estado o subvencionados por éste» supondría lógicamente, aun en el caso de delegación, la correspondiente financiación estatal, como parece deducirse de la base 48-2.

En cuanto a las *Mancomunidades provinciales*, a las que, teóricamente, podrían aplicarse asimismo los criterios formulados para las *Mancomunidades municipales*, debe tenerse en cuenta que la carencia de imposición provincial autónoma (según la clasificación contenida en la base 21) simplifica al máximo la cuestión: aparte de las tasas y contribuciones especiales, la financiación de las actividades de la forma asociativa provincial se realizará mediante aportaciones de las Diputaciones mancomunadas o subvención del Estado o de la Administración pública de que se trate.

Finalmente, en lo que atañe a los *Consortios*, entiendo que no han de disponer de recursos tributarios propios, excepto tasas y contribuciones especiales. Sobre este punto volveré más adelante, al referirme al tratamiento jurídico-tributario de las formas asociativas locales.

Al igual que las Entidades municipales metropolitanas, las restantes formas asociativas locales requerirán un Presupuesto propio y una regulación de gastos y pagos con separación de las Entidades asociadas. Se exceptúan los casos ya citados de carencia de unidad presupuestaria y contable.

B) *Autonomía tributaria o autarquía económica*

Las consideraciones expuestas en el subapartado anterior —que posteriormente serán contrastadas con las prevenciones del ordenamiento positivo— han de ser complementadas, a mi juicio, con un nuevo planteamiento que arranque de la oportunidad de conceder a las diversas formas asociativas locales *autonomía tributaria* para el establecimiento, regulación y gestión de tributos propios, o si, por el contrario, interesa mayormente alcanzar para ellas una deseable suficiencia o *autarquía económica*, hecha primordialmente con aportaciones o transferencias de las Entidades asociadas o, en su caso, del Estado o de otras Administraciones públicas.

En el pensamiento municipalista, la cuestión de la autonomía tributaria municipal —anejo inseparable de la autonomía política de los Municipios— deriva, por exigencias de una realidad insoslayable, hacia el argumento práctico de la necesidad de más ingresos para los Ayuntamientos. En otros términos, la doctrina se ve obligada a reconocer, convencida o a la fuerza, que, en el marco ideal de una autonomía tributaria, lo importante es alcanzar una adecuada autarquía económica.

Frente al *ideal*, está la *realidad*. Y ésta indica, respecto a la autonomía tributaria, que sólo es posible conservar mediante el instrumento de un «poder tributario derivado», y, por tanto, limitado, un reducto de recursos propios dentro del repertorio facilitado por el ordenamiento estatal.

La doctrina municipalista se ha mostrado reacia en general a admitir esta realidad: que para alcanzar una deseable autarquía económica no bastaría a las Entidades locales, en la actualidad, disfrutar de autonomía tributaria plena, ya que ese disfrute sería más teórico que efectivo, habida cuenta de que la reducción de las fuentes tributarias no permitiría a aquéllas intensificar, más que de un modo muy relativo, su potencialidad de imposición. Con propósito político, hace más de veinte años que el entonces Ministro de la Gobernación, Blas PÉREZ GONZÁLEZ, puso de relieve esta circunstancia —aludiendo al «valladar del longevo concepto de la autonomía local» como una dificultad técnica para una reforma de las Haciendas locales— al afirmar que «convendría que se desengañaran los cultivadores románticos de este concepto de que el tiempo, con su eterno acaecer de circunstancias, no ha pasado en balde, para pretender, con espíritu anacrónico, seguirle dando el significado que tenía en leyes e instituciones ya fenecidas; que no es valedera la declaración de que la autonomía aparece sojuzgada por los desafueros antidemocráticos; que la experiencia de todos los regímenes ha puesto ya en franca crisis la interpretación y límites que clásicamente se le asignaban; que las nuevas realidades sociales requieren de nuevas interpretaciones y hasta de instituciones jurídicas nuevas» (19). Pero, consecuente con este criterio político, un sector de la doctrina —siendo vocero de ella SAURA PACHECO— ha recordado que en todas las legislaciones los Municipios están ligados y supeditados al Estado; que su poder imposi-

(19) Vid. «Modificación de la Ley de Bases de Régimen local», en REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 1953, núm. 72, págs. 851-852.

tivo no es propio, sino delegado; que su actividad económica se circunscribe a su territorio y a sus habitantes, y está, en los aspectos más trascendentales, sometida al derecho general de inspección y de tutela que al Estado corresponde, por lo que «sería absurdo que los Municipios tuvieran un libre y absoluto derecho de imposición, o que pudieran efectuar operaciones financieras desastrosas, enajenar alegremente sus bienes patrimoniales o prescindir de un cierto régimen de contabilidad» (20).

Las últimas explicaciones doctrinales, e incluso políticas, del fenómeno del declive o paulatino anquilosamiento de la autonomía tributaria municipal intentan determinar sus causas y situar el problema en un contexto realista basado en un sistema en cuya virtud la ley garantizara un determinado nivel de ingresos, y consiguientemente de gastos, en favor de las Corporaciones locales, con independencia de dar un cierto ámbito propio a la potestad tributaria local (21).

A mi juicio, las circunstancias actuales y el futuro de las Haciendas locales imponen hablar, más que de autonomía tributaria, de autarquía económica. No en términos absolutos, sino relativos: es decir, que con autonomía o sin ella exista suficiencia de recursos para cumplir los fines que la Entidad local tiene asignados. TROVATO, cuyo criterio comparto, explica cumplidamente la diferencia cualitativa que es dable observar entre autonomía y autarquía: mientras la autarquía tiene por contenido esencial la suficiencia de medios económicos —suficiencia que en el límite puede venir representada por una subvención periódica—, la autonomía presenta como contenido específico la facultad de elección de estos medios entre límites fijados por una norma superior (22). Una compulsa objetiva de las ventajas y desventajas de la autonomía y de

(20) «Fuentes de ingresos específicos de la Hacienda municipal», en *Crónica del I Congreso Iberoamericano de Municipios*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1956, pág. 316. Vid. también «Algo sobre autonomía financiera municipal», en *Impuestos de la Hacienda Pública*, 1948, núm. 63.

(21) Vid. Gaspar ARIÑO ORTIZ: *Descentralización y planificación*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1972, págs. 115-120; Ramón MARTÍN MATEO: «El Municipio y su Hacienda», en *Revista de Administración Pública*, 1963, número 40, pág. 424; Luis MORELL OCAÑA: «La articulación entre la Administración del Estado y las Entidades locales», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, 1971, número 172, págs. 620-624, y Gabriel SOLÉ VILLALONGA: «Un planteamiento funcional de las Haciendas locales». Barcelona, *Círculo de Economía*, Curso 1968, núm. 22, entre otros autores nacionales que podrían citarse.

(22) Vid. Attilio TROVATO: «Appunti ricostruttivi sul concetto giuridico di autonomia finanziaria», en *Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, 1968, núm. 19, págs. 2309-2311.

la autarquía en materia de Haciendas locales lleva a la conclusión de que en términos generales podría ser peligrosa e inconveniente la atribución a los Ayuntamientos de amplias posibilidades tributarias, paralelamente —cuando no enfrente— a las del Estado. La finalidad a la que se debe aspirar consiste en la autarquía, en la autosuficiencia económica, acompañada de amplias facultades para gastar. Un instrumento para alcanzar esa finalidad puede ser la autonomía. Ahora bien, ésta es posible cuando las características de la Entidad local y de su riqueza imponible permitan el ejercicio de aquella facultad de elección. Pero cuando no exista nada que elegir no cabe hablar sino de la forma extrema de autarquía, esto es, la recepción pasiva de ayudas o transferencias (23).

La nueva Ley de Bases del Estatuto del Régimen local se adscribe decididamente a esta postura. Su exposición de motivos indica que la unidad de la política fiscal constituye un postulado financiero irrenunciable en todos los países progresivos, y, lógicamente, esa política sólo puede hallarse en manos del Estado. Ello no supone, sin embargo, que del producto de la recaudación obtenida no deba asignarse a las Corporaciones locales las cantidades congruentes con la importancia de las misiones que les están encomendadas. La dificultad del sistema puede residir en la coordinación con un procedimiento de precaución que amortigüe las diferencias de renta que se dan entre las distintas zonas de un país, si se quiere conseguir un desarrollo equilibrado de las mismas. En definitiva, la nueva Ley parece haber sido redactada en esta materia con pretensiones de suficiencia y racionalidad, de realismo y de eficacia. No se ha dejado prender en las redes de una autonomía tributaria impracticable, pero ha porfiado, en cambio, para dotar a los Ayuntamientos de autarquía económica, estableciendo una coordinación posible entre la Hacienda estatal y las Haciendas locales (24).

(23) Vid. mi trabajo «Perspectivas económico-financieras de los Municipios ante el desarrollo urbano». Comunicación en *Crónica del V Congreso Hispano-luso-americano-filipino de Municipios*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, tomo I, 1970, págs. 1024-1025.

(24) Vid. Esteban GAJA MOLIST: «La nueva Hacienda municipal», en *Gestión y Servicios*, 1972, núm. 4, págs. 13 y sigs.; Manuel GONZÁLEZ-SIMARRO: «Algunos aspectos fiscales del Proyecto de Ley de Bases de Régimen local». Conferencia pronunciada en el R. e I. Colegio de Abogados de Zaragoza. Ed. patrocinada por el Ayuntamiento de Zaragoza, 1972, págs. 23-24; Julio NIEVES BORREGO: «La autonomía tributaria de las Corporaciones locales y el Proyecto de Estatuto del Régimen local», en *Civitas*, Revista Española de Derecho Financiero, octubre-diciembre 1974, número 4, págs. 747 y sigs.; Rafael CALVO ORTEGA: «Medio siglo de Hacienda mu-

2. CONDICIONAMIENTOS DE LA FISCALIDAD LOCAL

A) Aspectos funcionales

La fiscalidad local no puede desvincularse de los fines que ha de cumplir la respectiva Entidad. La experiencia que se tiene del desenvolvimiento de la Vida local española en los últimos lustros, enseña que en las sucesivas reformas del ordenamiento local no se ha tenido en cuenta, como un todo, al lado del aspecto sustantivo, de carácter político-administrativo, el aspecto adjetivo, de naturaleza económico-financiera. Uno y otro son dos facetas de una misma problemática. Hasta ahora los resultados confirman que ambas han estado —o al menos lo parece— desconectadas. Así lo atestiguan la permanencia del primero y las mutaciones frecuentes del segundo. Lo político-administrativo ha acaparado la atención del legislador al estructurar el régimen local, con olvido inicial de lo económico-financiero. No ha existido entre uno y otro la oportuna ligazón.

Desde la Ley de Bases de Régimen local de 17 de julio de 1945 se ha venido arrastrando un error, no ya de perspectiva, sino de planteamiento, al anticipar la determinación de los fines al de los medios disponibles. El transcurso del tiempo ha puesto de manifiesto dicho error, forzando varias reformas parciales de la fiscalidad local motivadas por urgencias del momento, a modo de parches para taponar los huecos por donde se han escapado —entre otros motivos por falta de recursos— las competencias municipales, tan bien escritas y definidas en la Ley.

La nueva normativa básica del régimen local parte también de unos principios fundamentales, de tipo político-administrativo, que se pronuncian sobre la autonomía o el centralismo y, en definitiva, sobre las grandes opciones que determinan la inserción del Municipio en el Estado, y no se sabe hasta qué punto, pese a los propósitos expuestos en el preámbulo, la cobertura económica establecida será no ya necesaria, sino suficiente para servir de un modo eficaz al cumplimiento de los fines de la competencia municipal.

La fiscalidad local está fuertemente condicionada por los resultados de un análisis conjunto y global: de una parte, la definición

nicipal: del Estatuto al Proyecto de 1974», en *Hacienda Pública Española*, 1975, número 35, págs. 180 y sigs., y José A. ANTÓN PÉREZ: «La reforma de las Haciendas locales», en la misma Revista, año y número, págs. 223 y sigs.

de las competencias, que es conveniente u oportuno atribuir a las Entidades locales; de otra, paralelamente, el estudio de su realidad económica para fundar sobre ella un sistema tributario idóneo para cumplir aquellas competencias, mediante tributos soportables que comporten distribución justa de la carga, complementados mediante transferencias del Estado debidamente institucionalizadas.

En lo que concierne concretamente a las formas asociativas locales, el condicionamiento a que me estoy refiriendo ofrece una notable singularidad que, a mi entender, lo simplifica de una manera extraordinaria. Me explico: si, como he destacado con anterioridad, todas las formas asociativas locales tienen asignados solamente *finés específicos y determinados*, la organización de los medios económicos necesarios y suficientes para financiar su cumplimiento resultará, en su programación, relativamente fácil, sujeta la disponibilidad de las fuentes oportunas. El análisis conjunto y global a que aludía líneas arriba podrá ser realizado sin dificultades insalvables cada vez que se esté ante la creación de una forma asociativa local.

B) Aspectos demográficos

Desde el punto de vista de la fiscalidad local, la población tiene una importancia singular, tanto en lo que atañe a su magnitud como a su composición. Aquí me interesa solamente referirme a esta última, sobre todo en relación a las Entidades municipales metropolitanas, que suelen ser las grandes receptoras de inmigración. Un notable porcentaje de inmigrantes —casi todos, podría afirmarse— está constituido por gentes de bajo nivel de renta y desprovistas de capital (o con capital consumido en el asentamiento, como la compra de la vivienda). Esta situación ha de tener una importancia determinante en el volumen de gasto de la Entidad y de los Municipios integrados, porque los nuevos moradores fuerzan la demanda de acción local en obras de urbanización, saneamiento, transportes y otros servicios (incluso teniendo que suplir a la iniciativa privada, como en materia de construcción de viviendas), sin ofrecer, en cambio, una adecuada contrapartida tributaria por la vía del capital o de la renta. Al haber desaparecido, desde la Ley 85/1962, de 24 de diciembre, sobre Reforma de las Haciendas municipales, la casi totalidad de imposición local sobre el

consumo, no es ya posible, mediante detracción de la renta gastada, recuperar, de quienes dan lugar a ello, los costes o, al menos, una parte de los mismos, de los servicios provocados por la inmigración interior. De ahí la oportunidad de utilizar las tasas y de rescatar las plusvalías producidas por el anuncio o la realización de actuaciones urbanizadoras.

La composición de la población interviene también en el caso de las llamadas «ciudades-dormitorio». Algunos Municipios albergan un considerable contingente de obreros y empleados que trabajan en otras poblaciones limítrofes o cercanas. Aquellos Municipios soportan la carga de un mayor gasto; por las razones indicadas, mientras estos últimos reciben un beneficio como consecuencia de los ingresos por tributos recayentes sobre la industria y el comercio, o servicios en general, cuya radicación facilitan. En algunos países (como la República Federal Alemana) se compensan cargas con beneficios mediante una participación del Municipio residencial en los ingresos del Municipio industrial, como he recordado en otro lugar (25). La existencia de Entidades municipales metropolitanas será, en estos casos, o podrá ser, un buen instrumento para la redistribución de recursos en forma de prestación de servicios comunes.

C) Aspectos económicos.

Con el enunciado de «aspectos económicos» interesa mencionar, entre los condicionamientos de la fiscalidad local, las actividades económicas de los Municipios asociados y el nivel de renta de sus habitantes.

La cota alcanzada por la renta *per cápita* en el ámbito territorial de una forma asociativa local tiene trascendencia a la hora de delimitar las tarifas de los servicios públicos y los tipos de gravamen de las tasas. Debe recordarse a este respecto que, con relación a las tasas, la base 22-5 de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local establece que «para la fijación de las tarifas de las tasas cuyas características lo permitan, se tendrá en cuenta la capacidad económica de las personas que deban satisfacerlas».

(25) Vid. «La ordenación fiscal del área metropolitana de Barcelona ante una reforma de las Haciendas municipales». Comunicación presentada a la IX Semana Internacional de Estudios Sociales, en *Areas Metropolitanas*. Barcelona, Instituto de Ciencias Sociales, Diputación Provincial de Barcelona, 1972, pág. 241.

Si el nivel económico del territorio que abarca la Entidad interadministrativa es, en términos promedios, aceptablemente elevado, se podrá aspirar, lógicamente, a conseguir la autofinanciación de muchos servicios a través de un acertado y coherente sistema de tasas y tarifas. Los caudales ahorrados de este modo cabrá destinarlos a dotar con mayor holgura otros servicios indivisibles, sin perjuicio de la imposición que procede en los Municipios asociados, ya que un mayor nivel de renta permite una mayor presión tributaria.

Por otra parte, el nivel de renta de los Municipios que integran una Entidad interadministrativa —pese a las dificultades que puedan oponerse a su cálculo (26)— tiene una importancia considerable a los efectos de fijar los tipos de gravamen de tributos en los cuales sea posible la adecuación de la carga a dicho nivel de renta. Estoy pensando, por ejemplo, en el impuesto de radicación, ya que, supuesta la *uniformidad tributaria* entre todos los Municipios comprendidos en una forma asociativa local (27), deberían respetarse las potestades autonómicas de los Ayuntamientos en orden a la fijación de los tipos de gravamen. Así lo exigiría el hecho incuestionable de la desigualdad en los niveles de renta existente entre los distintos Municipios, de modo que para lograr una similar presión tributaria, dentro de lo posible, sería preciso en cada Municipio adecuar los tipos de gravamen a su propio nivel de renta.

3. PRINCIPIOS DE LA FISCALIDAD EN LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES

A) *Planteamiento*

El enfoque económico de la Hacienda de las formas asociativas locales aconseja ocuparse también de los «principios a los que debe ajustarse la elaboración de un sistema tributario que pretenda alcanzar los valores permanentes de la justicia, que cumpla con los requisitos pedidos por la racionalidad económica y acepte los

(26) Vid. Fernando ARAMBURU CAMPOY: «Metodología para la estimación de la renta personal disponible a nivel municipal, comarcal o metropolitano». Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, *Cuadernos de Investigación*, número 4, 1975.

(27) Vid., a este respecto, artículo 13 del Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, y artículo 34 del Decreto 3.276/1974, de 28 de noviembre, sobre la Entidad municipal metropolitana de Barcelona.

mandamientos impuestos por la eficacia de la técnica impositiva» (28).

Se trata, por tanto, de determinar los principios, postulados, directrices, cánones, reglas o máximas a los que podría acomodarse el ordenamiento financiero y tributario de las Entidades interadministrativas. Esta materia ha ocupado escasamente la atención de la doctrina, la cual, más que estudiar la Hacienda de las formas asociativas locales, se ha preocupado de la Hacienda de ámbitos supramunicipales (29). Solamente un autor, que yo sepa, ha razonado y expuesto sucintamente los principios que informan la Hacienda de las «Asociaciones municipales», enunciando como tales los de «proporcionalidad entre medios y fines», «patrimonialización», «interdependencia costes-beneficios», «sustantividad de las Asociaciones», «comunidad», «uniformidad tributaria» y «gestión tributaria más eficaz» (30).

Compartiendo sustancialmente la anterior relación, entiendo que algunos de los principios citados (patrimonialización, sustantividad de las Asociaciones, uniformidad tributaria), tal como están explicados en su fuente, requieren algunas aclaraciones, sobre todo para no deducir de ellos algunas consecuencias que no me parecen aceptables y que, además, algunos de dichos principios pueden ser subsumidos en otros de alcance más general. Estas dos circunstancias me llevan a proponer, *específicamente para las formas asociativas* (31), cuatro principios agrupados por pares: a) principios político-presupuestarios: *suficiencia y solidaridad*, y b) principios técnico-tributarios: *economicidad y comodidad*.

(28) Enrique FUENTES QUINTANA: *Introducción a Fritz NEUMARK: Principios de la imposición*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1974, pág. VIII.

(29) Así, la importante ponencia de Lady Ursula K. HICKS: «La Hacienda en el gobierno metropolitano», cit., págs. 163-254. En la doctrina española, vid. Rafael LARA GONZÁLEZ y Juan MAHÍLLO SANTOS: «Fiscalidad de las áreas metropolitanas». Comunicación presentada a la IX Semana Internacional de Estudios Sociales, en *Áreas Metropolitanas*, cit., págs. 287-296, y mi trabajo cit. en nota (25).

(30) Vid. trab. cit. en nota (7), págs. 1119-1121. Pero debe tenerse en cuenta que el propósito de MAHÍLLO se limitaba a «un intento de sistematizar los principios generales que informan las Haciendas de los entes municipales asociativos, de acuerdo con la base 91 de la proyectada Ley de Régimen local» (proyecto retirado).

(31) Me interesa poner énfasis en esta expresión. Como es obvio, no pretendo en este trabajo trasladar al ámbito que le es propio los *Principios de la imposición*, de Fritz NEUMARK. Bastantes de ellos los doy por supuestos o no son aplicables a la esfera local. Vid. la visión panorámica que FUENTES QUINTANA ofrece en la *Introducción* citada (cuadro 1, entre págs. XXIV y XXV).

B) *Principio de suficiencia*

Como dice Fritz NEUMARK, «suficiencia», «abundancia suficiente», etc., son evidentemente conceptos que presuponen una relación; por tanto —añade—, lo primero que nos hemos de preguntar es *en relación a qué o en proporción a qué* deben ser «suficientes» los ingresos tributarios (32). Pienso que este «principio de la imposición» puede extenderse a la fiscalidad local en su totalidad, esto es, no limitándolo rigurosamente a los recursos tributarios.

No cabe duda que la contestación apunta a la suficiencia con relación a los gastos, esto es, a las necesidades cuyo coste deben cubrir, porque, como anteriormente se adujo, uno de los condicionamientos de la fiscalidad local está constituido por los aspectos funcionales o adecuación de medios y fines. A este respecto debe constatarse que el mejoramiento cuantitativo de las Haciendas locales es objetivo explícito de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local: «una profunda remodelación de nuestras Entidades locales... resultaría condenada al fracaso si no se tuviera plena conciencia del carácter trascendental que reviste la oportuna dotación financiera». Esta afirmación, con la que se inicia el capítulo IX de la exposición de motivos de dicha Ley, no implica ninguna novedad en las presentaciones oficiales de cualquier reforma de la fiscalidad local. Basta recordar las declaraciones similares en el propósito contenidas en los preámbulos de las leyes de 3 de diciembre de 1953, de 24 de diciembre de 1962 y 23 de julio de 1966; pero, a pesar de esas sucesivas modificaciones normativas, «la financiación de nuestras Entidades locales sigue adoleciendo de notorias insuficiencias», como reconoce una vez más la nueva Ley. Quiero decir con ello que principios como el citado no cabe enjuiciarlos por sí mismos, sino, lógicamente, conectándolos con la regulación que intentan explicar o justificar. La nueva Ley suscita, pues —y el jurista municipal estima lícito plantearla—, una duda basada en las experiencias anteriores, en las cuales el optimismo de las previsiones no se correspondió con la realidad de los resultados. Tanto más cuanto que la exposición de motivos de la Ley consigna, como doble finalidad de la reforma de las Haciendas locales, «por una parte, dotarlas de los recursos necesarios para la realización de sus fi-

(32) *Ob. cit.*, pág. 80.

nes, y por otra, sentar las bases para una ordenación más racional de las mismas». Convendría, por tanto, dilucidar, en términos de aventura intelectual, hasta qué punto o en qué medida la nueva Ley responde a esas dos finalidades proclamadas con tan singular firmeza. En todo caso, y con abstracción de la fortuna o del infortunio que acompañen al nuevo texto legal, no habría de olvidarse el sagaz y sano razonamiento que el ilustre autor del Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 expusiera a los dos años de su promulgación: «La realidad es siempre más fecunda que la previsión legislativa, y sin el posterior esfuerzo de adaptación y acomodo, el texto legal, aun el inspirado en criterio más expansivo y genérico, resultaría a la postre ineficaz». Pretendo con esta última cita —y tal vez como expresión de un juicio favorable que, en general, la nueva Ley me merece— desvirtuar una posible ilusión de ver en ella una obra con voluntad de permanencia. La materia fiscal es, por naturaleza (por su mismidad, diría ORTEGA), cambiante y movediza, y tengo para mí, con pleno convencimiento, que dentro de pocos años, con ocasión de la anunciada reestructuración de la Hacienda estatal, volverá a ser modificada la Hacienda local, para alcanzar la total coherencia entre ambas que la nueva Ley ha encaminado, a mi entender, por felices derroteros. Si esto es así en términos generales, en lo que concierne a las formas asociativas locales se impone una mayor clarificación que, en parte, podrá aportar el texto articulado sin vulnerar el principio de legalidad: solamente haciendo las oportunas precisiones en desarrollo de la Ley, en algunos casos, y en otros, concretando y sacando a la luz lo que ahora solamente cabe entrever atisbando a través de una discreta penumbra.

He recordado que una de las finalidades de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local es dotar a las Haciendas locales de los recursos necesarios para la realización de sus fines. Sin embargo, una cosa es aludir a recursos *necesarios* y otra que esos recursos sean *suficientes*. Y si la situación del subsector público local postula la urgencia de ingresos complementarios o adicionales, esa misma situación obliga a mirar hacia unos horizontes de gasto monetario que acaso no se puedan financiar a la velocidad o al ritmo deseado, aun con las sustanciosas dotaciones que las Entidades locales estrenarán en un próximo futuro.

Se han hecho algunas estimaciones de la cifra que la aplicación de la nueva Ley podría significar para el conjunto de Corporacio-

nes locales, pero la verdadera importancia y magnitud de esa cifra, cualquiera que ella sea, sólo cabría apreciarla con el conocimiento del volumen de atenciones, tanto corrientes como de capital, que convendría satisfacer cada año. Por sí sola no indica más que un atractivo porcentaje de incremento de los actuales recursos ordinarios disponibles, es decir, constata una *necesidad*, pero no demuestra una *suficiencia*. Y si esto es así a escala nacional, cada Entidad local, al individualizar los resultados en su ámbito particular, aquilatará el alcance de la reforma. De ahí que me parezca inútil cualquier cálculo globalizado si desconozco el otro término de referencia y que, paradójicamente, estime oportuno analizar el aspecto cuantitativo de la reforma desde un punto de vista *cualitativo*, fijado en la estructura y contenido del nuevo sistema *fiscal* local, para indagar su genérica eficacia y aptitud.

Como las necesidades que deben satisfacer las Corporaciones locales son de dos órdenes —de un lado, *necesidades acumuladas* y, de otro, *exigencias previsibles* (nuevas necesidades) en función de diversas variables: las primeras requiriendo gastos de capital, las segundas también y preferentemente gasto corriente (33)—, el volumen de recursos disponibles ha de verificarse con arreglo a esta doble demanda conceptual, y de forma que ante todo cubra las exigencias previsibles, a fin de evitar la descapitalización de las Entidades locales y de mantener los servicios a un nivel adecuado de prestación. Entonces, el problema económico de la cobertura de nuevas necesidades se ciñe únicamente al *monto de recursos requeridos para cada ejercicio*, mientras que el problema de cobertura de necesidades acumuladas no es sólo de *cantidad*, sino también de *tiempo*. Esto es, el nivel de ingresos necesarios (y suficientes) dependerá del *lapso temporal* durante el cual las necesidades acumuladas se quieran satisfacer. Por estas razones pienso que la nueva fiscalidad propuesta a las Entidades locales y, por extensión, a sus formas asociativas será acertada, vista con una óptica cuantitativa, si es *bastante* para cubrir nuevas necesidades o exigencias previsibles y, además, *deja un sobrante o excedente* para satisfacer, en un período razonable, las necesidades acumuladas.

(33) Sobre este punto, *vid.* Fernando ARAMBURU CAMPOY: «El estudio de las necesidades». Comunicación presentada a la VIII Semana Internacional de Estudios Sociales, en *La planificación de los Entes locales (estudios generales)*. Barcelona, Instituto de Ciencias Sociales, Diputación Provincial de Barcelona, 1971, págs. 277-286, y Rafael BARRIL DOSSET: *El sistema integrado de gestión (I Simposio de Experiencias y Proyectos: Planificación, programación, presupuestos y control)*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1973, págs. 111-113.

Naturalmente, al aludir a recursos, me estoy refiriendo tanto a ingresos ordinarios, tributarios o no, como a los extraordinarios procedentes del crédito local. Y, a este respecto, ofrece un superlativo interés la base 34 de la Ley, sobre todo en su apartado 2, que dice: «No se precisará autorización previa del Ministerio de Hacienda: a) para operaciones de crédito destinadas a gastos de inversión que no rebasen una cuantía determinada, en proporción al Presupuesto de la Entidad local de que se trate, y b) cuando el crédito se destine a financiar obras y servicios incluidos en planes provinciales debidamente aprobados. Para que la autorización no sea necesaria se precisará en todo caso que la suma de las operaciones vigentes concertadas por la Entidad local no exceda del porcentaje que periódicamente fije el Gobierno». Esta norma —que en parte y en cierto modo había sido propugnada en septiembre de 1972 en el XXX Seminario de Investigación del Instituto de Estudios de Administración Local sobre «El análisis económico-financiero en las Entidades locales» (34)— se apoya en trasfondos de dinamismo fiscal y de prudencia financiera, detectables más de cerca cuando se concreten los porcentajes insinuados en la citada base.

Finalmente, las diversas referencias que la Ley contiene a posibles ayudas estatales, pueden hacer concebir la esperanza de que los ingresos *necesarios*, de diversa procedencia y naturaleza, se conviertan en ingresos *suficientes*. Si no fuera así, quebraría por su base la instrumentación de las formas asociativas locales, como procedimiento establecido para hacer más eficaz la actuación y la prestación de los servicios públicos locales.

C) *Principio de solidaridad*

El principio de solidaridad, en relación a las Entidades locales, debe ser contemplado desde los puntos de vista gasto e ingreso. En el primer aspecto, la solidaridad se manifiesta en las funciones que han de llevar a cabo, compartiéndolas, en su caso, con el Estado y con otras Entidades o Corporaciones públicas. En la vertiente del ingreso la solidaridad se produce en la utilización por el Estado y las Entidades locales de un mismo fondo común único de recursos

(34) Vid. *Seminarios y simposios de investigación 1972. Conclusiones*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1973, pág. 184.

nacionales, en forma de exacción sobre las mismas bases imponibles o de transferencias del Estado.

SAURA PACHECO, que dedicó, hace ya algunos años, una cierta atención al «principio de solidaridad de las Entidades públicas», indicaba que la desigual capacidad de los Municipios o, lo que es lo mismo, la existencia de Corporaciones fuertes y débiles, obliga a seguir pensando en el principio de solidaridad, en el sentido de que cada uno de los elementos de la Nación ha de estar al servicio de los demás, y todos, al servicio de la economía nacional. Ello exige, para la solución del problema, *conciliar la capacidad con la necesidad*, porque la Entidad más apta para prestar un servicio público no siempre es la que obtiene con más eficacia los recursos para costearlo. Por consiguiente, sería absurdo sustraer a los Municipios la prestación de determinados servicios por falta o escasez de financiación, e igualmente atribuir en todo caso al Estado aquella prestación, por tener las disponibilidades económicas necesarias (35).

Aludiendo a este tema, MARTÍN MATEO recordaba que el Estado actual es un Estado social, entre cuyas preocupaciones fundamentales figura la de lograr para todos los ciudadanos la máxima igualdad posible en el disfrute de la riqueza nacional, sin distinción de posibilidades económicas por clases o por regiones. El sentido de solidaridad nacional que hoy anima la idea del Estado impone la utilización del aparato fiscal para hacer efectiva la uniformidad en la prestación de los servicios sin discriminaciones espaciales ni clasistas. Pero la Hacienda municipal no es capaz, por sí sola, de cumplir los postulados de una justicia distributiva. No es posible, por tanto, constituir una serie de ámbitos fiscales estancos en la totalidad de la superficie de un país, porque entonces, con grave pérdida del espíritu comunitario nacional, las regiones más favorecidas económicamente disfrutarían de un nivel de servicios superior al de otras comunidades con menores fuentes de riqueza. Más aún, como las regiones menos prósperas son las más necesitadas de servicios, los Ayuntamientos en ellas instalados no podrían aumentar considerablemente la presión tributaria sin provocar una inmigración interior de capitales que agudizaría adicionalmente el

(35) Vid. Antonio SAURA PACHECO: *Principios y sistemas de Haciendas locales*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1949, págs. 28-30, 114 y 195-196.

problema (36). Y en otro lugar concluía: «El principio de solidaridad impone a los individuos y a los grupos comunitarios la obligación de cooperar entre sí y con el Estado a la realización del más perfecto orden coercitivo» (37).

Si desde el punto de vista del ingreso la solidaridad cabe considerarla únicamente en sentido horizontal —redistribución de la renta entre los Municipios para limar desigualdades de riqueza—, desde el punto de vista del gasto puede considerarse también en sentido vertical —distribución o coparticipación de competencias entre el Estado y las Entidades locales para la prestación de servicios públicos—. Ya Jean BOULOUIS ponía de manifiesto que la idea de solidaridad constituye el fundamento intelectual de lo que modernamente se ha llamado «igualación» (*péréquation*) de los recursos económicos, sea directamente mediante una redistribución de la renta, sea indirectamente a través de una compensación de cargas (38). Los Municipios tienen, en cierto modo, una conciencia objetiva de clase, que aumenta la solidaridad (39) y comporta la pretensión, sin duda justificada, de «institucionalizar» la solidaridad, tanto en sentido vertical como horizontal. La moderna teoría sociológica de los «cuerpos intermedios» permite explicar claramente el papel de las formas asociativas locales en la proyección del hombre en la vida social y en la configuración de una amplia red social que teje el material más complicado de la comunidad política (40). No otra es la orientación de la Encíclica *Mater et Magistra*, de JUAN XXIII, cuando expresa que «una de las notas más características de nuestra época es el incremento de las relaciones sociales, o sea, la progresiva multiplicación de las relaciones de convivencia, con la formación consiguiente de muchas formas de

(36) Cfr. Ramón MARTÍN MATEO: *El Municipio y su Hacienda*, cit., págs. 426-427.

(37) Ramón MARTÍN MATEO: *El Municipio y el Estado en el Derecho alemán* (tesis). Valladolid, 1964, pág. 415 y (mismo título), Madrid, Ministerio de la Gobernación, Colección Estudios, 1965, pág. 326.

(38) *Essai sur la politique des subventions administratives*. Paris, Librairie Armand Colin, 1951, pág. 265.

(39) *Vid.*, a este respecto, Federico MUNNE: *Grupos, masas y sociedades. Introducción sistemática a la sociología general y especial*. «Palabras previas» de Enrique MARTÍN LÓPEZ. Barcelona, Editorial Hispano-Europea, 1970, págs. 131, 215 y 224-225. Para el principio de solidaridad, *vid.* Emilio DURKHEIM: *La división del trabajo social*. 2.ª ed. Trad. de Carlos G. POSADA. Madrid, Daniel Jorro, editor, 1928, especialmente págs. 237 y sigs.

(40) *Vid.* Nicolás María LÓPEZ CALERA: «El orden natural y los cuerpos intermedios», en *Contribución al estudio de los cuerpos intermedios*. Acta de la VI Reunión de Amigos de la Ciudad Católica (Madrid, 18-29 de octubre de 1967). Madrid, 1968, pág. 50.

vida y de actividad asociada, que han sido recogidas, la mayoría de las veces, por el Derecho público o por el Derecho privado» (41).

El principio de solidaridad adquiere en España rango constitucional con la promulgación de la Ley Orgánica del Estado, número 1/1967, de 10 de enero de 1967, en cuyo artículo 47 se lee: «El Estado promueve el desarrollo de la vida municipal y provincial, protege y fomenta el patrimonio de las Corporaciones locales y asegura a éstas los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines». Afirmación —como ha señalado LARA POL— de extraordinario alcance, si no ha de quedar en mera declaración platónica, pues significa una obligación constitucional por parte del Estado de dotar suficientemente a las Corporaciones locales (42).

Los Planes nacionales de Desarrollo se han hecho eco de la inquietud suscitada por la necesidad de entronizar o de consolidar los principios de solidaridad y redistribución en el ámbito de las Haciendas locales. Limitando la referencia al III Plan de Desarrollo Económico y Social, aprobado por la Ley núm. 22/1972, de 10 de mayo (43) y que, como es sabido, abarca el período 1972-75, dicho Plan se detiene a considerar que «a la política de desarrollo regional se le ha dado un nuevo enfoque atendiendo a una visión espacial, que no sólo persigue la revalorización del territorio», sino que trata de conseguir «la necesaria homogeneización de niveles de renta y de actividades interregionales» «haciendo al territorio un protagonista del desarrollo» y «aportando nuevos factores de estabilidad e integración a la comunidad nacional». Por ello, entre las directrices de la política de desarrollo regional —que constituye uno de los objetivos básicos del III Plan— figuran las siguientes:

— Corregir las diferencias en el nivel de vida entre las distintas Provincias españolas.

— Superar las discriminaciones actuales entre las formas de vida del campo y la ciudad.

(41) Vid. *Cinco grandes mensajes*. Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1968, pág. 26.

(42) «Symposio sobre problemas que plantea la reforma de la legislación del Régimen provincial y municipal», en *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Fondos de Administración Local*, 1967, núms. 271-272, pág. 740.

(43) La referencia a los Planes I y II podrá encontrarse en mi obra (revisión de tesis doctoral) *Los fondos fiscales con finalidad redistributiva (Estudio sobre la coordinación integradora horizontal de las Haciendas municipales)*. En prensa en el Instituto de Estudios de Administración Local.

— Procurar que todos los españoles puedan disfrutar del equipo colectivo y de los servicios públicos adecuados a la década de los setenta.

— Dotar a cada una de las Regiones y Comarcas de los medios imprescindibles para impulsar y acelerar el desarrollo, buscando la igualdad en el acceso a los bienes de la educación y cultura, tecnología y capacidad de innovación.

— Descubrir y potenciar no sólo por motivos sociales, sino también económicos, las posibilidades reales de desarrollo de cada una de las zonas del territorio, especialmente de las marginadas histórica o geográficamente, tratando de aumentar la aportación de las distintas regiones al producto nacional y hacer más justa su distribución (44).

Por otra parte, acreditando su comunión con el principio de solidaridad a que me refiero, los redactores del III Plan han tenido conciencia de que «las comunidades locales, sometidas a una intensa dinámica de movimientos de población y a cambios bruscos en la demanda de servicios, no deben quedar confinadas dentro de rígidos moldes espaciales», pues «se impone la cooperación de las Entidades locales entre sí para la atención de las necesidades que les son propias». A tal efecto, ha de ser sustanciosa la ayuda del Estado, ya que entre las directrices generales básicas del Plan aparecen citadas la «redistribución de la renta» y «el máximo rigor en la asignación de los recursos disponibles», de acuerdo, esencialmente, con el mecanismo del mercado y la estrategia del desarrollo (45).

La nueva Ley de Bases del Estatuto del Régimen local no alude expresamente a un principio de solidaridad como caracterizador o informador de una coherencia interna de las Haciendas locales. No obstante, al referirse, en el último párrafo del apartado VIII de su Exposición de Motivos, a la distinción entre competencias exclusivas del Estado y de la Entidad municipal, afirma que «en este punto, la situación actual es totalmente distinta», pues «frente a criterios de exclusividad hay que defender la colaboración entre las esferas administrativas, y, por ello, sin perjuicio de deslindar

(44) Vid. *III Plan de Desarrollo Económico y Social, 1972-1975*. Madrid, Imprenta del «Boletín Oficial del Estado», 1972, págs. 171-172, e Ignacio BALLESTER ROS: «Notas sobre la proyección en el ámbito local del III Plan de Desarrollo Económico y Social», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, 1971, núm. 172, págs. 713-716.

(45) Vid. *III Plan de Desarrollo...*, cit., págs. 88, 144-145 y 196-197.

la competencia municipal y la estatal se determinarán los supuestos de competencia concurrente, compartida, y la colaboración entre ambas», y concluye que «a esta solución se llega, además, teniendo en cuenta que el problema fundamental que tiene planteado el régimen local en el mundo es la falta de medios propios y la necesidad de ayuda del Estado, que comporta el nacimiento de tipos de competencias no exclusivas». Y en lo que concierne al ámbito fiscal, el siguiente apartado IX de la misma Exposición de Motivos, al defender la coparticipación impositiva, pone de manifiesto que «la dificultad del sistema puede residir en la coordinación con un procedimiento de precaución que amortigüe las diferencias de renta que se dan entre las distintas zonas del país, si se quiere conseguir un desarrollo equilibrado de las mismas».

Dos manifestaciones concretas del principio de solidaridad, en este tema de las formas asociativas locales, serían, a mi juicio, la *uniformidad tributaria* —o, con ciertas matizaciones, la llamada *paridad fiscal* (46)— y la cobertura de gastos de la forma asociativa mediante *transferencias* realizadas a su favor por las Entidades locales de base (47).

D) Principio de economicidad

Es éste un principio básico incluido en la enunciación cuatripartita que formulara Adam SMITH (48) y cuyo contenido, en el pensamiento de algunos autores, resulta un tanto impreciso (49). Sin embargo, para los efectos de este trabajo me basta retener la atinada y omnicompreensiva concepción de NEUMARK, para quien, de acuerdo con el principio de economicidad (o de la baratura,

(46) La locución fue utilizada en el Texto articulado de la Ley de Régimen especial para el Municipio de Barcelona, cuyo artículo 59-1, d), establecía que «el régimen fiscal del Municipio de Barcelona se aplicará también a los demás comprendidos en el párrafo 3.º del artículo 30 de esta Ley, de modo que exista entre ellos la debida paridad fiscal». Vid. también artículos 56-1, 57 y 58 del Reglamento de Organización y Administración Municipal de Barcelona, aprobado por el Decreto 4.026/1964, de 3 de diciembre.

Estimo que *paridad fiscal* es concepto de más alcance que *uniformidad tributaria*, como pondré de manifiesto en el siguiente epígrafe, donde se formularán las matizaciones a que aludo en el texto.

(47) Empleo aquí el término *transferencia*, por moverme en el campo de una consideración económica de la Hacienda.

(48) Con notable perspicacia escribía Adam SMITH hace unos doscientos años sobre los objetivos esenciales de una estructura impositiva satisfactoria, con sus «cánones» (máximas) de capacidad, certidumbre, oportunidad y economía.

(49) Así, Lady Ursula K. HICKS: trab. cit., pág. 174.

como prefiere llamarlo), «la composición de un sistema fiscal y la estructuración técnica de sus elementos han de llevarse a cabo de manera que los gastos vinculados a la exacción, recaudación y control, bien sean a cargo de los organismos públicos o de los contribuyentes, no sobrepasen en conjunto el mínimo que resulta imprescindible para atender debidamente los objetivos político-económicos y político-sociales de rango superior de la imposición» (50).

Por consiguiente, cabe asumir que el principio de la economicidad se refiere tanto a la estructura y composición del sistema de ingresos de la forma asociativa local como al procedimiento de percibirlos. En el primer aspecto convendría pronunciarse por *ingresos tributarios propios* o por *recursos fiscales transferidos*. En el segundo aspecto interesaría elegir una forma de gestión tributaria que menos mermara el rendimiento bruto de las exacciones y que menos perturbara al contribuyente.

Con este planteamiento de la cuestión —tan ligada, evidentemente, a la alternativa de nivel único o dual expuesta anteriormente—, sería indudable que una forma asociativa local habría de inclinarse por un *sistema de ingresos fiscales transferidos* que se percibirían prácticamente sin coste de gestión. No existiría, pues, duplicidad alguna de servicios fiscales.

No es ésta ocasión para defender o rechazar el sistema de transferencias —o, como se le ha denominado jurídicamente, la «técnica de la subvención» (51)—, pero me importa no silenciar que, si con arreglo al criterio de autorizada doctrina, el principio de la economicidad exige también que los ingresos experimenten un ritmo de crecimiento paulatino, sin fluctuaciones violentas y, sobre todo, que no sufran disminuciones en períodos de recesión económica (52), es evidente que el método de las transferencias, desde los Municipios asociados a la Hacienda de la forma asociativa, cumpliría satisfactoriamente con dichos requisitos, y de manera singular si aquéllas se establecieran en función de un factor tan idóneo al caso como sería el importe de los presupuestos de las Entidades integradas.

Desde la óptica del contribuyente el sistema revela también notables virtudes que la doctrina de la sicología financiera no ha des-

(50) *Ob. cit.*, pág. 440.

(51) Me remito, sobre este tema, a mi citada obra *Los fondos fiscales...*

(52) Cfr. Lady Ursula K. Hicks: *trab. cit.*, pág. 175.

conocido (53): al menos, aparentemente, no se aumenta la presión tributaria, y, desde luego, no existe asomo de presión tributaria indirecta.

Finalmente, ha de observarse que si la forma asociativa local, por los motivos que sean, dispone de tributos propios —normalmente, tasas y contribuciones especiales—, el cumplimiento del postulado de la economicidad aconsejaría utilizar, siempre que fuera posible, los medios instrumentales de las Entidades locales asociadas, sin crear nuevos servicios con carácter permanente, a no ser que esa creación absorbiera los de aquéllos. Sobre esta cuestión volveré más adelante.

E) *Principio de la comodidad*

Adam SMITH decía textualmente que «todo impuesto debe cobrarse en la época, o de la manera, que mayor conveniencia pueda ofrecer al contribuyente el pago» (54). Cabría considerar incomprensible la aducción de este principio al presente tema de la Hacienda de las formas asociativas locales cuando, como el lector ya habrá comenzado a colegir, me estoy pronunciando decididamente por las transferencias, al menos como sistema mayoritario. Sin embargo, insisto en estimar aplicable dicho principio en un aspecto concreto de sus posibles manifestaciones. Me refiero al *fraccionamiento de pago de cuotas en las contribuciones especiales*. Conviene recordar, a este respecto, que en la formulación de NEUMARK el principio de la comodidad significa que los deberes de los contribuyentes, relacionados con el cálculo y pago de la deuda tributaria, deberían configurarse de tal manera que se les concedieran a aquéllos todas las facilidades posibles, previa observancia de los principios positivos de rango superior (55).

Pese al carácter subsidiario de este principio, no debe subestimarse su trascendencia psicológica. Su observancia puede coadyuvar a mitigar de hecho la actitud antifiscal de muchos contribuyentes, sobre todo en materia de contribuciones especiales, cuyo carácter «sorpresivo» tanto ha venido influyendo, hasta ahora, en el bajo

(53) *Vid.*, por ejemplo, José María MARTÍN OVIEDO: *Lecturas de psicología financiera*. Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973, págs. 53 y sigs.

(54) *Cit.* por NEUMARK: *ob. cit.*, pág. 447.

(55) *Ob. cit.*, pág. 448.

rendimiento del tributo y en su difícil aplicación por los Ayuntamientos, enfrentados a numerosísimas reclamaciones. El presunto contribuyente por impuestos, e incluso por tasas, está en condiciones para conocer de antemano las consecuencias tributarias de sus actos, aun en los casos de hechos imponderables sin continuidad temporal, y para eludir el impuesto o la tasa no incurriendo en las situaciones o negocios sujetos a gravamen, salvo cuando se trata de tasas exigidas por la prestación de servicios de carácter obligatorio. En cambio, cuando menos lo espera surge la contribución especial, imperativa y exigente. La notificación de cuotas, a veces elevadísimas, constituye el tremendo choque de un gasto imprevisto que puede desequilibrar cualquier economía si ha de pagarse de golpe o a «toca teja». Esta es una de las explicaciones más claras, desde los puntos de vista jurídico, económico y psicológico, para que los contribuyentes impugnen la imposición o las cuotas (56).

Ciertamente, el buen criterio de autoridades y de funcionarios ha salvado, en bastantes Corporaciones, la rigidez legal de la exacción de contribuciones especiales, concediendo aplazamientos o fraccionamientos no previstos en la Ley (57). Pero estimo que las contribuciones especiales han de convertirse, de tributo con cuota exigible *a posteriori*, una vez conocido el importe de la obra completa, en una distribución, por medios tributarios, de la totalidad o de parte de los gastos de equipamiento de una zona, los cuales deberían satisfacer los sujetos pasivos en plazos idóneos para no cercenar el proceso urbanizador ni perturbar las economías particulares. Si esta apreciación la considero válida con un alcance general, concerniente a toda clase de deudas tributarias, la reafirmo en materia de contribuciones especiales, singularmente las aplicadas por órganos de formas asociativas locales, cuya actuación, en su caso, habría de traducirse normalmente en proyectos de notable amplitud. A mi juicio, convendría relacionar con exacto paralelismo el gasto producido por la realización de la obra y el pago de la

(56) Vid. Rafael BARRIL DOSSET: «El mito de la precisión en las contribuciones especiales». Comunicación en *Aportación de la doctrina española al XIII Congreso Interamericano de Municipios* (Colombia, Medellín, 1970). Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1971, pág. 116.

(57) Paradójicamente, el artículo 458 de la Ley de Régimen local prevé la concesión de aplazamiento de pago de las contribuciones especiales cuando se trate de solares sitos en el extrarradio, y que podrá durar hasta la enajenación o edificación del solar. Precepto absurdo y contrario a la finalidad de las contribuciones especiales, como ha puesto de relieve Esteban GAJA MOLIST: *Ordenación de las contribuciones especiales*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974, páginas 213-215.

contribución. Más aún, creo que la aplicación de contribuciones especiales debería conectarse con el planeamiento y ser objeto de una adecuada programación. Valorado el coste del equipamiento urbanístico de una zona, sobre la base de los precios vigentes, podría planificarse la aplicación del tributo sobre los sujetos pasivos en varios plazos, incluso en varias anualidades, los mismos o las mismas previstos para la ejecución de las obras, sin perjuicio de las rectificaciones y compensaciones oportunas a la terminación de aquéllas (58).

V. CONSIDERACION JURIDICA DE LA HACIENDA DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES

1. POTESTAD FINANCIERA Y TRIBUTARIA DE LAS FORMAS ASOCIATIVAS LOCALES

A) *Planteamiento*

Interesa, a los fines de este trabajo, detenerse en la cuestión, que juzgo importante, de determinar *en qué forma y con qué amplitud* el ordenamiento jurídico contempla la potestad financiera y tributaria de las formas asociativas locales. *Potestad tributaria* respecto a las manifestaciones de esta naturaleza que quepa atribuir, a modo de reducto tributario, a todas o a algunas de las formas asociativas locales. *Potestad financiera* en relación al ordenado desenvolvimiento de la actividad de este carácter que, por fuera del estricto marco tributario, desarrollen las Entidades interadministrativas.

Para situar en sus justos términos la cuestión conviene recordar, ante todo, que, como es sabido, el poder soberano en cuanto se refiere a la actividad financiera recibe el nombre de *poder financiero*. La actuación de éste se diversifica en dos planos distintos. En primer lugar, en un plano abstracto en relación con una colectividad de sujetos indeterminados frente a los que se desarrolla y se manifiesta en la producción de normas jurídicas destinadas a regular los ingresos y gastos del Estado y demás Entidades públicas. Y en segundo lugar, en un plano concreto, significa aplica-

(58) *Vid.* mi trabajo «De las contribuciones especiales a los recargos de equipamiento», en *Gestión y Servicios*, 1972, núm. 7, págs. 13-25.

ción efectiva de esas normas jurídicas. Cuando el poder financiero afecta a los tributos, se reduce a un *poder tributario*.

Por otra parte hay que recordar también que cuando el poder financiero está atribuido por la Constitución o una Ley fundamental se habla de *poder originario*. Cuando está atribuido por una Ley ordinaria se habla de *poder derivado*, que consiste en una situación jurídica conferida por el ente titular del poder financiero originario al ente que pasa a ser titular del poder derivado. Este último no ejercita, pues, un poder soberano, sino un poder circunscrito a los límites señalados, en normas ordinarias, por el titular del poder originario (59).

El poder financiero derivado habrá de referirse también a los dos planos, abstracto y concreto, en los que se manifiesta su actuación; bien entendido que entonces el ejercicio del poder, en el marco de esos dos planos, solamente podrá desarrollarse dentro de los límites marcados por la legislación ordinaria (subordinada, a su vez, como es obvio, a la fundamental). Para evitar confusiones, creo conveniente adoptar, en lugar de la de poder financiero derivado, la denominación de *potestad financiera* (y, en su caso, *tributaria*) de las Entidades locales (60).

La atribución de potestad financiera a las Entidades locales está implícita en el artículo 47 de la Ley Orgánica del Estado —ya transcrito anteriormente—, según el cual «el Estado promueve el desarrollo de la vida municipal y provincial, protege y fomenta el patrimonio de las Corporaciones locales y asegura a éstas los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines». Esa atribución ha de hacerse por ley, ya que, con arreglo al artículo 48 de la misma Ley Orgánica del Estado, «el régimen de la Administración local y de sus Corporaciones... vendrá determinado por ley». Es, por tanto, una ley ordinaria, de acuerdo con lo expuesto, la que señala en nuestro ordenamiento el ámbito de la potestad financiera de las Entidades locales.

(59) Resumen de FERREIRO (*ob. cit.*, págs. 73-78), quien, a su vez, hace una síntesis de la conocida doctrina en esta materia. Puede verse también Matías CORTÉS DOMÍNGUEZ: *Ordenamiento tributario español*. 2.ª ed., Madrid, Editorial Tecnos, 1970, págs. 56-60, y, con marcado influjo, incluso terminológico, de la doctrina italiana, José Luis PÉREZ DE AYALA y Eusebio GONZÁLEZ: *Curso de Derecho tributario* (I). Madrid, EDESA, 1975, págs. 157-164.

(60) Cfr. Seminario de Derecho Financiero (Director: Fernando SAINZ DE BUJANDA): *Notas de Derecho financiero*. Madrid, Universidad de Madrid-Facultad de Derecho, tomo I, volumen 2.º, 1967, pág. 3.

Descendiendo del orden constitucional a la normativa ordinaria y ciñendo de momento la cuestión al ámbito de los tributos, la Ley General Tributaria, núm. 230/1963, de 28 de diciembre, preceptúa (desde luego, innecesariamente) que «la facultad originaria de establecer tributos es exclusiva del Estado, y se ejercerá mediante ley votada en Cortes» (art. 2.º), y añade que «las *Provincias* y los *Municipios* podrán establecer y exigir tributos dentro de los límites fijados por las leyes», si bien «las demás Corporaciones y Entidades de Derecho público no podrán establecerlos, pero sí exigirlos, cuando la ley lo determine» (art. 5.º). Por otra parte, aunque la «potestad reglamentaria en materia tributaria corresponde al Jefe del Estado, al Consejo de Ministros y al Ministro de Hacienda», esta norma opera «sin perjuicio de las facultades que la legislación de Régimen local atribuye a las Corporaciones locales en relación con las ordenanzas de exacciones» (art. 6.º).

Por consiguiente, de acuerdo con las palabras de la Ley General Tributaria, solamente las Provincias y Municipios, aparte del Estado, podrían establecer tributos, y, en cuanto Corporaciones locales, regularlos en las respectivas «ordenanzas de exacciones», al objeto, en último término, de aplicarlos y exigirlos. Pero ¿qué ocurre con las Entidades interadministrativas? ¿Tienen *potestad* tributaria o únicamente una mera competencia tributaria? La doctrina no se ha planteado la cuestión más que excepcionalmente (61) y la ha resuelto en base a dos tipos de consideraciones: en primer lugar, por la *interpretación* del citado artículo 5.º de la Ley General Tributaria y, además, por la *naturaleza* de las formas asociativas locales.

Un entendimiento literal del artículo 5.º de la Ley General Tributaria limitaría de manera estricta su mandato a las Provincias y a los Municipios, con exclusión de las demás Entidades locales. Sin embargo, comparto el criterio de quienes estiman más razonable pensar que la citada norma sólo se ha referido, *ad exemplum*, a las dos modalidades paradigmáticas de Entidad local o, como proclama la base 1.ª-1 de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local, a las dos Entidades fundamentales de la Administración lo-

(61) La excepción más destacada, y casi única, está representada por MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: *ob. cit.*, págs. 423-430. Con limitación a lo que puede constituir la Hacienda de un Consorcio, *vid.* José Luis GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA: *Teoría y práctica del planeamiento urbanístico*. Madrid, Ediciones Escuela Nacional de Administración Pública, 1969, pág. 149, y Ramón MARTÍN MATEO: *Los Consorcios locales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1970, págs. 92 y 121.

cal. No hay que olvidar a este respecto que la propia Ley General Tributaria admite explícitamente la posibilidad de interpretar las normas tributarias con arreglo a los criterios admitidos en Derecho (art. 23), y sólo prohíbe la analogía para extender más allá de sus términos estrictos el ámbito del hecho imponible o el de las exenciones o bonificaciones, sin aludir a los sujetos activos de la potestad tributaria (art. 24). Cabría concluir, por tanto, que cuando el artículo 5.º de la Ley General Tributaria menciona las Provincias y los Municipios, quiere comprender todo tipo de Entidades locales (62).

No obstante, pienso que aun en el caso de no admitirse la anterior interpretación, los resultados podrían ser los mismos, ya que siendo la Ley General Tributaria una *ley ordinaria*, ninguna norma constitucional o fundamental impide su derogación o modificación por ley posterior, y, por tanto, que otra ley —en el presente caso, la de Bases del Estatuto del Régimen local— conceda expresamente potestad tributaria a las Entidades interadministrativas. El razonamiento está confirmado en la base 21-8 de la Ley de Bases, al establecer claramente el carácter supletorio de la Ley General Tributaria.

Por otra parte, los fines, competencias, poderes, la existencia toda de las Entidades interadministrativas *deriva*, en definitiva, de las Entidades territoriales que, de una u otra forma, las integran. No son, en última instancia, sino instrumentos de los Municipios, de las Provincias o incluso, en su caso, del Estado. A través de las Entidades municipales metropolitanas o de ámbito comarcal, de las Agrupaciones, Mancomunidades y Consorcios, se completa o suple la acción de las Entidades territoriales de base o se realizan en común obras y servicios de su competencia. Y para alcanzar dichas finalidades sería lógico que cualquiera de las formas asociativas dispusiera de potestad tributaria (63). Ahora bien, la cuestión se reconduce entonces a dilucidar si esa potestad tributaria la tienen, o han de tener, las Entidades interadministrativas, porque a ellas la confiere directamente el ordenamiento jurídico o porque la delegan o transfieren las Entidades locales territoriales que las integran. Pero este nuevo dubio conviene resolverlo después de anali-

(62) Cfr. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: *ob. cit.*, pág. 425. De otro lado, hay que tener en cuenta también que la Ley General Tributaria fue preparada por mentes no demasiado próximas a la Administración local.

(63) Cfr. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: *ob. cit.*, págs. 426-429.

zar la legislación vigente, el Proyecto retirado y la nueva Ley de Bases del Estatuto del Régimen local.

B) Referencia al sistema de la Ley de Régimen local

La Ley de Régimen local y sus Reglamentos reconocen potestad tributaria, no sólo a los Municipios y a las Provincias, sino también a otras Entidades locales, como son las Entidades locales menores y las Mancomunidades y Agrupaciones de Municipios. Para comprobar este aserto basta acudir al artículo 430 de dicha Ley y a los artículos 2.º al 5.º del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952. Además, en las «disposiciones comunes a las Haciendas municipal y provincial» de dichos textos (epígrafe del título III del libro IV de la Ley de Régimen local y del también título III del Reglamento de Haciendas locales) se alude genéricamente a las Corporaciones locales, a las Haciendas locales y a las Entidades locales. Y aunque en varios de los preceptos incluidos en esas disposiciones se hace tan sólo referencia expresa y singular a los Municipios y Provincias (o a sus órgano corporativos) (64), el artículo 671 de la Ley de Régimen local afirma explícitamente que «los preceptos de este capítulo (I del título III) son de aplicación a las Entidades locales menores y Mancomunidades, dentro de su competencia y régimen de Hacienda». Por otra parte, el artículo 466 de la misma Ley establece que «las disposiciones de esta sección (se refiere a la que contiene la regulación de las «contribuciones especiales») son aplicables a las obras, instalaciones o servicios que realicen las Mancomunidades y Agrupaciones municipales» (65).

Por consiguiente, no cabe duda de que en el sistema de la Ley de Régimen local las Mancomunidades y Agrupaciones municipales, en cuanto Entidades locales, tienen potestad tributaria conferida por la Ley (66). ¿*Quid* de las Entidades municipales metropolitanas y de los Consorcios?

(64) Por ejemplo, artículos 658, *in fine*; 662-2, y 669-1 de la Ley de Régimen local.

(65) *Vid.* también disposición final 4.º-1 de la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen local.

(66) A igual conclusión podría llegarse meditando sobre el artículo 32 de la Ley de Régimen local y demás concordantes, ya que si «las Mancomunidades tienen plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines», dicha capacidad jurídica, de naturaleza pública, supone ya potestad tributaria para establecer exacciones.

Las Entidades municipales metropolitanas no están previstas en el contexto de la Ley de Régimen local. Es preciso, pues, acudir a otra normativa complementaria.

El Decreto de 1 de marzo de 1946, sobre *Bilbao*, atribuye al Consejo General de la Corporación administrativa denominada «Gran Bilbao», entre otras funciones, las de «implantación y ordenación de recursos» (art. 5.º-b). Sin embargo, al mencionar el citado texto los ingresos del Presupuesto ordinario de dicha Corporación administrativa, solamente se refiere a aportaciones municipales forzosas y a subvenciones (art. 29); pero en el artículo 32, en relación al 31, cuando alude a los posibles presupuestos extraordinarios, cita concretamente un recurso tributario: «las contribuciones especiales para las obras e instalaciones a que dé lugar la ejecución del Plan». En conclusión, respecto a la Corporación administrativa «Gran Bilbao», que en su día podría acomodarse a la organización de una Entidad municipal metropolitana, su normativa le confiere, en principio, potestad tributaria («implantación y ordenación de recursos»), aunque solamente la especifica en relación a las contribuciones especiales.

Al mismo resultado deductivo se llega después de examinar el Decreto de 14 de octubre de 1949, sobre *Valencia*, y cuya casi total identidad con la regulación de Bilbao es innegable (67).

En lo que concierne a *Madrid*, debe señalarse, en primer lugar, que la Ley de 2 de diciembre de 1963, núm. 121/1963, que creó la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana, no contiene precepto alguno de interés a los efectos de este subapartado. Y, singularmente, el artículo 7.º-2 indica vagamente que «el Gobierno acordará, en su caso, la forma, condiciones y medios económicos en que haya de realizarse la gestión, incluso su financiación mixta, si procediere», sin que sea más explícito el artículo 10, que se refiere indiscriminadamente a los «recursos económicos». Tampoco facilita mayor luz el Reglamento de 28 de septiembre de 1964 (Decreto núm. 3.088/1964), que en sus artículos 31-3 y 35 reproduce lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 7.º-2 y 10 de la Ley. Sólo en dicho artículo 35, al hablar de los «recursos económicos», se añade la mención de «cualesquiera otros que le

(67) Únicamente el artículo 35 del Decreto de 14 de octubre de 1949 añade, entre los ingresos del Presupuesto ordinario de la Corporación administrativa «Gran Valencia», y junto a las aportaciones municipales forzosas y a las subvenciones, los «medios económicos que por cualquier otro concepto pudieran obtenerse».

corresponda percibir» a la Comisión del Area, expresión tan vaga que, en cualquier sentido que quisiera entenderse, no alude más que a «percibir» recursos. De ahí que, con relación al área metropolitana de Madrid, la conclusión en punto a potestad tributaria haya de ser distinta a la obtenida para Bilbao y Valencia: no hay potestad tributaria, lo que se explica fácilmente si se tiene en cuenta que se está ante un organismo autónomo del Ministerio de la Vivienda.

Finalmente, en lo que atañe a *Barcelona*, las referencias adquieren un destacado interés, ya que, como es posible observar, las características de la Entidad municipal metropolitana creada por el Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto (desarrollado, a modo de Reglamento, por el Decreto 3.276/1974, de 28 de noviembre), se ajustaba a las previstas para este tipo de forma asociativa en la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local. Pues bien, en principio no aparece explícitamente que la Entidad municipal metropolitana de Barcelona tenga conferida potestad tributaria, pues el Decreto-ley 5/1974 solamente cita, entre las atribuciones del Consejo Metropolitano, la de «aprobar los presupuestos y sus modificaciones y las ordenanzas de exacciones, y autorizar operaciones de crédito», sin aludir a la «imposición» (artículo 4.º-14), y únicamente menciona, entre los *ingresos* de que estará dotada la Entidad, «las exacciones autorizadas por la Ley en razón de las obras y servicios realizados por la Entidad y las que en todo o en parte puedan cederle los Municipios por la misma razón», y «cualesquiera otros que le corresponda percibir de acuerdo con las leyes» (artículo 11-4 y 5). Sin embargo, en el Decreto de 28 de noviembre de 1974 está claro que el Consejo Metropolitano puede adoptar acuerdos sobre «imposición y ordenación de exacciones» (artículo 36-2 y argumento artículo 36-1, al referirse a las «demás facultades de fiscalización en materia económica...») y que a la Corporación metropolitana le corresponden, «a título propio», exacciones y, concretamente, las contribuciones especiales (artículos 31-2 y 35). De ahí que deba concluirse como indudable, sin perjuicio de las reservas que puedan hacerse en orden a un cumplimiento riguroso del principio de legalidad, la existencia de potestad tributaria —que, por lo demás, ya tenía la extinguida Comisión de Urbanismo y de Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios— (68).

(68) *Vid.*, a este respecto, artículo 30-4 del Decreto 1.166/1960, de 23 de mayo, que articuló la Ley de Régimen especial para el Municipio de Barcelona, y artículo

En cuanto a los *Consortios*, la legislación vigente sólo se refiere a ellos, en el aspecto que aquí interesa, en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 17 de junio de 1955. En principio, parece que los *Consortios* no tienen, de por sí, potestad tributaria, pero pueden ser dotados de ella por las Entidades consorciales (69): así cabría deducirlo del artículo 30 de dicho Reglamento, según el cual, «el Estatuto del Consorcio determinará las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero». Pero la circunstancia normativa de que «las tarifas que hayan de satisfacer los usuarios tendrán la naturaleza de tasa y serán exaccionables por la vía de apremio», comporta que, al menos para establecer tasas, los *Consortios* tienen conferida potestad tributaria en el sistema de la Ley de Régimen local.

C) *Referencia al Proyecto de Ley de Bases de Régimen local de 17 de diciembre de 1971*

Importa retener el contenido de dos bases, que ofrecían una doctrina distinta y aparentemente contradictoria.

En efecto, por una parte la base 46-2, que contenía —dentro del título relativo a las «relaciones de las Entidades locales entre sí y *Consortios*»— «disposiciones comunes a las instituciones asociativas y consorciales», afirmaba que «se podrá traspasar a la Entidad creada el ejercicio de potestades reglamentaria, tributaria u otras pertenecientes a los entes que la constituyan, en la medida en que sea necesario para la realización de los fines propios de la Asociación o *Consorcio*».

Por tanto, hasta aquí, sólo potestad tributaria traspasada o delegada por las Entidades territoriales de base. Pero ya el apartado 4 de la misma base parecía sostener otro criterio, al señalar, en su último inciso, que a las Entidades asociativas y consorciales les «serán de aplicación las reglas generales en materia de Bienes, Hacienda y Contratación». Y, sobre todo, la base 91 (Ingresos de las

56, 2 y 3, d) y e) del Reglamento de Organización y Administración Municipal de Barcelona, aprobado por el Decreto 4.026/1964, de 3 de diciembre.

Vid. también Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT: «El Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad municipal metropolitana de Barcelona», en *Civitas*. Revista Española de Derecho Administrativo, 1975, núm. 5, págs. 225-234, y Alicia MARTÍNEZ PÉREZ: «La potestad tributaria de la Entidad metropolitana de Barcelona», en *Crónica Tributaria*, núm. 13/1975, págs. 69-75.

(69) Así lo afirma MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ: *ob. cit.*, pág. 429.

Entidades locales de tipo asociativo, comarcal o metropolitano), al establecer, en su apartado 3, que «las demás Mancomunidades y Agrupaciones, así como los Municipios en régimen de expansión y las Municipalidades metropolitanas, financiarán los servicios comunes a su cargo mediante la imposición de contribuciones especiales y de las tasas a que puedan dar lugar la creación y funcionamiento de tales servicios, sin perjuicio de que, cuando el interés general así lo aconseje, podrá acordarse, por Decreto del Gobierno, que determinados impuestos municipales se asignen directamente a las citadas Entidades. En uno y otro caso, dicha atribución de recursos llevará aparejada también la facultad de su ordenación, aunque pueda delegarse total o parcialmente su gestión en todos o algunos de los Municipios afectados» (70).

No obstante, estimo que la contradicción es más aparente que real. La base 91-3 contiene una norma imperativa en lo que se refiere a la potestad tributaria relativa a la imposición de tasas y contribuciones especiales, mientras que el resto de dicha base 91-3, así como la 46-2 y 4, configura solamente una posibilidad de «aplicación» de las reglas generales en materia de Hacienda y de «ordenación» de otros recursos, una vez realizado el «traspaso» o la «delegación» de la potestad tributaria.

D) *Ley de Bases del Estatuto del Régimen local*

Para el desarrollo de este subapartado conviene en primer lugar orientar el análisis de un modo paralelo a la enunciación de formas asociativas realizada anteriormente, con la intencionada eliminación de las formas de Derecho privado,

Entidades municipales metropolitanas. La base 9.^a no facilita por sí sola elementos suficientes para llegar a la conclusión de que dichas Entidades gozan de potestad tributaria. En efecto, el apartado 4, al indicar que mediante Decreto se fijarán los servicios que han de quedar a cargo de la Entidad municipal metropolitana, añade que se señalarán asimismo «los ingresos que se asignarán para ello». Pero *asignar ingresos* es una cosa, y otra distinta disponer

(70) Según la base 97, «serán aplicables, para la financiación de los servicios asumidos por las Mancomunidades Interprovinciales, los preceptos contenidos en los números 2 y 3 de la base 91, en la forma que se especifique en el desarrollo de esta Ley».

de potestad tributaria, esto es, para crearlos, aunque sea conferida por una ley ordinaria y dentro de los límites de ella. Si se relaciona el texto de la base 9.^a-4 con el de la 21-1, es posible deducir que entre los ingresos (objeto de la asignación) o recursos caben los tributarios, pero la base 9.^a-4 no aclararía, en tal supuesto, en qué fase del proceso tributario se lleva a cabo la asignación. ¿En la fase de creación o establecimiento, en la de ordenación o regulación, en la de gestión tributaria o aplicación, o, finalmente, como parece más plausible, en la forma meramente pasiva de recepción por transferencia?

No obstante, pienso que una pista interpretativa viene abierta por la misma base 9.^a, en su apartado 5, conectada con el contexto de la base 21. Dicho apartado 5 establece que «las Entidades municipales metropolitanas tendrán siempre el carácter de entes de la Administración local y se regirán por las disposiciones generales de esta Ley, completadas por las normas estatutarias que se dicten para cada caso concreto». Luego, les es aplicable la base 21, pero bien entendido que dentro de los límites que permita la compatibilidad de un mismo tributo entre la Entidad municipal metropolitana y las Entidades territoriales que la forman. De otro lado, si se tiene en cuenta que, como se verá inmediatamente, el apartado 5 de dicha base 21 contiene una norma singular, en punto a potestad tributaria, para las Mancomunidades, Agrupaciones y Consorcios, es fácilmente deducible, *a contrariis*, que para las Entidades municipales metropolitanas valdría la norma general conforme a la base 9.^a-5.

Por otra parte, en íntima conexión con el análisis anterior deben ponerse los antecedentes normativos, ya examinados, de las comarcas urbanísticas de Bilbao y Valencia y, sobre todo, de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona.

Entidades municipales de ámbito comarcal. A mi juicio, esta forma asociativa no tiene, *de suyo*, potestad tributaria conferida por la ley, pero *puede asumirla* en virtud de su propia constitución como Entidad local. En efecto, la base 10-3 establece que «la Entidad comarcal asumirá en su ámbito competencias y funciones de los Municipios integrados (es decir, algunas competencias y funciones, como resulta de la base 1.^a-6), todos los cuales conservarán su organización y la administración de su patrimonio». Entre las competencias y funciones asumibles puede contar, sin duda, la potestad tributaria cuando se considere necesario o conveniente.

Agrupaciones forzosas de Municipios limítrofes menores de 2.000 habitantes. A mi entender, en este caso no se presenta cuestión alguna. Parece que no habrá potestad tributaria. Los fines rigurosamente limitados de esas Agrupaciones —para el sostenimiento de la Secretaría municipal y, en su caso, del personal común preciso— no requieren el conferimiento de potestad tributaria a la forma asociativa, al menos en principio. Y la única mención que la base 11 dedica al tema, aunque en forma indirecta, la hace en el apartado 5, cuando habla de que las Diputaciones provinciales prestarán a dichas Agrupaciones y a los Ayuntamientos comprendidos en ellas la ayuda necesaria para la gestión tributaria.

Agrupaciones forzosas de Municipios limítrofes menores de 5.000 habitantes. Aparte de la referencia a las ayudas de la Diputación provincial en orden a la gestión tributaria —norma de la base 11-5, común a estas Agrupaciones y a las anteriormente aludidas—, debe mencionarse el apartado 3 de dicha base, que dice: «Estas Agrupaciones extenderán su competencia a la ejecución de obras de primer establecimiento y al sostenimiento de los servicios comunes en la medida que se determine y se regirán por el principio de unidad presupuestaria y contable». De ello deduzco estas dos conclusiones: 1.ª, que sería lógico que dichas Agrupaciones tuvieran potestad tributaria para la imposición de contribuciones, y 2.ª, que el principio de un Presupuesto único —que ya figuraba en el artículo 15-4, norma 3.ª, de la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen local— exigiría, también lógicamente, la unión de los esfuerzos tributarios de todas las Entidades agrupadas mediante la delegación en la forma asociativa superior de las potestades tributarias de los Municipios agrupados.

Mancomunidades municipales voluntarias. «Los Municipios podrán mancomunarse entre sí para el establecimiento y desarrollo de obras y servicios propios de su competencia peculiar, y la Mancomunidad tendrá plena personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, sin que pueda asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos Municipios». Este párrafo inicial de la base 13 no alude expresamente a la cuestión tributaria. No obstante, es aplicable, a mi juicio, lo concluido respecto a las Agrupaciones forzosas a que acabo de aludir, y algunos antecedentes normativos así lo confirman. En efecto, el artículo 37 de la Ley de Régimen local, con el que concuerda el artículo 62 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 17 de mayo de 1952, es-

tablece que «los Estatutos de las Mancomunidades municipales habrán de expresar... los recursos económicos...». Y el artículo 38 de la misma Ley, al referirse a las Agrupaciones forzosas, dice también en su apartado 2 que «al disponer la constitución de la Agrupación forzosa, dictará el Gobierno los Estatutos que hayan de regirla». De otro lado, existe un precepto específico en esta materia, el artículo 466 de la Ley de Régimen local, que establece que «las disposiciones de esta sección (contribuciones especiales) son aplicables a las obras, instalaciones o servicios que realicen las Mancomunidades y Agrupaciones municipales» (71).

Agrupación forzosa de Municipios. Según la base 13, estas Agrupaciones forzosas podrán ser impuestas por el Consejo de Ministros «para la ejecución de obras y servicios delegados por el Estado o subvencionados por éste». No requieren, en principio, potestad tributaria, porque en el caso de subvención, no hay problema de ninguna clase, y en el caso de delegación, es correcto pensar que también habrá subvención, como parece deducirse de la base 48-2.

Mancomunidades provinciales. La base 20 no se refiere en absoluto a la cuestión, pero al expresar que estarán dotadas de personalidad jurídica, sin que puedan asumir la totalidad de las competencias asignadas a las respectivas Diputaciones, cabe deducir que es predicable de ellas lo dicho acerca de las Mancomunidades municipales. Debe advertirse, no obstante, que en la práctica el ejercicio de la potestad tributaria, en su caso, quedaría limitada a las tasas y contribuciones especiales.

Consortios. La base 39, al aludir a los Consortios, no se refiere a ninguna potestad tributaria. Aunque añade que los Consortios gozarán de personalidad jurídica propia y de la consideración de Entidades locales.

En cambio, la base 21-5 contiene una norma general de superlativo interés a los fines de este estudio. Dice así: «Las Mancomunidades, Agrupaciones y Consortios estarán facultados para establecer tasas y contribuciones especiales por las actividades que realicen o por las obras que ejecuten dentro de su respectiva competencia, en las mismas condiciones señaladas para los Municipios, sin perjuicio de los demás ingresos que se les asignen conforme a esta Ley. En estos casos no podrán aplicar dichos tributos las En-

(71) Sobre todo estoy hay que tener en cuenta la remisión contenida en las disposiciones 1.ª-1 y 3.ª-1 de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local.

tidades locales integradas en tales Mancomunidades, Agrupaciones o Consorcios por razón de las mismas actividades u obras». De esta norma cabe deducir: 1.º, que es aplicable a toda clase de Mancomunidades, Agrupaciones y Consorcios, ya que la norma no distingue si son municipales o provinciales, voluntarias o forzosas o para unos u otros fines. Comprende, por tanto, todo tipo de Entidades interadministrativas, salvo las Entidades municipales metropolitanas y las de ámbito comarcal, y 2.º, que atribuye explícitamente a dichas Entidades interadministrativas una potestad tributaria específica o limitada, aparte de «los demás ingresos», lo que reconduce a lo notado con anterioridad respecto a la imprecisión o vaguedad de dicha expresión.

La verificación realizada hasta ahora, en el marco de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local, permite establecer, de momento, las siguientes conclusiones:

a) Entidades municipales metropolitanas. Tienen potestad tributaria conferida por la ley. Así resulta de la base 9.ª-5, en relación a la 21, y de la regulación de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona.

b) Entidades municipales de ámbito comarcal. No tienen potestad tributaria conferida por la ley, pero pueden asumirla por delegación de los Municipios integrados. Así resulta de la base 10.

c) Mancomunidades, Agrupaciones y Consorcios sin distinción. Tienen potestad tributaria conferida expresamente por la ley, pero limitada al establecimiento de contribuciones especiales y de tasas. Pueden asumir una potestad tributaria más amplia por delegación de las Entidades integradas (72).

Ahora bien, las precedentes conclusiones precisan ser matizadas. En primer lugar, una cosa es que las Entidades municipales metro-

(72) En relación con este trabajo, es interesante registrar que el Proyecto de Ley sobre creación del «Consorcio de Transportes de Vizcaya», texto dictaminado ya por la Comisión de Obras Públicas (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas*, núm. 1.475, de 3 de diciembre de 1975), establece en su artículo 6.º-3: «Se autoriza al Consorcio a establecer contribuciones especiales por aumento de valor o producción de un beneficio especial que sean consecuencia del establecimiento del nuevo ferrocarril metropolitano. Dichas contribuciones especiales recaerán sobre las fincas comprendidas en cada Municipio y el importe total de las mismas no podrá exceder del 15 por 100 del presupuesto total de las obras. Igualmente se autoriza a los Ayuntamientos integrados en el Consorcio a establecer un recargo transitorio sobre el tipo de imposición del arbitrio sobre incremento de valor de los terrenos y tasa de equivalencia de los terrenos enclavados en tales Municipios, con un máximo del 50 por 100».

politanas tengan conferida potestad tributaria y otra muy distinta es que puedan ejercerla con relación a todos los tributos enunciados en la base 21. Conviene fijarse en que casi todas las figuras tributarias de la imposición local autónoma están reguladas en la Ley con el pensamiento puesto en los Municipios y/o en las Provincias, y lo mismo cabe decir de los recargos. Con relación a los tributos con fines no fiscales, la base 21-3 dice que «los tributos con fines no fiscales y las multas podrán imponerse por las Corporaciones y autoridades locales en los supuestos, condiciones y cuantía que se determinen en la Ley articulada». Entonces, queda claro que dicha potestad tributaria, conferida expresamente por la Ley, solamente sería claramente ejercitable respecto a las tasas y a las contribuciones especiales, es decir, a los mismos tributos que la base 21-5 refiere a las Mancomunidades, Agrupaciones y Consorcios. Con relación a los demás tributos, sería preciso que los Municipios integrados delegaran su potestad tributaria y los cedieran a la Entidad municipal metropolitana, ya que no es concebible la concurrencia de diversas potestades tributarias, procedentes de distintos entes, sobre una misma materia imponible.

En segundo lugar, la asunción de potestad tributaria por las Entidades municipales de ámbito comarcal podría referirse a toda clase de tributos; además, por tanto, de las tasas y contribuciones especiales. La amplitud de la delegación dependería del grado de cohesión que adquirieran los Municipios integrados en la Entidad interadministrativa y de la voluntad de cumplimiento del principio de economicidad principalmente.

Y, en tercer lugar, con carácter general, debe mencionarse la base 38, de la que interesa retener el siguiente texto: «1. En el ejercicio de sus competencias, las Entidades locales gozarán de las potestades y privilegios de la Administración pública en general, entre los que se comprenderán... e) *la facultad de acordar la imposición y exigir tributos, de acuerdo con las leyes, y la de utilizar el procedimiento de apremio*».

Si al principio de este trabajo se llegaba a la conclusión de que todas las Entidades interadministrativas son Entidades locales, resulta que todas las formas asociativas locales entran en la hipótesis de dicha norma, esto es, que todas podrían acordar la imposición y exigir tributos. Sin embargo, entiendo que es lícito plantearse la duda de si dicha base 38 ha querido aludir realmente a *todas las Entidades locales* o sólo a las Entidades locales fundamentales, Pro-

vincias y Municipios. En favor de la primera interpretación interviene la literalidad de la norma en relación con la caracterización como Entidades locales de todas las formas asociativas locales. En favor de la segunda, de resultados restringidos, cabría aducir que si la facultad de acordar la imposición —o ejercitar la potestad tributaria— habría de hacerse «de acuerdo con las leyes», es natural que, por razones de lógica interna, habría de hacerse de acuerdo con la propia Ley de Bases, de manera que la norma general de la base 38 debería ceder ante normas especiales como las de las bases 9.ª, 10 y 21. A mi modo de ver, esta última es inmediatamente la comprensión más aceptable, que por lo demás se coordina con la primera postura: los «tributos» citados en la base 38-1, e), serán ante todo aquellos que las normas particulares especifican en cada caso como objeto de ejercicio de la potestad tributaria *conferida por la ley* a las Entidades interadministrativas de que se trate, esto es, tasas y contribuciones especiales, y —según el desarrollo que se dé a la prevención de la base 21-3— tal vez también tributos con fines no fiscales, y, además, los correspondientes a la imposición local autónoma y a los recargos sobre impuestos estatales, siempre que las Entidades locales de base los deleguen o transfieran, en términos de potestad tributaria, a la forma asociativa local.

Una cuestión importante que debería aclarar el Texto articulado —porque la Ley de Bases no la resuelve totalmente— consiste en determinar si esa delegación o transferencia de potestad tributaria sólo podrá hacerse en el *Decreto* de constitución de la Entidad municipal metropolitana o de ámbito comarcal o en los *Estatutos* de la Mancomunidad, Agrupación o Consorcio, o también por acuerdo posterior a la constitución de la forma asociativa local. Pienso que esta segunda opción sería aconsejable, ya que, en su caso, la transferencia o delegación habría de responder a razones de *oportunidad*, que compelen a entender que la sucinta referencia legal se ciñe al momento constitutivo, pero sin prohibir el traspaso de potestad cuando las circunstancias lo promovieran.

Finalmente, en lo que concierne más ampliamente a la *potestad financiera* —según el concepto que de ella se ha recordado más arriba, pero con exclusión de lo tributario, acabado de examinar—, cabe afirmar que, *por definición*, y con la sola excepción de las Agrupaciones forzosas de Municipios limítrofes menores de 2.000 habitantes (base 11-2), las Entidades interadministrativas deben tenerla atribuida *por la ley*, porque así lo exige su consideración de

Entidades locales y el cumplimiento de los fines que, con mayor o menor alcance, el ordenamiento les asigna. De una manera genérica, la base 38-1 previene que «en el ejercicio de sus competencias *las Entidades locales gozarán de las potestades y privilegios propios de la Administración pública en general*», y en forma específica, la norma anterior está confirmada en otros lugares de la misma base, así como en la base 36, con relación a los presupuestos, y en la base 45, dedicada a la regulación de los bienes de las Entidades locales. Por otro lado, la base 21-8 declara que «las Entidades locales ajustarán su *actividad financiera y tributaria al principio de legalidad*». No obstante, en las normas singulares que contemplan las diversas modalidades de forma asociativa local, las referencias explícitas a esta cuestión son casi inexistentes: sólo es posible encontrar una referencia —desde luego parcial— en la base 11-3 cuando, respecto a las Agrupaciones forzosas de Municipios limítrofes menores de 5.000 habitantes, se alude al principio de *unidad presupuestaria y contable*.

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INGRESOS

A) *Planteamiento*

Se trata ahora de analizar los dispositivos jurídicos de financiación de las obras y servicios a cargo de las Entidades interadministrativas y establecidos en la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local y otras disposiciones legales, singularmente las reguladoras de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona, las cuales, por haber sido ya objeto de desarrollo reglamentario, constituyen una pauta muy valiosa para argumentar sobre esta materia. Todas las formas asociativas locales deben su razón de existir a la ejecución de obras o/y a la prestación de servicios que exceden del ámbito propio de las Entidades integradas. Al organizar jurídicamente la financiación de tales obras o/y servicios, la Ley ha de pronunciarse acerca de cuestiones tan importantes como los *medios económicos* elegidos, la *forma de asignarlos* a las Entidades interadministrativas y su *diversificación* según los tipos de las mismas (73). La Ley de Bases da, en general, respuesta vaga a esas cuestiones. Conviene, por tanto, encauzar el estudio de los ingre-

(73) Cfr. MAHÍLLO: *trab. cit.*, págs. 1104 y 1111.

tos hacia la complementación del escueto ordenamiento legal, tomando en consideración los dos planos, abstracto y concreto, en que se distingue la potestad financiera de las Entidades locales: esto es, aspecto *sustantivo* de los ingresos —qué ingresos, tributarios o no, es decir, qué ingresos públicos— y aspectos *adjetivos* o *formales* concernientes a la esfera tributaria —o sea, *forma* de percibirlos—.

La base 21, bajo el enunciado de «recursos de las Entidades locales», delimita el *sistema fiscal* de las mismas, aunque su apartado 2, que determina, con *numerus clausus*, la imposición *local*, se refiere sólo a la imposición *municipal*, como se deduce del contenido de las bases 24 a 29, ambas inclusive. Creo que debe aplaudirse la finura y precisión técnicas que informan el apartado 1 de la base 21, mejorando la base 71 del anterior Proyecto de 17 de diciembre de 1971. En particular, me satisface la nítida y depurada distinción entre *cargos*, *participaciones* y *subvenciones* y la utilización de la terminología adoptada en la Ley General Tributaria, empleando la palabra «tributo» en lugar de «exacción» y considerando a las multas, simplemente, como ingresos de Derecho público y no como «exacciones» (74).

Aparte de los ingresos de Derecho privado, la base 21 configura a la Hacienda de las Entidades locales mediante los ingresos de Derecho público que, agrupados sinópticamente, podrían indicarse así:

Ingresos ordinarios	}	Ingresos tributarios propios.	}	Tasas. Contribuciones especiales.	}	Impuestos ...	}	Impuestos autónomos. Recargos sobre impuestos estatales. Tributos con fines no fiscales. Prestación personal y de transportes.
		Ingresos fiscales transferidos ...	}	Participación en impuestos estatales. Subvenciones.				
Ingresos extraordinarios ...	}	Ingresos procedentes de operaciones de crédito. Multas. Otros ingresos de Derecho público.						

(74) Vid. Alberto DE ROVIRA MOLA: *Acomodación de la Ley General Tributaria a las Haciendas locales*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1972, págs. 78-80. Sin embargo, en la base 36 de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local se ha deslizado más de una vez la mención de «exacciones».

En los subapartados siguientes me ocuparé del régimen jurídico de los ingresos públicos de las Entidades interadministrativas por el orden en que sus diversas especificaciones aparecen mencionadas en dicha base 21.

B) *Ingresos de Derecho privado*

La base 91 del Proyecto de Ley de Bases del Régimen local de 17 de diciembre de 1971 establecía que las Entidades municipales que, conservando su personalidad, se integraran en alguna de las formas asociativas locales continuarían en la administración de sus bienes patrimoniales propios, cuyo rendimiento se aplicaría a las necesidades de la localidad respectiva. Es decir, aquella prenormativa seguía el principio de que los *ingresos patrimoniales* habían de pertenecer en exclusiva a la Entidad municipal titular del patrimonio respectivo. De dicha base deducía MAHÍLLO que, *a sensu contrario*, los ingresos derivados de un patrimonio perteneciente a la forma asociativa local deberían corresponder también a ésta. Y con referencia a ese *principio de patrimonialización*, hacía las siguientes atinadas puntualizaciones:

— Todas las formas asociativas municipales pueden ser titulares de un patrimonio propio y distinto de los patrimonios pertenecientes a los Municipios integrados, ya que tal posibilidad es consecuencia del reconocimiento de la respectiva personalidad (75).

— La referencia al patrimonio no debe limitarse exclusivamente a los bienes de carácter inmobiliario, sino que también ha de extenderse a las explotaciones industriales, mercantiles, productivas, extractivas, etc. Actualmente, los artículos 429, 431 y 432 de la Ley de Régimen local tienen un concepto excesivamente «inmobiliario» del patrimonio, al distinguir entre «productos del patrimonio» y «rendimiento de servicios y explotaciones».

— Especial mención deberían merecer los rendimientos y beneficios de un patrimonio del suelo, porque siendo indudable que a una Entidad metropolitana tendría que corresponder todo lo rela-

(75) En el marco de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local reconocen expresamente personalidad jurídica a determinadas formas asociativas locales las bases 13, 20 y 39. No obstante, ese reconocimiento resulta también implícitamente en la bases 9.^a y 10 y, de manera más dudosa, en la base 11.

tivo al planeamiento físico del suelo, así como su ejecución o, al menos, su control, aparecería clara la necesidad de constituir un *patrimonio metropolitano del suelo* como medio adecuado e imprescindible para el desarrollo del ordenamiento urbanístico (76).

Esas puntualizaciones interesa contrastarlas con el nuevo ordenamiento local.

Con relación a las *Entidades municipales metropolitanas*, la base 9.^a4, *in fine*, previene que en todo caso les corresponderá «el planeamiento urbano y la vigilancia de su cumplimiento». Como el apartado 5 de la misma base indica que «las Entidades municipales metropolitanas tendrán siempre el carácter de entes de la Administración local y se regirán por las disposiciones generales de esta Ley, completadas por las normas estatutarias que se dicten para cada caso concreto», conviene acudir a la base 45, sobre «Bienes de las Entidades locales». En primer lugar, aunque los bienes de las Entidades locales pueden ser de dominio público y patrimoniales, «sólo las Entidades municipales pueden ser, además, titulares de bienes comunales» (base 45-1). Luego las Entidades municipales podrán ser titulares de bienes de dominio público y de bienes patrimoniales, pero no de bienes comunales, lo cual parece lógico. Además, «los Municipios que determine la Ley (¿el Texto articulado o cualquier ley?) *constituirán patrimonios municipales del suelo*» (base 45-3). Parece, pues, que las Entidades municipales metropolitanas quedan excluidas de esa posibilidad. No obstante, en el marco de la propia Ley, las «normas estatutarias que se dicten para cada caso concreto» (base 9.^a5) podrían salvar la omisión legal que, a mi juicio, el Texto articulado debería aclarar.

A este respecto, resulta obligada la alusión al régimen de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona. El artículo 4.º del Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, cita, como competencias propias del Consejo Metropolitano, «ejercer la potestad expropiatoria», «adquirir y enajenar bienes y derechos» y, sobre todo, «constituir el patrimonio metropolitano del suelo». El artículo 6.º menciona, entre las facultades de la Comisión administrativa, «llevar a cabo la gestión del patrimonio metropolitano del suelo conforme a los principios que señale el Consejo». Y, por otra parte, el artículo 11, al enunciar los ingresos de que estará dotada la nueva Entidad, cita en primer término «las rentas y productos de su patrimonio y el

(76) *Vid.* MAHÍLLO: *trab. cit.*, págs. 1112-1113 y nota (47)

rendimiento de los servicios para cuya explotación está autorizada».

De otro lado, el Decreto 3.276/1974, de 28 de noviembre, además de insistir en la «adquisición, enajenación, gravamen o arrendamiento de bienes y derechos» (artículos 5.º-2, f) y 7.º-2, a), regula ampliamente, en el artículo 25, la *constitución y gestión del patrimonio metropolitano del suelo*. Y la disposición transitoria primera de dicho texto reglamentario ordena que el *patrimonio* y los servicios de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios pasarán a la Entidad municipal metropolitana de Barcelona (77).

Parece claro, pues, que las Entidades municipales metropolitanas pueden —más aún, deberían— tener en un patrimonio metropolitano del suelo ancho campo para el despliegue en este aspecto de su actividad financiera. Más dudosa es que a través de él lleguen a obtener ingresos en cuantía apreciable, pero no debe olvidarse que la finalidad de su constitución y gestión es de índole urbanística, no recaudatoria.

En lo que atañe a las *Entidades municipales de ámbito comarcal*, ya se sabe que la base 10 sólo indica que los Municipios integrados «conservarán la administración de su patrimonio». Y, concerniente a las restantes formas asociativas locales, las bases 11, 13, 20 ni 39 hacen referencia alguna a un posible patrimonio. Sin embargo, a ellas sería aplicable, en su caso, la citada base 45. Por consiguiente, habrá de ser en los correspondientes Decretos o Estatutos donde se concrete, entre los recursos de la forma asociativa, los rendimientos de su patrimonio, si hubieren de tenerlo. El Texto articulado de la Ley de Bases debería rellenar los vacíos normativos observados.

C) *Tasas y contribuciones especiales*

«Las Mancomunidades, Agrupaciones y Consorcios están facultados para establecer tasas y contribuciones especiales por las actividades que realicen o por las obras que ejecuten dentro de su respectiva competencia, en las mismas condiciones señaladas para

(77) *Vid.* artículo 10-1, a), de la Ley de 2 de diciembre de 1963, núm. 121/63, sobre el área metropolitana de Madrid, y artículo 35-1, a), del Reglamento aprobado por el Decreto núm. 3.088/64, de 28 de septiembre.

los Municipios». Así, tan rotundamente, se pronuncia la base 21-5, para añadir a continuación, con toda lógica, que «en estos casos no podrán aplicar dichos tributos las Entidades locales integradas en tales Mancomunidades, Agrupaciones o Consorcios por razón de las mismas actividades u obras».

La doctrina acoge complacida normas como la transcrita. Para MAHÍLLO, el precepto similar que figuraba en la base 91-3 del Proyecto de Ley de Bases de Régimen local de 17 de diciembre de 1971 respondía al principio de *interdependencia costes-beneficios*, y lo estimaba equitativo para lograr la reversión, a favor de la Entidad que las financia, de la parte de los beneficios obtenidos por los particulares como consecuencia de las obras, servicios y actividades realizadas por dicha Entidad, pues la reversión del beneficio debe ir al ente que originó, el mismo y no a otro distinto (78). Y muy recientemente, los municipalistas españoles, pensando concretamente en las Mancomunidades y Consorcios y en aras de un postulado (para mí más que discutible) de autofinanciación, han propugnado, «siempre que sea posible», la integración de los ingresos de la nueva Entidad mediante contribuciones especiales, tasas y tarifas para hacer frente a toda clase de costes y gastos (79).

Aunque la base 21 solamente se refiere a Mancomunidades, Agrupaciones y Consorcios, ha quedado ya demostrado más arriba que también las Entidades municipales metropolitanas tienen potestad tributaria propia para la utilización de tasas y contribuciones especiales, y que las Entidades municipales de ámbito comarcal tienen, a los mismos efectos, potestad tributaria delegada.

En relación a las *tasas*, entiendo que frente a lo que superficialmente pudiera deducirse de los términos de la base 21-5, el texto legal comprende tanto las tasas por prestación de servicios como las tasas por aprovechamientos especiales o, como dice ahora la base 22-1, tanto por la utilización privativa o por el aprovechamiento especial de bienes o instalaciones de uso público como por la prestación de servicios o la realización de actividades. Así resulta de la posibilidad, para las Entidades interadministrativas, de ser titulares de bienes de dominio público.

(78) Vid. MAHÍLLO: trab. cit., págs. 1114-1115.

(79) Vid. XLVI Seminario de Investigación: «Actuales problemas de las Mancomunidades y Consorcios». Propuesta de la ponencia: Jorge BAULIES CORTAL y Manuel TORIBIO LESMES, apartado 64. Tarrasa, septiembre de 1975. Texto mecanografiado, facilitado por el Instituto de Estudios de Administración Local.

En relación al tema específico de las contribuciones *especiales*, me interesa exponer las siguientes observaciones:

1.^a Al remitirse la base 21-5 a «las mismas condiciones señaladas para los Municipios», esto es, a la base 23, pienso que el ejercicio de la potestad tributaria por parte de la Entidad interadministrativa se referirá únicamente a la ordenación y aplicación de contribuciones especiales, no propiamente a su establecimiento o imposición, como he pretendido justificar en otro lugar (80).

2.^a En el texto articulado podrían incorporarse preceptos como los contenidos en los artículos 31-2 y 35 del Decreto 3.276/1974, de 28 de noviembre, sobre la Entidad municipal metropolitana de Barcelona. El primero establece que «las contribuciones especiales por obras, instalaciones o servicios a cargo de la Corporación que afecten a varios términos municipales podrán ser aplicadas en la forma establecida por el artículo 608 de la Ley de Régimen local», o sea, como si se tratara de Diputaciones provinciales (81). No veo inconveniente en que esta norma, pensada directamente para las En-

(80) *Vid.* mi trabajo «El hecho imponible en las contribuciones especiales: problemática especial y realidad normativa», pendiente de publicación en *Civitas*. Revista Española de Derecho Financiero.

(81) Artículo 608 de la Ley de Régimen local:

«1. No obstante lo dispuesto, cuando se trate de obras, instalaciones o servicios de carácter general que afecten a varios términos municipales o a comarcas enteras, las Diputaciones, al determinar las zonas afectadas por la obra, la instalación o el servicio, y al gravar el interés que representen para cada una de aquellas zonas, podrán distinguir entre el interés directo de los contribuyentes y el que sea común en un término municipal o una comarca.

2. En este caso, cada uno de los Ayuntamientos afectados tendrá el carácter de contribuyente al efecto del pago de las cuotas correspondientes.

3. Las cuotas que deban satisfacer los Ayuntamientos en virtud de lo prevenido en el número anterior serán recaudadas por los mismos de conformidad con las disposiciones reguladoras de esta exacción municipal y entregadas a las Diputaciones. Sin embargo, si los Ayuntamientos incurriesen en mora, las Diputaciones podrán proceder al reparto de las cuotas entre los contribuyentes de cada término, ateniéndose para ello a la forma establecida para dichas exacciones municipales. En este caso, las cuotas se entenderán para todos los efectos devengadas directamente por las Diputaciones.

4. Las cuotas señaladas a los Ayuntamientos en calidad de contribuyentes serán compatibles con las que los propios Ayuntamientos puedan imponer para resarcirse de los gastos ocasionados por las subvenciones, auxilios o cualquiera otra forma de cooperación que hayan prestado a obras públicas, instalaciones o servicios de las Diputaciones.»

La doctrina se ha ocupado escasamente de esta norma, cuya importancia se vería potenciada con su aplicación a las Entidades municipales metropolitanas. *Vid.*, a este respecto, Esteban GAJA MOLIST: *Ordenación de las contribuciones especiales*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974, pág. 73; Miguel Alfonso LLAMAS LABELLA: *Las contribuciones especiales*. Zaragoza, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1973, pág. 196, y Manuela VEGA HERRERO: *Las contribuciones especiales en España*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1975, página 146.

tidades municipales metropolitanas, adquiriera también virtualidad para otras formas asociativas locales, como los Consorcios y las Entidades municipales de ámbito comarcal.

3.^a El artículo 35 del citado Decreto de 28 de noviembre de 1974 dispone que «la gestión tributaria de las exacciones que a título propio correspondan a la Corporación o le hayan sido cedidas por los Municipios podrá ser asumida directamente por dicha Corporación o delegada en los Ayuntamientos en cuyo término se produzcan los hechos imponibles, con atribución, en este último caso, de un 5 por 100 en concepto de premio de cobranza». A mi juicio, la asunción directa de la gestión, por parte de la forma asociativa local, sólo sería plausible cuando las contribuciones especiales afectaran a varios términos municipales. En cambio, la delegación se impondría en el caso de un solo Municipio. En cualquier caso, estimo que el principio de la economicidad habrá de ser el factor decisivo a tener en cuenta.

D) *Otros ingresos tributarios*

Según la base 91-3 del anterior Proyecto de Ley de Bases de Régimen local de 17 de diciembre de 1971, el Gobierno hubiera podido acordar, por Decreto, que determinados impuestos municipales se asignaran directamente a las formas asociativas locales. Para MAHÍLLO se trataba de una interesante novedad, en acusada contradicción con la doctrina clásica que propugnaba una Hacienda integrada por aportaciones de las Entidades asociadas, y pensaba que el precepto tal vez respondía a los principios llamados por él de la *gestión tributaria más eficaz*, y posiblemente también, de la *necesaria uniformidad fiscal* (82).

Ya he expuesto páginas atrás que, a mi entender, el condicionamiento del nivel dual, en materia tributaria, determina que, precisamente, el principio de la economicidad no aconseje conferir a la forma asociativa local imposiciones que, por naturaleza, son propias de los Municipios, excepto cuando no hubiere de producirse duplicidad de servicios. Tengo para mí que solamente en materia de tasas y contribuciones especiales, como acabamos de ver, está plenamente justificada la asunción directa por la Entidad interadministrativa.

(82) Trab. cit., pág. 1115.

No obstante, no ha de silenciarse el atractivo que, al menos teóricamente, ofrecería la asignación directa a la forma asociativa local de los impuestos de carácter urbanístico. Pero en mi pensamiento, por las razones ya indicadas, seguiría siendo válido el criterio general desfavorable, el cual tampoco quebraría ante el postulado —que comparto totalmente— de la paridad fiscal o uniformidad tributaria, ya que éste podría cumplirse igualmente en términos de regulación, sin necesidad de acudir a la asunción tributaria de un solo nivel superior.

El silencio de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local en esta cuestión conviene romperlo con la orientación que facilita la normativa de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona:

a) Por una parte, el artículo 11 del Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, previene que dicha Entidad estará dotada, *entre otros ingresos*, con «las exacciones autorizadas por la Ley en razón de las obras y servicios realizados por la Entidad, y las que, en todo o en parte, puedan cederle los Municipios por la misma razón», y con «cualesquiera otros que le corresponda percibir de acuerdo con las leyes». El artículo 31-1 del Decreto de 18 de noviembre de 1974, número 3.276/1974, ratifica, sin ninguna especificación, las citadas enunciaciones.

Como puede observarse, la legislación de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona se produce en este tema con gran cautela y, desde luego, con perturbadora imprecisión. Queda claro, a mi juicio —y es bien poco—, que «exacciones autorizadas por la Ley en razón de las obras y servicios realizados por la Entidad» serían las tasas y contribuciones especiales. Ahora bien, ¿qué exacciones o, más concretamente en este caso, qué impuestos podrían ceder «por la misma razón» los Municipios integrados? Entiendo que, *por razón de obras y servicios*, habrían de quedar fuera los impuestos, con lo que se consolidaría el punto de partida de las tasas y contribuciones especiales (83). Finalmente, el mandato normativo «cualesquiera otros que le corresponda percibir de acuerdo con las leyes» es tan vago que ni siquiera el texto reglamentario

(83) La expresión «por razón de obras y servicios» hace referencia, a mi juicio, al *objeto* de la exacción o tributo, por lo que me parece fuera de duda que en el Decreto-ley 5/1974 se alude con ella al *beneficio* que fundamenta jurídicamente a las tasas y contribuciones especiales, como manifestación de capacidad económica complementaria o adicional, pero no a ninguno de los impuestos locales relacionados en la base 21 de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local.

de 28 de noviembre de 1974 se ha comprometido a clarificarlo. Debe prestarse atención a que el Decreto-ley 5/1974 se refiere a *percibir ingresos*, no a aplicar, ni mucho menos, a *establecer impuestos*. Si la realidad del ordenamiento fuera únicamente ésta, resultaría que la Entidad municipal metropolitana de Barcelona tendría una potestad tributaria limitada sólo a las tasas y contribuciones especiales. Sin embargo, como sabemos, el contexto de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local lleva a otra conclusión de más amplio alcance: a la *posibilidad teórica* —pero normativa— de que las Entidades municipales metropolitanas puedan establecer impuestos. Sin embargo, para que esa posibilidad tuviera sentido y fuera coherente con el resto del ordenamiento, sería preciso depurarla de manera que sólo pudiera actuarse *en los casos en que los Municipios no hubieran establecido los impuestos de que se tratare*, por no ser de obligatoria utilización. Pero el hecho de la posibilidad no ha de comportar necesariamente que dichas Entidades ejerciten de forma efectiva su potestad tributaria. Creo, una vez más, que el principio de la economicidad compelería casi siempre a formular a los Municipios afectados el oportuno *consejo o advertencia*. Los únicos supuestos que me parecen indudables son, en primer lugar, las *sanciones pecuniarias* (ingresos) y los *recargos especiales para amortización de empréstitos*, aparte, naturalmente, de las *operaciones de crédito*.

b) Por otra parte, el artículo 13-1 del Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, previene que «las especialidades del régimen fiscal del Municipio de Barcelona se aplicarían también a los demás comprendidos en la Entidad municipal metropolitana de Barcelona». Esta norma, cuyo desarrollo reglamentario me parece insuficiente, acoge, en términos de *regulación*, el principio de la paridad fiscal o, más reducidamente, el de uniformidad tributaria (84). Y con

(84) Sobre el significado y alcance de la locución «especialidades del régimen fiscal del Municipio de Barcelona» cabrían dos interpretaciones:

a) «Especialidades del régimen fiscal» serían identificables con las peculiaridades que el ordenamiento singular del Municipio de Barcelona ofrece respecto a la Ley de Régimen local y textos reglamentarios concordantes, en orden al *sistema tributario municipal*, o

b) «Especialidades del régimen fiscal» significarían las peculiaridades barcelonesas concernientes no sólo al régimen tributario, sino, más ampliamente, a la *gestión económica local*, con inclusión, por tanto, de la formación y aprobación de Presupuestos y de otros detalles normativos pertenecientes al Derecho financiero en general.

En apoyo de la primera interpretación podría aducirse, tal vez, que el artículo 59-1, d), de la Ley Especial de Barcelona —antecedente inmediato del artículo 13

relación a la misma, el artículo 34 del Decreto de 28 de noviembre de 1974 —cuyo precedente hay que buscarlo en el artículo 10-2 y 3 de la Ley de 2 de diciembre de 1963, núm. 121/63, y en el artículo 37 del Reglamento de 28 de septiembre de 1964, sobre el área metropolitana de Madrid— advierte que cuando alguno de los Municipios integrados no cumpliera debidamente lo dispuesto sobre aplicación de las especialidades del régimen fiscal del Municipio de Barcelona, la Corporación metropolitana lo pondrá en conocimiento del Ministerio de la Gobernación, que dará traslado al de Hacienda, proponiéndole las medidas a adoptar, entre las que podrán figurar la transferencia a la Corporación de la recaudación de los recursos de que se trate. El acuerdo se dictará conjuntamente por ambos Ministerios. Cabe observar, ante todo, la inexactitud de hablar sólo de «recaudación», pues en tal supuesto lo que procedería es ejercitar la potestad tributaria tanto en el plano abs-

del Decreto-ley 5/1974—, y con el que concuerda, desarrollándolo, el artículo 57 del Reglamento de Organización y Administración Municipal de 3 de diciembre de 1964, se refería únicamente, al aludir al «régimen fiscal», a la *paridad fiscal* relativa al «sistema de imposición municipal» y regulada en las correspondientes Ordenanzas fiscales. Ciertamente, en los citados artículos 59 (Ley) y 57 (Reglamento) ni en otros concordantes se hacía mención alguna de los Presupuestos.

Sin embargo, es presumible que, en el caso de haberse aplicado en su día el régimen de paridad fiscal a todos los Municipios comprendidos en la comarca de Barcelona, se hubiera planteado también el problema que más literalmente presenta el artículo 13 del Decreto-ley 5/1974, y posiblemente el Ministerio de Hacienda, oído el de la Gobernación —con arreglo al procedimiento prevenido en aquellas normas—, habría avocado a sí la aprobación definitiva de los Presupuestos municipales, como está mandado para los de Barcelona y de Madrid. La razón primordial estribaría en que si uno de los motivos para residenciar en un órgano central del citado Ministerio la sanción presupuestaria local consiste en que los Presupuestos municipales incluyen previsiones de ingresos de que no disponen el resto de Ayuntamientos españoles de régimen común, el mismo motivo existiría en relación a las Corporaciones que pasaran a gozar del régimen especial que autoriza o establece dichos ingresos (o modalidades peculiares en la regulación de otros de régimen común).

Si, además del criterio histórico que se ha dejado expuesto, se acude a criterios lógicos, sistemáticos y gramaticales, parece que la conclusión obtenible de lo que haya de entenderse por «especialidades del régimen fiscal» debería estar en la línea que se expone. Por una parte, de no ser así resultaría un inconveniente discriminación respecto al Municipio de Barcelona, y por otra, no ha de olvidarse que, desde hace unos años, y de acuerdo con la terminología de la Ley General Tributaria, la doctrina, e incluso los textos de Derecho positivo, han perfilado técnicamente el contenido de lo *fiscal* y lo *tributario* (aquello lo más y esto lo menos), de modo que cuando una norma se refiere a lo fiscal se está refiriendo a un contenido que abarca bastante más que lo meramente tributario (establecimiento, regulación y gestión de tributos).

En cualquier caso, de los artículos 34 y 36 del Decreto de 28 de noviembre de 1974 parece deducirse que «especialidades del régimen fiscal» han de ser «especialidades del régimen tributario». Por esta razón indico en el texto que, aparte del insuficiente desarrollo reglamentario, la «paridad fiscal» se convierte en realidad en «uniformidad tributaria».

tracto como en el concreto. Y, en segundo lugar, es palpable la timidez de la norma, que sólo por vía subsidiaria confiere a la Corporación metropolitana la asunción de impuestos municipales (comprendidos en este concepto, además, los recargos y los tributos con fines no fiscales).

De todo ello descende que en la normativa, más elaborada, de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona, solamente aparecen en primera línea, como «exacciones propias» —o, más técnicamente, como tributos propios—, las tasas y las contribuciones especiales. Y se trasluce, además, que en los casos de asunción, «de acuerdo con las leyes», o sea, por las vías de cesión o delegación o por la vía subsidiaria indicada, dicha normativa se pronuncia con muy poca querencia hacia la mayor amplitud efectiva de la esfera tributaria propia de las Entidades municipales metropolitanas.

E) *Ingresos procedentes de operaciones de crédito*

A mi juicio, el recurso al crédito habría de constituir una de las principales fuentes a explotar por las formas asociativas locales: el principio de la suficiencia se manifestaría, ante la realidad de los medios escasos, en la transformación de éstos, desde su utilización directa para satisfacer gasto de inversión real (autofinanciación), al empleo en forma de pago de anualidades de intereses y amortización (85). De otro lado, es evidente que un fuerte desarrollo del crédito local no está reñido con una escrupulosa y recitilínea administración, antes al contrario (86). La doctrina municipalista ha dejado constancia de su criterio favorable en este tema (87).

La Ley de Bases del Estatuto del Régimen local no se refiere explícitamente a las formas asociativas locales al aludir al crédito local. Sin embargo, es claro que por razón de las obras de inversión que, en muchos casos, justificarán la existencia de aqué-

(85) Vid. Alberto DE ROVIRA MOLA y Javier MERINO MARTÍNEZ: *Un ejercicio de programación financiera municipal*. Pendiente de publicación.

(86) Vid. José CALVO SOTELÓ: *Mis servicios al Estado*, 2.ª ed. Cincuentenario del Estatuto Municipal. Prólogo de Juan DÍAZ-AMBRONA BARDAJÍ. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 39 y nota (1).

(87) Vid. referencias de las notas (34) y (79).

llas, la apelación al crédito se hará indispensable, bien para cubrir la totalidad del gasto o sólo una parte de él, en concurrencia con la aplicación de contribuciones especiales.

Con carácter general, la base 34-1 (ya citada con anterioridad) previene que «el Estado favorecerá el acceso de las Corporaciones locales al crédito oficial y privado, Cajas de Ahorro, Banca privada, Sociedades cooperativas de crédito y demás Entidades de crédito privado, y el Gobierno regulará y fomentará cuantas técnicas o medios permitan facilitarles los recursos financieros precisos para atender sus necesidades, simplificando el procedimiento y desconcentrando el otorgamiento de las autorizaciones precisas, especialmente cuando se trate de inversiones o gastos urgentes. Las formas de posible apelación al crédito público o privado serán establecidas por la Ley articulada».

Como en toda esta materia, tiene interés la alusión a la normativa de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona, que incluye una importante novedad en relación a los precedentes registrados (88). Si está claro que es de la competencia propia del Consejo metropolitano el «autorizar operaciones de crédito» (art. 4.º catorce del Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto), y que entre los demás ingresos que corresponda percibir a la Entidad de acuerdo con las leyes están los procedentes de dicha fuente (argumento artículo 11-quinto del mismo Decreto-ley), importa destacar la norma del artículo 37 del Decreto de 28 de noviembre de 1974:

«1. La Corporación podrá acudir al crédito local en los mismos casos y formas autorizados por la legislación vigente para las Corporaciones locales (89).

2. La Deuda emitida por la Corporación gozará, siempre que lo autorice el Ministerio de Hacienda, de los mismos beneficios que la Deuda pública del Estado, a los efectos de constitución de fianzas, reservas obligatorias e inversiones de Entidades de Previsión, Seguros y Ahorro (90).

3. La suma de las partidas del Presupuesto ordinario de gastos (91) de la Corporación destinadas al servicio de inte-

(88) *Vid.* artículo 32, f), del Decreto de 1 de marzo de 1946 (Bilbao) y artículo 37, f), del Decreto de 14 de octubre de 1949 (Valencia).

(89) *Vid.* arts. 773-783 de la Ley de Régimen local de 24 de junio de 1955 y 284-289 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952.

(90) El antecedente inmediato de esta norma es el artículo 84 del Texto articulado de la Ley de Régimen especial para el Municipio de Barcelona.

(91) Téngase en cuenta, para un futuro próximo, la prevención de la base 36-1 de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local sobre el *Presupuesto único*.

reses y amortización de la Deuda y préstamos, podrá alcanzar hasta el 40 por 100 del importe de dicho Presupuesto, calculado con inclusión de dichas partidas (92)».

El tope del 40 por 100 supone el reconocimiento de algunas experiencias que registra el Derecho financiero comparado al facilitar a las Corporaciones de ámbito metropolitano un límite más amplio para el endeudamiento, en atención al mayor peso que suelen tener los gastos de capital sobre los de funcionamiento. No obstante, una norma similar podría aplicarse también en otras formas asociativas locales, como son las Entidades municipales de ámbito comarcal y los Consorcios (93).

F) *Subvenciones y otros ingresos de Derecho público*

Los cuatro principios de la insuficiencia, solidaridad, economía y comodidad postulan al unísono la prioridad que, en orden a la Hacienda de las formas asociativas locales, deberían tener los *ingresos fiscales transferidos*, que, de cualquier forma que se denominen (aportaciones, ayudas, etc.), jurídicamente tienen la naturaleza de *subvención* (94), bien sea procedente de las Entidades integradas, bien del Estado o de otras procedencias, o de *participación* en impuestos de otros órdenes tributarios.

En el Proyecto de Ley de Bases de Régimen local, de 17 de diciembre de 1971, la base 91-4 decía que «las aportaciones financieras de otro tipo que, de conformidad con lo que prevenga el texto articulado y los respectivos Estatutos, puedan exigirse a los Municipios integrados o interesados, tendrán carácter subsidiario respecto a los ingresos del párrafo anterior» (95).

(92) *Vid.* artículos 184 del Reglamento de Haciendas locales de 4 de agosto de 1952 y 56 del Reglamento de Hacienda municipal de Barcelona de 9 de noviembre de 1961.

(93) *Vid.* Santiago UDINA MARTORELL: «Antecedentes y perspectivas», págs. 251-252, en *El Crédito local en España*. Introducción y selección por Santiago UDINA MARTORELL. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1972, y también pág. 12.

(94) *Vid.*, por todos, Julio NIEVES BORREGO: «Estudio sistemático y consideración jurídico-administrativa de la subvención», en *Revista de Administración Pública*, 1963, núm. 42, págs. 17-120, y en *IX Semana de Estudios de Derecho Financiero*. Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1964, págs. 231-279. Con referencia a la esfera local, mi citada obra *Los Fondos fiscales*...

(95) Recuérdese que dicho párrafo anterior (base 91-3) aludía a las tasas y contribuciones especiales y a los impuestos que el Gobierno podía asignar directamente a la forma asociativa local.

Comentando este precepto, MAHÍLLO hacía notar dos cosas: 1.^a, el reconocimiento de que la Hacienda de los entes asociativos podía nutrirse de *aportaciones* de los Municipios integrados o interesados, respondiendo a la idea de «comunidad», y 2.^a, el carácter de recursos subsidiarios de tales aportaciones, para reforzar la propia sustantividad de las Asociaciones intermunicipales y aplicar el principio de la *autofinanciación* de sus obras y servicios por caminos directos, y no preferentemente a través de las simples aportaciones (96).

A mi juicio, la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local no sigue ese criterio de la subsidiaridad. Fundamento mi opinión en las dos siguientes consideraciones:

a) Aunque la Ley de Bases no se refiere explícitamente a esta cuestión, debe observarse que la base 9.^a (Entidades municipales metropolitanas) alude a los «ingresos que se asignarán a la Entidad», expresión vaga que, en cualquier caso, piensa más en ingresos fiscales transferidos que en recursos tributarios propios; y que la base 13 (Mancomunidades y Agrupaciones municipales), cita los casos de «obras y servicios delegados por el Estado o subvencionados por éste», en los cuales, no subsidiariamente, sino casi exclusivamente, los ingresos de dichas formas asociativas locales serían subvenciones del Estado.

b) Con carácter general, «la Administración del Estado colaborará en la ejecución de obras y en la prestación de servicios de las Entidades locales mediante la *ayuda financiera* y asistencia técnica precisas, el establecimiento de convenios de colaboración y la constitución, con las Entidades locales interesadas, de entes instrumentales de carácter público o privado» (base 47-1). Precepto que está en la línea de potenciar en las Haciendas locales las técnicas de la subvención y de la fiscalidad compartida, incluso para las Entidades locales fundamentales, sin perjuicio, sobre todo, para los Municipios, de conservar un reducto impositivo propio.

La referencia a la normativa de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona es también interesante en este lugar. En primer lugar debe citarse otra vez el artículo 11 del Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, que menciona, entre los ingresos de que ha de estar dotada la Entidad, «las subvenciones y auxilios concedidos por el

(96) Vid. MAHÍLLO: trab. cit., pág. 1118.

Estado, la Diputación y los Municipios y los donativos de otras Entidades o de particulares» y «la aportación de los Ayuntamientos integrados en la Entidad municipal metropolitana en la forma establecida por este Decreto-ley».

Respecto a las *subvenciones* del Estado y de las Entidades locales y a las *donaciones* de cualquier procedencia, la normativa únicamente se refiere, haciéndolas preceptivas u obligatorias, a las subvenciones del Estado y de la Diputación provincial de Barcelona. En efecto, el artículo 32 del Decreto de 28 de noviembre de 1974 establece:

«1. De acuerdo con el Decreto-ley 5/1974, el Estado concederá anualmente una subvención a la Corporación en la cuantía necesaria para la debida atención de sus servicios, que figurará en la partida correspondiente del Presupuesto de gastos del Ministerio de la Gobernación (97).

2. La Diputación provincial de Barcelona subvencionará anualmente con el 3 por 100 del importe de su Presupuesto ordinario los gastos de sostenimiento de la Corporación. Tal subvención se calculará en la forma que establece el artículo siguiente. Para su determinación podrán computarse las cantidades invertidas en el ejercicio anterior por la Diputación en el ámbito territorial de la Corporación».

Como puede observarse, el artículo 32-1 del Decreto de 28 de noviembre de 1974 no concreta nada, pero, evidentemente, no podía ser de otro modo, ya que el legislador ordinario no puede comprometerse sobre las dotaciones que las Cortes consignarán en el Presupuesto del Estado (98). En cualquier caso, el precepto constituye un útil recordatorio; y para mantener en permanente vigor a la Hacienda de la Entidad municipal metropolitana, prevé ligar la cuantía de la subvención, con la suficiente flexibilidad, a las reales necesidades de la Corporación metropolitana, puestas de manifiesto mediante una adecuada programación financiera. La prevención parece laudable, porque competirá a los responsables de la Corporación avivar su inquietud y su diligencia para demostrar la nece-

(97) La disposición tercera del Decreto de 28 de noviembre de 1974 dice que «hasta tanto se fije la subvención estatal que resulte precisa para el debido funcionamiento de los servicios de la Corporación, ésta percibirá, como mínimo, el 80 por 100 de la que tenía asignada hasta ahora la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios».

(98) *Vid.* también artículo 10-1, c), de la Ley de 2 de diciembre de 1963, número 121/63, y artículo 35, c), del Reglamento de 28 de septiembre de 1964 (Decreto 3.088/64) sobre el área metropolitana de Madrid.

sidad de la subvención. El apartado segundo de dicha norma da entrada, en la financiación de la Entidad, a una modesta aportación de la Diputación provincial y que se considera congruente con las responsabilidades que el Decreto-ley 5/1974 atribuye a dicha Corporación. Sin embargo, el inciso final puede determinar que en la práctica la subvención quede inoperante.

Con respecto a las llamadas aportaciones de los Municipios integrados, o sea, las *subvenciones municipales obligatorias*, el artículo 12 del Decreto-ley 5/1974 previene que «para cubrir, en la parte procedente, los presupuestos de la Entidad municipal metropolitana, los Ayuntamientos comprendidos en la misma contribuirán anualmente mediante una aportación calculada sobre el importe de sus presupuestos ordinarios (99), que fijará el Ministerio de la Gobernación y cuyos límites máximo y mínimo y forma de determinarla se establecerán por Decreto a propuesta del mismo Ministerio». En desarrollo de esta norma, el artículo 33 del Decreto de 28 de noviembre de 1974 establece:

«1. La aportación de los Ayuntamientos para subvenir a los gastos de la Corporación se fijará anualmente por el Ministerio de la Gobernación en cuantía no inferior al 3 por 100 ni superior al 10 de sus Presupuestos ordinarios. Para calcular dicho porcentaje se deducirá previamente el importe de las cargas financieras y la aportación a otros Presupuestos especiales (100).

2. La aportación municipal a que este artículo se refiere será independientemente del rendimiento de exacciones legalmente autorizadas en razón de obras o servicios realizados por la Corporación y que en todo o en parte puedan cederle los Municipios afectados por dicha causa».

La Orden de 9 de abril de 1975 estableció en el citado mínimo del 3 por 100 las aportaciones municipales a la Corporación metropolitana de Barcelona para el ejercicio de 1975 (101).

(99) *Vid.* nota (91).

(100) *Vid.* nota (92).

(101) Las normas de los artículos 12 del Decreto-ley 5/1974 y 33 del Decreto 3.276/1974 traen directamente causa del artículo 56-3, c), del Reglamento de Organización y Administración municipal de Barcelona, en desarrollo del cual la Orden del Ministerio de la Gobernación de 5 de mayo de 1967 cifró la aportación de cada Ayuntamiento de la comarca de Barcelona en el 1,5 por 100 del importe (nominal, con ciertas reducciones) de los respectivos Presupuestos ordinarios del año anterior.

Vid. también artículo 30 del Decreto de 1 de mayo de 1946 (Bilbao) y artículo 35 del Decreto de 14 de octubre de 1949 (Valencia).

Pienso que merece plácemes la introducción de la novedad, respecto a las subvenciones municipales, de los límites máximo y mínimo, ya que la experiencia del funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros Municipios, que ha revelado insuficientes las aportaciones municipales, aconsejaba elevar la cuantía de las mismas, si bien las minoraciones previstas reducirán en la realidad el monto aparente de las participaciones. Pero, por otra parte, entiendo que el desarrollo reglamentario no es todo lo justo que cabría pensar (102), pues el porcentaje podría haberse establecido en función de la población del respectivo Municipio utilizando, por ejemplo, los tramos señalados para la distribución de las cuotas ordinarias del Fondo Nacional de Haciendas Municipales, las cuales nutren en un tanto por ciento muy apreciable los estados de ingresos de los presupuestos municipales ordinarios.

En todo caso, es presumible la importancia cuantitativa que han de alcanzar las subvenciones en general y, específicamente, las aportaciones preceptivas de los Municipios integrados. Baste indicar, a este respecto, que el Presupuesto ordinario de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona del ejercicio de 1975 (pendiente de aprobación por el Ministerio de Hacienda cuando escribo estas líneas) se nutre, sobre un total de 700 millones de pesetas, con 648,4 millones en concepto de «subvenciones y participaciones en ingresos» (92,62 por 100), y, más concretamente, con 335,1 millones en concepto de «aportaciones» de los Municipios integrados (47,87 por 100).

No contempla la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local —y tampoco la normativa de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona— la posibilidad de que entre los ingresos de Derecho público de las formas asociativas locales se incluyan *participaciones* en impuestos estatales. No obstante, esa posibilidad existe; más aún, es una realidad normativa existente en la Ley 48/1966, de 23 de julio, sobre modificación parcial del Régimen local, para las Agrupaciones que se constituyen con arreglo a la misma. Según los artículos 15 al 17 de dicha Ley, los Municipios que se acojan al «régimen de subvenciones por agrupaciones» o que se fusionen o incorporen en determinadas condiciones, tienen derecho a percibir,

(102) Vid. mi artículo «Hacienda metropolitana: en torno a un 3 por 100», en *Diario de Barcelona*, de 2 de mayo de 1975.

con cargo al Fondo Nacional de Haciendas Municipales, además de la cuota ordinaria, una cuota de agrupación y una cuota adicional por habitante (103).

G) *Imposición y ordenación de tributos*

Ninguna norma específica de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local se refiere a la imposición y ordenación de tributos por parte de los órganos competentes de una forma asociativa local. Solamente en concordancia con las conclusiones doctrinales respecto a la potestad tributaria en los planos abstracto y concreto, la base 38 alude, con carácter general, a la «potestad de Ordenanza» y a la «facultad de acordar la imposición y exigir tributos de acuerdo con las leyes». El desarrollo de estas previsiones figura, en realidad, en la anterior base 37, de la cual resulta:

a) Compete a las Entidades locales la adopción de acuerdos sobre imposición de tributos y la aprobación de las correspondientes Ordenanzas reguladoras.

b) Las Ordenanzas tributarias, inicialmente aprobadas, deberán ser sometidas a informe del Servicio de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones Locales (que habrá de ser emitido en el plazo de treinta días), así como a información pública a los efectos de posibles reclamaciones, las cuales serán resueltas por la propia Entidad, al mismo tiempo que acuerde la aprobación definitiva.

c) Las Ordenanzas tributarias, una vez aprobadas, serán objeto de publicación (104).

(103) Para un tratamiento más extenso y profundo de esta cuestión, me remito a mi citada obra *Los Fondos fiscales...*

(104) El mandato legal que «las Ordenanzas fiscales, una vez aprobadas, serán objeto de publicación» constituye otra muestra de la vaguedad advertida en muchos de los pasajes de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local. Sobre esta cuestión, la doctrina inclina hacia la publicación; no la mera exposición al público. *Vid.*, al respecto, José María BOQUERA OLIVER: «La publicación de las Ordenanzas locales», en *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL*, 1970, núm. 166, pág. 235; Rafael CALVO ORTEGA: «La publicación de las Ordenanzas de exacciones de las Entidades locales», en *Crónica Tributaria*, 1972, núm. 5, págs. 11-17; Cirilo MARTÍN-RE-TORTILLO: «Las Ordenanzas fiscales locales», en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1959, núm. 206, pág. 778, y Alberto de ROVIRA MOLA: *La Hacienda municipal y sus problemas*. Prólogo de José Luis SUREDA. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1972, pág. 185, y *Acomodación de la Ley General Tributaria a las Haciendas locales*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1972, pág. 46.

d) Los recursos en vía administrativa contra los acuerdos sobre imposición y Ordenanzas serán resueltos por los órganos del Ministerio de Hacienda, previo informe de los órganos competentes del Ministerio de la Gobernación.

Interesa, ante todo, dilucidar qué órganos de la forma asociativa local tendrán atribución para acordar la imposición y ordenación de tributos. Si con arreglo a la legislación vigente y criterios perfectamente aceptables, son los máximos órganos corporativos del Ayuntamiento y de la Diputación provincial a los que corresponden dichas facultades en la legislación en vigor, parece indudable que en los casos de Entidades interadministrativas con más de un órgano de gobierno y administración, el titular de la atribución sería el de mayor rango. Así, para las Entidades municipales metropolitanas, el Consejo metropolitano (base 9.^a). En los demás supuestos de un solo órgano, no hay problema: para las Entidades municipales de ámbito comarcal, la Comisión de Gobierno (base 10.^a); para las Agrupaciones forzosas de Municipios limítrofes menores de 5.000 habitantes, la Comisión de la Agrupación (base 11-4); para las Mancomunidades voluntarias y las Agrupaciones forzosas de Municipios (base 13), para las Mancomunidades provinciales (base 20), y para los Consorcios (base 39), el órgano rector que determine el acuerdo del Gobierno y conste en los Estatutos.

Sobre este tema, el artículo 36 del Decreto de 28 de noviembre de 1974, relativo a la Entidad municipal metropolitana de Barcelona, establece:

«1. La aprobación de las Ordenanzas fiscales y de los presupuestos de la Corporación, así como las demás facultades de fiscalización en materia económica atribuida a los Delegados de Hacienda, serán ejercidas, en el caso de la Corporación (105), por la Dirección General del Tesoro y Presupuestos, previo informe de la de Administración Local.

2. Los acuerdos que el Consejo Metropolitano adopte sobre imposición y ordenación de exacciones y sobre presupuestos se comunicarán, antes de ser expuestos al público, con certificación de los expedientes respectivos, a los Ayuntamientos comprendidos en la Corporación, para que, en un plazo común de quince días, formulen las oportunas alegaciones. Informadas por la Comisión administrativa, resolverá el Consejo Metropolitano.

3. En lo demás serán aplicables a la Corporación, con carácter supletorio, las normas del Reglamento de Hacienda municipal de Barcelona, aprobado por Decreto 2.036/1961, de 9 de noviembre, especialmente en sus títulos segundo y tercero, así como sus disposiciones complementarias».

Aparte de las reglas de los apartados 1 y 3, cuya conexión con el régimen especial del Municipio de Barcelona sería obvio resaltar, tiene un superlativo interés la del apartado 2, que pretende una coherencia normativa cuya necesidad se trasluce del contexto del Decreto-ley 5/1974 y que se manifiesta en la unificación del tratamiento de acuerdos relativos a imposición y ordenación de tributos y a presupuestos. Pienso que una norma similar podría incorporarse al Texto articulado de la Ley de Bases.

No quiero terminar este tema de la imposición y ordenación de tributos, y con especial referencia a la Entidad municipal metropolitana de Barcelona, sin poner de relieve un vacío normativo, no ya legal, sino también reglamentario, observado en las disposiciones reguladoras de aquélla. Efectivamente, en el asunto de la *uniformidad tributaria* —tan esencial en el ámbito territorial de una forma asociativa local—, dicha legislación es de una parquedad que se me antoja asombrosa, pese a la previsión —que no se ha hecho efectiva, que yo sepa— de medidas complementarias, contenida en el artículo 13-3 y en la disposición final sexta del Decreto-ley 5/1974, y en la disposición final segunda del Decreto 3276/1974. Aunque el artículo 13-2 del Decreto-ley citado establece que la aplicación de las especialidades del régimen fiscal del Municipio de Barcelona a los demás comprendidos en la Entidad municipal metropolitana tendrá lugar, *con carácter automático*, una vez que se constituya la Corporación municipal metropolitana de Barcelona, parece que dicho automatismo hubiera debido respetar el sistema establecido respecto a la imposición y ordenación de tributos; de donde el carácter automático debería entenderse en realidad como «posibilidad de aplicación automática», que se haría efectiva a través del cumplimiento de las normas establecidas. Este criterio lo estimo correcto aun en el caso, muy dudoso, de considerarse que «automático» equivaliera a imperativo u obligatorio, pues más bien parece, a mi juicio, expresar la innecesidad de la inicial aprobación superior que venía ordenada en el artículo 59-1, d), del texto articulado de la Ley de Régimen especial para el Municipio de Barcelona.

En consecuencia, si el carácter automático de la aplicación había de significar una *aprobación legal* (o sea, de acuerdo con la Ley), que no necesitaba ser ratificada, podría concluirse que el proceso debería haberse desarrollado así:

a) En cuanto a las *especialidades tributarias* propiamente dichas, los Ayuntamientos de los 27 Municipios deberían acordar el establecimiento o imposición de los tributos especiales previstos en la Ley Especial de Barcelona, o el cambio de naturaleza tributaria respecto de otros de régimen común, y, simultáneamente, los habrían de regular en las correspondientes Ordenanzas fiscales que seguirían, para su aprobación, las normas señaladas en la Ley de Régimen local y en el Reglamento de Haciendas locales.

b) En cuanto a las demás especialidades tributarias, es decir, las concernientes a *detalles normativos* de tributos de régimen común, los Ayuntamientos, en mérito al carácter automático de la aplicación, solamente deberían acordar la introducción en las respectivas Ordenanzas de las modificaciones oportunas, con prosecución de la tramitación indicada.

Por otra parte, debe notarse que el artículo 13-1 del Decretoley 5/1974 plantea la duda de si la aplicación de las especialidades fiscales tendría o no que ser *normativamente uniforme* para todos los 27 Municipios respecto a la actuación realizada y la que en el futuro efectuare el Municipio de Barcelona. Esta cuestión, a mi juicio, podría solucionarse a base de exigir en principio la uniformidad normativa en las Ordenanzas tributarias, salvo en lo relativo a los tipos de gravamen, respetando, por tanto, como en otro lugar de este trabajo se ha propugnado, las facultades autonómicas de las Corporaciones municipales en orden a la fijación de aquéllos, en concordancia con el carácter de máximos que les atribuye el artículo 2.º-3 del Reglamento de Hacienda Municipal de Barcelona. Este criterio se apoya, además, como también ya he podido observar, en el hecho incuestionable de la desigualdad en los niveles de renta existente entre los distintos Municipios que forman la Entidad municipal metropolitana, de modo que para alcanzar, dentro de lo posible, una presión tributaria análoga en toda la zona, sería preciso diversificar los tipos de gravamen.

La circunstancia que se acaba de exponer induce también a sugerir la creación de un nuevo trámite (con previsión de silencio administrativo positivo) en el procedimiento de aprobación de Orde-

nanzas tributarias (ampliable asimismo al de los Presupuestos, por existencia de una motivación análoga), y ceñido a un preceptivo informe (naturalmente, no vinculante) del Consejo metropolitano, a los fines de coherencia y coordinación de las actuaciones municipales de carácter tributario y presupuestario.

Creo que las anteriores observaciones podrían ser tenidas en cuenta si el texto articulado de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local regulara la *uniformidad tributaria* en el ámbito territorial de las formas asociativas locales.

H) *Gestión tributaria*

La Ley de Bases del Estatuto del Régimen local dedica a este tema las siguientes normas:

a) En el ejercicio de sus competencias, las Entidades locales —y, por tanto, las Entidades interadministrativas— gozarán, entre otras potestades y privilegios de la Administración pública en general, de la *facultad de exigir tributos, de acuerdo con las leyes, y de utilizar el procedimiento de apremio* (base 38-1, e), y disfrutará asimismo de los privilegios de prelación, preferencia y demás reconocidos a la Hacienda pública en materia de cobro de créditos a su favor (base 38-1, f), y 2).

b) Las Entidades locales *ajustarán su actividad tributaria al principio de legalidad* (106). La Ley General Tributaria tendrá carácter supletorio, en dichas materias, del Estatuto del Régimen local (base 21-8).

c) Las Mancomunidades, Agrupaciones y Consorcios —y, en general, las demás Entidades interadministrativas— estarán facultadas para aplicar tasas y contribuciones especiales en las mismas condiciones señaladas para los Municipios. Si ejercitaren dicha facultad, no podrán aplicar los citados tributos las Entidades locales integradas en aquéllas, por razón de las mismas actividades u obras (base 21-5).

(106) Entiendo que este mandato de la Ley —al menos tal como está expresado— demuestra alguna exageración. En efecto, no toda la actividad tributaria ha de estar cubierta por el principio de legalidad, sino sólo aquella que la doctrina conoce como Derecho tributario material. El «Derecho de las funciones tributarias» se nutre fundamentalmente de disposiciones administrativas (*Vid. Matías CORTÉS DOMÍNGUEZ: ob. cit., págs. 149-152*).

Como puede observarse, ninguna especialidad prevista para las formas asociativas locales, las cuales, por consiguiente, en materia de gestión tributaria, cuando la desarrollen, se acomodarán a la normativa general que contenga el Texto articulado de la Ley de Bases y sus Reglamentos.

Por otra parte, ya sabemos que en el marco de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona existen algunos preceptos singulares. Como ya han sido analizados anteriormente, en este lugar corresponde tan sólo reproducir su cita:

a) Aplicabilidad de las contribuciones especiales en la forma establecida por el artículo 608 de la Ley de Régimen local (artículo 31-2 del Decreto 3.276/1974).

b) Posible transferencia a la Corporación metropolitana de la gestión y recaudación de tributos correspondientes a los Municipios integrados si incumplen las normas concernientes a la uniformidad tributaria (art. 34 del mismo Decreto).

c) Posibilidad de que la gestión de los tributos propios de la Corporación metropolitana o cedidos por los Municipios integrados sea asumida directamente por aquélla o delegada en los Ayuntamientos en cuyo término se produzcan los hechos imponibles (artículo 35 de dicho Decreto).

Solamente cabe añadir que el artículo 7.º-2, g), del Decreto de 28 de noviembre de 1974, confiere a la *Comisión administrativa* de la Corporación metropolitana la «aprobación de conciertos fiscales y económicos, reconocimiento de exenciones, reducciones o bonificaciones tributarias y concesiones de fraccionamientos, aplazamientos o suspensiones de pago, con arreglo a la legislación común, salvo que se tratase de la aplicación particular de preceptos o acuerdos generales (107).

(107) Estimo que el «reconocimiento de exenciones, reducciones o bonificaciones tributarias» debería ser atribución del Consejo Metropolitano, precisamente por un necesario ajuste —aquí sí, en sus propios términos— al «principio de legalidad».

3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL GASTO

A) *Planteamiento*

En el marco del Derecho financiero, las instituciones ajenas al Derecho tributario, como son los ingresos patrimoniales y crediticios de las Entidades públicas, los Presupuestos y, como corolario de éstos, la gestión de los gastos, han sido objeto de poca atención por la doctrina, pese a constituir un complemento ineludible para obtener una imagen completa del ordenamiento jurídico de la Hacienda pública (108). Esta aseveración, válida en tesis general, se reafirma en el ámbito del Derecho financiero local (109).

No se trata aquí, por supuesto, de realizar ese estudio con la curiosidad intelectual que merecería. Por bastantes razones y, entre ellas, la del encuadramiento sistemático del tema dentro del presente trabajo, he de limitarme a incluir una breve referencia sobre la aplicabilidad a las Entidades interadministrativas de las normas disciplinadoras del gasto. La actividad financiera que llevan a cabo las formas asociativas locales impone, por definición, y también legalmente, por exigencias de lo dispuesto en la base 21-8 de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local, un ajuste al ordenamiento jurídico en un doble sentido. En primer lugar, a través de una normativa estable, con vocación de permanencia, que regula las atribuciones de cada órgano, las funciones que está llamado a desempeñar, y en segundo lugar, a través de normas jurídicas que fijan, para un período de tiempo determinado, la cantidad de dinero que cada órgano puede gastar en la realización de esas tareas (110). En el primer sentido, y en lo que interesa en este lugar, convendría determinar qué órgano de la Entidad interadministrativa ha de tener atribuida la gestión del gasto. En el segundo sentido, la referencia corresponde propiamente al campo del Derecho presupuestario local.

Con carácter previo, es preciso hacer notar que el ordenamiento local no se ha planteado —ni antes ni ahora con la nueva Ley de

(108) SEMINARIO DE DERECHO FINANCIERO: *Notas de Derecho financiero*, cit., tomo I, vol. 2.º, págs. 69-70.

(109) Vid. Antonio SAURA PACHECO: *ob. cit.*, págs. 63-78, y «Consideraciones sobre el control interno de la gestión económica local», en *Certamen*, 1963, págs. 507-519, y en *Boletín del Colegio Nacional de Secretarios, Interventores y Depositarios de Administración Local*, 1964, págs. 167-186.

(110) Cfr. FERREIRO: *ob. cit.*, pág. 136.

Bases— la cuestión de la conveniencia o de la necesidad de reglas particulares, en este orden del gasto, para las formas asociativas locales. Se ha aceptado, sin discutirla, la aplicación de las normas concernientes a los Municipios y a las Provincias. Y un apoyo a este criterio existe, sin duda, en los preceptos aducidos con anterioridad. En el régimen financiero local inaugurado por la Ley de Bases, dicha aceptación sigue vigente, a mi juicio, desde el momento en que las formas asociativas locales son —o, al menos, tienen la consideración de— Entidades locales.

B) Ordenación de gastos y pagos

En congruencia con lo que se acaba de exponer, no es extraño que ninguna base de la nueva Ley aluda a la cuestión que el epígrafe identifica, y, de otro lado, tampoco es presumible que el Texto articulado haya de destinar preceptos específicos para resolverla, ya que, como se ha advertido páginas atrás respecto a las normas tributarias, la sujeción a la legalidad no habría de comportar necesariamente, tampoco en este caso, la regulación en ley formal, sino que, por tratarse de materia perteneciente al Derecho financiero formal, bastarían, si conviniere, disposiciones reglamentarias.

Efectivamente, en el dato real más completo con que se cuenta en nuestro ordenamiento jurídico en punto a formas asociativas locales, esto es, la Entidad municipal metropolitana de Barcelona, ha sido el Decreto 3.276/1974, de 28 de noviembre —es decir, un texto reglamentario—, el que ha reflejado la preocupación normativa hacia el tema. El artículo 7.º-1, f), confiere a la *Comisión administrativa* de la Corporación metropolitana el «desarrollo económico de los Presupuestos aprobados, salvo las facultades de ordenación de pagos», y el artículo 12-1 atribuye al *Gerente* de la Corporación, bajo la inmediata dependencia del Presidente, «desarrollar la gestión económica y ordenar los pagos» (111). Podría deducirse de las citadas normas que a la Comisión administrativa se le atribuye la *ordenación de gastos* y al Gerente la *ordenación de pagos*. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no es lo mismo «desarrollo económico de los Presupuestos» o «desarrollo de

(111) También un texto reglamentario, el Decreto de 28 de septiembre de 1964, sobre el área metropolitana de Madrid, establece que «será ordenador de pagos el Delegado del Gobierno».

la gestión económica» y «ordenación del gasto», y, de otro lado, algunos detalles normativos de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona llevan a la conclusión de que en determinados asuntos es potestad del Consejo Metropolitano la ordenación del gasto (112).

Aunque el ejemplo anterior podría servir de modelo para las Entidades municipales metropolitanas que se constituyeran con arreglo a la base 9.ª de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local, es evidente que sería excesivamente «ancho» para las demás formas asociativas locales. En relación a ellas estimo que las facultades de ordenar gastos y de ordenar pagos deberían determinarse en el Decreto del Gobierno y constar en los correspondientes Estatutos, y por similitud con las normas generales relativas a los Municipios y Provincias, atribuirse, respectivamente, al órgano colegiado y al unipersonal (Presidencia) de la Entidad interadministrativa.

4. RÉGIMEN PRESUPUESTARIO

A) *Planteamiento*

Las facultades de las Entidades locales en materia presupuestaria son manifestación de la potestad financiera o poder financiero derivado de que están dotadas. Las competencias que aquéllas poseen para la confección de sus propios Presupuestos reflejan el ámbito de esa potestad. El Presupuesto no es así sólo el definidor de la actividad financiera en su contenido, sino también en sus límites. Las normas que lo regulan marcan el campo del poder de decisión de las Entidades locales en cuanto sujetos de actividad financiera (113).

Ahora bien, mientras la doctrina se ha ocupado, con indudable acierto, del régimen presupuestario de las Entidades locales territoriales (114), no ha parado apenas atención en el de las Entidades

(112) *Vid.* artículo 4.º-10, del Decreto-ley 5/1974 y artículo 5.º-2, g), del Decreto 3.276/1974.

(113) SEMINARIO DE DERECHO FINANCIERO: *Notas de Derecho financiero*, cit., tomo I, vol. 3.º, pág. 1482.

(114) *Vid.*, como muestras de trabajo más elaborados, Antonio SAURA PACHECO: *Teoría y práctica de los Presupuestos municipales*. Madrid, 1958; Carlos PALAO TABOADA: «Los Presupuestos de los entes locales», en *Hacienda Pública Española*, 1971, número 11, págs. 329-367, y SEMINARIO DE DERECHO FINANCIERO: *Notas de Derecho financiero*, cit., tomo I, vol. 3.º págs. 1481-1502.

locales no territoriales (115), tal vez por considerar que a ellas sería aplicable la normativa común. Este criterio sería plausible, pero conduciría a resultados insuficientes. Porque si bien esa aplicabilidad no presenta ningún obstáculo, puede sugerir la necesidad o, al menos, la conveniencia de *algunas reglas singulares*. Como pronto se verá, la realidad del ordenamiento permite presentar esta apreciación.

B) *Unidad presupuestaria y contable*

El encabezamiento de este subapartado con la locución «unidad presupuestaria y contable» puede provocar la errónea impresión de que todas las formas asociativas locales se ajustan, o deberían ajustarse, a ese principio. Evidentemente no es así. Solamente en un caso, el de las Agrupaciones forzosas de Municipios limítrofes menores de 5.000 habitantes, la base 11-3 de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local previene que se regirán por el principio de unidad presupuestaria y contable. Como es sabido, el *principio de unidad presupuestaria* en sentido amplio abarca tres aspectos diferentes: por una parte, el Presupuesto debe ser único (principio de unidad en sentido estricto); por otra parte, en el Presupuesto deben figurar todos los ingresos y gastos de la Entidad que lo formula (principio de universalidad), y, finalmente, todos los ingresos deben confluir en una única caja (principio de unidad de caja) y deben ser destinados, indistintamente, a subvenir a los gastos (116). Sin embargo, a mi juicio, ninguno de los tres aspectos que la doctrina detecta sirven para explicar la locución empleada por el legislador: lo que la base 11-3 quiere decir es que, en el caso a que alude, los Municipios integrados dejarán de formar y aprobar su propio Presupuesto, de manera que, como instrumento de su actividad financiera, solamente existirá el Presupuesto de la forma asociativa local. Dicho de otro modo, la Hacienda concerniente a la Entidad interadministrativa y a los Municipios agrupados forzosamente —pese a conservar su personalidad jurídica— se organizará

(115) Así, por ejemplo, FERREIRO: «Administración institucional y Presupuestos», en *Hacienda Pública Española*, 1971, núm. 11, págs. 391-413, ciñe su magnífico estudio a los entes institucionales de la Administración estatal.

(116) SEMINARIO DE DERECHO FINANCIERO: *Notas de Derecho financiero*, cit., tomo I, vol. 3.º, págs. 1486-1487; Jaime GARCÍA AÑOVEROS: *Derecho presupuestario*, Sevilla, 1965, pág. 41, y FERREIRO: *ob. cit.*, pág. 722.

en único nivel, el de la forma asociativa local. La prevención legal me parece lógica, ya que la forzosidad de la asociación intermunicipal supone el mayor grado de cohesión entre los Municipios agrupados; cohesión que se fuerza por un hecho negativo: la carencia de recursos económicos suficientes para la prestación de los servicios públicos considerados como esenciales.

Está claro, por tanto, que en los demás supuestos de Entidad interadministrativa existirá una duplicidad —o nivel dual— de instrumentos presupuestarios: al nivel superior, el Presupuesto de la forma asociativa local, y a nivel inferior, los Presupuestos propios de las Entidades integradas. Duplicidad o nivel dual establecido no para confundir, sino para delimitar dos órdenes de actividad financiera. En el ordenamiento vigente no escasean las normas al respecto. Cabe recordar que en las «disposiciones comunes a las Haciendas municipal y provincial» (título III del libro IV de la Ley de Régimen local y también título III del Reglamento de Haciendas locales) se alude genéricamente a las Corporaciones locales, a las Haciendas locales y a las Entidades locales. Y aunque en varios de los preceptos incluidos en dichos grupos normativos se hace tan sólo referencia explícita y singular a las Provincias y a los Municipios (o a sus órganos corporativos), el artículo 671 de la Ley de Régimen local afirma que «los preceptos de este capítulo (I del título III) son de aplicación a las Entidades locales menores y Mancomunidades, dentro de su competencia y régimen de Hacienda», es decir, materia financiera; y el artículo 675 de la misma Ley, que inicia el capítulo dedicado a la regulación de los Presupuestos, menciona genéricamente a las Corporaciones locales. Por otra parte, aluden a Presupuestos propios de la Entidad interadministrativa los artículos 30 y 31 del Decreto de 1 de marzo de 1946 (Bilbao), 33, 34 y 36 del Decreto de 14 de octubre de 1949 (Valencia) y 35-2 del Decreto de 28 de noviembre de 1964 (Madrid). Con relación a la Entidad municipal metropolitana de Barcelona, el artículo 4.º-15 del Decreto-ley 5/1974 ordena que será competencia del Consejo Metropolitano «aprobar los Presupuestos y sus modificaciones».

Finalmente, ha de señalarse que el principio de unidad (en sentido estricto) ha quedado consagrado, en el régimen presupuestario de las Entidades locales, por la base 36 de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local, cuando establece en su apartado 1 que «las Entidades locales formarán para cada ejercicio económico un

único Presupuesto». No corresponde al ámbito de este trabajo analizar las implicaciones de esta norma, así como las interesantes prevenciones que contiene en su texto restante.

C) *Formación, aprobación y fiscalización de los Presupuestos*

Ninguna norma específica de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen local se refiere a este tema en relación a las Entidades interadministrativas. Solamente la base 36, como se acaba de ver, alude en general a las Entidades locales. Si acaso, cabe mencionar el anuncio, contenido en la base 11 respecto a los Municipios menores de 5.000 habitantes, de que en ellos se aplicarán modelos-tipo de Presupuestos y sistemas abreviados de contabilidad.

De la citada base 36 resultan las siguientes conclusiones:

a) Compete a las Entidades locales la adopción de acuerdos sobre formación de un Presupuesto único para cada ejercicio económico.

b) El proyecto de Presupuesto; aprobado inicialmente, deberá ser sometido a informe del Servicio de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones Locales (que deberá ser emitido en el plazo de treinta días), así como a información pública a efectos de posibles reclamaciones, las cuales serán resueltas por la propia Entidad, al mismo tiempo que acuerde la aprobación definitiva del Presupuesto.

c) Los recursos en vía administrativa contra los acuerdos sobre Presupuestos serán resueltos por los órganos del Ministerio de Hacienda, previo informe de los órganos competentes del Ministerio de la Gobernación.

Como es fácilmente observable, existe en esta materia un marcado paralelismo con el tema de la imposición y ordenación de exacciones (ciertamente, la base 36 regula ambos aspectos conjuntamente). Por consiguiente, al plantearse también aquí la cuestión suscitada por la necesidad de determinar el órgano de la forma asociativa local al que debería atribuirse la facultad de acordar la aprobación de los Presupuestos, vale lo expuesto en páginas anteriores respecto a aquel tema estrictamente tributario, así como el juicio crítico, en el aspecto presupuestario, del artículo 36 del

Decreto de 28 de noviembre de 1974, relativo a la Entidad municipal metropolitana de Barcelona, y, singularmente, el *nuevo trámite* sugerido en el procedimiento de aprobación de los Presupuestos.

Por último ha de recordarse que también será aplicable a las Entidades interadministrativas la regla de la base 37-1: «La aprobación definitiva de las cuentas de los Presupuestos locales corresponderá a las respectivas Entidades. La aprobación definitiva de las mismas se llevará a cabo por los órganos competentes del Ministerio de la Gobernación».



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

II. CRONICAS

