

Resumen

La Administración local española ha venido reclamando para sí el protagonismo que como Administración más próxima al ciudadano le pertenece, como consecuencia de haber sido marginada en la configuración del modelo de Estado ante la creación y consolidación de las comunidades autónomas. En el presente trabajo se incluyen algunas de las claves necesarias para comprender las motivaciones de la actual reforma partiendo del llamado Pacto Local, las reformas llevadas a cabo sobre la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales durante 1998, y que el autor considera como antesala de la próxima reforma, y los trabajos de estudio y mejora del actual sistema de financiación local que, bajo la configuración de una Comisión de Estudio, deberán desarrollarse a lo largo de 2001 y parte de 2002 al objeto de que la posterior negociación política, sobre la que hay que esperar, como afirmaba el presidente del Gobierno, «el mayor consenso posible de todos los partidos políticos», permita la entrada en vigor de un nuevo sistema de financiación local para el 1 de enero de 2003.

Palabras clave: Administración local española, Pacto Local, haciendas locales, reforma.

Abstract

Spanish local government has been claiming for itself the leading role which pertains to it as the echelon of government closest to the citizen, as a result of its having been relegated in the structuring of the model of State with the establishment and consolidation of the autonomous communities. In this article we include some of the key factors for understanding the reasons behind the present reform on the basis of the so-called Local Pact, the reforms carried out under the Local Finance Act 39/1988 during 1998 and which the author regards as the forerunner to the forthcoming reform, and the studies and improvements to the present system of local financing, which should be implemented in the course of 2001 and part of 2002, under the configuration of a Study Commission, so that subsequent political negotiation, in relation to which «the widest possible consensus of all the political parties» is to be expected according to the prime minister, will permit the entry into force of a new system of local finance by 1 January 2003.

Key words: Spanish local government, Local Pact, local finance, reform.

JEL classification: H70, H71.

LAS NEGOCIACIONES PARA UN NUEVO MARCO DE HACIENDA LOCAL

Carlos PRIETO MARTÍN

Director del Departamento de Economía Local de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)

I. LOS MOTIVOS QUE HAN INSPIRADO LA REFORMA DEL SISTEMA. EL IMPULSO DEL PACTO LOCAL

LA Asamblea General Extraordinaria de la Federación Española de Municipios y Provincias (en adelante FEMP) que tuvo lugar en La Coruña los días 5 y 6 de noviembre de 1993 constituyó el punto de arranque de lo que ha venido en denominarse Pacto Local, recibiendo un nuevo impulso en la 6ª Asamblea General Ordinaria celebrada en Madrid del 9 al 11 de noviembre de 1995.

En aquel momento, y tras el largo proceso político transcurrido, las corporaciones locales (en adelante CCLL) españolas se sintieron, no sin motivos, las grandes ausentes en todas las mesas negociadoras y en todas las mesas institucionales que a lo largo de esos años habían venido configurando el modelo de Estado.

Proceso durante el que asistieron con paciencia, incluso con espíritu de colaboración en todo momento, al asentamiento de las instituciones autonómicas, soportando en ocasiones marginación en los acuerdos y en las transferencias de competencias y servicios que, muchas de las veces, eran más propios de ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares que de las propias comunidades autónomas (en adelante CCAA).

También en aquel momento se había producido la culminación de un pacto autonómico, sin que en ningún momento se hubiera plan-

teado, a lo largo de todo ese proceso, no ya la transferencia o la delegación de competencias hacia las CCLL, sino tampoco algún instrumento que permitiera su presencia física para aportar, para debatir, para solucionar y, en definitiva, para ser corresponsables de este proceso de definición del modelo territorial del Estado español.

Olvidándose así que la Administración local es tan parte del Estado como cualquier otra Administración, central o autonómica, e incluso, por qué no decirlo, la Administración que aporta inmediatez al ciudadano.

Pero sin fijar el marco de la autonomía local, sin fijar las competencias de las CCLL, el modelo de Estado descentralizado que se propugna para España quedaría sin duda incompleto. Y ello porque no cabe hablar de política social, de política educativa, de política sanitaria o, simplemente, de política de infraestructuras sin reconocer la aportación de ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares, que normalmente han ido más allá de la estricta obligación legal, cubriendo y prestando servicios que, sin ser estrictamente de competencia local, han llevado a cabo con el único afán de satisfacer las necesidades de sus vecinos, de sus ciudadanos, aunque para ello haya sido preciso recurrir al endeudamiento. Y todo esto se ha hecho sin competencias y, por lo tanto, sin recursos, como una aportación de las CCLL para superar las situaciones de crisis, para generar empleo, para promover industrias..., y sin esta apor-

tación, puede afirmarse que la calidad de vida, la realidad social y económica que hoy nos toca vivir sería sin duda muy distinta.

Hay que reconocer que la Administración local ha realizado un ingente esfuerzo inversor, modernizador, fácilmente comprobable, para completar en muchos de los casos, o en otros para suplir, las actuaciones o carencias de las otras administraciones, y esto es una realidad incontestable.

Podemos afirmar que la iniciativa de la FEMP en torno al Pacto Local, y lo que ello implica, ha provocado una opinión unánime en todos los ámbitos de la sociedad en cuanto a la necesidad de consecución de este Pacto (1) como instrumento idóneo para la solución de los déficit competencial y financiero de las corporaciones locales.

Sobre este particular, conviene citar el acuerdo firmado por el ministro de Administraciones Públicas y la presidenta de la FEMP, el 21 de mayo de 1996, sobre la conveniencia de iniciar el proceso de consecución del Pacto, acuerdo que refrendó el presidente del Gobierno en la reunión mantenida con la presidenta de la FEMP y alcaldesa de Valencia, D^a Rita Barberá, el 10 de junio de 1996.

Proceso que, como es bien conocido, ha culminado en una primera fase, la que afecta a las materias cuya competencia corresponde al Estado, con la aprobación en 1999 de las «Medidas para el desarrollo del gobierno local».

Por otra parte, es en estos momentos, de consolidación de la Administración autonómica, cuando puede desarrollarse lo que podríamos denominar segunda fase del Pacto, cual es la culminación de los pactos locales autonómicos, como medio para completar, en favor de las entidades locales (en adelante

EELL), el proceso descentralizador del Estado iniciado en 1978 y, cómo no, al objeto de que las comunidades autónomas comiencen a involucrarse de forma clara y decidida en mejorar la situación de las haciendas locales sin menoscabar su autonomía.

II. ACUERDOS PARA EL QUINQUENIO 1999-2003. ¿LA ANTESALA DE UNA ESPERADA Y NECESARIA REFORMA?

La reforma de las haciendas locales, tanto en sus aspectos tributarios como financieros, llevada a cabo en 1999 fue el resultado del proceso de negociación iniciado tras la finalización de los trabajos técnicos en 1998, que se desarrollaron como consecuencia de numerosas reuniones en las que participaron expertos académicos, técnicos de la FEMP y funcionarios de la Administración local y general del Estado.

Esta reforma tuvo la virtud de dar un paso más para elevar el aún bajo nivel de suficiencia financiera y el reducido peso específico de la Hacienda local en el conjunto del sector público, quedando reflejada, en términos generales, en los «Acuerdos sobre medidas a adoptar en relación con la financiación de las CCLL durante el quinquenio 1999-2003, así como sobre las modificaciones a introducir en el resto de la normativa contenida en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas locales», firmados el 5 de octubre de 1998 (2).

Este acuerdo es el final de un proceso cuyo origen se remonta a la reunión mantenida entre una delegación de la FEMP y el vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Economía y Hacienda el 14 de febrero de 1997, y se firmó, en el seno de la Subcomisión de Régimen Económico, Financiero y Fiscal de la

Comisión Nacional de Administración local (CNAL) (3), el 5 de octubre de 1998 entre la representación de la Administración General del Estado y la FEMP, incluyéndose en él las siguientes cuatro medidas de actuación: revisión de la participación de las EELL en los tributos del Estado para el quinquenio 1999-2003; mejoras en los tributos locales y sus procedimientos de gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión; participación de las EELL en los fondos europeos destinados a la financiación de infraestructuras locales y de iniciativas locales de formación y empleo, y política presupuestaria (endeudamiento).

En lo que respecta al modelo de *participación en los tributos del Estado* (en adelante PIE), y con el objetivo de solventar las disfunciones del modelo anterior (4), se establecieron con mayor claridad y precisión unas reglas de evolución, al objeto de conseguir un mayor automatismo en la determinación de las liquidaciones definitivas, y con el objetivo de evitar las discrepancias producidas con la variable PIB nominal del anterior modelo, y así eliminar la incertidumbre del juego de supuestos teóricos resultante de la prevalencia de una de las tres variables ITAE (5), PIB e IPC susceptibles de operar como índice de evolución del modelo.

Asimismo, se destacó la posibilidad de revisión de las reglas de evolución a partir del año 2002, inclusive. Situación hoy susceptible de producirse en el marco de la nueva reforma.

Por otra parte, se acordó el estudio y análisis de los criterios de distribución de los municipios (6), siguiendo como líneas de actuación el asegurar una financiación mínima para los pequeños municipios, que el reparto del crecimiento de la participación fuera homogéneo y poder disponer de una participación mínima igual a la percibida en

1993 (finalmente sería 1998, Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999).

Las medidas referentes a la *tributación local y procedimientos de gestión, liquidación, inspección, recaudación, y revisión*, impulsadas desde el acuerdo de 1998, alcanzaron tanto a las normas generales de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos y demás ingresos de derecho público como a la regulación específica de los impuestos municipales.

Las medidas articuladas ampliaron el actual alcance de las normas generales de gestión, liquidación, recaudación, inspección y revisión de los tributos a los restantes ingresos de derecho público —precios públicos y demás prestaciones patrimoniales de carácter público y multas y sanciones— en análogos términos que en la Administración del Estado, profundizaron en la autonomía de las EELL para otorgar beneficios fiscales y adecuar las normas generales de gestión a sus respectivas circunstancias funcionales y orgánicas, consolidaron en el recurso de reposición obligatoria el régimen de impugnación en vía administrativa de los actos de gestión de los tributos y demás ingresos de derecho público de las EELL y, en lo referente a la imposición municipal, mejoraron los mecanismos internos de gestión de los distintos impuestos, profundizaron en la autonomía municipal en el ámbito impositivo, ampliaron la capacidad de los ayuntamientos para graduar el volumen de recursos a obtener en función de sus necesidades y abrieron el cauce a la acción política municipal en ámbitos de diversa naturaleza (7).

Adicionalmente, el acuerdo fija como complemento a la participación de las EELL en los ingresos del Estado, el que, a partir del año 2000, las CCLL recibirían la financiación de varios *fondos destinados a la financiación de infraestructuras*

locales y de iniciativas locales de formación y empleo, a través de las dotaciones provenientes del FEDER, del Fondo de Cohesión, de recursos adicionales de los Presupuestos Generales del Estado y del Fondo Social Europeo (8).

En el apartado relativo a la *política presupuestaria*, las EELL reafirmaron su compromiso (9) de seguir contribuyendo a la elaboración de una política presupuestaria de acuerdo con el Programa de Convergencia para el período 1997-2000, para lo cual, según reza el citado acuerdo, «la política presupuestaria de las CCLL se seguirá orientando, de forma primordial, a la consecución de una sólida situación de equilibrio presupuestario, y a la contención de los niveles de endeudamiento».

En este sentido, la reforma se caminó a adaptar y simplificar el sistema actual de autorización de operaciones de crédito local a los objetivos establecidos en el programa de convergencia con la Unión Europea en materia de déficit y deuda de las administraciones públicas, profundizar en la contención y control de los niveles de endeudamiento (10) de las EELL (se establece para las EELL de más de 200.000 habitantes la opción de presentar escenarios de consolidación presupuestaria a tres años) y conseguir una sólida situación de equilibrio presupuestario, actualizar la tipología de operaciones de crédito a largo plazo, sistematizar la correspondiente a las operaciones a corto plazo y regular las garantías que pueden prestar las EELL para el pago de las operaciones financieras.

A excepción de lo relativo a fondos europeos, para cuya fijación de los correspondientes criterios de distribución se llevaron a cabo reuniones a lo largo de 1999 y primeros meses de 2000, la articulación del acuerdo de lo que se ha venido en llamar la reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en

adelante LRHL) de 1998, si se tiene en cuenta el período de desarrollo pleno de los trabajos técnicos y firma del acuerdo, o de 1999, desde la óptica de la «puesta en marcha» del nuevo sistema, se vio reflejado en la Ley 49/1998, de 30 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1999, y en la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Las modificaciones introducidas en las leyes 49 y 50 de 1998 han constituido, sin duda, la mayor reforma llevada a cabo sobre la LRHL desde su promulgación en 1998.

III. AÑO 2003. UN NUEVO MARCO PARA LA HACIENDA LOCAL

Antes de las elecciones generales de 2000, y después de un año de aplicación de las reformas comentadas, difícilmente se podía prever una reforma del calado de la que parece que va a desarrollarse de cara al año 2003 si se cumplen los plazos inicialmente fijados, como no fuera en la línea de resolver cuestiones concretas de la gestión de los tributos locales y que contemplase la revisión de las variables de distribución de la PIE para el próximo quinquenio de financiación 2004-2009 (11).

Las razones de lo «inesperado» de esta propuesta de reforma no se explican porque no fuera una larga y esperada demanda de las CCLL, tal como ha quedado reflejado en la primera parte del artículo, sino porque esa reforma se venía posponiendo, probablemente, como consecuencia de la necesidad por parte de la Administración central de dejar finalmente asentado el proceso de traspaso de competencias a las CCAA (12), y con ello el establecimiento de un sistema estable y, por qué no decirlo, corresponsable de su financiación o, lo que es lo mis-

mo, menos dependiente de transferencias directas, y sobre el que apoyar firmemente, y a posteriori, el definitivo traspaso de competencias y recursos hacia las corporaciones locales.

La decisión del ejecutivo ha quedado claramente rubricada por las palabras del presidente del Gobierno en su discurso de investidura, al reconocer la revitalización de la vida local y su decisivo papel en la prestación de servicios, que «será cada vez más importante tanto en la atención de nuevas necesidades como en la mejora de nuestros espacios de convivencia».

Por ello, y según se recoge en el citado discurso, «es imprescindible fortalecer el papel de los municipios. Es necesario, pues, avanzar hacia un proceso descentralizador que ha de establecerse desde las CCAA hacia los entes locales. Con ello se potenciará la autonomía local, de aquí que sea imprescindible dotar a los municipios de mayores capacidades de gestión. Recordemos que, con la vista puesta en esta idea, es intención del Gobierno impulsar los pactos locales autonómicos que consoliden el proceso de descentralización, para lo cual son imprescindibles los más amplios acuerdos con los partidos con representación parlamentaria». [...]«la financiación de las haciendas locales también espera su reforma, que deseo cuente con un acuerdo tan amplio como el que suscitó la pasada legislatura. Son innegables los problemas causados por un sistema de financiación local que aún conserva ciertamente elementos arcaicos».

Autonomía local y suficiencia financiera son, por tanto, los principios que, con carácter básico, parecen traducirse de esas palabras, y que, dada la oportunidad, deberán guiar el proceso de elaboración y posterior negociación del nuevo modelo de Hacienda local. Autono-

mía local (13) para que las CCLL ejerzan su derecho y la capacidad efectiva de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes, y suficiencia financiera para poder disponer de recursos suficientes para la prestación de los servicios que les son propios y, si tenemos en cuenta la realidad y el futuro, también de aquellos otros que están siendo prestados sin competencias, ante la abstención de otras administraciones que sí las tienen, y los que empiecen a prestarse como consecuencia las nuevas competencias derivadas de los pactos locales autonómicos.

Pues bien, tras la constitución del nuevo Gobierno, y finalizada la reorganización del Ministerio de Economía y Hacienda en los actuales Ministerio de Hacienda y Ministerio de Economía, se produjeron en el año 2000 los primeros contactos con los interlocutores del Ministerio de Hacienda al objeto de concretar la propuesta del Gobierno de llevar a cabo el establecimiento de un nuevo marco de financiación para las corporaciones locales.

La primera reunión formal con el ejecutivo se produjo el 25 de abril de 2001 (ver cuadro n.º 1), planteándose por parte de la representación de la FEMP las siguientes demandas:

— Aumento del porcentaje de la participación de los ayuntamientos en el gasto público hasta alcanzar como mínimo el 25 por 100 (ver cuadro n.º 2).

— Desarrollo del artículo 142 de la Constitución, específicamente en lo que hace referencia a la participación en los tributos de las comunidades autónomas.

— Adaptación y clarificación de la financiación de los entes locales con las competencias y, conse-

cientemente, con los servicios que prestan actualmente.

— Reforzamiento del papel de las diputaciones, cabildos y consejos insulares con nuevas competencias y aumento de la financiación.

— Diferenciación del marco de financiación por «capacidad de gestión», «tamaño de población» y «tipología de ayuntamientos».

— Reforma de los tributos existentes. Los impuestos locales deben orientarse principalmente hacia tres tipos de consumidores de servicios locales: la actividad económica, los residentes y los no residentes.

— Mayor cobertura legal a la competencia de los ayuntamientos a la hora de fijar beneficios fiscales.

— Supresión de la gestión compartida del Impuesto sobre Actividades Económicas (en adelante IAE) y del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en adelante IBI).

Pero no es hasta el 16 de mayo de 2001 cuando la comisión mixta constituida entre el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Administraciones Públicas y la FEMP acuerda la creación de un equipo multidisciplinar, cuyo objetivo consistiría en revisar y analizar el sistema de financiación actual e indagar sobre las líneas de reforma del sistema vigente.

La constitución de esta comisión quedó recogida en la Resolución de 11 de julio de 2001, de la Secretaría de Estado de Hacienda, por la que se crea la Comisión para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales, compuesta inicialmente por técnicos del Ministerio de Hacienda, del Ministerio de Administraciones Públicas, de la FEMP, así como de expertos académicos; composición que se actualiza por

CUADRO N.º 1

NEGOCIACIÓN. REUNIONES CELEBRADAS Y ACUERDOS ALCANZADOS HASTA LA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE LOS TRABAJOS TÉCNICOS DE REFORMA DEL NUEVO MODELO DE FINANCIACIÓN (*)

Reunión de 25 de abril de 2001 entre el Gobierno y la FEMP.	<ul style="list-style-type: none"> – Inicio de las negociaciones acordando su desarrollo en paralelo con la negociación del marco financiero de las comunidades autónomas. – Voluntad de establecer un modelo estable y suficiente de financiación local.
Reunión de 16 de mayo de 2001 de la Comisión Mixta (Gobierno y FEMP).	<ul style="list-style-type: none"> – Propuesta de constitución de un grupo de trabajo multidisciplinar que revise y analice el sistema de financiación actual e indague sobre las líneas de reforma del sistema vigente. – Elaboración de un listado abierto de temas a considerar. – Seguimiento de los trabajos por parte de la Comisión Mixta, constituida por representantes de la FEMP (Comisión de Haciendas Locales) y Gobierno (Secretario de Estado de Hacienda, Secretario de Estado de Organización Territorial del Estado y Secretaría General de Política Fiscal Territorial y Comunitaria). – Fijación del calendario (tentativo) de negociación.
Reunión de 11 de julio de 2001 de la "Comisión Mixta" y «Grupo de Expertos».	<ul style="list-style-type: none"> – Constitución del grupo de expertos. – Nombramiento de presidente y secretario de la Comisión de Expertos. – Fijación de la metodología de trabajo. – Acuerdo sobre los contenidos de la Resolución de 11 de julio de la Secretaría de Estado de Hacienda.
Primera reunión de 30 de julio de 2001, de la «Comisión para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las haciendas locales».	<ul style="list-style-type: none"> – Inicio de los trabajos a partir del listado de temas contenidos en la Resolución de 11 de julio de 2001. – Distribución de expertos por ponencias. – Calendario de trabajos.

(*) Con carácter previo al inicio de las negociaciones formales, el 26 de julio de 2000 se mantuvo una reunión entre el presidente y el vicepresidente de la Comisión de Haciendas Locales y el secretario general de Política Fiscal Territorial y Comunitaria, quien estaría posteriormente presente en la reunión de la Comisión de Haciendas Locales de la FEMP de 21 de septiembre de 2000.

CUADRO N.º 2

EVOLUCIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA
Porcentaje sobre el gasto público total (*)

Año	Administración central	CCAA	CCLL
1978	89,00	—	11,00
1984	72,60	14,40	13,00
1987	63,31	20,58	16,11
1990	59,92	23,91	16,57
1991	57,10	26,20	16,70
1992	58,03	26,26	15,71
1993	58,10	26,63	15,27
1994	59,51	26,42	14,07
1995	57,49	28,09	14,42
1996	57,70	27,97	14,33
1997	57,49	28,22	14,29
1998	55,17	29,12	15,72

(*) Excluyendo pensiones de la Seguridad Social y clases pasivas y gasto por pasivos financieros. Obsérvese que en el año 1991 la participación en el gasto público de las CCLL es mayor que en 1998, frente a la de las CCAA, que ha ido desde ese mismo año creciendo, pese a la disminución producida en 1996.
Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas.

Resolución de 27 de noviembre de 2001 de la Secretaría de Estado de Hacienda, con la incorporación de nuevos miembros, entre otros, de la Presidencia del Gobierno.

Para facilitar el logro de este objetivo, la Resolución establece que se someterán a la consideración de la

Comisión, «entre otras», las cuestiones que se relacionan a continuación, a efectos de análisis y de formulación de las conclusiones procedentes.

1. Cuestiones generales

— El rol de las CCAA en la Hacienda local.

— El modelo de Hacienda local: uniformismo o diversidad en función de criterios de dimensión poblacional. El problema de las grandes ciudades.

— El minifundismo local: posibles incentivos a la concentración de entidades o a la adopción de figuras que mejoren la prestación de servicios.

— Modelos de gestión de los servicios económicos.

2. Recursos municipales

— El repertorio de figuras municipales y provinciales.

— La propiedad urbana y rústica ante el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

— Gestión catastral.

— Alternativas al Impuesto sobre Actividades Económicas.

— El Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica: posibles mejoras de gestión.

— El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras: problemas de configuración y aplicación.

— El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana: posibilidades de revisión.

— La imposición medioambiental en el ámbito local: perspectivas de futuro.

— La tributación de los servicios de suministro de ámbito nacional.

— Recargos locales sobre tributos de las comunidades autónomas.

— La participación de los municipios en los tributos del Estado.

— Base y origen de los recursos sobre los que se calcula.

— Criterios de reparto.

— Índice de evolución.

— La participación municipal en los ingresos de las comunidades autónomas.

— Instrumentos de nivelación horizontal.

3. Recursos de otras entidades locales

— Recursos de las provincias.

— Recursos de entidades supra-municipales.

— Regímenes especiales de financiación local.

4. Presupuesto y gasto público

— El presupuesto de las entidades locales. Posible reforma de algunos aspectos de su regulación.

— Estabilidad presupuestaria de las haciendas locales.

— Tesorería de las entidades locales.

— Contabilidad de las entidades locales.

— Endeudamiento local.

— Control y fiscalización. Desarrollo de algunos aspectos.

La referida resolución establece que, como resultado de sus trabajos, la Comisión deberá rendir, en el primer trimestre del año 2002, un informe definitivo al Secretario de Estado de Hacienda en el que se analice cada una de estas cuestiones y se ofrezcan las soluciones que

se consideren más convenientes para resolverlas; o, lo que es lo mismo, libertad para plantear distintas alternativas posibles con las que en la posterior negociación, política, se acuerden, con arreglo a estos trabajos, las líneas maestras de la reforma.

Sin duda, los retos que presenta esta reforma son evidentes:

— el compromiso del Gobierno de suprimir el IAE, aunque sólo para un número determinado de contribuyentes, lo que obligará a analizar no solamente su futuro, reforma o supresión, sino el conjunto de la tributación local en el contexto actual y, consiguientemente, la readaptación de los mecanismos de financiación municipal;

— la superación de las propias limitaciones que ofrece el sistema tributario local actual (14), pero sin embargo susceptible de numerosas mejoras;

— la búsqueda de instrumentos financieros que gocen de la elasticidad necesaria para dar respuesta a la coyuntura de cada momento;

— las posibilidades de cesión parcial de determinados impuestos (*vgr.* Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas e Impuesto sobre Sociedades);

— la posible reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles;

— las sucesivas críticas sobre la política de suelo de los ayuntamientos y, por consiguiente, análisis «no demagógico» de la situación;

— la necesidad de dar una respuesta a la heterogeneidad de la Administración local y, por tanto, necesidad de un sistema más flexible;

— la localización exacta del sujeto pasivo;

— la persecución del fraude;

— avanzar en la autonomía local para la fijación de bonificaciones con incentivos para la inversión;

— derechos y garantías de los contribuyentes;

— capacidad económica de los mismos;

— y otros que sería prolijo enumerar.

Pues bien, entrando directamente en los distintos frentes de la reforma, en lo que se refiere a los aspectos tributarios existen, al menos, dos grandes opciones: actualizar y modificar la actual imposición local a través de la introducción de mejoras en la gestión de los tributos existentes partiendo de las deficiencias detectadas y/o a través de la reforma o sustitución, de al menos, el IAE, o ir hacia un nuevo sistema basado fundamentalmente en la cesión de tributos estatales (15). Cabría, obviamente, una posición intermedia.

Pero no hay que olvidar que aunque estamos ante una reforma en la que el sistema tributario parece acaparar prioritariamente la atención, existen otros ámbitos en los que es posible realizar no menos trascendentales aportaciones, como es la que se refiere a la reforma de los aspectos presupuestarios y del gasto público (16) —apartado cuarto de la resolución— y no solamente en lo que pueda deducirse de la aplicación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, sino en cuanto a las mejoras resultado de una más adecuada (17) ordenación del régimen presupuestario y contable de las entidades locales.

Es evidente que la sombra de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria se proyecta sobre otros elementos, tales como el tercer gran pivote sobre el que se sustenta la financiación local, cual es el recurso al crédito. Sobre esta cuestión, aunque podría ser razonable que los trabajos de elaboración del reglamento previsto en el proyecto de Ley —y en el que se recogerá exactamente cómo trasladar materialmente la Ley al ámbito local, evitando así interpretaciones confusas que de otro modo se producirían—, se integrasen en

los generales de la Comisión, la posibilidad apunta a que la elaboración del referido precepto se desarrolle separadamente de los trabajos de la reforma para evitar de este modo «desvirtuar» el contenido del futuro marco de las haciendas locales.

El otro gran apartado, precisamente el de la PIE, puede ser susceptible de dos grandes actuaciones: volver al criterio de una participación singular en diferentes figuras (18) (Giménez Reyna, 2001), estableciendo la PIE con una función más de nivelación (Suárez Pandiello, 2001), o mantener su actual configuración, pero modificando, sustituyendo o suprimiendo algunas variables de distribución (19).

Otro aspecto fundamental del que puede esperarse un cambio significativo, por cuanto clarificador, es el de la potenciación —por la vía de aportar más recursos a su gestión— y la articulación de un decidido reconocimiento por parte del Gobierno del papel de las diputaciones provinciales como entidades supramunicipales prestadoras de servicios «niveladores y vertebradores del territorio», dirigidos principalmente hacia los ayuntamientos de reducido tamaño.

Con todo lo anterior, además se ha abierto un nuevo escenario que probablemente acapare mucho de la parte innovadora de la reforma, cual es el resultado de los trabajos de la Comisión de EELL del Senado respecto del papel futuro que deben jugar las grandes ciudades y áreas de influencia.

Sobre este particular, el pasado día 11 de octubre el ministro de Administraciones Públicas compareció ante la Comisión de EELL del Senado para explicar las previsiones del Gobierno en relación con los proyectos legislativos en materia de ciudades, a petición del Grupo Parlamentario Socialista. Dicho informe, tal como expresó el ministro,

«pretende servir de base para que en la Comisión se abra un debate que sirva de pauta orientadora mediante el establecimiento de criterios que puedan ser tenidos en cuenta por los responsables de las distintas administraciones implicadas».

En este trabajo del Ministerio de Administraciones Públicas se recoge tanto un análisis del derecho comparado en esta materia como «el tratamiento que se ha dado en España al fenómeno de los grandes núcleos urbanos hasta nuestros días», pasando finalmente por un apartado de conclusiones en las que «se propone [...] una serie de posibles medidas que podrían adaptarse tanto a la Administración General del Estado como por parte de las CCAA». Continúa diciendo que «al igual que ha sucedido con el Pacto Local, será necesaria la actuación conjunta de la Administración General del Estado y de las CCAA [...] si se pretende diseñar un marco de actuación coherente que sirva de pauta para los poderes públicos en un tema multisectorial, como es el que afecta a los grandes núcleos de población».

Pues bien, en lo que se refiere a las medidas contempladas en el informe, es importante destacar las referidas al ámbito económico-financiero, en el que «se plantean una serie de medidas dirigidas a analizar los procedimientos recaudatorios y las disponibilidades financieras de la Administración municipal, de forma que se sugiere un mayor ámbito para la bonificación de las actuaciones que redunden en la eficacia recaudatoria de los tributos o en relación con actividades calificadas como prioritarias en la programación municipal: el establecimiento de procedimientos de autoliquidación de tasas y precios públicos, la introducción de estimaciones objetivas en los procedimientos de liquidación de impuestos que lo permitan, la creación de un órgano especializado en materia de operaciones de

crédito, tesorería y la simplificación y racionalización de los procedimientos administrativos o la aplicación de nuevas tecnologías, entre otras materias (20)». Pero continúa diciendo que «estas medidas deberán plantearse en su caso en el marco de los estudios que actualmente se llevan a cabo sobre el modelo de financiación local que, [...], deberemos reformar a lo largo del año 2002 para cuando entre en vigor el nuevo sistema de financiación local el 1 de enero de 2003».

Se han creado grandes expectativas con esta reforma; los pequeños municipios, las grandes ciudades, las diputaciones provinciales, en suma, las EELL esperan su oportunidad, solo que es algo que no pueden hacer sin el compromiso de quien puede impulsarlo, la Administración central y la autonómica, es decir, las otras dos patas en las que se articula el Estado, sobre el que se asienta el futuro de pueblos y ciudades españoles, en definitiva, el futuro de los mismos ciudadanos a los que sirven las tres administraciones.

IV. CONCLUSIONES

La necesaria reforma del sistema de financiación local para adaptarlo a las nuevas necesidades de la gestión pública en un marco cada vez más descentralizado, y en el que el ámbito local debe jugar un papel trascendente en la adopción de decisiones, requiere sentar una serie de premisas básicas a efectos de construir un edificio sólido y terminar de una vez con la larga tradición de intentar poner parches a situaciones insostenibles a medida que éstas se van manifestando, con la consiguiente generación de situaciones de inequidad entre administraciones y de quiebra de las reglas básicas de funcionamiento ordenado en materia de gestión de los asuntos públicos (Suárez Pandiello y Prieto, 1999).

Tres parecen ser los ámbitos negociadores en los que se desarrollará la futura reforma de las haciendas locales: la negociación de los pactos locales autonómicos, la negociación que se lleve a cabo como consecuencia de los trabajos de la comisión de expertos para el estudio y propuesta de medidas para la reforma de la financiación de las haciendas locales y los trabajos de la Comisión de Entes Locales del Senado respecto de los grandes núcleos de población.

Pero hay en todos ellos un nexo común imprescindible para que todas las medidas que se lleven a cabo logren la eficacia deseada, el reconocimiento de la mayoría de edad de la Administración local, lo que implica el apoyo sin condiciones del resto de administraciones y, por tanto, la colaboración efectiva entre las mismas para impulsar el cambio.

Ya se ha dicho en numerosas ocasiones que la Administración local es la más próxima al ciudadano. Esta afirmación implica responsabilidades, en ocasiones nuevas; y éstas aparecen por que las sociedades evolucionan, porque los ciudadanos demandan nuevos servicios o simplemente porque se producen alteraciones en la vida diaria de la ciudad, del pueblo (*vgr.* inmigración, desempleo), a las que el ayuntamiento, la Administración local, no puede ser ajeno. Pero esas nuevas responsabilidades no se pueden seguir prestando con la carestía de recursos actuales, ni con la buena voluntad de esta Administración, ni mucho menos con el encorsetamiento y uniformidad que producen sus actuales normas reguladoras.

No parece lógico que se sigan manteniendo para la Administración local cautelas basadas en estereotipos que hoy más que nunca están superados.

No hay vuelta atrás, las corporaciones locales ya están esperando su reforma.

NOTAS

(1) No hay duda de que el Pacto Local significa cambio. Significa que las CCLL están preparadas para afrontar los nuevos retos que impone la sociedad, que se tienen grandes iniciativas y nuevas ideas que son el reflejo de lo que los ciudadanos demandan. Retos, iniciativas, propuestas que pasan por la necesidad de modernizar las estructuras existentes, por reinventar y rediseñar los procesos y las relaciones entre las diferentes administraciones. Pero estas ideas, iniciativas, retos no se pueden abordar desde la escasez de recursos, desde la insuficiencia financiera, desde tuteladas que discriminen a unas administraciones respecto de otras y, en definitiva, sin facilitar el desarrollo armónico de todas ellas.

(2) El anterior acuerdo, denominado «Protocolo de intenciones entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la FEMP relativo a la PIE en el quinquenio 1994-1998», fue firmado el 1 de agosto de 1994, y recogía aspectos tales como la dotación inicial destinada a la PIE, la creación, por vez primera, de un fondo destinado a la financiación de infraestructuras, financiado con fondos europeos —FEDER y Cohesión— y con recursos adicionales de los Presupuestos Generales del Estado y modificaciones en los impuestos sobre Bienes Inmuebles, sobre Actividades Económicas y sobre Vehículos de Tracción Mecánica.

(3) El Real Decreto 1431/1997, de 15 de septiembre de 1999, modificado por Real Decreto 907/2001, de 27 de julio, por el que se regula la composición y funciones del órgano permanente de colaboración entre la Administración central y la Administración local, en el artículo correspondiente a su estructura, divide su composición en un pleno y dos subcomisiones: la Subcomisión de Cooperación con la Administración local y la Subcomisión de Régimen Económico, Financiero y Fiscal, constituidas de forma paritaria con representantes de la Administración central y de las entidades locales.

Por otra parte, el artículo 7 afirma que corresponden a la Comisión Nacional de Administración local las funciones encomendadas a la misma por los artículos 118 y 119 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como aquellas otras que le encomienden leyes sectoriales o que se refieran a la colaboración entre la Administración central y la Administración local; por lo que dichas funciones serán ejercidas por el pleno, salvo las que se atribuyan a las subcomisiones por delegación de aquél, con excepción del informe previo a que se refiere el artículo 118.1.A.c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en relación con el artículo 61 de la misma, que corresponderá, en todo caso, al pleno.

(4) Durante el quinquenio 1994-1998, se constataron un buen número de problemas que consolidaron la idea de agotamiento del modelo de financiación (HURTADO 1999):

1) Falta de automatismo en la cuantificación de las liquidaciones definitivas como consecuencia del retraso en la definición del PIB nominal al coste de los factores.

2) Retraso de las entregas a cuenta debido al proceso de fiscalización previa de la Intervención General del Estado para la liberalización de esos fondos por parte de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera.

3) Existencia de saldos deudores, los primeros en 1996 (6.675,1 millones de pesetas) y los siguientes en 1997 (1.442,6 millones de pesetas) y 1998 (inicialmente 5.479 millones de pesetas), como consecuencia de unas previsiones presupuestarias divergentes de las reales, agravadas por la decimotercera entrega a cuenta, al elevarse su cuantificación al 99 por 100.

4) Litigiosidad producida por la indeterminación legal del PIB nominal («a coste de los factores» según el Ministerio de Economía y Hacienda o «a precios de mercado» según la FEMP).

5) Falta de automatismo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en la adaptación de los nuevos censos de población y retraso en la aprobación del padrón de habitantes de 1996; lo que condujo a una situación de litigiosidad importante, que incluso ha generado la interposición de un recurso ante el Tribunal Constitucional respecto del artículo 72 de la LPGE para 1999, por la aplicación del censo de 1991 a la liquidación definitiva de 1997, en lugar del censo de 1996: RD 1645/1997, de 31 de octubre de 1997 (BOE n.º 262 de 1 de noviembre de 1997).

Respecto de las variables de distribución de la PIE «ayuntamientos» (HURTADO, 1999), se desprende lo siguiente:

— En cuanto a la variable población, se producían unas diferencias de ponderaciones y se definían los estratos con unos límites muy amplios.

— Por lo que respecta a la variable esfuerzo fiscal, se incluían elementos antirredistributivos, como el tipo medio de gravamen del IRPF, que además recibía efectos multiplicadores de la relación entre la base imponible media del IBI de naturaleza urbana de cada municipio y la misma magnitud media en los de régimen común.

— Se incluía una variable como el número de unidades escolares que no debería ser considerada en un modelo de financiación general, y que ha generado, en algunos ámbitos, la expectativa de considerar afectada la participación correspondiente a esta variable.

— La definición inicial de la participación garantizada como mínima ha propiciado que ayuntamientos con poblaciones reducidas percibieran una participación por habitante superior a la correspondiente a los ayuntamientos de más de 500.000 habitan-

tes, que, en promedio, se elevó en 1997, a 32.673 pesetas por habitante. Así podemos encontrar, en el modelo vigente hasta 1998, que se eleva a 111.020 pesetas por habitante la máxima de los ayuntamientos con población de hasta 1.000 habitantes y a 69.812 pesetas por habitante la máxima de los que tienen una población entre 1.001 y 5.000 habitantes. Además se incurría en una contradicción en la filosofía del modelo: por un lado, se pretendía profundizar en el carácter general que debe concurrir en la financiación, vía participación en tributos del Estado, mediante la exclusión de las compensaciones y subvenciones que se venían incluyendo en el antiguo Fondo Nacional de Cooperación Municipal; pero, por otro lado, estas ayudas de carácter particular se admitían en el nuevo modelo, de manera implícita, a través de la definición inicial del mínimo garantizado.

— Como consecuencia de todo ello, se producía una fuerte disparidad de las participaciones medias por habitante que, con carácter de máxima y de mínima, se encontraban en los distintos estratos de población, hasta el extremo de que entre los ayuntamientos con poblaciones de hasta 1.000 habitantes la participación media por habitante del ayuntamiento que la tenía más elevada era diez veces superior (111.020 pesetas por habitante) a la participación media por habitante del ayuntamiento que la tenía menor en este estrato (10.728 pesetas/habitante).

(5) Ingresos tributarios del Estado ajustados estructuralmente. Definidos como la suma de la recaudación líquida obtenida por los capítulos I y II del Presupuesto de Ingresos del Estado, excluidos los conceptos susceptibles de cesión a las CCAA y los que constituyen los recursos de la Unión Europea (es decir, impuestos directos e indirectos, salvo aquellos que en aquél momento estaban ya cedidos a las CCAA —sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados—; recursos de la Unión Europea y cotizaciones a la seguridad social y al desempleo). En todo caso, este índice de evolución «activo» durante el quinquenio de financiación 1994-1998, fue eliminado para el quinquenio actual, 1999-2003, para mejorar la transparencia y automatismo de la participación de los tributos del Estado.

(6) Ya que tanto la FEMP como el entonces Ministerio de Economía y Hacienda consideraron que los correspondientes a las provincias habían dado unos resultados aceptables, pese a que sigue siendo objeto de controversia el primar la población sobre el elemento superficial o dispersión de la población.

(7) Concretamente, las modificaciones introducidas afectan a los siguientes aspectos (RUBIO DE URQUÍA, 1998):

— la cobranza y efectividad de los recursos de las haciendas locales y delegación de competencias y colaboración entre administraciones (modificaciones de los arts. 2.2., 7 y 8);

— discrecionalidad para establecer beneficios fiscales en los tributos locales en las ordenanzas fiscales (modif. art. 9);

— normas de gestión de los tributos locales (modif. arts. 10, 11 y 12);

— revisión de los actos dictados en vía de gestión de los tributos locales (modif. art. 14);

— regulación del recurso de reposición, que comprende un régimen de suspensión y garantías idéntico al vigente en el ámbito del recurso de reposición y de las reclamaciones económico-administrativas del Estado;

— imposición y ordenación de los tributos (modif. arts. 15, 16, 17 y 19);

— tasas y precios públicos (modif. arts. 20 a 27 y 41 a 48);

— Impuesto sobre Bienes Inmuebles (modif. arts. 71, 75.3., 77.3, 77.5, 78.2);

— Impuesto sobre Actividades Económicas (modif. art. 83.1,d), 92.2, introducción de un elemento incentivador del empleo mediante bonificación hasta el 50 por 100 de la cuota tributaria en los cinco primeros años de ejercicio de actividad);

— Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (modif. arts. 93, 94, 96, 97);

— Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras —modif. arts. 101, 103 (desaparición del tipo general del impuesto que actuaba como mínimo ofreciendo una libertad mayor a los ayuntamientos para establecer el mínimo), y 104;

— Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (modif. art. 105, 106.1. d, 106.2,d), 107, 108, 109, 111);

— otras modificaciones normativas (régimen transitorio, derogatorio y adicional).

(8) Se recogía por vez primera en los acuerdos de financiación.

(9) Aspecto éste muy importante, ya que el compromiso de las CCLL fue refrendado, y por tanto puesto de manifiesto, con los datos publicados por el Banco de España, que contrastan con los alcanzados por otras administraciones.

(10) Según los datos de la deuda acumulada de acuerdo con la metodología del Protocolo del Déficit excesivo que publica el Banco de España, referente al período 2000/1999, las CCLL lograron reducir su endeudamiento en un 3,5 por 100 menos que el año anterior, cifrándose en 3,1 billones de pesetas, mientras que las CCAA lo aumentaron para el mismo período en un 5,18 por 100, cifrándose en 6,3 billones de pesetas —como consecuencia de los acuerdos firmados el 5 de octubre de 1998.

(11) Véase PRIETO (2001) para un conocimiento más detallado del proceso seguido para la distribución de la participación en los ingresos del Estado.

(12) En el *Primer foro I+D (ideas + debates) sobre financiación de haciendas territoria-*

les, celebrado en Alicante los días 20, 21, 22 y 23 de febrero de 2001, los representantes de CCAA manifestaron su disposición a llevar adelante los pactos locales autonómicos, si bien manifestaron que la nueva asunción de competencias por parte de las CCLL, como consecuencia de estos pactos, tendrían como resultado la aportación de recursos, pero no para financiar las insuficiencias financieras derivadas de sus actuales competencias.

(13) Artículo 3 de la Carta Europea de Autonomía Local. El texto de la Carta fue publicado en el BOE nº 47, de 24 de febrero de 1987. El artículo 142 de la Constitución Española dispone que «Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las comunidades autónomas».

(14) CAAMAÑO (2001), en su trabajo sobre «Corporaciones locales y financiación: Situación actual y perspectivas de cambio del sistema tributario local», establece las siguientes características del sistema tributario actual:

— El confinamiento de la imposición municipal al ámbito de los impuestos reales o de producto.

— La vinculación del sistema tributario local a la propiedad inmobiliaria.

— La postergación del principio de capacidad económica como eje central, en favor del principio del beneficio, no tanto, actualmente, en cuanto a la mayor o menor importancia de las tasas y las contribuciones especiales como en cuanto al criterio de selección de la materia imponible apta para nutrir sus haciendas, que se ha basado eminentemente en las externalidades generadas por el gasto municipal.

— La recepción de figuras agotadas e inservibles en el ámbito estatal por su rigidez o su superación por otras más flexibles y provechosas.

— La presencia tutelar de la Administración central, ya sea de forma expresa y directa (sujeción a la aprobación de las autoridades ministeriales, impugnación ante órganos administrativos estatales), sea, como más modernamente, de forma soterrada y oculta mediante el expediente de residenciar el centro de gravedad de los tributos municipales en el ámbito estatal (gestión censal, gestión catastral, ...)

— La uniformidad en la concepción del sistema tributario local.

(15) Habría que preguntarse si el no haberse podido negociar simultáneamente el modelo de financiación de la Administración local con el de las CCAA deja algún margen para el acceso de las primeras a la cesión parcial de los tributos estatales. Por otra parte, en ninguna de las declaraciones de miembros destacados del Ministerio de Hacienda se ha realizado manifestación alguna sobre el fin de la gestión compartida del IAE y el IBI, una de las

demandas propuestas por la FEMP, como tampoco sobre la clara decisión por parte del citado Ministerio de impulsar la colaboración entre el Estado y las CCLL para el intercambio de información con fines tributarios (resolución de haciendas locales de la última Asamblea de la FEMP). Dos cuestiones que afectarían positivamente a la mejor financiación de la Administración local.

(16) Precisamente la reforma de este apartado, pese a haberse producido una serie de trabajos técnicos, no fue incluida en la pasada reforma de 1999.

(17) Adaptada a las necesidades actuales y no de 1988.

(18) A considerar «rigurosamente» su formulación práctica, ya que todavía está en la memoria de algunos responsables locales y del Ministerio de Hacienda la nefasta experiencia de la Ley de Saneamiento de 1983. De hecho, hubo que devolver a los contribuyentes cerca de 8.000 millones de pesetas, descontados a los 528 municipios que aplicaron recargos sobre el IRPF en 1983, a los 387 que lo hicieron en 1984 y a los 324 que aplicaron el recargo en 1985, y con todo ello quedó frustrada la utilización de la renta personal como hecho imponible susceptible de aprovechamiento por parte de los ayuntamientos.

(19) Existe en el ámbito municipal la misma controversia que para las diputaciones, esto es, el primar la población sobre el elemento superficie o distribución poblacional. Situación, la de la dispersión poblacional, que, por ejemplo, puesto que sucede en determinadas, que no todas, partes del territorio, fuera asumida por las comunidades autónomas.

(20) Resultan oportunas las conclusiones del trabajo de CAAMAÑO (2001) sobre el nuevo sistema tributario local. Éstas son:

1) La fiscalidad municipal no debe seguir pivotando, de modo exclusivo, sobre el principio del beneficio, ni continuar confinada al ámbito de los impuestos reales o de producto. Debe gravitar también sobre el principio de capacidad económica y sobre la base de impuestos de carácter personal. En particular, el sistema tributario de las grandes ciudades debe articularse, sin pérdida de autonomía alguna respecto de los actuales tributos, mediante la cesión parcial de los impuestos generales sobre la renta, con potestades normativas y de gestión, al igual que se ha efectuado con las comunidades autónomas.

2) La financiación local debe articularse de forma flexible y sin uniformismos. No todos los municipios tienen por qué tener el mismo tipo de recursos, ni su vertebración tiene por qué producirse de forma idéntica. Es

necesario dotar a las grandes ciudades de un régimen financiero específico.

3) El sistema tributario local tiene que ser formado de manera que no sólo cubra su esencial objetivo, el recaudatorio, sino que también permita el desarrollo de políticas municipales en aquellos sectores donde el ordenamiento atribuye competencias a las CCLL, lo que, con carácter general, ha de conllevar, entre otras medidas, la supresión de aquellos beneficios fiscales que obedezcan a políticas ajenas al municipio. La acentuación del papel de dichos tributos como instrumentos de las políticas sociales y económicas municipales debe combinarse con un entendimiento de los principios de autonomía y legalidad que permita que las CCLL no sólo atiendan los aspectos meramente cuantitativos de la tributación local, sino también los aspectos cualitativos.

4) La reforma de la fiscalidad local ha de procurar un mejor aprovechamiento de la materia imponible, a través del perfeccionamiento técnico de las figuras tributarias y la adaptación de la legislación local a los cambios tecnológicos y económicos experimentados por determinados sectores; debe conseguir, asimismo, una adecuada integración con los impuestos estatales para evitar la sobreimposición de determinadas fuentes; y debe proceder a ubicar el centro de gravedad de los tributos municipales en la esfera local, suprimiendo el régimen de gestión compartida y potenciando los mecanismos de intercambio de información, mediante el diseño de bases de datos de utilización conjunta. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de delegar su gestión en las diputaciones provinciales, o en el propio Estado, si careciera de los medios suficientes.

BIBLIOGRAFÍA

CAAMAÑO, Manuel J. (2001), «Situación actual y perspectivas de cambio del sistema tributario local», ponencia presentada en los *Primeros Encuentros Nacionales de Administración local*, celebrados en Lugo en junio de 2001.

GIMÉNEZ-REYNA, E. (2001), Conferencia presentada en el *Foro I+D. Ideas + Debate sobre Financiación Territorial. Primer Foro Alicante 2001. Claves para la reforma de la Hacienda local*, publicación del Foro: 201-207.

HERNÁNDEZ, Luis y otros (1999), *El Pacto Local. Medidas para el desarrollo del gobierno local*. Ministerio de Administraciones Públicas y Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.

HURTADO, Gabriel (1999), «El nuevo modelo de financiación local aplicable en el período 1999-2003». Ponencia presentada en la jornada sobre *La Reforma de la LRHL* celebrada en Madrid, 23 de febrero en 1999, organizada por la FEMP y el Consejo General Nacional de Colegios de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, en colaboración con el Ministerio de Economía y Hacienda.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA-FEMP (1994), «Protocolo de intenciones entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la Federación Española de Municipios y Provincias relativo a la PIE en el quinquenio 1994-1998».

— (1998), «Acuerdos sobre medidas a adoptar en relación con la financiación de las CCLL durante el quinquenio 1999-2003, así como sobre las modificaciones a introducir en el resto de la normativa contenida en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales».

PRIETO, Carlos (1999), «Haciendas Locales», en *Informe de Gestión 1995 - 1999 de la Federación Española de Municipios y Provincias (1999)*: 312-348.

— (2001), «Participación en los tributos del Estado de las CCLL», en RODRÍGUEZ, Javier, y GOMAR, Juan Ignacio (2001), *Hacienda y finanzas municipales*, coordinadores de las ponencias presentadas en el *XIV Programa Iberoamericano de Formación Municipal* organizado por la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI): 177-197.

RUBIO DE URQUÍA, José I. (1998), «Reforma de los aspectos tributarios de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales», documento de la propuesta de reforma resultado de la negociación Ministerio de Economía y Hacienda-FEMP.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier (2001), «Cambios normativos y perspectivas de mejora en la gestión de los recursos», ponencia presentada en el *Foro I+D. Ideas + Debate sobre Financiación Territorial. Primer Foro Alicante 2001. Claves para la reforma de la Hacienda local*, publicación del Foro: 209-223.

SUÁREZ PANDIELLO, J., y PRIETO, Carlos (1999), «Las haciendas locales del siglo XXI», FEMP (no publicado).