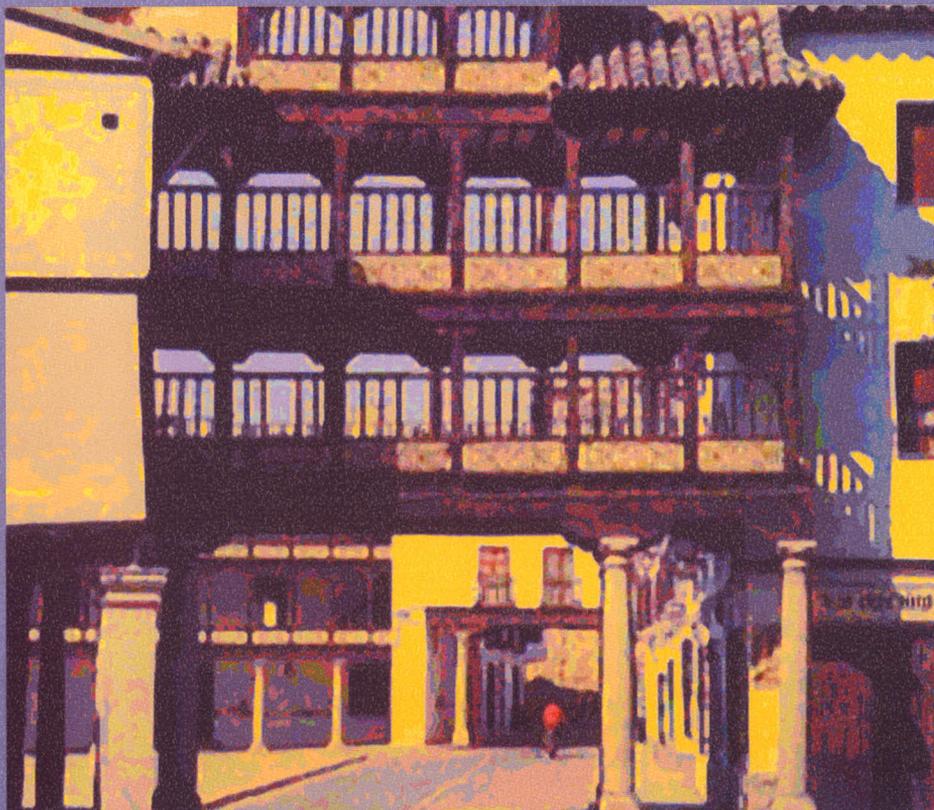


PAPELES
DE ECONOMIA ESPAÑOLA

HACIENDAS



LOCALES

VÍAS DE REFORMA



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA es una revista que edita trimestralmente la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social. La revista pretende ofrecer una información rigurosa y responsable de los problemas económicos españoles. Cinco son los criterios a los que PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA desea ajustar su contenido:

- La plena libertad intelectual de quienes colaboran en sus páginas.
- La responsabilidad de las opiniones emitidas y el respaldo riguroso de las afirmaciones realizadas mediante datos y pruebas que avalen los planteamientos efectuados y las soluciones propuestas.
- El compromiso de las opiniones con los problemas planteados. La economía española se encuentra ante uno de los mayores retos de su historia, y dar opiniones comprometidas en estos momentos es obligación ineludible de los profesionales más cualificados.
- La búsqueda y la defensa de los intereses generales en los problemas planteados.
- La colaboración crítica de los lectores, para que nuestros papeles se abran al diálogo y la polémica, si fuera preciso, para buscar soluciones a problemas de la economía española.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ofrece como un medio de expresión a cuantos se interesen por nuestros temas económicos, cumpliendo con el único requisito de la previa aceptación de las colaboraciones remitidas por el Consejo de Redacción que, sin embargo, respetuoso con la libertad intelectual no modificará las ideas, opiniones y juicios expresados por los autores ni tampoco se solidarizará con ellas.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA está abierta a la colaboración de todos los investigadores que deseen aportar sus trabajos sobre temas referentes a la economía española. Los envíos de originales deberán hacerse al Redactor-Jefe de PAPELES en la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas, Padre Damián, 48. 28036 Madrid.

* * *

Suscripción para el año 2002 (cuatro números):
España: 52,89 € (IVA incluido).
Extranjero: 63,10 €

Número suelto año 2002: 16,83 € (IVA incluido).

Solicitud de suscripciones e información:

Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas
para la Investigación Económica y Social.

Juan Hurtado de Mendoza, 19. 28036 Madrid.

Teléfono: 91 350 44 00.

Fax: 91 350 80 40.

Correo electrónico: suscrip@funcas.ceca.es

Internet: www.funcas.ceca.es

Precio de este número 92: 16,83 €

PAPELES
DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

92

2002

ISSN: 0210-9107



FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS
PARA LA INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

PATRONATO

MANUEL PIZARRO MORENO <i>(Presidente)</i>	FRANCISCO JOSÉ ISASI MARTINEZ ANTONIO MARTÍN JIMÉNEZ
JUAN RAMÓN QUINTÁS SEOANE <i>(Vicepresidente)</i>	JESÚS MEDINA OCAÑA RICARD PAGÉS FONT
JOSÉ ANTONIO BONILLA <i>(Secretario)</i>	ATILANO SOTO RABANOS ADOLF TODO ROVIRA
JULIO FERNÁNDEZ GAYOSO	

PRESIDENTE DE HONOR

ENRIQUE FUENTES QUINTANA

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

CONSEJO DE REDACCIÓN

VICTORIO VALLE SANCHEZ <i>(Director)</i>	FERNANDO GONZÁLEZ OLIVARES <i>(Redactor-jefe)</i>
JULIO ALCAIDE INCHAUSTI	CARMELA MARTÍN GONZÁLEZ
JOSÉ ANTONIO ANTÓN PÉREZ	FERNANDO PAMPILLÓN FERNÁNDEZ
SANTIAGO CARBÓ VALVERDE	JORGE PEREIRA RODRIGUEZ
FRANCISCO CASTELLANO REAL	JOSÉ LUIS RAYMOND BARA
MANUEL LAGARES CALVO	JOSÉ VILLAVEVERDE CASTRO
JUAN ANTONIO MAROTO ACÍN	

COORDINACIÓN GRÁFICA

Pilar López Isarría

PORTADA

Bravo-Lofish

EDITA

Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social
Padre Damián, 48. 28036 Madrid

PREIMPRESIÓN

JLN.es
Arturo Soria, 187, Entr. 1, Ofic. 3. 28043 Madrid

IMPRIME

GRÁFICAS MURIEL, S.A.
Buigas, s/n Pol. Ind. El Rosón - Getafe (Madrid)

<i>Depósito legal:</i>	M. 402-1980
<i>ISSN:</i>	0210-9107
<i>Distribuye:</i>	G&M.-Madrid
<i>Precio:</i>	16,83 €
<i>Periodicidad:</i>	Trimestral
<i>Materia:</i>	Hacienda local
<i>Base de datos:</i>	www.funcas.ceca.es

SUMARIO

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

La necesaria reforma de las haciendas locales

V

I. ADMINISTRACIÓN Y HACIENDA LOCAL

La Hacienda local del futuro: una Hacienda urbana:	2	<i>Luis Caramés Viéitez</i>
Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales:	8	<i>Antoni Castells</i>
La Hacienda local en Europa:	27	<i>Antonio Giménez Montero</i>
La evolución del sistema local francés. De un centralismo excesivo a una descentralización controlada:	38	<i>M^a Mercedes Sanz Gómez</i>

II. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

La Administración local como ingrediente del Estado:	58	<i>Francisco Sosa Wagner</i>
El papel de las diputaciones y mancomunidades en la Administración local española:	68	<i>José Manuel Farfán Pérez</i>
Las negociaciones para un nuevo marco de Hacienda local:	82	<i>Carlos Prieto Martín</i>

III. LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA

Problemas actuales de las haciendas locales:	94	<i>Antonio Beteta Barreda</i>
La financiación impositiva municipal. Propuestas para su reforma:	101	<i>Francisco Poveda Blanco y Ángel Sánchez Sánchez</i>
Subvenciones generales a los municipios: Valoración y propuestas de reforma:	120	<i>Francisco Pedraja Chaparro y Javier Suárez Pandiello</i>
Sistemas de transferencias de perecuación: El caso de Navarra:	130	<i>Fermín Cabasés, Pedro Pascual y Manuel Rapún</i>
El papel de la imposición sobre la propiedad. Aspectos teóricos y análisis de su aplicación en España:	148	<i>José M. Domínguez Martínez</i>
El Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la encrucijada de su reforma:	169	<i>Jesús S. Miranda Hita</i>
La Hacienda de las grandes ciudades españolas. Situación actual y propuestas específicas de financiación:	185	<i>Núria Bosch</i>
El endeudamiento local:	199	<i>Rodrigo Buenaventura Canino</i>
Organismos y empresas públicas locales: Evolución y dimensión económica:	204	<i>Alfonso Utrilla de la Hoz</i>

El patrimonio municipal del suelo como fuente de ingresos para los ayuntamientos:	218	<i>Miguel de Aguinaga Martínez</i>
Impuesto sobre Actividades Económicas: Algunas claves sobre su reforma:	232	<i>Manuel de Juan Navarro</i>
Impuesto sobre Actividades Económicas: ¿Terapia o eutanasia?:	240	<i>Javier Suárez Pandiello</i>

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