LA NECESARIA REFORMA DE LAS HACIENDAS LOCALES

El tema del papel que deben desempeñar las haciendas territoriales en el moderno Estado de las autonomías, así como sus vías de financiación adecuadas, ha sido analizado desde la Fundación de las Cajas de Ahorros con amplitud y reiteración.

La financiación de las comunidades autónomas ha sido materia de atención preferente durante los últimos años. A ella se han dedicado varios números de *Perspectivas del Sistema Financiero* y bastantes páginas de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, porque se ha considerado de importancia capital para el desarrollo equilibrado del nuevo diseño territorial que deriva de la Constitución. La atribución a las comunidades autónomas de una parte singularmente importante del gasto público exigía preocuparse por la dotación de los recursos necesarios para afrontar las nuevas tareas que les eran encomendadas, y la respuesta han sido las sucesivas reformas de su sistema de financiación, que han culminado en las derivadas del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de julio de 2001.

El siguiente cuadro muestra la evolución seguida en los últimos 25 años por la estructura territorial de la Hacienda pública española apreciada a través del gasto público total:

GASTO PÚBLICO TOTAL

	MILLONES DE PESETAS CORRIENTES		PORCENTAJE DEL TOTAL		PORCENTAJE DEL PIB	
	1975	2000	1975	2000	1975	2000
Administración central	807.201	8.384.690	52,66	19,29	12,81	8,28
Corporaciones locales	121.727	6.158.778	7,94	14,17	1,93	6,08
Seguridad social	603.928	19.097.285	39,40	43,95	9,58	18,85
Comunidades autónomas	—	9.815.443	—	22,59	—	9,69
Total administraciones públicas.....	1.532.856	43.456.197	100,00	100,00	24,32	42,90

Fuente: Contabilidad Nacional de España (INE).

Dos principales conclusiones sugieren las cifras del cuadro:

1ª) El enorme crecimiento experimentado por todos los niveles de la Hacienda, que, en su conjunto, eleva la proporción del gasto público total en el PIB desde el 24,32 en 1975 hasta el 42,90 en 2000.

Un crecimiento que incluso en las corporaciones locales aleja la idea de penuria extrema que tradicionalmente ha presionado sobre los proyectos de reforma de las haciendas locales.

2ª) El gran protagonismo que las comunidades autónomas han tenido en el intenso proceso de descentralización del gasto público español, pasando, en el período considerado, desde su inexistencia formal a significar casi el 23 por 100 del gasto público global. Razones históricas y exigencias políticas están detrás de ese proceso tras la constitucionalización del Estado de las autonomías.

Al comienzo del siglo XXI se ha intensificado la preocupación por sentar nuevos criterios respecto de la financiación de los otros entes territoriales que, junto con las comunidades autónomas, componen el esqueleto del Estado: las corporaciones locales.

TRES CUESTIONES PREVIAS

Definición de funciones

Un análisis ordenado de los retos que plantea la financiación de las corporaciones locales exige el planteamiento de algunas cuestiones previas, que, asimismo, son viejos problemas de la organización territorial de España. La primera de estas cuestiones es la de fijar las funciones que han de desarrollar las corporaciones locales respecto de sus ciudadanos. Y ello porque cuando se habla de corporaciones locales no cabe olvidar que, en ese concepto, se integran tanto las provincias como los municipios y, así como el papel de estos últimos se encuentra mejor definido, el de las provincias, en el nuevo esquema territorial posterior a la Constitución, está, al menos, desvaído, impreciso, en contraste con la pujante actividad de las comunidades autónomas, que en ocasiones han ocupado el tradicional campo de actuación provincial.

En todo caso, parece que este tema de la redefinición de funciones entre los diferentes niveles de Hacienda es fundamental para un adecuado diseño del sistema de ingresos públicos de las corporaciones locales.

El actual debate sobre el «pacto local», al polarizar excesivamente la discusión sobre a costa de quién —si de las autonomías o del Estado— deben incrementar sus funciones las corporaciones locales, están amenazando con olvidar lo auténticamente sustantivo, que es la racionalidad del reparto de las funciones financieras públicas desde la óptica del bienestar de los ciudadanos.

El origen de la moderna Hacienda local, que en España tuvo lugar con el Estatuto Municipal de 1924, inspirado por Flores de Lemus, partía de dos premisas clásicas: la Hacienda local es exclusivamente una Hacienda de servicios y, en consecuencia, debe financiarse, atendiendo al principio del beneficio, con impuestos reales de productos, algunos impuestos específicos de consumo, tasas y contribuciones especiales complementadas con participaciones en los ingresos estatales.

La evolución posterior ha puesto de manifiesto dos limitaciones de este enfoque. La primera es la ampliación de funciones locales aun dentro de una orientación preferente hacia la prestación de servicios. La segunda es la rigidez de un sistema impositivo, el sistema real o de producto, que, como la experiencia ya demostró en la Hacienda estatal, propende hacia la rigidez por la petrificación de sus bases.

En relación con los municipios, raro es el experto que no considera necesario, en segundo lugar, replantear un tema tan vidrioso como es el de su número. Más de 8.000 municipios son demasiados, como muestra la comparación internacional. Municipios de tan pequeño tamaño que éste imposibilita la existencia de una mínima organización prestadora de servicios y no admite otra solución que la de proceder a una equilibrada concentración, como se ha hecho, por ejemplo, en Alemania. No es ésta una tarea fácil, pues entran en juego susceptibilidades locales fuertemente arraigadas; es mucho más fácil conseguir el consenso vecinal para segregarse de un municipio que para aglutinarse con otro. Pero, en todo caso, es éste un tema que no puede dejar de abordarse si se quiere obtener resultados sensatos en cualquier reforma que se plantee.

La tercera cuestión, íntimamente unida con la anterior, es la de determinar si han de impulsarse nuevas entidades territoriales entre la provincia y la comunidad autónoma. ¿Es conveniente propiciar las comarcas, como *tertium genus*, para atribuirles determinadas funcio-

Características

¿Es necesario completar el tejido?

nes o simplemente añadirían un grado más de complejidad sin generar utilidad alguna?

La determinación del elenco de entidades territoriales exige establecer el marco de sus relaciones. La obsesión por la idea de la autonomía, propia de nuestro tiempo, impide frecuentemente dar la necesaria importancia a la idea de coordinación que debe presidir la actuación de la pluralidad de organizaciones que, en definitiva, tiene como fin común la prestación de servicios al ciudadano. Como se ha puesto de manifiesto por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Estado y comunidades autónomas concurren a esta regulación, y eso hace más preciso un deslinde claro de las facultades de cada uno para evitar roces y conflictos que, en definitiva, a quien perjudican es directamente a las entidades locales. Esto es especialmente importante para alguna materia sensible, como es el urbanismo, que tiene repercusiones muy directas en el sistema de ingresos de las entidades locales (Impuesto sobre Bienes Inmuebles, utilización del patrimonio municipal del suelo, por ejemplo).

LA FINANCIACIÓN LOCAL: UNA ÓPTICA ACTUAL

Este conjunto de cuestiones previas es insoslayable, en cuanto determinará criterios fundamentales para la fijación del cuadro de recursos locales. Tarea ésta que, en los momentos actuales, tiene unos condicionantes muy distintos de los que eran habituales en la historia de nuestra Hacienda local. Y ello porque los municipios españoles no se encuentran hoy en la situación tradicional de presupuestos raquíuticos, de insuficiencia crónica de recursos y de falta de autonomía financiera que han constituido sus rasgos históricos. Ninguna de estas tres características, según dicen los datos manejados por los expertos, concurren en las haciendas locales actuales, al menos con tanta intensidad como en el pasado. Y ello, al tiempo que puede facilitar la adopción de decisiones, también las complica, porque impide acudir a la excusa fácil de las urgencias recaudatorias si las medidas que se adopten no están contrastadas con una justificación técnica suficiente.

Además, alguna declaración gubernamental da un pie forzado a determinadas medidas. Concretamente, la supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas para pequeños empresarios (¿y también profesionales?) ha desatado la polémica respecto del modo en que se habrá de cubrir el bache recaudatorio que provocaría, si tal medida se adopta.

Por todo ello, FUNCAS programó, primero, un curso de verano, en colaboración con la Universidad Rey Juan Carlos y la Fundación Unicaja-Ronda, que permitió el encuentro en el apropiado foro de debate de un conjunto de expertos y de autoridades administrativas directamente implicadas en la reforma, que ofrecieron el conjunto de pun-

tos de vista imprescindible para el posterior diseño y elaboración del número 92 de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.

Su estructura trata de ofrecer una amplia panorámica de las haciendas locales en un momento de cambio. Hay nombrada una comisión de expertos de la Administración central, de las entidades locales y de la Universidad que tiene el encargo específico de preparar el informe previo a las correspondientes medidas legislativas. Tras el debate de ese informe, es previsible que los años 2002 ó 2003 puedan ser el momento en que se inicien los trabajos legislativos parlamentarios. Por ello PAPELES pretende dar la información suficiente para que, quien así lo desee, pueda contar con opiniones responsables que le ayuden a formarse la propia.

En este sentido, se han distinguido tres grandes núcleos de problemas. El primero comprende cuatro artículos, que abordan los principios teóricos en que se apoya la construcción de las haciendas locales y la experiencia que ofrecen los sistemas comparados.

El profesor **Luis Caramés Viéitez** muestra en su trabajo, que abre este número de PAPELES, cómo la Hacienda local se va convirtiendo, progresiva y aceleradamente, en una Hacienda urbana y, por otro lado, señala que la Hacienda local, como Hacienda de servicios, parece encaminarse hacia la intermunicipalidad, salvaguardando el escalón administrativo de proximidad. La realidad muestra que los municipios han de contribuir a la realización de actividades que antes no les eran propias, así como, por ejemplo, a políticas de desarrollo, tradicionalmente encomendadas al Estado. La otra característica que se subraya en este trabajo es el creciente «partenariado» municipal para el desarrollo de sus funciones. Muchas de las nuevas ofertas urbanas, como las ciudades de la cultura o los parques temáticos, necesitan una importante participación de actores privados, correspondiendo a los entes locales la labor de liderazgo.

El artículo del profesor **Antoni Castells** parte del análisis de los principios básicos de las haciendas locales, contrastando los elaborados por la teoría con las recomendaciones formuladas por el Consejo de Europa. Tras señalar los modelos de financiación de los gobiernos locales (modelo de los países nórdicos, de los países anglosajones, de los países latinos y de los países federales de tradición germánica) y las principales tendencias comunes en la reforma de las haciendas locales, formula un amplio conjunto de ideas en relación con las haciendas locales españolas, subrayando su debilidad tanto en términos presupuestarios como competenciales, y proponiendo un conjunto de reformas y mejoras que podrían introducirse en el sistema. Entre ellas, y siguiendo una tónica general entre los expertos, la participa-

LA ESTRUCTURA DE ESTE NÚMERO

Principios y experiencia comparada

ción en los grandes impuestos estatales (sobre la renta de las personas físicas y sobre el valor añadido) es uno de los caminos que habrían de seguirse para reforzar financieramente a los gobiernos locales.

El profesor **Antonio Giménez Montero**, apoyándose en las informaciones estadísticas que suministra el Fondo Monetario Internacional, realiza un cuidadoso estudio comparativo de los distintos sistemas de financiación local, mostrando que las diferencias entre unos y otros países son muy profundas, como consecuencia de disparidades históricas, organizativas y funcionales. No obstante, como señala el autor, esta situación, lejos de restar importancia a las comparaciones, debería estimularlas, porque la cuestión no es tanto qué diferencia a unos municipios de otros, sino apreciar hasta qué punto sus haciendas se asemejan. Desde esta perspectiva, siete conclusiones derivan de la investigación del autor: 1) la reducida dimensión relativa del gasto local: un 22 por 100 del gasto público; 2) su desequilibrio financiero: los ingresos locales representan el 13 por 100 de los ingresos públicos totales; 3) el protagonismo de los gastos corrientes, que absorben el 84 por 100 del gasto local; 4) el predominio de los gastos asociados a las competencias educativas, sanitarias, de protección social, vivienda y urbanismo, que constituyen, en conjunto, el 67 por 100 del gasto local; 5) un elevado grado de dependencia financiera: las transferencias son el 44 por 100 de los ingresos no financieros locales; 6) una tributación basada en los impuestos que gravan la renta (43 por 100) y en las tasas (23 por 100). La imposición sobre inmuebles sólo representa el 15 por 100 de los ingresos tributarios, y 7) los países nórdicos tienen como característica común la importancia del impuesto municipal sobre la renta, que en Suecia alcanza el 18 por 100 del producto interior bruto.

Esta parte del número se cierra con la aportación de la profesora **María Mercedes Sanz Gómez**, que describe la evolución de la organización administrativa local francesa. Francia ha sido desde siempre el modelo del país centralizado y, en este sentido, la férrea mano napoleónica se dejó sentir, tras los primeros avatares revolucionarios, para controlar los poderes locales. Sólo en época reciente el proceso descentralizador ha empezado a manifestarse en «el vecino del Norte», y aunque las diferencias con la propia estructura organizativa española sean fundamentales a la hora de hoy, siempre es posible obtener enseñanzas útiles. La principal es, quizá, que frente a nuestros 8.000 municipios, Francia tiene más de 40.000, lo que ha obligado a diseñar fórmulas asociativas para la prestación de servicios a los ciudadanos que merecen una atención muy especial, en la medida en que la experiencia francesa pueda resultar trasladable al entorno español.

La segunda parte de este número encuadra el tema en la propia realidad española. Tres trabajos ofrecen el análisis de esta situación.

La realidad española: Administración y Hacienda local

Francisco Sosa Wagner brinda la visión de un experimentado administrativista acerca del papel que las entidades locales están llamadas a desempeñar en el Estado. La Constitución española proclama la autonomía de las provincias y municipios, pero no va más allá de esta declaración de principios. Para precisar el concepto, es preciso preguntarse cuál es la finalidad de esta atribución de autonomía, y la respuesta es: para gestionar los intereses correspondientes a cada espacio territorial. Tales intereses han de ser delimitados a través de la legislación estatal y autonómica, «carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales» (STC de 23 de diciembre de 1982). Y es éste un tema en el que hay una cierta imprecisión. Así, el urbanismo, que es uno de los aspectos que tradicionalmente se encuadran en el ámbito municipal, ha ido viendo una mayor intervención de las comunidades autónomas o del Estado. Es de esperar que el «pacto local» contribuya a aclarar, en la medida de lo posible, lo que es hoy una situación confusa. El autor llama la atención, asimismo, sobre el eterno tema de la reorganización territorial, en el que considera que las provincias están llamadas a desempeñar un papel fundamental.

Sobre esta cuestión versa, justamente, el trabajo de **José Manuel Farfán Pérez**, quien, tras un breve apunte sobre el origen histórico de las diputaciones provinciales, señala su actual asimetría. Junto a las diputaciones de régimen común (pluriprovinciales) se encuentran los casos particulares de las islas en los dos archipiélagos (Baleares y Canarias), el régimen foral del País Vasco y Navarra, y las comunidades autónomas uniprovinciales. El artículo se centra en las diputaciones provinciales de régimen común y en las entidades locales supramunicipales, insistiendo en la idea ya expuesta por Francisco Sosa: la indefinición de las funciones de las provincias en el texto constitucional obliga a que el legislador ordinario se ocupe de ellas. Así, la Ley de Bases del Régimen Local considera fines propios y específicos de la provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social. Para ello, el autor considera necesaria la potenciación de la asunción de competencias por delegación del Estado y de las comunidades autónomas, así como de las propias entidades locales, y el desarrollo de los servicios provinciales y la redefinición de la asistencia a los municipios.

El artículo de **Carlos Prieto Martín** detalla cómo se han ido desarrollando las negociaciones dirigidas a configurar la nueva Hacienda local. A su juicio, tres serán los ámbitos negociadores en que se desenvolverá la reforma: la negociación de los pactos locales autonómicos, la que se apoye en las propuestas que realice la comisión de expertos

Financiación local: situación actual y perspectivas de reforma

que se ha constituido para el análisis de las posibles vías de reforma y los trabajos de la Comisión de Entes Locales del Senado respecto de los grandes núcleos de población. Pero, sean cuales sean las decisiones que de estos debates surjan, el autor reclama el apoyo de las restantes administraciones y su colaboración efectiva para impulsar el cambio requerido.

La tercera y última parte del número analiza la situación de la Hacienda local española.

Antonio Beteta Barreda traza un panorama general de la situación de las haciendas locales, señalando las profundas diferencias existentes con un pasado relativamente reciente. En la actualidad, las haciendas locales han obtenido un ahorro bruto positivo cifrado entre el 11,3 y el 19,5 por 100 de sus ingresos corrientes, no han agotado la capacidad recaudatoria de las distintas figuras tributarias que la ley pone en sus manos y han mejorado claramente su eficacia en términos de recaudación. La positiva evaluación del funcionamiento del sistema actual no impide que, por la vía del diálogo entre las administraciones central y local y, sobre todo, a través de los pactos locales autonómicos, no pueda mejorarse la situación de las entidades locales, sin que dejen de contribuir al proceso de racionalización del gasto y contención del endeudamiento, necesario para nuestro desarrollo económico.

Francisco Poveda Blanco y Ángel Sánchez Sánchez afrontan una comprometida tarea: presentar una propuesta concreta de reforma de la Hacienda municipal, consistente, en sus grandes líneas, en ceder a los ayuntamientos el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, extender el ámbito del Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y la cesión del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, sin perjuicio de formular otras modificaciones en los actuales impuestos municipales. Obviamente, la reforma propuesta por estos profesores de la Universidad de Alicante supone unas variaciones de gran calado sobre el actual régimen, en cuanto que afecta, también, al régimen de las comunidades autónomas, ya que el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales es un tributo cedido. Pero, en cualquier caso, tiene un indiscutible valor innovador que la hace merecedora de atención.

La participación municipal en los ingresos del Estado supone la quinta parte de sus ingresos no financieros. Configurada como una subvención general no condicionada, complementa los recursos tributarios municipales. Al estudio de su actual regulación y a la formulación de algunas propuestas de reforma se dedica el artículo de los profesores **Francisco Pedraja Chaparro y Javier Suárez Pandiello**. En su opi-

nión, el carácter no condicionado de la actual participación resulta apropiado, por lo que conviene excluir de la actual subvención general la atención a situaciones específicas. A lo largo de su trabajo, plantean la conveniencia de reformar la aplicación de algunos de los índices utilizados en la determinación de la participación y consideran que ha llegado el momento de poner definitivamente en marcha la participación de las haciendas locales en los tributos de las comunidades autónomas. Asimismo, se muestran partidarios de que las comunidades de régimen común reciban la actual participación municipal y sean ellas las que distribuyan con sus propios criterios esos recursos, al estilo de lo que vienen haciendo las comunidades forales, añadiendo los procedentes de fondos autonómicos.

Como una fórmula original de fijación de las transferencias a las entidades locales, un equipo de la Universidad Pública de Navarra, integrado por **Fermín Cabasés, Pedro Pascual y Manuel Rapún**, describe y analiza el procedimiento utilizado por la Comunidad Foral de Navarra para la cuantificación y distribución a las haciendas locales de Navarra de la participación en los tributos de titularidad foral durante los años ochenta y noventa, formulando, asimismo, algunas alternativas para la construcción de un nuevo sistema de participación en tributos.

La teoría del federalismo fiscal señala la imposición sobre inmuebles como fuente típica de rendimientos para las haciendas locales, y su importancia en el sistema español está fuera de toda duda. Por ello, se han incluido dos artículos sobre este tema en el presente número. El primero, de **José M. Domínguez Martínez**, analiza las principales consideraciones teóricas sobre el papel de la imposición de la propiedad dentro de la financiación local, así como los distintos enfoques sobre su incidencia, y subraya su peso relativo dentro de los sistemas impositivos de la OCDE y la evolución del impuesto español en el período 1990-1999, caracterizada por su notable dinamismo. El segundo, de **Jesús S. Miranda Hita**, comprende dos partes bien diferenciadas. La primera está constituida por un análisis riguroso del significado actual y la función que cumple el Catastro. La segunda es un amplio repaso de los distintos elementos del actual Impuesto sobre Bienes Inmuebles, apuntando aquellos aspectos de cada uno de ellos que se consideran especialmente merecedores de reforma.

Por su parte, **Núria Bosch** se ocupa del análisis específico de la Hacienda de las grandes ciudades, concretamente de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga, todas ellas de más de 500.000 habitantes y que reúnen el 17 por 100 de la población española. El análisis señala que entre estas seis ciudades existen grandes diferencias en el nivel de impuestos por habitante, destacándose Barcelona, que se sitúa en los valores máximos, a mucha distancia del

resto (64.847 pts./habitante), seguida por Madrid (41.816 pts./habitante), Valencia (41.585 pts./habitante) y Zaragoza (38.703 pts./habitante). En este trabajo se destaca que el conjunto de grandes ciudades pasa de una situación de déficit a otra de superávit entre 1992 y 1993, y desde entonces el actual superávit ha tenido una evolución creciente. La autora finaliza su análisis con una serie de recomendaciones en relación con la financiación de las grandes ciudades, objeto de su estudio. De entre ellas pueden destacarse su opinión respecto de la potenciación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y la recomendación de que los municipios participen de la recaudación de los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre el valor añadido.

El profundo cambio que ha experimentado la situación financiera de los municipios españoles determina, asimismo, un cambio en la perspectiva del endeudamiento local, certeramente apuntado en el artículo de **Rodrigo Buenaventura**. Y ello porque en la actualidad el nivel de endeudamiento de las corporaciones locales españolas no puede ser calificado de elevado, porque la vida media de los empréstitos locales tiende al corto plazo y porque aun no existe un mercado profundo de deuda local, pese a que la calidad de las entidades locales, como prestatarios, no es, en muchos casos, excelente. Por ello, el autor concluye señalando que en el futuro es previsible la aparición de un mercado de bonos locales y de cédulas territoriales en el que las entidades locales se financien a largo plazo. Igualmente, la asunción de nuevas funciones hará que deban recurrir a este instrumento financiero en mayor medida que como lo han hecho hasta el momento.

Alfonso Utrilla de la Hoz estudia la situación actual de los organismos y empresas públicas locales. Es un fenómeno reiteradamente denunciado el importante aumento de estas instituciones en el ámbito local, con la consiguiente asunción de competencias de esta naturaleza por las empresas así nacidas. El autor señala que su implantación territorial es muy desigual, con una mayor presencia en regiones como Andalucía y Cataluña, donde, junto con el País Vasco en el caso de la organización provincial, se encuentra el mayor número de estos entes. Sobre esta situación habrá de incidir la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, ya que afectará a las entidades locales, sus organismos autónomos y entes públicos dependientes que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, pero también al resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las entidades locales, que tendrán la consideración de sector público y quedarán sujetos a las limitaciones presupuestarias contempladas en la Ley. Esto ha de significar la introducción de un importante elemento de disciplina en la creación y en el funcionamiento del sector público local empresarial.

Un mecanismo de obtención de ingresos que se viene utilizando por los municipios es la enajenación de terrenos procedentes de las cesiones obligatorias que prevé la legislación urbanística. **Miguel de Aguinaga Martínez** somete a rigurosa revisión estas prácticas, subrayando que la interpretación de la normativa estatal, con apoyo en la doctrina y la jurisprudencia, conduce inevitablemente al principio de reinversión en el propio patrimonio municipal de suelo del producto de su enajenación, y señala que no debe confundirse el destino de los bienes con la afectación de los ingresos para justificar que éstos puedan destinarse a fines distintos a la conservación o ampliación del patrimonio municipal de suelo. El hecho de que la confusión creada en torno al ordenamiento de los patrimonios municipales de suelo pueda propiciar el incumplimiento de las normas que limitan su utilización como fuente de recursos generales del municipio hace imprescindible completar la legislación estatal, con una mayor concreción de sus determinaciones y el desarrollo de las normas precisas para su adecuado tratamiento presupuestario de control.

Quizá el aspecto más debatido en cuanto a la reforma de las haciendas locales españolas es el futuro del Impuesto sobre Actividades Económicas. El anuncio de su reestructuración, limitando su aplicación, ha suscitado una fuerte reacción, señalándose no sólo la importancia de la pérdida recaudatoria que puede suponer para la Hacienda local, sino también que, a través del recargo provincial, es la única vía de corresponsabilidad fiscal de las diputaciones provinciales. Por ello se dedican al tratamiento de esta cuestión dos artículos: uno debido a **Javier Suárez Pandiello** y el otro a **Manuel de Juan Navarro**. Se trata, así, de ofrecer una doble perspectiva del problema: la teórica, encomendada al profesor Suárez, y la práctica, de la que se encarga Manuel de Juan, como técnico del SUMA, dependiente de la Diputación de Alicante. Ambos autores se muestran partidarios de introducir reformas en el tributo. El profesor **Suárez Pandiello** considera que se debería mantener el IAE como impuesto que grava la utilización de factores productivos, si bien mejorando sustancialmente la definición de los elementos tributarios, de modo que se evite penalizar directamente el empleo o la innovación tecnológica. Subraya, además, la necesidad de que el tributo continúe cumpliendo su tradicional función censal y la conveniencia de vincularlo en alguna medida al Impuesto sobre la Renta o al Impuesto sobre Sociedades. Por su parte, **Manuel de Juan** coincide en la conveniencia del mantenimiento del tributo, resaltando su función censal, así como la oportunidad de integrarlo con los impuestos personales sobre la renta de personas físicas y de sociedades, dándole carácter de ingreso a cuenta. Entiende, por otro lado, que la exclusión de los pequeños y medianos empresarios y autónomos plantea un problema de difícil solución: articular un sistema para com-

ALGUNAS CONCLUSIONES

pensar a los municipios de los 150.000 millones de pesetas que dejarían de ingresar.

Las reflexiones de los expertos contenidas en las colaboraciones de este número revelan, ante todo, que se está ante un tema abierto, no cerrado, en la medida en que no resulta fácil extraer un conjunto de ideas sobre las que haya un consenso generalizado. La primera conclusión, pues, que cabe extraer es la de la necesidad de continuar el debate y los estudios precisos para evitar una toma de decisiones precipitada que tenga que ser objeto de reconsideración en breve plazo. En este sentido, la actual situación financiera de las entidades locales, en la que no existen las presiones recaudatorias de antaño, permite un reposo impensable en un pasado no demasiado lejano.

En segundo lugar, resulta imprescindible clarificar algunas posiciones previas respecto de lo que se espera de las entidades locales. La asunción de nuevos servicios no debe, en ningún caso, suponer una estéril duplicidad de funciones con las comunidades autónomas ni con el Estado. Se han de alcanzar acuerdos, más políticos que técnicos, al respecto, determinando con claridad quién ha de hacer qué y arbitrando los mecanismos de coordinación necesarios.

Tercera cuestión básica es hacer más transparentes los sistemas de financiación local, evitando la utilización de instrumentos ajenos a la técnica tributaria. En este sentido, el urbanismo no debe esconder funciones financieras que no le son propias y que se denuncian como uno de los elementos que contribuyen al encarecimiento del suelo urbano y, por ende, de la vivienda.

Mantener abierto un debate que afecta directamente al ciudadano y la búsqueda de las mejores soluciones a los problemas que, desde la perspectiva financiera, preocupan a nuestras entidades locales es el objetivo de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA.