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
(Presidente)
JUAN RAMÓN QUINTÁS SEOANE
(Vicepresidente)
JOSÉ ANTONIO BONILLA
(Secretario)
JULIO FERNÁNDEZ GAYOSO
FRANCISCO JOSÉ ISASI MARTÍNEZ
ANTONIO MARTÍN JIMÉNEZ
JESÚS MEDINA OCAÑA
RICARD PAGÉS FONT
ATILANO SOTO RÁBANOS
ADOLF TODÓ ROVIRA

PRESIDENTE DE HONOR

ENRIQUE FUENTES QUINTANA

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

CONSEJO DE REDACCIÓN

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

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)

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

© FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, N.º 92, 2002. ISSN: 0210-9107
«Haciendas locales: vías de reforma»

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 *Luis Caramés Viéitez*

Algunos comentarios sobre la reforma de las haciendas locales: 8 *Antoni Castells*

La Hacienda local en Europa: 27 *Antonio Giménez Montero*

La evolución del sistema local francés. De un centralismo excesivo a una descentralización controlada: 38 *Mª Mercedes Sanz Gómez*

II. LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

La Administración local como ingrediente del Estado: 58 *Francisco Sosa Wagner*

El papel de las diputaciones y mancomunidades en la Administración local española: 68 *José Manuel Farfán Pérez*

Las negociaciones para un nuevo marco de Hacienda local: 82 *Carlos Prieto Martín*

III. LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA

Problemas actuales de las haciendas locales: 94 *Antonio Beteta Barreda*

La financiación impositiva municipal. Propuestas para su reforma: 101 *Francisco Poveda Blanco y Ángel Sánchez Sánchez*

Subvenciones generales a los municipios: Valoración y propuestas de reforma: 120 *Francisco Pedraja Chaparro y Javier Suárez Pandiello*

Sistemas de transferencias de perecuación: El caso de Navarra: 130 *Fermín Cabasés, Pedro Pascual y Manuel Rapún*

El papel de la imposición sobre la propiedad. Aspectos teóricos y análisis de su aplicación en España: 148 *José M. Domínguez Martínez*

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la encrucijada de su reforma: 169 *Jesús S. Miranda Hita*

La Hacienda de las grandes ciudades españolas. Situación actual y propuestas específicas de financiación: 185 *Núria Bosch*

El endeudamiento local: 199 *Rodrigo Buenaventura Canino*

Organismos y empresas públicas locales: Evolución y dimensión económica: 204 *Alfonso Utrilla de la Hoz*

El patrimonio municipal del suelo como fuente de ingresos para los ayuntamientos: 218 *Miguel de Aguinaga Martínez*

Impuesto sobre Actividades Económicas: Algunas claves sobre su reforma: 232 *Manuel de Juan Navarro*

Impuesto sobre Actividades Económicas: ¿Terapia o eutanasia?: 240 *Javier Suárez Pandiello*

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

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.

Características

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.

¿Es necesario completar el tejido?

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-

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 raquíticos, 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.

LA ESTRUCTURA DE ESTE NÚMERO

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.

Principios y experiencia comparada

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-

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 realidad española: Administración y Hacienda local

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

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

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.

Financiación local: situación actual y perspectivas de reforma

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 especifico 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-

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

ALGUNAS CONCLUSIONES

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.

COLABORACIONES

I.
ADMINISTRACIÓN Y HACIENDA LOCAL

LA HACIENDA LOCAL DEL FUTURO: UNA HACIENDA URBANA

Luis CARAMÉS VIÉITEZ
Universidad de Santiago de Compostela

Resumen

El fenómeno urbano ha desbordado los límites tradicionales de las ciudades, extendiendo su configuración residencial, industrial o comercial a través de una malla interjurisdiccional, que goza de la característica de formar sistemas organizados de comportamiento. Si las ciudades se enfrentaban con unos ingresos sujetos a baja elasticidad-renta y con la obligación de ofrecer servicios públicos con costes crecientes, el hecho metropolitano ha agudizado esos problemas y ha creado otros nuevos. El trabajo sintetiza esta situación, desde una perspectiva novedosa, cual es la de la intermunicipalidad y el «partenariado».

Palabras clave: ciudades, áreas metropolitanas, intermunicipalidad, «partenariado».

Abstract

The urban phenomenon has surged beyond the traditional city limits, extending its residential, industrial or commercial configuration by way of an interjurisdictional network, which is endowed with the feature of forming organized systems of behaviour. If cities already had to cope with revenues subject to low elasticity-income and with the obligation to provide public services with rising costs, the metropolitan fact has heightened these problems and created other new ones. The article synthesizes this situation from an innovative viewpoint, namely that of intermunicipality and partnership.

Key words: cities, metropolitan areas, intermunicipality, partnership.

JEL classification: H70.

I. INTRODUCCIÓN

EL sector público local moderno desempeña su papel en un contexto determinado por la mundialización de la economía, los cambios tecnológicos, la concentración urbana, los problemas del medio ambiente, el envejecimiento demográfico y la transición hacia una economía fundada en el saber y la sociedad de la información. En ese marco, la Hacienda local se va convirtiendo progresiva y aceleradamente en Hacienda urbana. Los desajustes entre el mapa institucional y el territorio provocan consecuencias muy negativas sobre el bienestar que procuran las políticas públicas. Por razones diferentes, pero vinculadas a la dinámica de los asentamientos urbanos, la Hacienda rural y la Hacienda de las ciudades afronta dificultades financieras crecientes, si bien, en términos cuantitativos, aquella se manifiesta ya como un problema residual.

La Hacienda local como hacienda de servicios, por otra parte, parece encaminarse hacia la intermunicipalidad, salvaguardando el escalón administrativo de proximidad. Se intenta así hacer frente a la explotación de las economías de escala, conseguir márgenes de financiación para la inversión, contribuir a la gestión ambiental y luchar contra la exclusión. Todo ello, claro está, coexistiendo con ideologías favorables a la reducción de la presión fiscal, por lo que ha de ir imponiéndose una cultura de «partenariado», en la que la participación de las empresas y de la sociedad civil vaya siendo cada vez más la norma y no la excepción.

II. LA EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL

Cada vez resulta más claro que hoy parecen predominar fuerzas centrífugas por lo que a la estructura gubernamental se refiere. Y ello se manifiesta en una doble dirección: hacia lo supranacional, reconociendo la creciente interdependencia económica de los estados y la globalización de los problemas, y hacia lo local, profundizando la dinámica regionalizadora. Desde la teoría se han tratado de racionalizar estos aspectos del devenir histórico, a la búsqueda de esquemas normativos que permitiesen el hallazgo de un estructura gubernamental «óptima» en el seno de áreas geográficas concretas. En el tema que nos ocupa, se sitúa en lugar preferente la teoría del federalismo fiscal, de cuya mano podríamos llegar al «estado del conocimiento» en el ámbito funcional, con las ramas consabidas de asignación, estabilización y distribución (Caramés, 1994). Pero no es ésa nuestra intención, sino más bien subrayar cómo ese relativo vaciado del Estado nacional otorga un creciente protagonismo a lo local, nivel que puede ofrecer soluciones más eficaces en la prestación de servicios tradicionalmente gestionados por la Administración central. Un buen ejemplo se puede encontrar en la contribución de los municipios a ciertas estrategias de desarrollo local. Como se sabe, tras la crisis de los años setenta, se ha ido construyendo una aproximación al desarrollo que podríamos llamar «regional», en un sentido amplio, desde el lado de la oferta, que engloba factores tales como los recursos

materiales y del entorno, las infraestructuras de transporte y comunicaciones, las estructuras urbanas, el capital físico y el capital humano. En definitiva, se ha querido caracterizar un paradigma del desarrollo autocentrado y difuso, del crecimiento desde abajo, teoría todavía insuficientemente articulada, a nuestro juicio. Pero, aunque en muchos casos se haya hecho de la necesidad virtud, si observamos la evolución de buena parte de los países de la OCDE, podremos comprobar cómo se han producido modificaciones en el marco político-administrativo de las políticas regionales, reservando un protagonismo no desdeñable a los gobiernos locales. A reforzar ese papel ha ayudado la propia innovación tecnológica, que está favoreciendo cada vez más la descentralización y la difusión del crecimiento. La mayor densidad de las comunicaciones, la reducción de los costes de transporte y las características técnicas de los procesos de producción posibilitan la descentralización productiva. Es muy frecuente observar cómo las relaciones interjurisdiccionales van pivotando sobre la autoridad regional: hacia arriba, colaborando con el gobierno central en su objetivo básico a este respecto, cual es el de garantizar la eficiencia en la compensación de externalidades; hacia abajo, coordinando y compatibilizando las distintas medidas de política. Dentro de esa lógica, encontramos muchas experiencias en las que el sector público local tiene un papel relevante en cuanto a infraestructuras, asesoramiento y evaluación de iniciativas, formación, etcétera, aunque sin duda, por su magnitud y grado de interrelación, se requiere una planificación que agregue fondos y coordine los gastos en demarcaciones más amplias que los propios municipios.

A veces, las autoridades locales han asumido también un papel de liderazgo que ha propiciado la construcción de un modelo de gobierno local omnicomprensivo, más como respuesta a demandas indiferenciadas y siempre urgentes de los ciudadanos que como una expresión de su propia voluntad política. Esta dinámica, identificable en casi todos los países de nuestro entorno, lleva a una insatisfacción municipal respecto a las competencias legales asumidas y a la petición de un abanico más amplio de responsabilidades, acompañado de los recursos financieros pertinentes. El informe Mauroy del año 2000 en Francia y las discusiones en torno al Pacto Local en España son buenos ejemplos de esta realidad.

La historia, a este respecto, nos muestra cómo en nuestro país las constituciones de 1812 y 1845 establecieron unos principios de marcado carácter liberal y centralista, pudiéndose afirmar que en la segunda mitad del siglo XIX existía un rígido control sobre las haciendas locales. Y se les obligó a prestar muchos servicios sin una dotación suficiente de recursos. El penoso estado de los caminos vecinales, comarcales y provinciales; la lamentable situación de la educación primaria y secundaria, así como la precaria beneficencia y algunos aspectos de la sanidad, daban fe de la incapacidad municipal ante la asunción de un conjunto de competencias que el Estado, fiel a su ideología, había dejado en manos locales (Castro, 1979). Cosa que también ocurrió en otros países, y no sólo en los de tradición federal, pero dotando a los municipios de financiación adecuada. En realidad, la experiencia española en el campo local es bastante distinta a la de los países más adelantados de nuestro entorno por la ausencia en España de un importante fenómeno, cual fue el reflejado en el binomio industrialización-urbanización. Y así, servicios como saneamiento, transporte, agua, gas y electricidad, con relevantes efectos externos y cuyo suministro había de ser público, no sintieron la presión de la demanda, que permanecía átona en consonancia con el grado de desarrollo español. Ello va a explicar en gran medida el atraso y las características de nuestra Hacienda local.

Situándonos ya en los años del capitalismo avanzado, se va identificando el poder local dentro de la estructura gubernamental como un poder residual, subordinado al interés general y al gobierno central, y ello tanto en los modelos descentralizados como en los desconcentrados. Aquéllos, predominantes en la Europa continental, poseían una cláusula general de competencias, en virtud de la cual se podía prestar cualquier tipo de servicio que la autoridad local estimase de interés para los ciudadanos. Los desconcentrados, de tradición anglosajona, no atribuyen al poder local la representación corporativa de la comunidad local y no poseen la cláusula general que hemos mencionado antes. Pero en la práctica, tanto unos modelos como otros vienen funcionando de modo bastante similar. En cualquier caso, en los modelos descentralizados la libertad competencial no pasa de ser hipotética, ya que los recursos son insuficientes, con la consiguiente —e imprescindible— interferencia de los niveles superiores de gobierno.

Cuando se comprueba la gama de servicios a que hace frente el sector público local, se halla una cierta homogeneidad entre las funciones que desempeñan los niveles básicos de gobierno, concentrándose en tres ejes fundamentales: a) planeamiento urbano y ordenación del territorio; b) mantenimiento de las condiciones mínimas de urbanización, y c) provisión de servicios de bienestar. En efecto, cada vez más los servicios de este tipo van siendo el denominador común de las políticas municipales, mereciendo el calificativo de *low politics*, frente a los implementados por los gobiernos intermedios y el central. Programas de vivienda, espacios verdes, par-

ques, abastecimiento de agua, limpieza, bomberos, policía, transporte, actividades culturales y deportivas, asistencia a la tercera edad, a la infancia y a la juventud, constituyen el núcleo duro del ámbito competencial al que ha de prestar savia financiera la hacienda local. Al lado de todo esto, y como ya hemos puesto de manifiesto, ha aparecido toda una gama de servicios ligados al desarrollo, buscando la ventaja comparativa locacional o, más en general, la puesta en valor de los recursos endógenos.

III. LA IMPORTANCIA DE LA DIMENSIÓN

En el cuadro n.º 1 podemos observar los niveles de gobierno descentralizados en los distintos estados de la Unión Europea. La gran heterogeneidad que encontramos procede tanto de la estructura histórica tradicional como de la opción política elegida en el transcurso del debate que tuvo lugar a partir de los años cincuenta sobre el tamaño óptimo de los municipios. En algunos países se procedió a la concentración, considerada indispensable para avanzar en la modernización, al objeto de alcanzar la dimensión suficiente para atender adecuadamente las competencias que habían de prestar. En otros, por el contrario, se optó prácticamente por el *statu quo*, con la idea de preservar una identidad territorial que se consideró muy arraigada. Es éste, sin duda, un terreno propicio no sólo para adscripciones románticas, sino también para posiciones atávicas irreductibles. Sea como fuere, y como se desprende del cuadro n.º 2, la fusión de municipios corrió una suerte desigual, y en el caso de España ha sido irrelevante.

Francia, a su vez, lidera la parcelación local, constituyendo un auténtico puzle que ha merecido el calificativo de la «excepción francesa». En el cuadro n.º 3 se contiene la distribución de municipios en España entre las distintas comunidades autónomas, encabezando Castilla y León el *ranking* en la relación entre número de entidades locales y población.

Si, al tiempo que tomamos conciencia de la fragmentación territorial, tanto más aguda cuanto menos se haya hecho por aliviarla, comprobamos el intenso proceso de urbanización que han seguido nuestras sociedades, concluiremos que el tamaño de los municipios tiene que estar correlacionado con muchos de sus problemas, tanto de eficiencia como de equidad. Lejos queda ya el tiempo en que, tras la revolución industrial, las empresas se constituyeron en focos de atracción para millones de trabajadores, que se instalaron en la periferia de las ciudades. Y en 1900 todavía este fenómeno era un proceso fundamentalmente europeo. De hecho, 95 de las 140 ciudades que sobrepasaban los 200.000 habitantes estaban en Europa, pero en el siglo pasado la urbanización se volvió explosiva y más general. En cualquier caso, Europa contiene hoy noventa regiones y áreas metropolitanas, y en ellas vive más del 60 por 100 de la población total. Y aunque se pueden encontrar múltiples explicaciones de esa concentración espacial, como economistas sabemos que si los recursos no son ubicuos y los rendimientos de escala en la producción no son constantes, no es pensable un mundo con unidades familiares produciendo todos

CUADRO N.º 1

NIVELES DE GOBIERNO DESCENTRALIZADOS

Estados de la Unión Europea	*Población (millones de habitantes)*	*Superficie*	*Nivel regional*	*Nivel departamental*	*Nivel municipal*
Alemania	82,1	356.900	16 *Länder*	426 *Kreis*	16.068 *gemeinden*
Austria	8,1	83.859	9 *Länder*	35 *Bezirken*	2.301
Bélgica	10,2	30.500	3 regiones	10 provincias	589 municipios
Dinamarca	5,3	43.100		16 condados	273
España	39,3	504.800	17 comunidades autónomas	50 provincias	8.098
Finlandia	5,1	338.000	6	20	460
Francia	60,2	551.000	26	100	36.779
Grecia	10,5	132.000		54	5.921
Irlanda	3,7	70.300	8	34 condados	151 distritos
Italia	56,9	301.200	20	95 provincias	8.074
Luxemburgo	0,4	2.600			118
Holanda	15,6	40.800		12 provincias	640
Portugal	9,9	92.400		18 distritos	305
Reino Unido	59,0	244.800	3 (Gales, Escocia, Irlanda del Norte)	56 condados	481 distritos
Suecia	8,8	449.960	8	24 condados	286

Fuente: «Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne», *La Documentation Française*.

CUADRO N.º 2

REAGRUPAMIENTO DE MUNICIPIOS

País	*Año de la reforma*	*N.º de municipios antes de la reforma*	*N.º de municipios después de la reforma*	*Disminución (en porcentaje)*
Alemania	1968-1970	14.338	8.414	41
Bélgica	1975	2.359	596	75
Dinamarca	1967	1.387	277	80
Francia	1971	37.708	36.394	3
Holanda	1951	1.010	775	23
Reino Unido	1974-1975	1.549 distritos	522	66

Fuente: «Les collectivités décentralisées de l'Union Européenne», *La Documentation Française*.

los bienes necesarios con una escala de producción mínima. Los hechos demuestran, de todos modos, que la población no sólo no está uniformemente distribuida en el territorio, sino todo lo contrario.

En Europa se ha ido produciendo un debilitamiento de las barreras espaciales, como consecuencia de los cambios tecnológicos y de la progresiva unificación del mercado, con lo que la distancia física real tiene menos importancia. El tiempo pasa a ser decisivo, llegándose a decir que el tiempo ha aniquilado al espacio (Harvey, 1998; Nel.Lo, 1995). Y esta victoria del tiempo sobre la distancia ha agudizado la jerarquización espacial, expandiéndose las grandes ciudades y consolidándose determinados corredores que concentran la actividad. Las desigualdades regionales se van transformando en desigualdades urbanas, «leopardizándose» (Nel.Lo, 1995). Y lo que parecía relegado, el espacio, vuelve a tener importancia en términos de ventaja comparativa a efectos de localización de actividades económicas. Aquellas áreas dotadas de buenos servicios actúan como bisagras entre el sistema continental y los sistemas locales (Bideau, 1992). En mayor o menor medida, todas las áreas urbanas tienen una vocación similar y, de no tenerla, quedarán al margen del modo de crecimiento que se va imponiendo. En definitiva, a menos barreras espaciales, mayor relevancia de los factores territoriales y, en ese contexto, la balcanización administrativa que supone la permanencia de una división municipal anticuada juega en contra de la nueva lógica que se va imponiendo, y que cruza transversalmente lo económico y lo institucional.

CUADRO N.º 3

DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS Y DE LA POBLACIÓN DE DERECHO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidad autónoma	*Número de municipios*	*Población de derecho*
Andalucía	769	7.314.644
Aragón	729	1.205.663
Asturias (Principado de)	78	1.117.370
Baleares (Islas)	67	787.984
Canarias	87	1.631.498
Cantabria	102	541.885
Castilla y León	2.247	2.584.407
Castilla-La Mancha	915	1.730.717
Cataluña	944	6.226.869
Comunidad Valenciana	541	4.028.774
Extremadura	382	1.100.538
Galicia	315	2.825.020
Madrid (Comunidad de)	179	5.181.659
Murcia (Región de)	45	1.109.977
Navarra (Com. Foral de)	272	536.192
País Vasco	250	2.130.783
Rioja (La)	174	268.206
Ceuta	1	73.142
Melilla	1	64.727
ESPAÑA	8.098	40.460.055

Fuente: INE. Rectificación del Padrón Municipal de Habitantes.

Como ya hemos indicado, esa obsolescencia administrativa, que se compadece mal con las exigencias de una sociedad moderna, puede atacarse —como han hecho muchos países europeos, especialmente los de la Europa del Norte— con la reducción drástica del número de municipios. Ante las dificultades que ese procedimiento presenta en otros lugares, el futuro parece pasar por la agrupación voluntaria o intermunicipalidad, salvaguardando el escalón de proximidad. Es en esta perspectiva en la que se contempla una nueva manera de plantear la acción pública local, con un mayor respeto al principio de subsidiariedad. Así se puede hacer frente

con más garantías de éxito a la explotación de las economías de escala de muchos servicios públicos, conseguir márgenes de financiación más holgados para la inversión y gestionar más eficientemente el medio ambiente. Cuando se constata sobre el terreno que los problemas locales, fundamentalmente urbanos, son un continuo y las instituciones competentes para afrontarlos están fragmentadas hasta extremos que las vuelven esencialmente inoperantes, ha de recordarse la paradoja que ha supuesto el desbordamiento de las ciudades tradicionales. En efecto, el mismo hecho de la urbanización, de la separación formal entre el campo y la ciudad —la ciudad sin confines—, ha agudizado los problemas del minifundismo institucional municipal, de tal manera que esa ciudad difusa, sin confines, es más que nunca «la ciudad de los confines», con todas las disfunciones que en el orden operativo de las políticas públicas ello significa (Nel.Lo, 1995; Monclús, 1998).

En los años sesenta, y aun en las dos décadas siguientes, los gobiernos centrales tomaron algunas decisiones para crear administraciones encargadas de gestionar las zonas metropolitanas, sobre todo con el objetivo de obtener economías de escala y de conciliar los territorios «funcionales» y los territorios «administrativos». Hay que decir que el éxito, sin embargo, fue limitado, y hoy se admite que los problemas venían derivados fundamentalmente del carácter tecnocrático de esas instituciones, que no estaban conectadas a la base ciudadana a través de un sistema de representación transparente. Cuando se asiste ahora al renacimiento de iniciativas similares, habrá de tenerse en cuenta esa debilidad, no sólo por razones de democracia efectiva, sino también de eficiencia.

IV. LA CRISIS FISCAL DE LA HACIENDA LOCAL COMO CRISIS FISCAL URBANA

Los problemas de la Hacienda local, desde el punto de vista fiscal, han venido definidos tradicionalmente por la insuficiencia derivada de una diferente elasticidad-renta de los respectivos ingresos y gastos. Ese *gap* se ve manifiestamente agravado en las aglomeraciones urbanas, en donde la congestión de las infraestructuras de transporte, la contaminación en sus diferentes aspectos, el deterioro del hábitat, el precio del suelo, las bolsas de marginación, pobreza, delincuencia, etcétera, reducen el bienestar y generan deseconomías externas (Espínola, 1996). A su vez, la ciudad central y los anillos suburbanos se ven envueltos en procesos de deterioro acumulativo en el plano fiscal, al reducirse las bases impositivas de aquélla, al tiempo que sus gastos no disminuyen e incluso aumentan. El caso cada vez más frecuente de los centros de las ciudades recuperados para actividades administrativas exentas de imposición es un buen ejemplo de lo que estamos diciendo. Si a ello agregamos ciertas dinámicas de competencia fiscal para atraer actividades, la anemia de la Hacienda local urbana puede resultar preocupante.

En este mismo orden de cosas, y en un contexto ideológico-tributario contrario al incremento de la presión fiscal, se va abriendo paso una filosofía relativamente novedosa, cual es la del «partenariado».

La singularización de muchas ofertas urbanas —parques temáticos, museos, ciudades de la cultura, etcétera— junto a la búsqueda de imagen de marca de los territorios para constituirse en polos de atracción de personas y actividades productivas, involucra cada vez más frecuentemente a actores privados. Esa concepción de *city marketing* o de *city competition* no puede basarse en un protagonismo exclusivo del sector público local (Ashworth y Voogd, 1990).Y esto es tanto más cierto cuando el *decoupage* municipal es notable. Asociación, pues, del sector privado a muchas de las iniciativas de dinamización, en las que pueden verse incluidas las administraciones locales distintas de la de la ciudad central, cumpliendo la lógica de la intermunicipalidad. En todo caso, lo más probable es que el papel de liderazgo, sin contenido necesariamente financiero, sea desempeñado por la autoridad local.

No podemos olvidar, sin embargo, algunas cuestiones relativas a la Hacienda local que tienen trascendencia, a nuestro juicio, con independencia de la intermunicipalidad y el «partenariado». Nos referimos al incremento del gasto público local resultante de la elevación de los costes unitarios de producción, muy especialmente aquellos sobre los que no tiene control la autoridad municipal y que vienen impuestos por las normas que emanan de administraciones superiores, cada vez más frecuentes en campos tales como el medio ambiente. Es imprescindible no perder de vista esos costes inducidos por políticas regulatorias para gestionar mejor el gasto y, en su caso, negociar ingresos vía transferencias. Y si se ha de ir a una administración de dos niveles, como creemos resulta imprescindible en muchas aglomeraciones urbanas, también habrán de evaluarse los costes ligados a esas reformas institucionales, siendo necesario igualmente avanzar en el perfeccionamiento del sistema de perecuación, adoptando una metodología adecuada para medir el poder nivelador del sistema de transferencias.

V. CONCLUSIÓN

Cada vez resulta más evidente la inconsistencia entre límites econó-

micos y administrativos en la actual realidad municipal, que se está transformando aceleradamente en realidad urbana. En ese contexto, no es posible aprovechar las economías de escala potenciales, ni afrontar una planificación coherente. Al tiempo, las ciudades centrales ven degradarse su situación financiera y entre los anillos suburbanos existen marcadas desigualdades, dado el diferente uso del suelo. Estos y otros problemas parecen conducir a la necesidad de una administración de doble nivel, al tiempo que una nueva perspectiva de lo local posibilita la mayor participación del sector privado en la dinamización de las aglomeraciones metropolitanas.

BIBLIOGRAFÍA

ASHWORTH, G. T., y VOOGD, H. (1990), *Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning*, Belhaven Press, Londres.

BIDEAU, A. (ed.) (1992), *Villes européennes et internationalization*, Programme Rhones Alpes-Recherches en Sciences Humaines.

CARAMÉS, L. (1994), *Introducción a la Hacienda local y autonómica*, Cívitas, Madrid.

CASTRO, C. de (1979), *La revolución liberal y los municipios españoles*, Alianza, Madrid.

ESPÍNOLA, J. R. (1996), «Economía regional y sistema urbano de España», *Documentos de trabajo*, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, U.C.M.

HARVEY, D. (1998), *La condición de la posmodernidad*, Amorrortu, Buenos Aires.

MONCLÚS, J. (1998), *La ciudad dispersa*, Centro de Cultura Contemporánea, Barcelona.

NEL.LO, O. (1995), «Políticas urbanas y gobierno metropolitano en el proceso de integración europeo», en *Ciudad y Territorio*, vol. IV, n.º 106: 783-79.

ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA DE LAS HACIENDAS LOCALES

Antoni CASTELLS
Universidad de Barcelona

Resumen

La adaptación de la Hacienda pública a un sistema político descentralizado plantea dos cuestiones: quién ha de hacer qué y como se financia ese gasto. La distinción clásica, respecto de la primera cuestión, atribuía al gobierno central las funciones redestributiva y estabilizadora, en tanto que a los gobiernos subcentrales corresponde la provisión de bienes y servicios. Sin embargo, hoy no está tan claro que los gobiernos subcentrales no desempeñen un cierto papel en las funciones estabilizadora y redestributiva, aunque los argumentos más poderosos para justificar la descentralización en términos económicos se hallan en el terreno asignativo. En cuanto al segundo punto (fuentes de financiación) el artículo analiza las directrices al respecto formuladas por la doctrina y por el Consejo de Europa. Tras detallar algunos aspectos básicos de la estructura del sector público en los países de la Unión Europea, se señala la existencia de cuatro grandes modelos de financiación local y se precisan las grandes cuestiones que ha de abordar la reforma de las haciendas locales, para finalizar con algunos comentarios referidos a España.

Palabras clave: descentralización fiscal, federalismo fiscal, Hacienda local.

Abstract

Bringing public finance into line with a decentralised political system raises two questions: who has to do what, and how is that expenditure funded. The classic distinction in respect of the first question, attributed the redistributive and stabilising functions to central government, whereas subcentral governments were responsible for providing goods and services. However, it is not so clear today that subcentral governments do not play a certain role in the stabilising and redistributive functions, although the most powerful arguments to support decentralisation in economic terms lies in the sphere of allocation. As for the second point (sources of financing), the article analyses the guidelines on the matter laid down by doctrine and by the Council of Europe. After outlining certain basic aspects of the structure of the public sector in the countries of the European Union, we point out the existence of four main local funding models and then set forth the major issues that have to be confronted by the reform of local finance, before concluding with a few comments on Spain.

Key words: fiscal decentralisation, fiscal federalism, local finance.

JEL classification: H70, H71.

I. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LAS HACIENDAS LOCALES

1. Distribución de las funciones del sector público en un sistema descentralizado

LA adaptación de la Hacienda pública a un sistema político descentralizado (es decir, a un sistema en el que existe más de un nivel de gobierno) plantea dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, quién ha de hacer qué. Es decir, cuáles son las funciones y responsabilidades que deben corresponder a cada uno de los niveles de gobierno, lo cual incide de una forma determinante en las necesidades de gasto de cada uno de ellos. En segundo lugar, cómo hay que financiar este gasto. Es decir, cuáles son los instrumentos financieros con que debe contar cada uno de estos gobiernos para poder hacer frente a sus necesidades. La segunda cuestión es, en parte, instrumental. Primero hay que conocer el volumen de recursos que necesita cada gobierno y luego decidir cuáles son las fuentes de ingresos más apropiadas. Pero no es sólo una cuestión instrumental, porque las características de la Hacienda pueden condicionar por sí mismas la naturaleza del poder ejercido por los distintos gobiernos. En cualquier caso, parece claro que éstas son las dos cuestiones clave que hay que abordar, y de las que se deriva, de una u otra forma, la problemática que plantea una hacienda descentralizada.

Aunque el propósito de este trabajo es básicamente la segunda de ellas, los principios y tendencias de las haciendas locales, es preciso formular previamente unas breves consideraciones respecto a la distribución de las funciones y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Los argumentos a favor y en contra de la descentralización son sobradamente conocidos (1). En general, se suele considerar que el gobierno central es el más indicado para llevar a cabo las funciones redistributiva y estabilizadora, y por el contrario existe un número apreciable de argumentos, en el terreno de la eficiencia, para justificar una sólida presencia de los gobiernos subcentrales en la provisión de bienes y servicios: la mejor adaptación a las preferencias de los ciudadanos cuando éstas son muy diferentes a lo largo del territorio (teorema de la descentralización de Oates y existencia de bienes públicos locales); las mejoras de eficiencia que permite la competencia entre distintas ofertas locales (el voto con los pies del modelo de Tiebout); la existencia de costes de congestión, que aconseja encontrar un equilibrio entre la reducción del coste unitario producida por el aumento del número de contribuyentes y la disminución del nivel del servicio originada por el incremento del número de usuarios (teoría de los clubs y tamaño óptimo de jurisdicción); los aumentos de coste implícitos en una oferta de carácter monopolista.

A) *Algunos comentarios sobre las funciones de estabilización y redistribución*

Esta distinción ha devenido ya clásica. Sin embargo, puede ser ob-

jeto de matizaciones. Hoy, por ejemplo, no está tan claro que los gobiernos subcentrales no desempeñen un cierto papel en las funciones estabilizadora y redistributiva. En la primera, que ha sido motivo en las últimas décadas de una profunda revisión, está claro que no tienen el papel protagonista, que corresponde al gobierno central. Pero, en cambio, lo que hagan estos gobiernos subcentrales en términos de gasto, déficit y endeudamiento tiene una incidencia en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macroeconómica. Por ello, aunque el gobierno central pueda establecer objetivos y reservarse todo tipo de facultades, finalmente resulta difícil su cumplimiento sin la responsabilización real de los gobiernos subcentrales, que por esta vía entran en el ejercicio de una función, la estabilizadora, que les ha estado tradicionalmente vetada. Algo similar ocurre con la función redistributiva. Aun siendo claros los argumentos que explican la conveniencia de atribuir esta responsabilidad al gobierno central (2), es también incuestionable, en primer lugar, que los gobiernos subcentrales realizan de facto políticas redistributivas (en algún caso formuladas explícitamente como tales y, en cualquier caso, como resultado de las políticas públicas que llevan a cabo) y, en segundo lugar, que es positivo que ello sea así. Hace ya muchos años, Pauly (1973) analizó el papel de los gobiernos subcentrales en la función redistributiva, y hoy parece aceptado que en muchas políticas redistributivas la proximidad es una ventaja: la dimensión territorial desempeña un papel esencial en las políticas contra la pobreza y la exclusión, en las políticas activas de empleo, etcétera.

La problemática que se deriva de la descentralización de la función redistributiva constituye probablemente uno de los problemas de *public policy* más serios que tenemos planteados en numerosos estados del bienestar y en el propio proceso de construcción europea, y a la vez un desafío de primer orden para el análisis económico del sector público. Es una cuestión que merece algo más que un comentario apresurado, como el que ahora, en este contexto, se podría formular, y sobre la cual sólo quisiera apuntar dos ideas. Primero, aquí se produce un típico caso de concurrencia de los distintos niveles de gobierno en una misma área funcional (educación, sanidad, servicios sociales), lo que exige que se pongan en funcionamiento mecanismos diversos de relaciones intergubernamentales: desde legislación básica definidora de derechos de responsabilidad central, acompañada de legislación de desarrollo y gestión de responsabilidad subcentral, hasta fórmulas múltiples de financiación a través de subvenciones intergubernamentales (3). Segundo, la función redistributiva del gobierno central debe concretarse básicamente en el establecimiento de un marco común de derechos y deberes. Este marco debe alcanzar a la igualdad potencial o *ex-ante*, pero no necesariamente a la igualdad de resultados. El establecimiento de normas o *standards* en los resultados se puede justificar en términos políticos, pero no en los estrictamente económicos. Pongamos un ejemplo en el campo de la educación. El gobierno central puede establecer un sistema de subvenciones de nivelación que garantice que todos los gobiernos subcentrales estarán en condiciones de prestar, si así lo deciden, niveles educativos semejantes si realizan un esfuerzo fiscal similar. Esta medida es, en sí misma, suficiente para evitar los efectos negativos en términos de eficiencia, puesto que individuos con similar capacidad fiscal tendrán un similar residuo fiscal residan donde residan en el territorio. Se asegura, por tanto, el carácter general (central) de la función redistributiva, y a la vez la autonomía de los gobiernos subcentrales para decidir las políticas que deseen. Ir más allá, establecer por ejemplo con carácter central la obligatoriedad de prestar unos determinados estándares educativos (años de escolarización, currículos, planes de estudio, ratios profesor/alumno, oferta escolar) puede ser justificado en términos políticos, a partir de una determinada noción de justicia o equidad, pero no es imprescindible en términos estrictamente económicos.

B) *Las ventajas e inconvenientes de la descentralización en el terreno asignativo*

Sin embargo, los argumentos más poderosos para justificar la descentralización en términos económicos se hallan en el terreno asignativo. Como ya se ha indicado antes, se trata de una cuestión extensamente tratada en el campo de la Hacienda pública. Para referirnos a alguno de los trabajos más recientes, Boadway (2001) contrapone los beneficios de la integración (*nationhood*) a las ventajas de la descentralización. En el primer caso, señala Boadway (2001), algunos beneficios se pueden derivar de la mera adhesión a una unión económica, pero otros requieren la existencia de un gobierno central activo con poderes fiscales efectivos (4). Los *beneficios de la integración* apuntados son los siguientes:

1) Acceso a un mercado interno común.

2) Bienes públicos comunes y economías de escala.

3) Compartir riesgos frente a *shocks* regionales.

4) Ciudadanía / equidad / compartir beneficios.

Por lo que se refiere a las ventajas de la descentralización, Boadway (2001) indica que los economistas tienden, por naturaleza, a destacar las ventajas de la descen-

tralización por la obligada analogía con el sector privado. La descentralización de decisiones al más bajo nivel de los agentes económicos genera eficiencia: mejores incentivos, mejor información, ejercicio más responsable de los derechos de propiedad (5). Las *ventajas de la descentralización* enumeradas son las siguientes:

1) Adaptación a las preferencias y necesidades regionales.

2) Reducción de las asimetrías informativas.

3) Innovación y coste-efectividad en programas públicos.

4) Argumentos de política económica (mejoras de eficiencia inducidas por una mayor competencia).

En cualquier caso, como señala Boadway (2001), «los beneficios de la descentralización sólo pueden materializarse induciendo algunos sacrificios *potenciales* en términos de eficiencia o de equidad» (6) y dependerá, en definitiva, de las medidas complementarias que se adopten que estos sacrificios potenciales se acaben o no materializando (7). La descentralización, pues, no es neutral ni en el terreno asignativo ni en el de la equidad, como no lo es, especialmente en el asignativo, la centralización. La descentralización puede comportar problemas en ambos terrenos, especialmente por la existencia de distintos residuos fiscales a lo largo del territorio (8). Algunas de estas medidas deberán consistir en subvenciones de carácter nivelador, otras incidirán en las características de los impuestos. En cualquier caso, condicionarán ciertamente el diseño de los ingresos de los gobiernos subcentrales. Por ello resulta conveniente dedicar ahora una cierta atención a esta cuestión.

2. Criterios para el diseño de la Hacienda local

Una vez determinadas cuáles son las funciones y responsabilidades que corresponden a los distintos niveles de gobierno, es preciso decidir sus fuentes de financiación. Como ya se ha señalado, en un orden lógico, la primera cuestión debe preceder a la segunda, puesto que el volumen de financiación es uno de los datos relevantes, si no el que más, que hay que tomar en consideración a la hora de decidir qué recursos hay que asignar a cada uno de los niveles de gobierno. Pero la financiación no es estrictamente una cuestión de naturaleza subsidiaria. Condiciona en sí misma las funciones del sector público. Disponer de unos u otros recursos puede devenir un requisito necesario para poder desempeñar determinadas funciones. Por esto es importante examinar los criterios que se pueden emplear para la determinación de los recursos de los gobiernos locales.

Las fuentes de financiación de los gobiernos locales son, fundamentalmente, impuestos, transferencias intergubernamentales, tasas y precios públicos y endeudamiento. Con carácter general, el Consejo de Europa (2000) sugiere cuatro directrices (9):

- Las tasas y precios cargados a los usuarios deberían utilizarse siempre que fuera posible para financiar gastos de funcionamiento, y sólo de forma excepcional para los gastos de inversión.

- Cuando no sea posible emplear, por razones de eficiencia o de equidad, tasas o precios, los gastos de funcionamiento deberían financiarse con impuestos. Estos deben emplearse sólo en contadas ocasiones para financiar gastos de inversión.

- Las subvenciones deben emplearse para financiar los servicios prestados por delegación de otros gobiernos, o bien por razones de equidad. También pueden servir para financiar, en ciertos casos, gastos de inversión.

- El endeudamiento sirve para financiar gastos de inversión, y sólo debería utilizarse excepcionalmente para financiar gastos de funcionamiento.

Establecidos estos criterios generales que sugiere el Consejo de Europa, resulta ahora conveniente referirnos a los criterios aplicables a cada una de estas modalidades de ingresos.

A) *Principios aplicables a la imposición local*

Existen unos principios generales de la imposición que son aplicables tanto al gobierno central como a los subcentrales. Aparte de ellos, determinados principios son especialmente aplicables a los gobiernos locales (10):

— *Equidad*. La imposición local tiene que responder a una noción de equidad horizontal: individuos con la misma capacidad fiscal deben hacer frente a cargas impositivas similares dentro de la jurisdicción local correspondiente. También a una noción de equidad vertical, que no presupone necesariamente la existencia de progresividad.

— *Eficiencia*. Los impuestos locales deben promover la eficiencia asignativa. Ello requiere que el diseño de la imposición local permita que los votantes locales puedan asociar el uso de los servicios a su coste.

— *Visibilidad*. La posibilidad de que el sistema impositivo local permita una efectiva rendición de cuentas y responsabilización de los gobernantes (*accountability*) depende, en muy buena medida,

de la visibilidad y perceptibilidad de los impuestos.

— *Autonomía local*. Los gobiernos locales deben tener capacidad para incidir en la determinación del tipo impositivo de sus tributos. Esta condición es necesaria si se quieren conseguir las ganancias de eficiencia asignativa que se derivan del teorema de la descentralización de Oates.

— *Economía*. Los impuestos locales no deben tener unos costes de gestión excesivos, deben perseguir la mayor simplicidad y facilidad en la cumplimentación.

— *Suficiencia*. Los recursos de los gobiernos locales deben ser suficientes para financiar los niveles de servicios que éstos deben atender. Para ello, el diseño de la imposición local debe reunir dos requisitos: un tipo impositivo fácilmente ajustable y una base imponible elástica, con un comportamiento dinámico paralelo al de los gastos locales.

— *Estabilidad*. Los impuestos locales deben tener estabilidad y evitar un comportamiento excesivamente sensible a las variaciones que pueda experimentar el ciclo económico local.

— *Bases imponibles relativamente inmóviles*. La autonomía en el empleo de los tipos impositivos podría conducir a la erosión de las bases imponibles, especialmente en el contexto de economías muy abiertas, como son las locales. Por ello, resulta recomendable que las bases imponibles sean relativamente inmóviles.

B) *Principios aplicables a las subvenciones o transferencias*

Las subvenciones o transferencias intergubernamentales constituyen una de las principales fuentes de recursos locales. Existe una amplia coincidencia en relación con los casos en que estos instrumentos de financiación resultan apropiados (11):

— *Corrección de los desequilibrios verticales*. Existen desequilibrios verticales cuando los recursos impositivos atribuidos a los gobiernos subcentrales (empleando tipos impositivos «razonables») resultan insuficientes para atender las necesidades financieras derivadas de sus servicios. En esta situación, aparecen distintas alternativas tendentes a corregir tales desequilibrios, pero finalmente siempre se acaba recurriendo, por una u otra vía, a la dotación de transferencias de carácter general procedentes del gobierno central.

— *Corrección de desequilibrios horizontales*. Los desequilibrios fiscales horizontales se producen cuando las distintas unidades de gobierno local deben establecer tipos impositivos marcadamente distintos a sus ciudadanos para atender niveles de servicios similares. Ello puede ser debido o bien a diferencias en los costes o en el tamaño de los usuarios, o bien a diferencias de capacidad fiscal. La forma de corregirlos suele consistir también en el establecimiento de sistemas de subvenciones de carácter general, que pueden proceder, a su vez, de un fondo horizontal dotado por los propios gobiernos locales, o bien de un fondo vertical dotado por el gobierno central o el gobierno intermedio.

— *Prestación de servicios por delegación*. Los servicios que los gobiernos locales prestan por delegación de un gobierno de ámbito superior, sea el gobierno central sea el gobierno regional, deben ser financiados a través de sistemas de subvenciones, normalmente de carácter condicionado y de cuantía fija.

— *Servicios que generan externalidades*. Las subvenciones resultan el mecanismo más adecuado para lograr una provisión eficiente de aquellos servicios que, siendo responsabilidad de un gobierno local, generan beneficios para los ciudadanos de otras jurisdicciones. En este caso, las subvenciones condicionadas y proporcionales (aunque podrían tener un límite) parecen las más adecuadas.

— *Garantía de unos* standards *o niveles mínimos*. Existen servicios cuya provisión es responsabilidad de los gobiernos locales (lo que les diferencia de aquellos que se prestan por delegación), en los que, por diversas razones, se considera conveniente que existan unos niveles o *standards* comunes en todo el territorio. Como se ha señalado en el apartado I, esta situación suele producirse en no pocos de los servicios básicos del Estado del bienestar, como la educación o la sanidad, que se considera que configuran derechos sociales de ciudadanía. Ahí, también, el mecanismo más apropiado son las subvenciones condicionadas, en este caso de cuantía fija.

C) *Principios aplicables a las tasas*

Las tasas (12) han sido siempre un mecanismo especialmente apropiado para la financiación de los servicios locales. Pueden formularse algunas observaciones en relación con ellas:

— *Eficiencia y rendimiento de cuentas*. Las tasas permiten una mejor internalización del coste de los servicios, y por ello son aconsejables, tanto en términos de eficiencia como de *accountability*. Es recomendable trasladar el coste de los servicios locales a sus usuarios, siempre que se den dos requisitos: que el coste pueda ser claramente individualizable y que no se planteen problemas desde el punto de vista redistributivo.

— *Limitaciones a la aplicación de tasas.* Hay situaciones en las que, aunque es posible determinar el coste individual y aplicar mecanismos de exclusión, resulta ineficiente establecer un precio basado en el coste medio, es decir, un precio que permita financiar el servicio. Es el caso de los monopolios naturales (*utilities*, como agua, gas y electricidad), que pueden tener una cierta importancia a nivel local, y de determinados servicios que tienen el carácter de bien público local (como museos, parques, polideportivos), cuando en su provisión no se producen situaciones de congestión. En ambos casos, la provisión del servicio al coste marginal resultaría eficiente, pero obligaría a contraer pérdidas, que deberían ser sufragadas por otras vías de financiación (13).

— *Equidad.* Como se ha señalado, las tasas resultan apropiadas siempre que no estén en juego objetivos de equidad. Existen servicios cuyo coste podría ser fácilmente individualizable y repercutido en los usuarios, pero se considera que su provisión responde a la cobertura de derechos básicos, en los que es preciso garantizar un acceso igual a todos los ciudadanos (guarderías, atención a personas mayores). En tales casos, las tasas pueden cubrir una parte del coste, y otra parte debería ser subsidiada por los diferentes niveles de gobierno (en principio, el gobierno local, y otros gobiernos de ámbito superior, si existe alguna de las razones que antes se han citado como justificativas de las subvenciones condicionadas: externalidades, garantía de niveles mínimos, o prestación por delegación).

— *Cobertura del coste real.* Las tasas deben distribuirse entre los usuarios en función del coste real de los servicios consumidos. Sin embargo, en ocasiones, la «facturación» de los servicios basada en el consumo real resulta o bien muy costosa o bien muy compleja técnicamente, por lo que las tasas se determinan conforme a determinados indicadores objetivos. Este procedimiento tiene claros inconvenientes, tanto desde el lado de la eficiencia como del de la equidad, por lo que debería tratar de evitarse siempre que resulte posible.

D) *Principios aplicables al endeudamiento* (15)

El recurso al endeudamiento constituye una de las vías de financiación de los gobiernos locales. Cabe hacer algunas observaciones en relación con él:

— *Idoneidad para la financiación de la inversión.* El endeudamiento es especialmente apropiado para financiar gastos de inversión. Puesto que las inversiones generan beneficios intertemporales, resulta aconsejable que el coste de su financiación se reparta también de forma intertemporal. La financiación mediante impuestos o tasas recaería en su totalidad en los ciudadanos actuales, lo cual conduciría a una inversión subeficiente, ya que estos ciudadanos tenderían a dedicar menos impuestos de los necesarios para un gasto del cual ellos no iban a disfrutar íntegramente. Por la misma razón, el endeudamiento no resulta apropiado para financiar gastos corrientes o de funcionamiento, que son íntegramente consumidos por los ciudadanos presentes, quienes podrían tener un poderoso incentivo, en caso de financiarlos mediante la emisión de deuda, a consumir más de lo deseable, desplazando su carga a las generaciones futuras.

— *Limitaciones por razones de eficiencia.* No toda la inversión debe financiarse, sin embargo, por medio de endeudamiento. En primer lugar, porque aunque se beneficien de ella, las generaciones futuras no participan en la toma de decisión. Parece, pues, razonable que una parte de la financiación se realice con ahorro corriente del ejercicio o de ejercicios anteriores. Por otra parte, los agentes privados tampoco financian el importe total de la inversión mediante endeudamiento. Para ello utilizan en parte el ahorro acumulado, o bien recurren a emitir capital mediante acciones. Las administraciones públicas no pueden utilizar siempre este procedimiento, pero sí realizar una aportación inicial proporcionalmente más importante que la que se derivaría estrictamente del cálculo de la distribución intertemporal de los beneficios.

— *Endeudamiento y objetivos macroeconómicos.* El endeudamiento de los gobiernos locales puede ser objeto de limitaciones por razones de índole macroeconómica. En la medida en que el cumplimiento de objetivos agregados en términos de deuda, déficit y gasto público es responsabilidad de otros niveles de gobierno, éstos pueden establecer determinados límites al endeudamiento de los entes locales, siempre y cuando estas restricciones dejen un margen adecuado al ejercicio de la autonomía local.

En definitiva, una parte apreciable de la inversión, aunque probablemente no toda, debe financiarse mediante recurso al endeudamiento. Éste no debe emplearse, sin embargo, para la financiación del gasto corriente. Ello significa que los gobiernos locales deben generar siempre ahorro corriente, puesto que los ingresos procedentes de impuestos, tasas y transferencias deben servir para financiar todo el gasto de funcionamiento y una parte de la inversión; y en los ejercicios posteriores deben disponer además del margen necesario para atender a la carga financiera derivada del endeudamiento de los años precedentes.

3. Principios y recomendaciones formulados por el Consejo de Europa

Los principios y observaciones enunciados en los puntos anteriores quedan perfectamente resumidos por las recomendaciones formuladas el año 1996 en Lisboa por la conferencia de ministros europeos responsables de entidades locales (16).

A) *Principios generales*

a) Una mayor autonomía financiera implica mayor responsabilidad y más control democrático por parte de los electores locales; por otra parte, es preciso un control de los gastos para no poner en peligro la autonomía con un excesivo endeudamiento;

b) la transparencia de los gastos públicos locales debe permitir reducir los controles administrativos, cuyo objeto debe ser garantizar el respeto a la legalidad y los principios constitucionales;

c) es deseable, e incluso indispensable, asegurar una cierta normalización en la presentación de los presupuestos y las cuentas de las entidades locales;

d) la autonomía financiera de las entidades locales exige que exista un cierto potencial fiscal en su propio territorio;

e) los gobiernos locales deben tener la posibilidad, dentro de los límites fijados por la ley, de establecer los precios o tasas de los servicios públicos locales, con el fin de poder adaptar su provisión a las preferencias de los ciudadanos y de poder financiar los gastos de funcionamiento derivados de los mismos; por las mismas razones, deben tener la posibilidad de decidir sobre el nivel de los impuestos locales propios;

f) sin embargo, hay que evitar que niveles impositivos (en los tipos o en las bases) marcadamente distintos puedan tener consecuencias negativas en términos de eficiencia: una elevada presión fiscal no compensada con mayores niveles de servicios públicos locales penaliza a los residentes, mientras que una presión fiscal demasiado baja puede inducir a reclamar injustificadamente mayores transferencias, o bien puede producir movimientos de factores inducidos fiscalmente, pero no justificados en términos de eficiencia.

B) *Principios relativos a los gastos de funcionamiento*

a) Por norma general, los gobiernos locales deberían equilibrar sus gastos de funcionamiento sin recurrir al endeudamiento, es decir estrictamente con los ingresos corrientes; este resultado puede alcanzarse más fácilmente si los principales servicios públicos tienen una gestión contable separada, y si se establece el objetivo de que el presupuesto corriente debe estar equilibrado o en superávit;

b) una parte considerable de las ayudas del Estado debería revestir la forma de subvenciones de carácter general, de las que las entidades locales pudieran disponer libremente; las subvenciones específicas deberían reservarse para finalidades muy concretas y tipificadas.

C) *Principios relativos a los gastos de inversión y al endeudamiento*

a) El Estado debe establecer un marco de referencia, señalando cuál es el umbral crítico de endeudamiento que se considera que en ningún caso deberían rebasar los gobiernos locales;

b) el período de financiación de las inversiones no debería exceder al de los beneficios intertemporales derivados de ellas, para no cargar a las generaciones futuras con el coste de gastos sobre cuyas decisiones no han intervenido;

c) las entidades locales deberían abstenerse de recurrir a instrumentos financieros de naturaleza especulativa para financiar sus gastos de inversión, debido a los riesgos inherentes a aquéllos;

d) es conveniente alentar a las entidades locales a establecer formas distintas de *partenariado*, asociándose entre ellas y con el sector privado para la provisión de determinados servicios públicos o la realización de determinadas infraestructuras y equipamientos, en todos aquellos casos en que así sea recomendable para optimizar la provisión del servicio de acuerdo con el territorio al que sus efectos se extienden, o bien en aquellas situaciones en que existan oportunidades para la rentabilidad privada;

e) los gobiernos locales deberían privilegiar las inversiones que contribuyan a un desarrollo sostenible; el Estado debe incentivar este tipo de inversiones mediante mecanismos de subvenciones específicas;

f) las entidades locales deberían establecer un plan plurianual de inversiones, actualizado anualmente; deberían asimismo publicar periódicamente su situación en materia de endeudamiento, en sus diferentes formas.

D) *Principios relativos a la nivelación financiera*

a) El principio de solidaridad hacia las entidades locales financieramente más débiles exige un sistema de compensación financiera, cuyas condiciones, métodos de cálculo y de distribución deberían definirse claramente conforme a la ley sobre una base no discrecional;

b) los instrumentos de nivelación deberían definirse en consulta con las entidades locales; en cualquier caso, deberían diseñarse de tal forma que no penalizaran ni desmotivaran a los gobiernos locales más eficaces, ni produjeran un efecto desincentivador en las entidades beneficiarias de las mismas.

E) *Principios relativos a la tesorería*

— Los estados que opten por sistemas centralizados de la gestión de tesorería deberían respetar escrupulosamente las fechas de vencimiento en que debieran abonar las transferencias o los rendimientos de los impuestos a los gobiernos locales, para no poner en peligro su solvencia financiera ni crearles tensiones de tesorería injustificables.

Estos diecisiete principios y recomendaciones del Consejo de Europa resumen, en buena medida, las directrices básicas sobre las que debería basarse una Hacienda local. Se trata de preceptos que se hallan a medio camino entre las propuestas propias del análisis normativo (lo que *debería ser*, de acuerdo con unos determinados objetivos) y las recomendaciones que se desprenden de la experiencia acumulada. En cualquier caso, su inclusión en este punto parece especialmente apropiada para nuestros propósitos, en el sentido de que ofrece un buen marco de referencia a la hora de establecer criterios para la eventual reforma de la Hacienda local.

4. Algunas conclusiones en el terreno de los criterios básicos

Boadway (2001) subraya que «virtualmente todos los países —federales o de otro tipo— tienen más de un nivel de gobierno, cada uno con su propio juego de responsabilidades fiscales; y al mismo tiempo estos niveles están interconectados por un sistema de relaciones fiscales» (17). Cuando nos enfrentamos al problema de decidir cuáles son los mecanismos más apropiados para atender la financiación de los servicios prestados por los gobiernos locales, debemos tratar de conciliar, pues, distintos principios y objetivos. En especial, cabría destacar algunas conclusiones fundamentales.

a) El primer objetivo que debemos plantearnos es que, tanto por razones de eficiencia como de equidad, estos servicios deben ser financiados, en la medida de lo posible, por los beneficiarios de los mismos, mediante el pago de tasas y de impuestos locales. Por razones de eficiencia, para asegurar una correcta percepción del coste de los servicios por parte de sus usuarios, de forma que el nivel de provisión sea el que se corresponde con sus preferencias; por razones de equidad, para evitar que sean ciudadanos de otros territorios los que deban financiar los servicios consumidos por otros (18).

b) Sin embargo, hay también razones de eficiencia, relacionadas sobre todo con la movilidad de las bases imponibles, que limitan fuertemente la atribución de las bases fiscales más sustanciosas y dinámicas a los gobiernos locales, o que limitan cuanto menos su capacidad de decisión en la determinación del tipo efectivo. Ello hace que existan problemas de desequilibrio vertical (19): los gastos originados por los servicios locales son superiores a la capacidad fiscal que se deriva de sus ingresos propios. Por ello resulta inevitable establecer, por una u otra vía, mecanismos financieros que canalicen una parte de los recursos de los gobiernos de ámbito superior hacia los gobiernos locales. Estos mecanismos pueden consistir o bien en la participación, determinada sobre una base territorial, en el rendimiento de los impuestos de estos gobiernos, o bien en el establecimiento de distintos tipos de transferencias o subvenciones.

c) Algunas de estas subvenciones, probablemente las más importantes, son de carácter general. A la vez que tratan de hacer frente a este problema de equidad vertical, estas subvenciones se distribuyen de forma que permitan paliar, al mismo tiempo, los problemas de desequilibrio horizontal entre las distintas unidades de gobierno local (20). Las entidades locales con menor capacidad fiscal suelen recibir mayores transferencias que las entidades que pueden obtener más recursos de sus bases fiscales. Un objetivo ampliamente aceptado de equidad horizontal interterritorial es que los distintos territorios puedan prestar niveles similares de servicios a sus ciudadanos, siempre que exijan a éstos un esfuerzo fiscal también similar.

d) Finalmente, hay que señalar que muchas veces las decisiones de gasto adoptadas por un determinado nivel de gobierno tienen implicaciones claras en otros niveles de gobierno. Ello es especialmente cierto en los servicios típicos del Estado del bienestar (sanidad, educación, servicios sociales), en los que, aunque en muchas ocasiones la provisión es descentralizada (el caso de la educación en el ámbito local es especialmente claro), está en juego la igualdad de los ciudadanos en derechos básicos de ciudadanía. En tales casos, resulta inevitable la aparición de mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Algunos de ellos tienen carácter financiero. Por ejemplo, las subvenciones condicionadas procedentes de los gobiernos de ámbito superior, para garantizar unos niveles o estándares mínimos en todo el territorio en la provisión de estos servicios.

II. TENDENCIAS ACTUALES EN LA FINANCIACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES

1. La importancia de los gobiernos locales en el sector público

La realidad nos demuestra, en cualquier caso, que en todos los países el sector público se estructura con diferentes niveles de gobierno, dando lugar a situaciones que presentan un mayor o menor grado de descentralización. Es cierto que existe una gran diversidad de casos y de situaciones. El cuadro n.º 1, por ejemplo, proporciona algunos datos básicos sobre la estructura del sector público en los países de la Unión Europea. Seis de estos países cuentan con tres niveles de gobierno, lo que implica que tienen alguna forma de gobiernos intermedios reconocida constitucionalmente. De ellos, tres son sistemas explícitamente federales: Austria, Bélgica y la República Federal de Alemania. Los otros tres no son países con una Constitución federal. En ellos, además, el nivel de autogobierno y la importancia de los gobiernos regionales es marcadamente dispar. En España, por ejemplo, las comunidades autónomas disponen de unas responsabilidades muy distintas de las que tienen las regiones en Francia.

Naturalmente, en todos los países existe alguna forma de gobiernos locales. Pero también aquí la situación es muy distinta en unos u otros. En muchos de ellos, concretamente en once de los quince, se observa la existencia de un doble nivel de entidades locales: los municipios, en todos los casos, y un nivel supramunicipal, que puede recibir distintas denominaciones, como condados, provincias o departamentos, entre otras. Además, la importancia y las responsabilidades del nivel de gobierno local varía mucho de unos países a otros. Tanto en los federales como en los unitarios. Podemos hallar así países unitarios fuertemente descentralizados con importantes gobiernos locales, como son los nórdicos, y otros con sistemas muy centralizados.

CUADRO N.º 1

DESCENTRALIZACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA
(Número de unidades de gobierno)

	GOBIERNOS ESTATALES O REGIONALES	*GOBIERNOS LOCALES*	
		Supramunicipales	*Municipales*
Austria	9	–	2.353
Bélgica	3 (a)	9	589
Dinamarca	–	14	275
España	17	50	8.100
Finlandia	–	–	455
Francia	26	100	36.000
Grecia	–	–	5.900
Irlanda	–	31 (b)	84
Italia	20	108	8.000
Luxemburgo	–	–	118
Holanda	–	12	636
Portugal	–	–	305 (c)
RFA	16	236	16.000 (d)
Reino Unido	–	54	485
Suecia	–	23	288

Notas: (a) Más tres comunidades; (b) A efectos comparativos, los *country* pueden ser considerados realmente el único gobierno local irlandés; (c) 4.200 parroquias; (d) 117 *Kreisfreie Städte*.
Fuente: POLA (1999, tabla 1.1).

El cuadro n.º 2 muestra la importancia de los distintos niveles de gobierno dentro del gasto público total (incluyendo, por tanto, el gasto en pensiones) consolidado para un conjunto de países, federales y unitarios (21). Los gobiernos locales desempeñan, como puede comprobarse, un importante papel en la provisión de bienes y servicios públicos a los ciudadanos. Absorben el 16,9 por 100 en la media sin ponderar de los países federales, y este porcentaje se situaría en el 19,1 por 100 si excluyéramos Australia, que es un país con unos gobiernos locales especialmente débiles por una serie de razones históricas y geográficas. Estados Unidos es, dentro de los países federales, el que cuenta con unos gobiernos locales más potentes (25 por 100 del sector público); en Suiza representan el 20,9 por 100; en Canadá, el 18,2 por 100, y en la RFA, el 14,6 por 100.

En los países unitarios, los gobiernos locales tienen, lógicamente, un mayor peso a consecuencia de que absorben parte de los servicios que llevan a cabo los gobiernos intermedios en los países federales. En la media, su participación en el conjunto del gasto público se sitúa en el 33,6 por 100, aunque también aquí cabe encontrar grandes contrastes entre los distintos países. En los nórdicos, los entes locales desempeñan un papel de excepción en el conjunto del sector público; en Dinamarca, por ejemplo, alcanzan el 56,4 por 100 del total del gasto público. En el otro extremo se encuentran algunos países mediterráneos, donde los gobiernos locales no alcanzan el 20 por 100. Entre medias existen países unitarios fuertemente descentralizados, como Holanda, el Reino Unido o Italia, en los que se sitúan en torno del 30 por 100. España, con un 12,9 por 100, tiene unos gobiernos locales especialmente débiles en términos presupuestarios, tanto si los comparamos con los países federales como con los unitarios.

CUADRO N.º 2

PARTICIPACIÓN DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN EL CONJUNTO DEL SECTOR PÚBLICO (Porcentaje del gasto público total consolidado)

	C	*E*	*L*
Australia (1998)	50,2	43,7	6,1
Austria (1999)	67,7	16,0	16,3
Canadá (1997)	41,1	40,7	18,2
EE.UU. (1998)	52,6	22,1	25,4
RFA (1998)	65,2	20,2	14,6
Suiza (1998)	51,4	27,6	20,9
Países federales	54,7	28,4	16,9
Dinamarca (1999)	43,6	–	56,4
Finlandia (1998)	60,9	–	39,1
Francia (1997)	81,7	–	18,3
Italia (1999)	73,0	–	27,0
Holanda (1997)	73,9	–	26,1
Noruega (1998)	61,5	–	38,5
Reino Unido (1999)	74,3	–	25,7
Suecia (1999)	61,9	–	33,6
Países unitarios	66,4	–	33,6
España (1998)	62,7	24,3	12,9

Nota: C: gobierno central; E: gobiernos estatales; L: gobiernos locales.
Fuente: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook 2000*. Para España, Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales.

CUADRO N.º 3

GOBIERNOS LOCALES E INVERSIÓN PÚBLICA

	PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES (EN PORCENTAJE)	
	En el gasto público total	*En la inversión pública total*
Australia (a)	50	88
Austria	16	65
Canadá	18	59
Dinamarca	56	71
Estados Unidos (a)	47	87
Francia	18	56
Italia	27	48
Holanda	26	85
Reino Unido	26	39 (c)
Suecia	38	44
España	13	38 (b)

Notas: (a) Incluye gobiernos intermedios (estatales) y gobiernos locales; (b) 1998; (c) 1994.
Fuentes: FMI (*vid.* cuadro n.º 2), para el gasto público total; OCDE (*vid.* CASTELLS (1999, cuadro n.º 4) para las cifras de inversión pública total. Salvo indicación, estas últimas están referidas al año 1995.

Los gobiernos locales tienen, pues, un peso apreciable dentro del conjunto del gasto público. Hay que señalar, además, que este peso aumenta sensiblemente cuando examinamos estrictamente los gastos de inversión (cuadro n.º 3). En la media de países considerados, los gobiernos locales representan el 62 por 100 del gasto de inversión, por el 32 por 100 del gasto total (22). El porcentaje es pues de casi el doble; lo mismo ocurre en España, donde pasa del 13 al 38 por 100. La propensión a la inversión de los gobiernos locales es claramente más elevada que la del resto de las administraciones públicas.

Resulta difícil establecer una tipología general de cuáles son los servicios típicamente locales en los distintos países. Pola (1999) indica que tal intento debe enfrentarse, como mínimo, a tres serias dificultades (23): en primer lugar, la distinción entre el carácter obligatorio o discrecional de las funciones desempeñadas por los distintos niveles de gobierno; en segundo lugar, la confluencia de los distintos niveles de gobierno en la provisión de distintos servicios y funciones de gasto; en tercer lugar, finalmente, la distinción (especialmente presente en la tradición germana, pero también de forma cada vez más creciente en los países latinos) entre los distintos niveles de responsabilidad horizontal: legislación básica, legislación de desarrollo, competencias ejecutivas y de gestión. A pesar de ello, y aun siendo difícil establecer una rígida clasificación de cuáles son las competencias típicamente municipales, Pola (1999) señala que la experiencia confirma lo que indica la intuición, es decir, «que ciertas funciones están —con alguna excepción— siempre confiadas a las autoridades locales, cualquiera que sea la extensión (si es que hay alguna) y el papel del nivel intermedio: mantenimiento de las vías públicas, alumbrado público, saneamiento y basuras, limpieza, equipamientos deportivos, parques y jardines, bibliotecas, bienestar social básico» (24). El propio Pola (1999) ofrece un análisis muy completo de las responsabilidades de los gobiernos locales en las distintas funciones del sector público en un amplio número de países (25).

Los gobiernos locales tienen, además de estas responsabilidades, una importante participación en prácticamente todas las funciones del sector público, como indica el peso que les corresponde en el conjunto del gasto público en algunas

de ellas (26): en torno del 30 por 100 en seguridad y orden público; del 35 por 100 en educación; más del 50 por 100 en vivienda, y entre el 30 y el 40 por 100 en transportes y comunicaciones. Es cierto que el grado de descentralización del gasto público no es un indicador suficiente para medir la importancia de los distintos niveles de gobierno en el conjunto del sector público, puesto que puede suceder que importantes responsabilidades en materia legislativa y de regulación se depositen en otros niveles de gobierno. Pero, a nuestros efectos, es un indicador de la importancia financiera de estos gobiernos, y en consecuencia un elemento imprescindible para examinar los modelos de financiación.

2. Modelos de financiación de los gobiernos locales

Como se ha señalado en el primer apartado, las haciendas locales se han constituido en la práctica sobre la base de tres grandes tipos de ingresos no financieros (sin incluir, por tanto, el endeudamiento, que presenta unas características específicas): los impuestos, las tasas y las transferencias procedentes de otros niveles de gobierno. De ahí que al diseñar un modelo de Hacienda local las cuestiones básicas a las que haya que dar respuesta sean fundamentalmente de tres tipos: en primer lugar, establecer el peso relativo de cada uno de estos ingresos; en segundo, determinar cuáles son los impuestos más apropiados para los gobiernos locales y el grado de capacidad de decisión que éstos deben tener sobre aquéllos; y en tercer lugar, decidir cuáles son los sistemas de subvenciones, de carácter general y específicas, que deben establecerse.

La realidad nos indica que estas tres grandes cuestiones han sido resueltas en la práctica con una gran diversidad de alternativas. El cuadro número 4 ofrece la estructura básica de financiación de los gobiernos locales en un conjunto de países. Como se puede apreciar, el peso relativo de impuestos, tasas y transferencias varía apreciablemente de unos países a otros. En algunos, como Suecia, los impuestos suponen cerca del 70 por 100 recursos totales, mientras que en otros, como el Reino Unido y Holanda, se sitúan en torno del 10 por 100. Lo mismo ocurre con las tasas: alcanzan porcentajes del orden del 30 por 100 en países como Australia, la RFA y Suiza, y en cambio apenas superan el 5 por 100 en otros, como Suecia, el Reino Unido, Holanda y Dinamarca. Finalmente, las transferencias tienen también una importancia relativa muy diferente en los distintos países; en algunos (Reino Unido y Holanda) suponen el 70 por 100, en otros están alrededor del 50 por 100 (Italia, Dinamarca, Canadá), mientras que en otros no llegan al 20 por 100 (Australia, Suecia, Suiza). Una diversidad parecida encontramos si nos referimos a la estructura impositiva. En algunos países (los anglosajones) ésta reposa casi exclusivamente en los impuestos sobre la propiedad inmueble; en otros, en cambio, es muy importante la imposición local sobre la renta (en los países nórdicos, sobre todo, pero también en Suiza y la RFA). Y también existe una gran diversidad entre los sistemas de subvenciones de nivelación entre entidades locales que podemos encontrar en los distintos países (27).

Existe, pues, una gran diversidad en la configuración de las haciendas locales en los distintos países, lo que aconseja huir de las simplificaciones excesivas. A pesar de ello, se aprecia con bastante claridad la existencia de cuatro grandes modelos de financiación local (28).

— El primero es el *modelo de los países nórdicos* (Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia). Está caracterizado por el fuerte peso de los gobiernos locales dentro del sector público (alrededor del 40-50 por 100) y por la importancia de los impuestos locales, y dentro de ellos por el papel predominante, y casi exclusivo, del impuesto sobre la renta, sobre el cual, además, los gobiernos locales suelen tener am-

CUADRO N.º 4

ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS EN DISTINTOS PAÍSES
(Porcentajes de los ingresos no financieros)

	INGRESOS IMPOSITIVOS				*TASAS*	*TRANSFERENCIAS*
	Sobre la renta	*Sobre la propiedad*	*Sobre la actividad económica*	*Total*		
Australia (1995)	–	43,1	–	43,1	29,2	16,1
Canadá (1993)	...	33,0	0,5	38,8	12,8	45,9
Dinamarca (1995)	43,8	3,0	0,1	46,9	7,1	43,1
EE.UU. (1994)	1,9	31,1	7,7	41,1	12,6	38,3
Francia (1995)	...	...	...	43,8	17,7	36,4
Holanda (1995)	...	3,9	0,4	10,3	7,4	70,2
Italia (1994)	...	20,0	3,0	30,0	18,0	46,0
Reino Unido (1995)	–	10,7	–	10,8	6,0	72,8
RFA (1991)	29,9	3,9	0,4	34,2	31,8	27,5
Suecia (1994)	69,0	–	–	69,0	4,2	19,4
Suiza (1993)	41,0	6,6	0,2	47,8	25,2	18,5
España (1998)	–	23,5	6,9	35,7	18,1	40,2

Fuente: Government Finance Statistics Yearbook, FMI; para España, *vid.* cuadro n.º 5.

plios márgenes de capacidad de decisión.

— El segundo es el *modelo de los países anglosajones*, que incluye tanto países federales (como Estados Unidos, Canadá y Australia) como unitarios (como el Reino Unido e Irlanda). Excepto en el caso de Australia, son países con gobiernos locales relativamente potentes (entre el 20 y el 30 por 100 del conjunto del sector público), una importancia apreciable de las transferencias intergubernamentales y el predominio absoluto del impuesto sobre la propiedad inmueble (*property tax*) dentro de los ingresos impositivos.

— El tercero es el *modelo de los países latinos*, que incluye a los países mediterráneos del sur de Europa. Se caracteriza por el escaso peso de los gobiernos locales dentro del sector público (en general por debajo del 15 por 100 y raramente por encima del 20 por 100, con la excepción de Italia), el peso intermedio de las transferencias intergubernamentales, y la presencia, dentro de la imposición, de dos figuras dominantes: una sobre la propiedad y otra sobre la actividad económica.

— Finalmente, en cuarto lugar, cabría definir el *modelo de los países federales europeos de tradición germánica* (RFA, Austria y Suiza). Se trata de países con gobiernos locales con un peso intermedio (en torno del 20 por 100 del conjunto del sector público), una importancia moderada de las transferencias intergubernamentales y un fuerte peso de la participación en el impuesto sobre la renta, dentro del capítulo correspondiente a los ingresos impositivos.

3. Principales tendencias en la reforma de las haciendas locales

En cualquier caso, y a pesar de la indiscutible diversidad de modelos, las haciendas locales deben hacer frente, en la mayoría de países, a problemas relativamente comunes, derivados de la constatación de que las vías clásicas de financiación local muestran límites evidentes: los impuestos tradicionales sobre la propiedad y sobre la actividad económica plantean problemas de rigidez en la evolución de la base imponible; las subvenciones intergubernamentales se hallan limitadas por las políticas de contención del déficit y del endeudamiento de los gobiernos subvencionadores, y diluyen la responsabilidad fiscal; el recurso al endeudamiento tiene unas claras restricciones, y en cualquier caso contradice la política de consolidación presupuestaria adoptada en todas partes. Las grandes líneas de reforma de las haciendas locales deben tender, por ello, bien a explorar nuevas vías de ingresos, bien a racionalizar y mejorar las actuales, bien a revisar las formas tradicionales de intervención en el campo del gasto público. En este contexto, las grandes cuestiones que deberá abordar la reforma de las haciendas locales son las siguientes (29).

1) Existe una preocupación prioritaria por encontrar una base óptima de imposición local. Los sistemas tributarios locales persiguen objetivos múltiples: respetar el principio de capacidad de pago, eliminar desincentivos a la localización de negocios locales, evitar disparidades excesivas, mejorar la *accountability*, etcétera. Estos objetivos no siempre son totalmente compatibles entre sí, y además la importancia que se les pueda conceder varía a lo largo del tiempo. Por ello, no resulta sorprendente constatar que en la mayoría de países europeos se está produciendo la reforma de muchos de los más significativos impuestos locales.

2) En buena medida, estas reformas parten, como antes se ha dicho, de las limitaciones de la imposición local tradicional. Por ello, parece imprescindible la irrupción de la imposición local en los rendimientos de las grandes figuras del sistema impositivo (impuesto general sobre las ventas y, sobre todo, sobre la renta) mediante fórmulas de participación territorial y tratando de habilitar, en la medida de lo posible, espacios de responsabilidad tributaria ejercidos por los gobiernos locales.

3) Las limitaciones presupuestarias obligan a mejorar y racionalizar los actuales sistemas de subvenciones intergubernamentales en la línea, muy especialmente, de garantizar una igualdad básica de los recursos disponibles por las distintas unidades de gobierno. Por ello, no debe extrañar que en la mayoría de países se desarrollen sistemas de subvenciones de igualación, o bien se reformen los ya existentes. En los países europeos, esta tendencia viene caracterizada por dos notas: en primer lugar, la voluntad de conjugar la autonomía local, con la creencia de que los gobiernos de ámbito superior tienen la responsabilidad de asegurar una igualdad básica; en segundo lugar, la preocupación por el hecho de que «los excesos de la igualación» puedan generar incentivos negativos en términos de eficiencia, o incluso crear situaciones de desigualdad de signo contrario de las que se querían corregir.

4) Existe la tendencia creciente a trasladar el coste de los servicios locales a sus usuarios. En cierta medida, se produce una reacción en contra de lo que en el pasado parecía una filosofía ampliamente extendida de subsidiar estos servicios, con independencia de la capacidad de pago de los usuarios. En la mayoría de países se considera discutible esta política, tanto por razones de eficiencia como de equidad. Esta tendencia es razonable, siempre que se den dos requisitos: que el coste

de los servicios sea claramente individualizable y que no planteen problemas redistributivos graves. Su materialización puede concretarse por distintas vías: mediante la aplicación de tasas o precios al uso del servicio, mediante la privatización de su gestión, o bien revisando la política de subvenciones a determinadas actividades privadas.

5) En los últimos años han surgido numerosas iniciativas basadas en formas múltiples de colaboración o *partenariado* entre la actividad pública local y los intereses privados. Estas iniciativas pueden adquirir modalidades muy diversas y están justificadas por la existencia de proyectos de interés público, que reúnen a la vez una doble característica: por una parte, ofrecen oportunidades de rentabilidad al sector privado; por otra, no podrían materializarse sin la aportación financiera y el respaldo político de los poderes públicos. Existen muchos ejemplos de *project finance* (algunos de los financiados por el Banco Europeo de Inversiones revisten un especial interés) que se inscriben precisamente en esta línea de colaboración sector público-sector privado.

6) Por último, hay que señalar que existe un consenso sobre la conveniencia de aplicar políticas de consolidación presupuestaria y de racionalización del gasto público local. En todas partes se han adoptada políticas de racionalización de la gestión y de saneamiento que han permitido reducir de manera muy apreciable los déficit públicos locales. En este sentido, resulta esencial reforzar los mecanismos que permiten una mayor responsabilización (*accountabilty*) de los gobiernos ante sus electores. Un buen diseño de la Hacienda local es un elemento imprescindible para alcanzar este propósito.

III. UNOS COMENTARIOS SOBRE LA REFORMA DE LAS HACIENDAS LOCALES EN ESPAÑA

Aunque no es específicamente su objetivo central, estas notas quedarían incompletas si no se hiciera alguna referencia a la situación de las haciendas locales en España, siquiera sea para situarlas en relación con el marco que acabamos de examinar. Sin pretensión, pues, de realizar un examen exhaustivo, a continuación se van a enumerar, en forma de puntos, los aspectos esenciales de la situación actual y las líneas que deberían inspirar la reforma de las haciendas locales en España.

1. Los gobiernos locales en el sector público español

1) Al examinar el sector público español en relación con otros países, la primera cosa que llama la atención es la extrema debilidad de los gobiernos locales españoles, tanto en términos presupuestarios como competenciales. España tiene unos gobiernos locales con un escaso peso dentro del conjunto del sector público. Representan el 13 por 100 del gasto público total consolidado, cuando en la media de los países federales considerados suponen el 17 por 100 (porcentaje que se situaría en el 20 por 100 si excluyéramos a Australia, que es un país, como se ha señalado antes, con unas características históricas y geográficas muy peculiares, que explican el carácter residual de sus gobiernos locales) y en la de los países unitarios en el 32 por 100 (cuadro número 2). Hay que significar, además, que en algunos de estos últimos (los nórdicos) el peso de los gobiernos locales es aún superior y se puede situar fácilmente en el 40 por 100, e incluso por encima. En cualquier caso, tomando como referencia los países federales, en los que, como sucede en España, las funciones del sector público son compartidas por tres niveles de gobierno, los gobiernos locales españoles deberían pasar a representar un porcentaje del orden del 20 por 100 del total del gasto público para alcanzar posiciones homologables con las que tienen en otros países. Ello significa que deberían incrementar en un 50 por 100 el peso que tienen ahora, el 13 por 100, para situarse en estos niveles.

2) El peso de los gobiernos locales se ha mantenido además prácticamente estancado desde el inicio del proceso de descentralización, en porcentajes que han oscilado siempre entre el 11 y el 13 por 100. Es decir, en España ha tenido lugar un importante proceso de descentralización, que ha ido prácticamente en una única dirección: del Estado a las comunidades autónomas (CCAA), que representan según las últimas estimaciones disponibles, en torno del 23-25 por 100 del conjunto del gasto público, y alcanzarán el 30 por 100 cuando se hayan completado los traspasos de sanidad a todas ellas. Mientras tanto, los gobiernos locales se han quedado donde estaban al principio de la transición, a pesar de las proclamaciones rituales realizadas por unos y otros respecto a la importancia que se pretende dar a estos gobiernos. Reforzar el peso de los gobiernos locales es, sin duda, una gran asignatura pendiente del proceso de descentralización en España.

3) El escaso peso presupuestario y competencial de los gobiernos locales en España contrasta fuertemente con el activo protagonismo político y social que han tenido, sobre todo los municipios, a lo largo de estas dos décadas. En muchas ciudades, en efecto, los gobiernos municipales han sido capaces de liderar iniciativas de interés para el conjunto de la comunidad, han sido los interlocutores inmediatos de las demandas de los ciudadanos y

han asumido en muchas ocasiones compromisos de gasto más allá de los estrictamente obligatorios de acuerdo con sus responsabilidades competenciales (30). Además, en términos generales, los gobiernos municipales españoles han llevado a cabo en los últimos años una eficaz política de reducción del déficit y del endeudamiento, así como de saneamiento presupuestario. Todo ello puede haber contribuido, paradójicamente, a crear la impresión de que «la cuestión municipal» no era una cuestión prioritaria. El hecho es que los municipios, al menos algunos de ellos, tal vez son fuertes políticamente, pero son débiles en términos presupuestarios y de responsabilidades de gestión. El propio protagonismo político puede haber contribuido a enmascarar, a no hacer suficientemente visible, su extrema debilidad en este terreno. Lo mismo ocurre en el otro aspecto: su buen comportamiento en términos de gestión presupuestaria ha hecho menos acuciante que en otros momentos la solución de sus problemas financieros.

4) Reforzar el peso presupuestario de los municipios españoles y sus responsabilidades funcionales en distintos terrenos no es sólo necesario por una cuestión de adaptación mimética a determinados porcentajes. La proximidad y la descentralización son también la forma más eficaz de ejercer algunas de las funciones del sector público. Cabe, pues, plantearse una ampliación del marco de responsabilidades funcionales de los municipios españoles en distintos terrenos. Ahí no existen recetas mágicas, ni fórmulas que resulten aplicables por igual en todas partes. Pero sí podemos hacer dos constataciones. La primera es que existen determinadas funciones que son típicamente locales en numerosos países (31). Entre ellas, y de forma bastante generalizada, la educación (especialmente la básica). La segunda es que los municipios son los mejor preparados para llevar a cabo políticas de integración social en el territorio y los que reciben las demandas de los ciudadanos y deben canalizar los problemas que surgen cuando estas políticas no son suficientemente eficaces. Por ejemplo, cuando hay problemas de integración de la inmigración, o de exclusión social o de barrios degradados. Para ello necesitan, sin embargo, disponer de unos instrumentos de gestión de los que hasta ahora carecen, y que deberían permitir actuar, como mínimo, aparte del ámbito de la educación al que ya nos hemos referido, en el campo de la vivienda, de la integración en el mercado de trabajo (políticas activas de empleo) y de las políticas de familia. Hay, pues, que aumentar el peso presupuestario de los municipios para que hagan más cosas de las que hacen ahora y para que estas cosas se puedan hacer mejor de como ahora se hacen. En este sentido, cabría apuntar la idea de que mayor descentralización no debe suponer mayor gasto público, sino que, por el contrario, podría suponer menor gasto público si éste se gestiona mejor.

5) La reforma de la Hacienda local no puede plantearse, obviamente, sin tener en cuenta este objetivo de ampliación competencial. Esta reforma es necesaria, en consecuencia, por un doble motivo: por un lado, porque el actual modelo de Hacienda municipal presenta un conjunto de disfunciones y defectos que deben ser corregidos, aunque no se modificara el marco de responsabilidades de los municipios; por otro lado, porque la modificación de este marco supondría un incremento de las obligaciones de gasto municipales, que necesariamente debería ir acompañado de la de sus recursos. A mi juicio, al abordar la reforma de la hacienda municipal, es imprescindible establecer esta doble perspectiva, lo que supone tener una visión de conjunto del proceso de la hacienda local, pero a la vez ser conscientes de que los ritmos, los *tempos*, de una y otra reforma pueden ser distintos. Es decir, por circunstancias múltiples de diversa índole, puede perfectamente ocurrir que se aborde la reforma de la Hacienda local sin plantearse la cuestión competencial. De hecho, es lo que ya está ocurriendo en estos momentos, y en tal circunstancia, habría que evitar caer en dos posibles errores. Uno sería condicionar cualquier reforma a que a se abordara antes la cuestión competencial (la política del «todo o nada»); es tan insuficiente el peso actual de los municipios y debería aumentar de forma tan sustancial, se podría argumentar, que no tiene sentido hacer pequeños retoques al actual modelo sin haber decidido previamente que tipo de municipios queremos. El otro error sería acometer una vez más la reforma de la actual Hacienda local sin poner encima de la mesa la necesidad imperiosa de abordar realmente el lugar que corresponde a los municipios en el conjunto del sector público español. Hacerlo sería dejar pasar, una vez más, una nueva oportunidad para plantear esta cuestión. Es, pues, preciso mejorar en todo lo que se pueda el actual modelo de Hacienda local, aun cuando no se modifiquen las actuales necesidades de gasto de los municipios, pero al mismo tiempo plantear con toda claridad la necesidad de potenciar el peso de los municipios en el conjunto del sector público, lo que comportará, cuando se haga, una segunda reforma de la hacienda local.

6) Todas estas reformas no son posibles sin un acuerdo a tres bandas que implique a la vez al gobierno central, a las CCAA y a los gobiernos locales. La reforma de la Hacienda local concierne, sobre todo, aunque no exclusivamente, al gobierno central y a los gobiernos locales. Sin embargo, la del ámbito de responsabilidades de los municipios implica también, y de forma muy destacada, a las CCAA. Sin em-

bargo, a la vez resultaría imprescindible modificar el marco de financiación de los gobiernos municipales, y en este punto, sea cual sea la fórmula que se elija (salvo que se decidiera establecer simplemente un mecanismo de transferencias de las CCAA a los gobiernos municipales), cualquier reforma debería contar con el concurso del Estado, aunque al final los recursos de más que tuvieran los gobiernos municipales fueran en detrimento de los autonómicos, como parecería razonable (32). La atribución de mayores responsabilidades a los gobiernos municipales no debería comportar, a mi modo de ver, una modificación de la delimitación competencial establecida en la Constitución. Debería, pues, ser el resultado de acuerdos fundamentalmente de ámbito autonómico, materializados sobre todo mediante fórmulas de delegación de la gestión, manteniendo la capacidad legislativa en el nivel autonómico (o del Estado en la determinación de los aspectos básicos, cuando así lo establezca la Constitución). Ello supone, evidentemente, avanzar hacia mecanismos de distribución horizontal de responsabilidades sobre un mismo ámbito material, distinguiendo entre la legislación básica, la de desarrollo, la regulación, la administración ejecutiva, la gestión, etcétera.

2. Las haciendas locales en España: diagnóstico elemental de la situación actual

7) Los ingresos no financieros (es decir, excluyendo las variaciones de activos y pasivos financieros) de los municipios españoles procedían en el año 1998 (último para el que se dispone de cifras liquidadas) en un 35,7 por 100 de impuestos municipales, en un 40,2 por 100 de transferencias (casi en exclusiva procedentes de otros niveles de gobierno), en un 18,2 por 100 de tasas y en un 5,9 por 100 de ingresos patrimoniales y enajenaciones de inversiones reales (cuadro número 5). Dentro de los ingresos impositivos, la figura más importante es el Impuesto de Bienes Inmuebles, que supone prácticamente la mitad de los rendimientos obtenidos por este concepto (el 46,8 por 100, exactamente) y el 16,7 por 100 del total de los ingresos no financieros; a continuación, a gran distancia, se sitúan el Impuesto de Actividades Económicas (19,2 por 100 de los impuestos y 6,9 por 100 de los ingresos no financieros), el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (14,8 y 5,3 por 100, respectivamente), el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras (11,1 y 4,0 por 100) y el Impuesto sobre el Incremento de los Terrenos de Naturaleza Urbana (7,8 y 2,8 por 100). Por su parte, teniendo en cuenta su naturaleza, las transferencias se subdividen en transferencias corrientes (que suponen el 76,6 por 100 del total) y de capital, que significan el 23,3 por 100; y si atendemos a su origen, las procedentes del Estado suponen el 58,8 por 100 del total; las concedidas por las CCAA, el 20,1 por 100, y las que proceden de las diputaciones y otros gobiernos similares de ámbito supramunicipal, el 14,4 por 100. Hay que subrayar, a este propósito, que mientras que entre las transferencias procedentes del Estado predominan de forma abrumadora las de carácter corriente (el 93,3 por 100 son de esta naturaleza), entre las que tiene una gran importancia el Fondo de Cooperación Municipal, en cambio entre las procedentes de otros niveles de gobierno la situación es mucho más equilibrada: las corrientes significan el 52,6 por 100 del total, y las de capital, el 47,4 por 100. Dicho de otra forma, mientras que el Estado concede la gran mayoría de las transferencias corrientes que reciben los municipios (el 71,7 por 100), en cambio las transferencias de capital proceden en su mayor parte (el 83,2 por 100) de las CCAA y las diputaciones, y sólo el 16,8 por 100 tienen su origen en el Estado.

8) La Hacienda de los municipios españoles se caracteriza, pues, por el reducido peso de los gobiernos locales dentro del conjunto del sector público, la importancia muy parecida que tienen los impuestos y las transferencias intergubernamentales y, dentro de los ingresos impositivos, por el papel predominante de una figura tributaria que grava la propiedad inmueble y, en segundo lugar, aunque de mucha menor importancia, de un impuesto sobre la actividad económica. Estas características permiten ubicar esta Hacienda dentro del modelo que denominábamos propio de los países latinos. Diferentes estudios han examinado de forma rigurosa los principales problemas de la Hacienda municipal española (33). Sin pretender entrar ahora en detalle en todos estos, es conveniente señalar algunos de los más relevantes. Las haciendas municipales españolas tienen un problema de suficiencia, originado por distintas razones. Una de ellas, a la que ya se ha hecho referencia, es la importancia del gasto no obligatorio, que obliga a destinar menos recursos de los que serían deseables a las actividades que los gobiernos municipales desempeñan con carácter obligatorio. Sin embargo, existe otra razón que tiene que ver con las características de los ingresos tributarios de los municipios. Las figuras tributarias que integran la Hacienda municipal son, en general, figuras residuales, que han ido quedando descolgadas del sistema fiscal del Estado (los antiguos impuestos de producto), con bases rígidas y poco flexibles, y que no evolucionan acompasadamente a como lo hace la actividad económica. El aumento del rendimiento de estos impuestos requiere la adopción de decisiones de carácter administrativo y no está directamente vinculado (a diferencia de lo que ocurre con los impuestos sobre la renta o sobre las ventas) a la varia-

CUADRO N.º 5

INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES
(Porcentaje de los ingresos no financieros)

	1990	*1998*
Ingresos impositivos	33,6	35,7
Impuesto Bienes Inmuebles	13,6	16,7
Impuesto Vehículos Tracción Mecánica	4,7	5,3
Impuesto Actividades Económicas	7,2	6,9
Impuesto Incremento Valor Terrenos Naturaleza Urbana	2,3	2,8
Impuesto Construcciones, Instalaciones y Obras	2,6	4,0
Tasas y otros ingresos	19,5	18,2
Ingresos patrimoniales y enajenación inversiones reales	5,2	5,9
Transferencias	41,7	40,2
– Corrientes	31,6	30,8
– De capital	10,1	9,4
Ingresos no financieros	100,0	100,0

Fuente: Liquidación de los Presupuestos de las Entidades Locales (1998), Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos), Ministerio de Hacienda, 2001.

ción de las variables económicas a las cuales están formalmente vinculados. Son, además, por lo general, impuestos costosos desde el punto de vista de la gestión. Tenemos así que, mientras que las necesidades de gasto de los municipios crecen de forma más o menos estable y automática a lo largo del tiempo, no lo hacen igual sus recursos, que requieren la adopción de decisiones discrecionales para adaptarse a ellas, lo que genera problemas estructurales de insuficiencia financiera.

9) En la década de los noventa se ha producido un fuerte aumento de la tributación municipal en España; por el contrario, se ha reducido la importancia relativa de las transferencias del Estado y, sobre todo, del endeudamiento. Algunos datos pueden resultar, en este sentido, especialmente ilustrativos.

a) Los impuestos municipales han pasado entre 1990 y 1998 del 26,1 al 32,2 por 100 de los ingresos municipales totales (cuadro n.º 6) y del 33,6 al 35,7 por 100 de los ingresos no financieros (cuadro n.º 5). Los impuestos sobre la propiedad inmueble son los que han experimentado un mayor aumento: el IBI ha pasado del 13,6 al 16,7 por 100 de los ingresos no financieros, y el ICIO, del 2,6 al 4,0 por 100.

b) Por su parte, las transferencias del Estado han pasado entre 1992 y 1998 del 23,6 al 21,3 por 100 de los ingresos totales (cuadro número 6) y del 27,8 al 23,6 por 100 de los no financieros. Hay que señalar que, por el contrario, las transferencias procedentes de CCAA y diputaciones han aumentado su importancia relativa: han pasado del 12,4 al 15,0 por 100 de los ingresos totales (cuadro n.º 6) y del 14,6 al 16,6 por 100 de los no financieros.

c) Durante este período de tiempo ha tenido lugar una fuerte reducción del recurso al endeudamiento como fuente de financiación de los presupuestos municipales. Mientras que en 1990 suponía el 21,3 por 100 de los ingresos totales de los municipios, en 1998 representaba el 9,2 por 100, y a lo largo de la década se ha producido una reducción sostenida de su importancia relativa (cuadro n.º 6).

d) Entre 1990 y 1998, los impuestos municipales han crecido a una tasa de variación anual del 9,2 por 100 (del 8,3 por 100 entre 1992 y 1998), mientras que las transferencias del Estado lo hacían a una tasa del 4,3 por 100 (entre 1992 y 1998), el recurso al endeudamiento experimentaba una variación anual negativa del -4,3 por 100, el conjunto de ingresos no financieros una variación anual del 8,4 por 100, y el total de ingresos, del 6,4 por 100.

e) Durante este período ha aumentado la presión fiscal municipal, puesto que, mientras que los impuestos municipales aumentaban a una tasa de variación del 9,2 por 100 anual, el PIB lo hacía a una del 7,1 por 100. De esta manera, la presión fiscal municipal (considerando sólo los impuestos) ha pasado del 1,40 por 100 del PIB en 1990 al 1,63 por 100 en 1998.

En definitiva, los municipios españoles se han visto confrontados en la década de los noventa a una doble restricción: la necesidad de llevar a cabo políticas de saneamiento presupuestario y la reducción en términos relativos de las transferencias del Estado. Y ello en un contexto, como el que se ha descrito, de debilidad del nivel municipal dentro del conjunto del sector público, que hacía difícil, y desaconsejable, reducir aún más su tamaño relativo. En estas circunstancias, han tenido que hacer uso de los márgenes de que disponían (tanto en el terreno normativo como en el de la gestión) para incrementar sus ingresos tributarios, aun cuando éstos adolezcan de todos los problemas de falta de idoneidad a que se ha hecho referencia en el punto anterior.

10) Los municipios más pobres y con menor capacidad fiscal se ven especialmente perjudicados por esta situación. En efecto, estos municipios se deben enfrentar a una triple alternativa: o bien realizar un menor gasto (y prestar, normalmente, un nivel inferior de servicios), o bien aplicar una mayor presión fiscal, o bien recurrir al endeudamiento en

CUADRO N.º 6

INGRESOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES
(Porcentaje de los ingresos totales liquidados)

	1990	*1992*	*1994*	*1996*	*1998*
Impuestos	26,1	28,5	29,8	32,1	32,2
Tasas	15,1	16,6	16,4	16,6	16,4
Transferencias	32,4	36,0	34,2	36,0	36,3
Del Estado	...	23,6	21,4	23,2	21,3
De otros gobiernos	...	12,4	12,8	12,8	15,0
Endeudamiento	21,3	14,3	14,9	10,5	9,2
Otros (*)	5,1	4,6	4,7	4,8	5,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: (*) Incluye ingresos patrimoniales, enajenación de inversiones reales y variación de activos financieros.
Fuente: Liquidación de los Presupuestos de las Entidades Locales (1998), Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos), Ministerio de Hacienda, 2001.

mayor medida que los otros municipios. Normalmente, en la realidad, se suele producir una combinación de las tres alternativas: los ayuntamientos más pobres realizan un mayor esfuerzo fiscal y se endeudan más que la media, y a pesar de ello no están en condiciones de alcanzar el nivel de gasto de los otros municipios. Algunos estudios realizados empleando como muestra las ciudades del área metropolitana de Barcelona indican la existencia de una relación significativa, y de signo negativo, entre el nivel de renta y el esfuerzo fiscal de estos municipios, y en general confirman las hipótesis que aquí se han formulado. Aunque estos resultados deben ser tomados con prudencia hasta no disponer de más contrastaciones, todo ello viene a indicar que la Hacienda municipal no dispone en España de los mecanismos de nivelación apropiados, y que la fuerte dependencia respecto de los impuestos provoca situaciones de fuerte desigualdad. Las transferencias estatales procedentes del Fondo de Cooperación Municipal desempeñan en parte este papel, pero sólo en parte, porque con el tiempo este fondo ha ido siendo empleado para cumplir funciones diversas, lo cual ha ido en realidad en detrimento de casi todas ellas. Y, en concreto, la de asegurar una igualdad básica entre todos los municipios exigiría una clara reforma del diseño de este instrumento que tuviera más en cuenta de lo que ahora lo hace la capacidad fiscal de los municipios, de forma que cuanto menor fuera ésta, mayor fuera el volumen de transferencia percibido.

3. La agenda de la reforma de las haciendas locales en España

11) El propósito fundamental de la reforma de las haciendas locales debe ser reforzar la capacidad financiera de los municipios, con una doble perspectiva: por una parte, corregir los problemas e insuficiencias que presenta el modelo actual; por otra parte, adecuar este modelo para un horizonte de ampliación del marco competencial, en el que el volumen de necesidades de gasto de los gobiernos municipales debería incrementarse en torno de un 50 por 100 respecto de la situación actual. En este sentido, la reforma debería perseguir cuatro objetivos fundamentales: 1) preparar la Hacienda municipal para un nuevo marco competencial; 2) corregir las limitaciones de rigidez y falta de flexibilidad del actual sistema impositivo local; 3) asegurar el funcionamiento de los mecanismos de igualación apropiados; 4) atender las situaciones específicas de las grandes ciudades. Para lograrlo, las líneas básicas de la reforma de la Hacienda local, a las que nos referiremos a continuación, son las siguientes:

a) Consolidar y mejorar el actual cuadro de impuestos locales.

b) Ampliar las fuentes tributarias locales con la participación en los grandes impuestos del sistema impositivo.

c) Reformar y completar los sistemas de transferencias.

12) Los impuestos propios constituyen un elemento básico de la Hacienda municipal. Los actuales impuestos deberían ser objeto de mejoras y reformas en algunos aspectos.

a) El IBI continuará siendo un pilar básico de la imposición municipal. Permite, además, márgenes aceptables para el ejercicio de la capacidad normativa. Sin embargo, habría que avanzar decididamente en la descentralización de la gestión catastral, dando un mayor protagonismo a los ayuntamientos en la elaboración del catastro. Naturalmente, todo ello, preservando una coherencia en la determinación de los valores (34).

b) La conveniencia de reformar, e incluso sustituir, el IAE es, sin duda, una cuestión perfectamente opinable. Está claro que se trata de un impuesto de base censal, que presenta numerosos inconvenientes desde el punto de vista de la equidad, los costes de gestión y la flexibilidad. Sin embargo, cualquier propuesta en este sentido debería respetar tres condiciones: 1) asegurar la adecuada compensación financiera a los municipios; 2) mantener la función censal que en la actualidad viene desempeñando este tributo; 3) conveniencia de que exista alguna forma de imposición municipal sobre la actividad económica en el territorio. Existen distintas alternativas a considerar. La más sencilla podría consistir en establecer la deducibili-

dad del IAE en la imposición sobre la renta (IRPF y sociedades) (35). Otras alternativas más complejas requerirían considerar la participación de los municipios en otras figuras tributarias.

c) Los demás impuestos del actual cuadro impositivo municipal deberían ser asimismo objeto de ciertos cambios. El Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos presenta deficiencias sobradamente conocidas, especialmente en la determinación de la base. Cabría plantearse la posibilidad de sustituirlo por un recargo municipal sobre el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales, manteniendo, lógicamente, la titularidad municipal del tributo y garantizando la eficacia en su gestión. Por su parte, en alguna ocasión se ha sugerido la posibilidad de traspasar el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica a las CCAA (con el fin de lograr una mayor correspondencia territorial entre el ámbito de contribuyentes y el de los efectos económicos que se desea gravar), garantizando la adecuada compensación financiera a los municipios.

d) Finalmente, habría que preguntarse si el cuadro de tributación local no debería ampliarse claramente ante el surgimiento de nuevos hechos imponibles, que tenían una mucha menor relevancia de la que tienen ahora cuando se aprobó la actual normativa de haciendas locales. Especialmente, habría que referirse en este terreno a la imposición ecológica vinculada al turismo y a la segunda residencia, así como a la tributación de actividades vinculadas a las nuevas tecnologías.

13) Si se desea incrementar realmente la capacidad financiera de los municipios, con la perspectiva puesta en un horizonte en el que lleguen a representar en torno al 20 por 100 del conjunto del sector público, no hay bastante con mejorar sus actuales impuestos. Resultará imprescindible canalizar hacia los municipios una parte del rendimiento de las grandes figuras del sistema impositivo. Estos impuestos deben tener la propiedad de ser claramente territorializables, lo que restringe su campo fundamentalmente al IRPF, el IVA —para lo que debería existir la liquidación en fase minorista (36)— y los impuestos especiales aplicados en destino —matriculación y ahora carburantes. En cualquier caso, la experiencia comparada nos indica que se trata de impuestos cuyos rendimientos nutren en numerosos países, bajo fórmulas distintas (37), las haciendas municipales, y en España habrá que avanzar en el futuro en esta dirección si se plantea seriamente la potenciación de los gobiernos municipales.

14) Las subvenciones de carácter general que reciben actualmente los municipios se canalizan fundamentalmente a través del Fondo de Cooperación Municipal, determinado como una forma de participación en los impuestos del Estado. Aunque ha ido perdiendo peso en los últimos años (38), se trata de una importante fuente de financiación de los municipios, cuya revisión en ningún caso debería poner en peligro la suficiencia financiera de los municipios. Sin embargo, como se ha señalado en un punto anterior, estas subvenciones han ido acumulando la misión de dar cumplimiento a distintos objetivos, en detrimento, al final, de la eficaz consecución de casi todos ellos. Es por esto por lo que el Fondo debería ser perfeccionado en la línea de un sistema de subvenciones de nivelación que diera respuesta a un objetivo de equidad definido, en el sentido de que los diferentes municipios estén en condiciones de prestar los servicios que tienen encomendados a un nivel similar, siempre que realicen un esfuerzo sensiblemente similar con sus propios impuestos. Ello requeriría tener en cuenta, lógicamente, las obligaciones de gasto de los distintos municipios y también hacer un mayor hincapié en las diferencias de capacidad fiscal que existen entre ellos.

15) Las grandes ciudades (que son normalmente el centro de un territorio metropolitano) tienen una problemática específica, a causa de que deben atender unas mayores necesidades de gasto debido a distintas razones: en primer lugar, por el uso de la ciudad central por parte de todos los residentes en el área metropolitana; en segundo lugar, por la existencia de un conjunto de gastos vinculados a la capitalidad. Existen dos formas de reforzar la Hacienda de las grandes ciudades. Una es por la vía tributaria, otorgando a los grandes municipios la posibilidad de obtener mayores recursos en el rendimiento de determinadas figuras; otra es a través de las subvenciones, mediante programas de subvenciones específicas para los servicios que generan externalidades, para los gastos sustitutorios y para los de capitalidad. En cualquier caso, es importante que la reforma de la Hacienda local reconozca que las grandes ciudades plantean problemas específicos que deben ser objeto de un tratamiento también singular.

16) La reforma de las haciendas locales españolas debería prestar atención a otras cuestiones. En primer lugar, es importante reforzar los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilización de los gestores públicos ante sus ciudadanos. Un buen diseño de la Hacienda local es muy importante: en la medida de los posible, los usuarios de los servicios deben hacer frente al coste que estos suponen; los tributos deben ser perceptibles y sobre los mismos los gobiernos municipales deben tener capacidad de decisión. Pero con ello no basta. Además, es fundamental establecer procedimientos presupuestarios transparentes y mecanismos de evaluación de la gestión municipal que faciliten

este objetivo. En segundo lugar, hay que potenciar las fórmulas de colaboración y *partenariado* entre el sector público y el sector privado. Como se ha señalado en un punto anterior, existen numerosos campos que tradicionalmente parecían reservados al sector público que, sin embargo, ofrecen oportunidades reales de rentabilidad al sector privado. El nivel municipal es, además, un buen campo para la experimentación de iniciativas innovadoras. Esta colaboración debe ir acompañada, por otra parte, de una mayor clarificación de los criterios seguidos para la concesión de determinadas ayudas y subvenciones al sector privado, e incluso, en algunos caso, de su eliminación, cuando éstas no se justifiquen por razones de eficiencia o de equidad. En tercer lugar, finalmente, la reforma de la Hacienda local debe establecer también el marco apropiado para la financiación de las inversiones que deben acometer los gobiernos locales. Se ha señalado en puntos anteriores la gran importancia que desempeñan estos gobiernos en el esfuerzo inversor del conjunto del sector público (el 38 por 100 del total), así como la idoneidad del endeudamiento para contribuir a la financiación de esta inversión. Es aconsejable que la normativa reguladora de la Hacienda local establezca unos límites a este endeudamiento, pero siempre dejando márgenes reales a la posibilidad de que los gobiernos locales puedan recurrir al mismo. En este sentido, la recientemente aprobada Ley General de Estabilidad Presupuestaria establece unas restricciones contraproducentes, que probablemente la propia realidad de las cosas se encargará de poner en evidencia.

17) Hay que señalar, finalmente, que la reforma de la Hacienda local plantea una cuestión competencial en la cual no se ha entrado a lo largo de estas notas. Es decir, la cuestión de qué nivel de gobierno, el central o el autonómico, debería regular la Hacienda local, tanto en lo que respecta a las características de los tributos y de las transferencias como a otros aspectos. Está claro que en este punto existen distintas opciones, todas ellas constitucionales, que van desde la situación actual, en la que la normativa estatal determina casi en exclusiva la Hacienda local, hasta otras en las que esta normativa podría establecer aspectos básicos y dejar un margen para el ejercicio de las competencias autonómicas. Evidentemente, ello no debería ir, en ningún caso, en detrimento de la autonomía municipal, también reconocida constitucionalmente. En cualquier caso, apuntada esta cuestión, no vamos a entrar en ella. Por su alcance y su naturaleza, debería ser objeto, en todo caso, de un tratamiento específico.

NOTAS

(1) *Vid*. OATES (1972) y KING (1984) entre las contribuciones ya clásicas; recientemente, CONSEJO DE EUROPA (2000).

(2) La atribución de la función redistributiva a los gobiernos subcentrales resulta ineficaz, ineficiente y contraproducente en términos estrictamente redistributivos; *vid*. CASTELLS (1988).

(3) Existe abundante literatura sobre la materia; cabe citar, entre ella, TER-MINASSIAN (1997) y GILLETTE (2001).

(4) BOADWAY (2001: 97).

(5) BOADWAY (2001: 99).

(6) BOADWAY (2001: 102).

(7) «Que estos sacrificios se concreten depende críticamente de las medidas complementarias que acompañen a la descentralización», BOADWAY (2001: 102).

(8) BOADWAY (2001: 95).

(9) CONSEJO DE EUROPA (2000: 28).

(10) BAILEY (1999: 154-156).

(11) CONSEJO DE EUROPA (2000: 51 y ss.). *Vid*. BAILEY (1999), KING (1984), AHMAD *et al.* (1997), entre otros. Aquí vamos a seguir especialmente las líneas desarrolladas por el CONSEJO DE EUROPA (2000). Este trabajo utiliza el término *dotaciones* para referirse a las transferencias de carácter general (corrección de los desequilibrios verticales y horizontales) y reserva el de *subvenciones* para las de carácter condicionado.

(12) Usaremos este término para referirnos indistintamente a todas aquellas figuras que responden claramente al principio de beneficio y consisten, en definitiva, en la aplicación de un precio inequívocamente relacionado con el coste del servicio y pagado por su usuario, sea cual sea la denominación legal (tasas, precios, cánones, peajes, etc.) que reciba.

(13) CONSEJO DE EUROPA (2000: 33-34).

(14) CONSEJO DE EUROPA (2000: 32 y ss.).

(15) CONSEJO DE EUROPA (2000: 28 y ss.).

(16) CONSEJO DE EUROPA (2000: 90 y ss.). En el texto no reproducimos la literalidad de cada uno de los puntos, sino un enunciado básico explicativo de cada uno de ellos.

(17) BOADWAY (2001: 93).

(18) «En la mayoría de los casos, los problemas de la provisión y de la financiación [de los servicios locales] son considerados a la vez; la jurisdicción cuyos límites mejor se adaptan a los efectos de un determinado servicio decide como proveerlo y también impone tasas o impuestos para pagar por él. La hipótesis subyacente es que los políticos (*decisionmakers*) cuyos electores soportan el coste de los servicios adoptarán decisiones más eficientes sobre su provisión.Por el contrario, si se permitiera que los políticos (*decisionmakers*) pudieran gastar dinero procedente de jurisdicciones que no coinciden con los límites del servicio, presumiblemente ello induciría a despilfarro, puesto que aquellos que controlarían el gasto no deberían enfrentarse a serias restricciones presupuestarias», GILLETTE (2001: 123).

(19) BOADWAY (2001: 93) indica que «la provisión de muchos servicios públicos importantes está descentralizada a niveles de gobierno subcentrales. Aunque algunos de estos servicios son puramente de interés local, otros tienen un importante interés nacional. Entre otros ejemplos, puede citarse la educación, la sanidad o los servicios de bienestar. Además, lo típico es que esta descentralización de responsabilidades no vaya acompañada de una responsabilidad equivalente en la obtención de ingresos. Existe así un *desequilibrio fiscal vertical* que es cubierto con transferencias de los niveles superiores de gobierno».

(20) BOADWAY (2001: 93) señala cómo estas subvenciones verticales son distribuidas con fines perecuatorios: «es transferido relativamente más a aquellas jurisdicciones con menor capacidad fiscal. Además, para determinar la amplitud de la igualación hay que considerar también la incidencia territorial de los ingresos impositivos empleados para financiar las transferencias, que recae desproporcionadamente en las jurisdicciones mejor situadas».

(21) *Vid*., también, para una información detallada, CONSEJO DE EUROPA (2000: 18 y ss.).

(22) Porcentajes similares se desprenden de los datos recopilados por el CONSEJO DE EUROPA (2000, cuadros n.º 1 y n.º 2).

(23) POLA (1999: 19-21).

(24) POLA (1999: 21).

(25) *Vid.* POLA (1999, tablas 1.3 y 1.4).

(26) *Vid.* BORDIGNON y GIARDA (1996), cuyos datos son reproducidos por POLA (1999, tabla 1.2); *vid.*, también, AHMAD *et al.* (1997, tabla 3), y CASTELLS (2000: cuadro n.º 1).

(27) *Vid.* AHMAD (1997).

(28) *Vid.* BOSCH (2001: 17), y CASTELLS (1999: 286-288).

(29) POLA (1999: 48-50) y CASTELLS (1999: 290-291).

(30) En un estudio elaborado recientemente, VILALTA y MAS (2001) estiman entre un 25 por 100 y un 30 por 100 el porcentaje que representa el gasto no obligatorio sobre el total de gasto realizado por los municipios de la provincia de Barcelona, excluyendo el de Barcelona.

(31) Nos hemos referido a ello en el apartado II.1., *vid.* BORDIGNON y GIARDA (1996).

(32) Por ejemplo, si se decidiera establecer alguna forma de participación de los municipios en los rendimientos de los grandes impuestos, parecería razonable el acuerdo del Estado, aunque cabría explorar la posibilidad de que las CCAA pudieran hacerlo directamente con cargo a sus porcentajes de participación.

(33) *Vid.*, entre otros, BOSCH (2001) y SUÁREZ PANDIELLO (1999).

(34) *Vid.*, por ejemplo, SOLÉ (2001: 15-16).

(35) Para evitar incentivos perversos, la cuantía de la deducción debería ser la cuota mínima o bien una cuota media. Podría también plantearse la posibilidad de que no fuera aplicable a los grandes contribuyentes (para cuotas superiores a un determinado importe).

(36) La existencia de la liquidación en fase minorista para todos los contribuyentes (lo que ahora no ocurre por el recargo de equivalencia) no es absolutamente imprescindible, desde un punto de vista técnico, para poder territorializar los rendimientos del IVA, pero sin duda haría mucho más factible operativamente esta medida.

(37) Especialmente, el impuesto sobre la renta individual forma parte de la Hacienda municipal en distintos países (los nórdicos, Estados Unidos, la RFA), con grados distintos de autonomía tributaria.

(38) Las transferencias corrientes procedentes del Estado han pasado entre 1992 y 1998 del 27,8 al 23,6 por 100 de los ingresos no financieros de los municipios españoles.

BIBLIOGRAFÍA

AHMAD, E. (ed.) (1997), *Financing Decentralized Expenditures*, Edward Elgar, Cheltenham (Reino Unido).

AHMAD, E.; HEWITT, D., y RUGGIERO, E. (1997), «Assigning expenditures responsibilities», en TER-MINASSIAN (1997: 25-48).

BOADWAY, R. (2001), «Inter-governmental relations: The facilitator of fiscal decentralization», *Constitutional Political Economy*, 12: 93-121.

BAILEY, S. J. (1999), *Local Government Economics*, MacMillan, Londres.

BORDIGNON, M., y GIARDA, P. (1996), *Il federalismo fiscale in Europa e in Italia*, Società Italiana degli Economisti, XXXVII Assemblea annuale, 25-6.

BOSCH, N. (2001), «La hisenda municipal: línies de reforma», núm. 2, *Síntesi*, Diputación de Barcelona, octubre.

CASTELLS, A. (1988), *Hacienda autonómica. Una perspectiva de federalismo fiscal*, Ariel, Barcelona.

— (1999), «Haciendas locales, autonomía y responsabilidad fiscal», *Gestión y Política Pública*, 2: 277-298.

— (2000), «La descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar», *Simposio sobre la desigualdad y la pobreza*, Fundación Argentaria, Bilbao, junio (en curso de publicación) [*Document de treball 2001/3*, Institut d'Economia de Barcelona].

CONSEJO DE EUROPA (2000), «Las finanzas locales en Europa», *Communes et régions d'Europe*, n.º 61.

FOSSATI, A., y PANELLA, G. (eds.) (1999), *Fiscal Federalism in the European Union*, Routledge, Londres.

GILLETTE, C. P. (2001), «Funding versus control in intergovernmental relations», *Constitutional Political Economy*, 12: 123-140.

KING, D. (1984), *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*, George, Allen & Unwin, Londres.

OATES, W. E. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York (versión española: Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977).

PAULY, M. V. (1973), «Income redistribution as a local public good», *Journal of Public Economics*, febrero: 35-58.

POLA, G. (1999), «A comparative view of local finances in EU member countries: are there any lessons to be drawn?», en FOSSATI y PANELLA (1999: 15-62).

SOLÉ VILANOVA, J. (2001), «Finances públiques i finançament local», *2n Congrès de Municipis de Catalunya*.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1999), «Fiscal federalism in Spain. Decentralisation: an unfinished task», en FOSSATI y PANELLA (1999: 222-254).

TER-MINASSIAN, T. (ed.) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, International Monetary Fund, Washington.

TRESCH, R. W. (1981), *Public Finance. A Normative Theory*, Business Publications, Texas.

VILALTA, M. y MAS, D. (2001), «La despesa no obligatòria dels ajuntaments», *Papers de polítiques territorials*, Diputación de Barcelona.

LA HACIENDA LOCAL EN EUROPA

Antonio GIMÉNEZ MONTERO
Universidad de Valencia

Resumen

En este trabajo, se efectúa una aproximación cuantitativa básica a los gastos e ingresos locales de los países europeos. A partir del análisis de los elementos tributarios más importantes y de las principales funciones de gasto, destacan las acusadas divergencias que existen entre los países seleccionados, que no permiten hablar de un «modelo europeo» de Hacienda local. Las únicas similitudes se encuentran alrededor de los países nórdicos, cuyo modelo hacendístico local difiere sensiblemente de los del resto de Europa. Finalmente, se establecen ciertas relaciones entre el número y la dimensión de los gobiernos locales y las características de sus haciendas.

Palabras clave: federalismo fiscal, haciendas locales, estudios comparativos, Unión Europea, España.

Abstract

The article presents a basic quantitative approach to local expenditures and revenues in the European countries. Analysis of the most significant tax items and the main spending functions clearly shows up the marked differences between the countries selected, which prevent us from talking of a «European model» of local finance. The only similarities are found in relation to the Scandinavian countries, which have a local finance model that differs considerably from the rest of Europe. Lastly, certain relationships are established between the number and size of local governments and the features of their treasuries.

Key words: fiscal federalism, local treasuries, comparative studies, European Union, Spain.

JEL classification: H71, H72, P52.

I. INTRODUCCIÓN

UN punto de vista utilizado habitualmente por la teoría convencional del federalismo fiscal para plantear la distribución de tareas entre niveles de gobierno es el de la eficiencia económica. Este enfoque se concreta, en lo esencial, en dos recomendaciones: que la provisión de bienes y servicios públicos debe ajustarse a las preferencias de los ciudadanos, y que la institución político-administrativa encargada de su suministro, debe tener una extensión territorial que coincida aproximadamente con la dimensión espacial de los beneficios generados por tales bienes. Por otra parte, el análisis muestra las ventajas que se derivan del cumplimiento de ciertas condiciones, como por ejemplo heterogeneidad en la oferta (diferentes «menús» de bienes e impuestos); libre movilidad interterritorial de los ciudadanos, o una estrecha vinculación entre impuestos pagados y servicios públicos disponibles, cuya consecución facilitaría que el sistema federal lograra una provisión óptimo-eficiente de bienes y servicios públicos. En realidad, este enfoque pivota alrededor de dos cuestiones clave: los beneficios producidos por tales bienes y servicios, y el coste que para los respectivos ciudadanos-contribuyentes supone el pago de los tributos que los financian.

Y es precisamente a partir del ámbito geográfico sobre el que se extienden sus beneficios como la teoría del federalismo distingue entre bienes «nacionales», «regionales» y «locales» a la hora de asignar competencias. Pero, al actuar así, el problema del reparto competencial se traslada a un terreno confuso, cuya complejidad aumenta según se profundiza en la medida de los beneficios, y conforme se van incorporando al análisis elementos de relevancia, como por ejemplo sucede con la identificación y medida de los efectos externos asociados a ciertos servicios. El resultado final es una notable ambigüedad a la hora de definir las tareas propias del nivel local de gobierno, que parece casi tautológica, puesto que no va mucho más allá de recomendar que los gobiernos locales han de encargarse de proveer bienes y servicio «locales» (1).

Esto hace que las funciones que en realidad desempeñan las haciendas locales no son tanto el resultado de aplicar un patrón de eficiencia económica como la consecuencia de la búsqueda de cierto equilibrio entre la tradición, la negociación con los otros niveles de gobierno y las posibilidades que ofrece el marco institucional y legal. En consecuencia, no existe un «modelo europeo» único. Las notables diferencias entre las haciendas locales de unos y otros países, y entre las de un mismo país, se explican a menudo más por razones históricas que por motivos de racionalidad económica. Y eso es lógico si pensamos que las ciudades europeas, inicial reducto medieval de convivencia civil sobre las que se forjó un régimen jurídico específico, posteriormente utilizadas como instrumento para la colonización territorial, y cuya consolidación y fortalecimiento fue directamente estimulado por las emergentes monarquías como forma de reducir el poder de los señores feudales, obtuvieron diversos privilegios, fueros, cartas, franquicias, y exenciones, cuya pervivencia actual configura necesariamente un panorama poco uniforme.

Algo parecido sucede con la financiación local. La imposición sobre la propiedad ha sido defendida tradicionalmente por la teoría del federalismo fiscal (2) como la que mejor se acomoda a las características de los gobiernos locales, destacándose sobre todo la inmovilidad del objeto tributario como la ventaja fundamental de este tipo de imposición. Por otra parte, la teoría argumenta la conveniencia de que la Hacienda local utilice ampliamente el principio del beneficio (tasas, contribuciones especiales, precios), tanto por razones de eficiencia asignativa como por sus méritos para el logro de una adecuada correspondencia entre costes tributarios y beneficios derivados de los bienes y servicios públicos locales.

También aquí razones no económicas han conducido, en la realidad fiscal, a desbordar el marco trazado por la ortodoxia teórica (3), dando pie a una mayor diversificación de los ingresos fiscales locales, y a importantes diferencias entre las haciendas locales de unos y otros países europeos. No existe por tanto un modelo uniforme, ni se puede hablar con rigor de una estructura típica de la Hacienda local europea.

Con estas premisas, una primera aproximación a la Hacienda local española podría consistir en analizar si cumple las recomendaciones de la teoría, o si se alejan sus competencias e instrumentos tributarios de lo que allí se propugna. Alternativamente, podemos cotejar si sus características son o no similares a las de los países de nuestro entorno. Esta segunda opción, que suele ser un punto de partida habitual para reflexionar sobre la situación de nuestro sector público local, es la elegida en este trabajo, a pesar de su aparente inutilidad (4). Con algo más de tolerancia, se puede también considerar que no tiene mucho sentido hacer comparaciones entre países, puesto que las disparidades históricas, organizativas y funcionales son tan serias que incluso pudiera pensarse que nos hallamos ante conceptos distintos de ciudades o municipios.

A mi entender, lejos de restar importancia a las comparaciones, ese fenómeno debería estimularlas, porque la cuestión no es tanto qué diferencia a unos municipios de otros, sino apreciar hasta qué punto sus haciendas se asemejan. Si la estructura de ingresos y gastos municipales presentase una serie de características comunes a todos ellos, podríamos pensar que hay un conjunto similar de problemas para los gobiernos locales, con independencia de las peculiaridades propias de cada cual. Y si algunos problemas son parecidos, siempre resultará útil conocer las diferentes soluciones adoptadas por otros países.

Así pues, este trabajo pretende ser una aproximación elemental a las coincidencias y divergencias que, en materia hacendística, tienen los gobiernos locales europeos, utilizando las cifras más básicas de sus ingresos y gastos. Puesto que cada país elabora esa información utilizando sus propios criterios, y la presenta con formatos muy dispares, la primera cuestión que se plantea es superar esa heterogeneidad, haciendo compatibles, y comparables, las cifras a utilizar. Para homogeneizar los datos, se han utilizado las estadísticas elaboradas por el Fondo Monetario Internacional (5), que presentan varias ventajas frente a otras posibles fuentes como Eurostat o la OCDE: en primer lugar, son las más recientes; en segundo término, aseguran la homogeneidad en las comparaciones, ya que aplican los mismos criterios de clasificación a todos los países; en tercer lugar, ofrecen una clasificación funcional del gasto que no aparece en otras fuentes, y por último, separan sistemáticamente los gobiernos locales de los regionales, a diferencia de la OCDE (6).

No obstante, hay que advertir de que la información elaborada por estos organismos internacionales, en tanto en cuanto organiza los ingresos y gastos de acuerdo con criterios diferentes a los usados corrientemente por cada país, presenta divergencias apreciables con las fuentes nacionales (7), cuya superación requiere un laborioso proceso de ajuste entre los dos sistemas de clasificación.

En cuanto a los países objeto de estudio, se han incluido los quince de la Unión Europea, con excepción de Grecia (8), a los que se ha añadido Suiza y Noruega, países ambos cuya europeidad no suscita ninguna duda, aunque no formen parte de la Unión Europea, y teniendo en cuenta además que Noruega sí está dentro del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (9). Por otra parte, y cuando así ha parecido oportuno, se han hecho dos grupos: los países federales, poseedores de tres niveles de gobierno —central, regional y local—, entre los que se ha incluido a España, y los países unitarios, en los que sólo existen dos niveles, central y local.

Por lo que respecta a ciertos aspectos formales del trabajo, es necesario explicar varias cuestiones:

1) Los términos «haciendas locales», «gobiernos locales», «nivel local» y similares que se usan en el trabajo abarcan todos los tipos de entidades administrativas que operan en ese ámbito, no sólo ciudades y municipios (10).

2) En el primer cuadro elaborado se incluyen los años a los que corresponden las cifras utilizadas para cada país, y puesto que son siempre los mismos, se ha optado por no volver a repetirlos en los siguientes, aligerando así su presentación.

3) Por la misma razón, no se indica en cada cuadro la fuente de los datos, que, como ya se dijo, es el

CUADRO N.º 1

PORCENTAJE DE LOS GASTOS E INGRESOS DE LAS HACIENDAS LOCALES SOBRE EL CONJUNTO DE LOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (AAPP)

Gastos locales/Gastos total de AAPP		*Ingresos locales/Ingresos total de AAPP*	
Total 16 países	**21,85**	**Total 16 países**	**13,01**
Total federales	**14,92**	**Total federales**	**11,73**
Suiza 1998	20,91	Suiza 1998	19,84
Austria 1999	16,30	Austria 1999	14,99
Alemania 1998	14,55	España 1997	11,28
España 1997	12,54	Alemania 1998	10,47
Total unitarios	**25,61**	**Total unitarios**	**13,69**
Dinamarca 1999	56,41	Dinamarca 1999	33,04
Finlandia 1999	38,60	Finlandia 1999	30,50
Noruega 1998	38,48	Suecia 1999	29,83
Suecia 1999	38,07	Noruega 1998	21,29
Italia 1999	26,97	Italia 1999	14,20
Reino Unido 1998	26,14	Francia 1997	13,45
Holanda 1997	26,13	Luxemburgo 1997	9,54
Irlanda 1997	26,03	Holanda 1997	9,50
Francia 1997	18,35	Reino Unido 1998	7,67
Luxemburgo 1997	14,72	Portugal 1998	6,84
Bélgica 1998	11,61	Irlanda 1997	6,61
Portugal 1998	10,42	Bélgica 1998	5,78

Anuario estadístico del Fondo Monetario Internacional, salvo que se exprese lo contrario en alguna ocasión.

4) Puesto que se ofrecen siempre cifras totales relativas a un conjunto de países, la suma se ha realizado convirtiendo a euros los valores en moneda nacional reseñados en la fuente estadística original. Para los países no incluidos en la Unión Monetaria, se ha utilizado la paridad oficial dada por el Banco de España en junio del 2001.

5) Cuando se ofrecen cifras medias referidas a totales de un conjunto de países, hay que tener presente que tales valores no son las medias aritméticas, sino los correspondientes al agregado de países que integran dicho conjunto.

6) Los gastos e ingresos que se consideran aquí son siempre los contablemente llamados «no financieros», es decir, los que se asocian con las operaciones corrientes y de capital, dejando fuera los que corresponden a variaciones de activos y pasivos financieros.

II. IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS HACIENDAS LOCALES

Una forma muy simple de medir la dimensión relativa de las haciendas locales, es calcular el porcentaje que suponen sus gastos e ingresos en el conjunto de las administraciones públicas, tal como refleja el cuadro n.º 1, elaborado a partir de cifras consolidadas (11).

Sin duda alguna, la nota más destacada de este panorama es la acusada diferencia que existe entre países, mucho más importante en el lado del gasto que en el de los ingresos. Pero, por encima de tal diversidad, puede apreciarse que, tanto para cualquier conjunto de países, como para cada país en particular, el porcentaje del gasto local siempre es superior al de los ingresos relativos. Esto significa que, desde un punto de vista general, la Hacienda local europea está institucionalmente inmersa en la dependencia financiera: necesitará recursos adicionales, transferencias monetarias del gobierno central (o del regional en el caso de los países federales), para poder hacer frente a sus gastos.

La importancia de dicha dependencia se puede apreciar, en una primera aproximación, en el cuadro número 2, que refleja las diferencias entre porcentajes relativos de gastos e ingresos. Pese a que éste no es un correcto indicador de la dependencia financiera, el cual se ofrecerá más tarde, si es una aceptable manifestación del desequilibrio entre responsabilidades de gasto y capacidades financieras en que se encuentran las haciendas locales, justificación habitual para las ayudas monetarias que reciben de otros niveles de gobierno.

Otra de las características que se desprenden del cuadro n.º 1 es la mayor importancia que, en general, tienen las haciendas locales de los países unitarios, frente a los federales, que deriva, lógicamente, de la inexistencia en aquéllos del nivel regional de gobierno, encargado de funciones que, en los países unitarios, desarrollan los gobiernos locales. En este apartado destaca especialmente Dinamarca, cuyo nivel local gestiona el 56,41 por 100 del gasto público total nacional, situación única en el mundo.

Una forma distinta de apreciar la importancia de las haciendas locales es relacionar sus ingresos y gastos con la población. La cuantía del gasto por habitante que manejan los gobiernos locales es un indicador aproximado de los bienes y servicios que los ciudadanos reciben directamente de sus administraciones locales, y un aspecto siempre interesante de las comparaciones entre países que habría que extender a cada uno de los entes locales de cada país para evaluar con más

CUADRO N.º 2

DESEQUILIBRIO FINANCIERO

Total 16 países	**8,84**
Total federales	**3,19**
Alemania	4,08
Austria	1,31
España	1,26
Suiza	1,07
Total unitarios	**11,92**
Dinamarca	23,37
Irlanda	19,48
Reino Unido	18,46
Noruega	17,19
Holanda	16,63
Italia	12,78
Suecia	8,23
Finlandia	8,10
Bélgica	5,83
Luxemburgo	5,18
Francia	4,90
Portugal	3,58

CUADRO N.º 3

GASTO LOCAL ANUAL POR HABITANTE EN EUROS

Total 16 países	**2.248**
Portugal	430
España	740
Bélgica	1.261
Alemania	1.707
Irlanda	1.992
Francia	2.072
Austria	2.198
Luxemburgo	2.357
Reino Unido	2.446
Italia	2.610
Holanda	2.696
Suiza	3.814
Finlandia	4.218
Suecia	5.230
Noruega	6.800
Dinamarca	9.580

exactitud las diferencias que existen entre ellos. Puesto que este trabajo sólo se refiere a los agregados nacionales, el cuadro n.º 3 registra los valores correspondientes al gasto local per cápita en euros de los 16 países considerados.

Una vez más, la enorme disparidad entre unos y otros países es destacable. La administración local danesa gasta 22,28 veces lo que la portuguesa, y trece veces lo que la española. Sin necesidad de acudir al excepcional caso danés, podemos ver que las haciendas locales españolas gestionan sólo la tercera parte que la «media» europea, y muchísimo menos que cualquiera de los países federales: nuestro gasto local per cápita tan sólo supone el 43 por 100 del alemán, el 33 por 100 del austríaco, y el 19 por 100 del que tiene a su cargo la hacienda local suiza.

CUADRO N.º 4

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL GASTO LOCAL

	Corriente	*De capital*
Total 16 países	**84,12**	**15,88**
Dinamarca	96,55	3,45
Suecia	93,82	6,18
Finlandia	91,43	8,57
Reino Unido	89,72	10,28
Noruega	88,23	11,77
Bélgica	86,02	13,98
Suiza	85,94	14,06
Holanda	83,64	16,36
Irlanda	82,95	17,05
Italia	81,63	18,37
España	81,48	18,52
Austria	80,79	19,21
Alemania	80,50	19,50
Francia	75,67	24,33
Luxemburgo	70,71	29,29
Portugal	52,26	47,74

III. COMPOSICIÓN DEL GASTO LOCAL

Con independencia de la mayor o menor dimensión relativa que tenga la Hacienda local en el conjunto de las administraciones públicas, conviene indagar en el destino de los gastos locales. La cuestión es relevante desde el punto de vista del beneficio que obtienen los ciudadanos, ya que distintos tipos de gastos dan lugar a distribuciones diferentes del bienestar, tanto en un momento concreto como a lo largo de los años; por tal motivo, es parte habitual de los trabajos comparativos. En este sentido, es normal medir, en primer lugar, la distribución del gasto local entre gastos corrientes y gastos de capital, tal como aparece reflejada en el cuadro número 4, suponiendo implícitamente que los gastos de capital son prácticamente equivalentes a la inversión pública en infraestructuras.

Según estas cifras, la inversión pública local supone, en términos generales, algo menos de la sexta parte del gasto local total. En este aspecto concreto, la dispersión es menor que la observada en el gasto per cápita, y las excepciones corresponden o bien a países cuyas infraestructuras locales tienen ya un elevado nivel (Dinamarca, Suecia y Finlandia), necesitando por tanto en la actualidad menores inversiones públicas, o bien a Portugal, que canaliza localmente una parte importante de las ayudas de capital que recibe de la Unión Europea. En consecuencia, puede afirmarse que el porcentaje de gasto local destinado a bienes corrientes no es demasiado distinto entre los países europeos (entre el 70 y el 90 por 100), que ofrecen en esta cuestión mayor

CUADRO N.º 5

ESTRUCTURA POR FUNCIONES DEL GASTO LOCAL

	Servicios generales	*Seguridad ciudadana*	*Educación*	*Sanidad*	*Seguridad y bienestar social*	*Vivienda y urbanismo*	*Cultura, deportes y fiestas*	*Energía*	*Agricultura y pesca*	*Industria*	*Transporte y comunicaciones*	*Otros servicios económicos*	*Gastos no clasificados*
Alemania	7,36	3,43	13,02	14,47	24,60	15,26	5,70	0,12	0,64	0,00	5,96	4,12	5,32
Dinamarca ...	3,91	0,34	12,40	16,22	57,50	0,97	2,92	0,00	0,00	0,11	2,70	2,19	0,74
Francia	10,61	2,29	19,65	2,29	17,67	24,11	7,68	4,22	0,00	0,00	3,64	0,00	7,85
Holanda.....	9,41	3,36	17,93	2,56	22,61	19,98	5,83	0,47	0,03	0,46	6,73	0,00	10,62
Irlanda.....	2,30	1,81	11,25	45,43	5,21	14,85	2,01	3,82	0,22	0,00	11,25	0,73	1,11
Luxemburgo.	12,01	2,92	16,06	0,57	4,24	19,58	12,04	11,01	2,19	0,00	15,17	0,56	3,66
Noruega	5,57	0,88	23,07	31,60	17,45	6,72	4,41	0,00	0,00	0,00	4,47	0,77	5,06
Reino Unido.	3,95	12,29	28,70	0,00	32,55	5,42	3,05	0,00	0,14	0,02	4,86	1,01	8,01
Suiza	8,71	4,65	23,23	18,06	14,19	8,68	5,34	0,26	1,17	0,00	7,13	0,72	7,87
España	12,87	7,06	4,19	2,65	4,91	22,73	10,02	0,03	0,91	0,33	11,14	2,39	20,77
TOTAL 10...	**7,17**	**5,18**	**18,69**	**8,82**	**25,92**	**13,32**	**5,30**	**0,90**	**0,32**	**0,06**	**5,38**	**1,77**	**7,19**

homogeneidad que en sus grados de descentralización y dependencia.

En segundo lugar, parece imprescindible desglosar el gasto local según los objetivos a los que se dirige. Para ello, se usa la clasificación funcional estándar que utilizan, con mínimas variaciones, tanto los principales organismos internacionales como los países que siguen las normas del sistema europeo de cuentas (SEC 95). El cuadro n.º 5 recoge los porcentajes correspondientes a cada grupo funcional. Las disponibilidades estadísticas hacen que, en este caso, los países incluidos sean solamente diez, en lugar de los dieciséis que hasta ahora se venían considerando.

El panorama general de estos diez países señala que la cuarta parte de su gasto local se destina a protección y promoción social, y algo más del 18 por 100 a tareas educativas. A nuestro entender, este es un ejemplo claro de cómo las razones no económicas han impuesto su ley en la distribución de tareas entre niveles de gobierno, ya que sería difícil admitir que los beneficios de esos gastos quedan mayoritariamente circunscritos al ámbito territorial de los gobiernos locales, sobre todo si se tienen en cuenta los relevantes (y harto demostrados) efectos externos que tales servicios comportan. Sin entrar a discutir la mayor o menor eficiencia que pueden lograr los gobiernos locales en la provisión de dichos servicios, resulta llamativo el contraste entre los postulados básicos de la teoría del federalismo fiscal y la realidad que existe en estos países, que se hace mucho más acusado si, además de la educación y la protección social, observamos otras funciones.

CUADRO N.º 6

PORCENTAJE RELATIVO DE LAS PRINCIPALES FUNCIONES DE GASTO LOCAL

	1. Educación	*2. Sanidad*	*3. Seguridad y bienestar social*	*4. Vivienda y urbanismo*	*Suma (1 a 4)*
Alemania	13,02	14,47	24,60	15,26	67,35
Dinamarca	12,40	16,22	57,50	0,97	87,09
Francia	19,65	2,29	17,67	24,11	63,71
Holanda	17,93	2,56	22,61	19,98	63,09
Irlanda	11,25	45,43	5,21	14,85	76,74
Luxemburgo..	16,06	0,57	4,24	19,58	40,44
Noruega	23,07	31,60	17,45	6,72	78,84
Reino Unido..	28,70	0,00	32,55	5,42	66,67
Suiza.....	23,23	18,06	14,19	8,68	64,16
España	4,19	2,65	4,91	22,73	34,48
TOTAL 10	**18,69**	**8,82**	**25,92**	**13,32**	**66,75**

En efecto, si aceptamos que los gastos más directamente relacionados con el bienestar de los ciudadanos son los que corresponden a las funciones de educación, sanidad, protección social, y vivienda y urbanismo, y sumamos el gasto local dedicado a este conjunto, obtenemos las cifras del cuadro n.º 6.

Es decir, las haciendas locales de estos diez países europeos destinan casi el 67 por 100 de sus gastos a funciones típicas del «Estado del bienestar», lo que las convierte, sin duda, en un importante agente de los logros alcanzados en este campo, con las excepciones de Luxemburgo y, sobre todo, de España, que se queda a la mitad del camino marcado por estos países.

Desde la perspectiva de la heterogeneidad que ofrece este conjunto de países (excluyendo las excep-

CUADRO N.º 7

IMPUESTOS Y TRIBUTOS LOCALES ANUALES PER CÁPITA, EN EUROS

	Impuestos	*Tributos*
Total países	**861,24**	**675,23**
Irlanda	42,83	n.d.
Portugal	133,76	146,51
Reino Unido	333,76	n.d.
Holanda	375,17	n.d.
España	380,89	439,37
Bélgica	483,84	598,19
Alemania	687,81	935,87
Luxemburgo	898,31	1.540,58
Italia	953,94	n.d.
Francia	999,39	1.265,39
Austria	1.259,16	1.694,14
Suiza	1.803,17	2.818,02
Finlandia	2.302,61	n.d.
Noruega	2.861,12	3.767,20
Suecia	3.833,11	n.d.
Dinamarca	4.925,51	5.493,32

ciones señaladas), puede verse que la suma de estas cuatro funciones varía entre el 63 y el 87 por 100, que es un rango similar al que presentaba el gasto corriente antes comentado. En este sentido, podría afirmarse que hemos hallado otro elemento con una cierta homogeneidad entre países, si bien es cierto que ese parecido se deshace cuando se considera cada función por separado. En los gastos de sanidad los porcentajes relativos oscilan entre el cero y el 45 por 100; en los de seguridad y bienestar social, los porcentajes se sitúan entre el 5 y el 57, y en vivienda y urbanismo el rango de variación está entre el 1 y el 25 por 100. Donde sí que existe una mayor homogeneidad (incluido Luxemburgo) es en la función de educación, que representa entre el 11 y el 28 por 100 de los gastos locales de estos países.

Si desglosamos las funciones de gasto en sus principales componentes, y buscamos aquellos en los que existe una mayor coincidencia, obtenemos la lista de servicios públicos que comúnmente proveen las haciendas locales europeas: abastecimientos; asistencia sanitaria básica; deportes y actividades de ocio; educación pre-escolar, primaria y secundaria; hogares sociales; museos, galerías de arte, bibliotecas, teatros y auditorios; parques y jardines; planificación urbana; protección contra incendios; recogida y eliminación de basuras; policía y seguridad ciudadana; servicios de bienestar social; transporte urbano de superficie, y vivienda.

Es evidente que, si se quiere profundizar más en las similitudes y diferencias que ofrecen los porcentajes de gasto local dedicados a cada uno de estos servicios, resulta necesario un análisis más detallado, tanto para comparar lo que sucede en el ámbito local de cada país como para estudiar las diferencias que existen, dentro de uno cualquiera, entre sus entes locales. Estas tareas desbordan ampliamente el marco de este trabajo, aunque pueda afirmarse ahora que la importancia relativa de cada uno de los servicios mencionados se distribuye con desigualdad dentro de todos los países en función de las características de su organización territorial local, número y tamaño de los municipios, circunstancias geográficas y económicas de los entes locales, etcétera.

IV. ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS LOCALES

Al igual que sucedía con los gastos, la composición de los ingresos es independiente de la dimensión relativa que tenga la Hacienda local. Nada impide que un reducido nivel local de gobierno tenga un elevado grado de autonomía tributaria, de la misma manera que no tiene por qué estar relacionado el tamaño de un ente local con el tipo de impuestos que utiliza. Pero, desde el punto de vista del contribuyente, es probable que interese más la cuantía de los tributos locales pagados que la importancia relativa de su Hacienda local, por lo que vamos a empezar este apartado con el cuadro n.º 7, que se refiere a estos aspectos.

Aunque no son medidas de presión fiscal, los datos de este cuadro pueden verse como un indicio aproximado a las diferencias que en ella existen, con la previa advertencia de que la menor cuantía en el total tributario se debe exclusivamente a que la información disponible nos ha obligado a reducir el número de países. Como es inevitable, dadas las definiciones de impuestos y tributos, el importe anual de los tributos de un país siempre es superior al de sus impuestos. Hecha esta salvedad, volvemos a observar un panorama heterogéneo, con un grado de diversidad ciertamente notable: la imposición local danesa es 115 veces la de Irlanda, para una Hacienda local cuya dimensión relativa sólo era cinco veces mayor, según las cifras del cuadro n.º 1. Este ejemplo no hace más que confirmar lo dicho en el párrafo anterior: dimensión y composición son cuestiones independientes, y no deberían mezclarse las conclusiones que se derivan del análisis de una y otra.

Puesto que la Hacienda europea presenta una generalizada situación de dependencia financiera,

CUADRO N.º 8

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS LOCALES

	Transferencias		*Impuestos*		*Otros*
Total 16	**44,06**		**38,21**		**17,72**
Irlanda	78,60	Suecia	74,86	Suiza	35,18
Reino Unido	70,57	Austria	56,73	Portugal	34,36
Holanda	68,16	Finlandia	55,19	Luxemburgo	28,74
Bélgica	53,03	Dinamarca	51,19	Alemania	25,47
Italia	48,64	España	50,38	Austria	24,97
Dinamarca	39,93	Suiza	47,87	Finlandia	22,26
Noruega	38,02	Francia	47,20	Holanda	19,66
Luxemburgo	36,33	Noruega	43,68	Irlanda	19,25
Alemania	34,63	Alemania	39,91	Francia	18,62
Francia	34,18	Italia	38,06	Noruega	18,30
España	33,39	Bélgica	37,90	España	16,24
Portugal	33,11	Luxemburgo	34,93	Reino Unido	15,74
Finlandia	22,55	Portugal	32,53	Italia	13,30
Suecia	19,43	Reino Unido	13,69	Bélgica	9,07
Austria	18,30	Holanda	12,18	Dinamarca	8,88
Suiza	16,95	Irlanda	2,15	Suecia	5,71

como vimos al principio del trabajo, es obligado identificar y separar los ingresos por transferencias de los otros ingresos no financieros. En el cuadro n.º 8 se han ordenado los países en función de la importancia relativa que tienen, en el total de sus ingresos no financieros, las transferencias, los impuestos, y el resto de ingresos (que incluyen, obviamente, el resto de tributos, así como los ingresos que proceden de las rentas de propiedades, de las multas, y otros).

La columna de las transferencias es, en realidad, un índice de dependencia financiera, puesto que mide el porcentaje de éstas respecto a los ingresos no financieros locales. En un marco general de elevado grado de dependencia (el 44 por 100), puede verse de nuevo la diferente situación en que se encuentran unos y otros gobiernos locales, sin que exista un patrón uniforme al respecto. En realidad, sucede lo mismo con los impuestos y el resto de ingresos, poniendo todo ello de manifiesto, como venimos reiterando, la dificultad de identificar una «Hacienda local europea tipo», aunque podrían separarse dos grupos de países: aquellos que obtienen mediante sus propios impuestos más del 50 por 100 de sus ingresos no financieros (Suecia, Austria, Finlandia, Dinamarca y España), y el resto.

En cuanto a los impuestos, parece claro que es de especial interés analizar qué tipos utiliza preferentemente cada país. Por otra parte, también merece la pena ver hasta qué punto se siguen las recomendaciones de la teoría del federalismo fiscal, tanto en lo que respecta a la idoneidad de la imposición sobre la propiedad como en lo que hace al uso de tributos basados en el principio del beneficio (especialmente las tasas y contribuciones especiales). Puesto que estas cuestiones se sitúan en la esfera de lo tributario, el cuadro n.º 9 ordena los países según la importancia relativa de cada una de las principales figuras tributarias. Lamentablemente, la no disponibilidad de cifras para algunos países, en los años que estamos estudiando, reducen el ámbito a los diez que aparecen en ella.

Según estas cifras, la imposición sobre las rentas —personales, profesionales, empresariales y societarias (12)— es la principal fuente de ingresos tributarios para estas diez haciendas locales europeas, seguida de lejos por las tasas, cuya recaudación sólo representa algo más de la mitad de lo obtenido con aquélla. Menor todavía es la importancia, en esta perspectiva global, de los impuestos locales que recaen directamente sobre la propiedad inmobiliaria, contradiciendo así otra vez los postulados de la teoría, que reservaba para ellos un papel protagonista.

En cualquier caso, se reafirma la heterogeneidad de situaciones que estamos señalando insistentemente, así como la necesidad de desagregar la información, si se quiere profundizar más en las características concretas de algún grupo tributario o país particular. Las disparidades señaladas apuntan, como lo hacían en el campo de los gastos locales, al predominio de argumentos o razones no estrictamente basados en la eficiencia económica o en la racionalidad de los postulados de la teoría del federalismo fiscal. La ampliación de competencias que se señaló en el apartado anterior, ha forzado a las haciendas locales a buscar más ingresos, ampliando el estrecho marco fijado por la ortodoxia hacendística, y utilizando fuen-

CUADRO N.º 9

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS TRIBUTOS LOCALES

	Imposición sobre las rentas		*Tasas*		*Otros tributos*		*Imposición sobre propiedad inmueble*
Total 10	**42,56**		**23,43**		**18,67**		**15,33**
Dinamarca	83,70	Luxemburgo	41,69	Bélgica	50,06	Portugal	32,24
Noruega	68,54	Suiza	36,01	España	45,73	Francia	28,17
Alemania	58,13	Austria	27,55	Austria	43,38	España	24,90
Luxemburgo	57,18	Alemania	26,51	Francia	35,65	Alemania	11,04
Suiza	53,29	Francia	24,11	Portugal	16,48	Suiza	10,49
Portugal	42,58	Noruega	24,05	Alemania	4,32	Noruega	5,91
Bélgica	30,58	Bélgica	19,36	Noruega	1,50	Dinamarca	5,88
Austria	29,02	España	13,31	Luxemburgo	1,13	Austria	0,05
España	16,06	Dinamarca	10,36	Suiza	0,21	Bélgica	0,00
Francia	12,07	Portugal	8,70	Dinamarca	0,06	Luxemburgo	0,00

tes tributarias que, en principio, parecían estarle vetadas.

V. UN CONJUNTO RELATIVAMENTE HOMOGÉNEO: EL MODELO «NÓRDICO» DE HACIENDA LOCAL

Si se repasan las cifras que hasta ahora se han ofrecido, en busca de factores más o menos similares que permitan identificar algún grupo de países con características parecidas, es probable que, si se utilizan criterios muy estrictos de «similitud», sea imposible encontrar dos países semejantes. Una mayor amplitud de criterio puede conducir a la aceptación de la existencia de un islote de homogeneidad en el mar de diversidad que estamos señalando. En efecto, desde hace un par de décadas, es frecuente encontrar en la literatura especializada, referencias (13) al modelo «nórdico» o «escandinavo» de Hacienda local, constituido por Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia (14). La idea general que postulan los defensores de este modelo es que las similitudes entre estos cuatro países son mucho más importantes que sus diferencias, y que entre ellos y el resto de países europeos sucede justamente lo contrario, existiendo serias disparidades entre sus haciendas locales.

Si observamos las cifras más significativas de este grupo de países, recogidas en el cuadro n.º 10, no es difícil admitir que las semejanzas son relevantes, y que configuran un nivel local caracterizado por:

a) Un elevado tamaño relativo.

b) Un alto gasto per cápita.

c) Poca dimensión de la inversión local.

d) Alta participación de las funciones típicas del Estado del bienestar.

e) Un grado de dependencia financiera no desdeñable.

f) Importante papel de la imposición propia.

g) Si se suman las transferencias y los impuestos propios, Dinamarca y Suecia tienen ya casi completo el cuadro de los ingresos no financieros, lo que implica una escasa utilización de las tasas y otros tributos.

h) La imposición sobre la renta personal, habitualmente en forma de recargo sobre la cuota íntegra del impuesto estatal, es la figura clave de la imposición local. Para reforzar esta idea, y al no disponer de los datos relativos a Finlandia y Suecia, hemos buscado una medida complementaria, incluyendo en la última línea el porcentaje que, del PIB nacional, supone el impuesto local sobre la renta. Las cifras son elocuentes: en Finlandia y Suecia también es destacado el papel que juega este tributo, con tasas de participación en el PIB muy acordes con las de los otros dos países.

En cuanto a las diferencias de este modelo con los del resto de países europeos, un repaso a los cuadros comentados en este trabajo pondría de manifiesto que el país que más se aproxima a ellos es Suiza, quedando los otros ciertamente alejados de esta situación, aunque si se utilizaran criterios tan flexibles como los empleados para identificar este modelo nórdico, probablemente podrían hacerse otros subgrupos de parecida homogeneidad.

Una posible causa explicativa del cómo han conseguido esos cuatro países configurar unas haciendas locales de estas características puede hallarse en las reformas que acometieron en la segunda mitad de la década de los setenta, con las que redujeron notablemente el número de municipios y gobiernos locales. Este proceso fue especialmente relevante en Suecia, que pasó de 2.522 municipios a tan sólo 288. Dado el interés de este asunto,

CUADRO N.º 10

EL MODELO LOCAL «NÓRDICO»

	Dinamarca	*Finlandia*	*Noruega*	*Suecia*
Gasto local / gasto de AAPP	56,41	38,60	38,48	38,07
Gasto total per cápita, en €	9.580	4.218	6.800	5.230
Gastos de capital / gasto total	3,45	8,57	11,77	6,18
Suma gastos de «bienestar»	87,09	n.d.	78,84	n.d
Transferencias / ingresos totales	39,93	22,55	38,02	19,43
Impuestos / ingresos totales	51,19	55,19	43,68	74,86
Suma transferencias + impuestos	91,12	77,74	81,70	94,29
Imposición rentas / tributos totales	83,70	n.d.	68,54	n.d.
Imposición rentas / PIB Nacional (*)	15,00	10,00	8,00	18,00

(*) Según LOTZ (1999).

merece la pena reflexionar brevemente sobre él.

La organización territorial del nivel local ha sido tradicionalmente objeto de atención de la teoría del federalismo fiscal, que en numerosas ocasiones (15) ha debatido sobre la dimensión local «óptima», tanto en términos de superficie como de población. Pero las recomendaciones de la economía chocan, una vez más, con razones de toda índole y, muy en especial, con la resistencia social a modificaciones de los términos municipales, en la que a veces, más que argumentos, se esgrimen improperios (16). En este sentido, es obligado mencionar el caso del Reino Unido, que ha acometido sucesivas reformas (17) desde finales de los sesenta, modificando drástica y forzosamente las «fronteras» de los gobiernos locales, y culminando en 1996 un proceso que le ha conducido a tener la población local media más elevada de Europa.

Por los motivos que sean, lo cierto es que el panorama europeo es, también en este asunto, muy diverso. Para una superficie total de 3.467.091 kilómetros cuadrados, y una población de casi 376 millones, los países europeos difieren mucho en sus cifras medias, tanto si se considera el tamaño geográfico en kilómetros cuadrados de sus municipios como si se acude a la población municipal, como puede verse en el cuadro n.º 11 (18).

Pocos comentarios cabe hacer a estas cifras, excepto reiterar las características propias del modelo nórdico: pocos municipios, con una población media que se sitúa entre los 9.000 habitantes de Noruega y los 30.000 de Suecia. Parece también clara la ruptura entre los países europeos con municipios «pequeños» y «grandes», si miramos la superficie media de cada cual, y la singularidad ya comentada del Reino Unido. Por otra parte, es obvio que las cifras medias aquí recogidas ocultan una realidad mucho más compleja, cuyo análisis es imprescindible para una adecuada comparación. Como mínimo, habría que considerar la estratificación de los municipios por número de habitantes, y relacionarlos con un conjunto de características físicas, sociales y económicas relevantes para situar con mayor propiedad el papel de sus

CUADRO N.º 11

ESTRUCTURA MUNICIPAL

	Número de municipios		*Superficie municipal media kms.²*		*Población municipal media*
Total 16	**77.163**		**45**		**4.865**
Irlanda	84	Suiza	13,24	Francia	1.638
Luxemburgo	118	Francia	15,20	Suiza	2.234
Dinamarca	275	Luxemburgo	21,92	Austria	3.435
Suecia	288	Alemania	22,30	Luxemburgo	3.636
Portugal	305	Austria	35,15	España	4.863
Noruega	454	Italia	37,65	Alemania	5.127
Finlandia	455	Bélgica	51,80	Italia	7.202
Reino Unido	485	España	62,32	Noruega	8.579
Bélgica	589	Holanda	64,22	Finlandia	11.341
Holanda	636	Dinamarca	156,61	Bélgica	17.188
Austria	2.353	Portugal	301,91	Dinamarca	19.324
Suiza	3.021	Reino Unido	503,19	Holanda	24.780
Italia	8.000	Noruega	714,14	Suecia	30.743
España	8.100	Finlandia	740,68	Portugal	32.718
Alemania	16.000	Irlanda	836,70	Irlanda	44.464
Francia	36.000	Suecia	1.562,38	Reino Unido	122.227

CUADRO N.º 12

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA POR MUNICIPIOS

Tamaño municipal (habitantes)	*Número de municipios*	*Porcentaje acumulado*	*Población*	*Porcentaje acumulado*
Menos de 100	881	10,88	53.652	0,13
100 a 499	2.920	46,93	734.629	1,92
500 a 999	1.131	60,89	1.605.352	5,84
1.000 a 1.999	1.014	73,41	1.444.626	9,36
2.000 a 4.999	1.008	85,85	3.139.326	17,02
5.000 a 9.999	514	92,20	3.517.474	25,59
10.000 a 19.999	330	96,27	4.611.424	36,84
20.000 a 49.999	185	98,56	5.414.573	50,05
50.000 a 99.999	62	99,32	4.193.401	60,27
100.000 a 249.999	40	99,81	6.483.986	76,08
250.000 a 499.999	9	99,93	2.848.631	83,03
500.000 a 749.999	4	99,98	2.575.259	89,31
Barcelona	1	99,99	1.503.451	92,98
Madrid	1	100,00	2.879.052	100,00

respectivas haciendas locales. Aunque esa tarea sale claramente de los límites y propósitos de este trabajo, puede tener cierto interés señalar algunas cuestiones que afectan al caso español.

La población municipal media en España es de 4.863 habitantes, que, por casualidad, coincide casi exactamente con la media de los 16 países aquí incluidos, que es de 4.865. Además de no significar nada por sí misma, tal coincidencia dice poco sobre cómo se reparte la población española entre sus 8.100 municipios, que a mi entender es un dato fundamental para explorar los problemas de nuestra Hacienda local. El cuadro n.º 12, elaborado a partir de las cifras oficiales de población del Instituto Nacional de Estadística para el año 1999, arroja algo más de luz sobre este particular.

Sin entrar en consideraciones más profundas, es muy significativo de la situación actual que casi el 11 por 100 de nuestros municipios tengan menos de 100 habitantes; que casi la mitad de municipios españoles tengan menos de 500 habitantes; que el 85,85 por 100 de municipios españoles tengan una población inferior a los 5.000, comprendiendo tan sólo el 17,02 por 100 de la población total, y que la suma de la población de Madrid y Barcelona sea mayor que la de los 5.946 municipios de menos de 2.000 habitantes, que son el 73,41 por 100 de los municipios españoles. No sería baladí reflexionar, ante este panorama, sobre dos cuestiones básicas: la capacidad real que tienen esos pequeños municipios para proporcionar servicios dignos a sus moradores (y para obtener recursos fiscales medianamente suficientes), y los inconvenientes que se derivan del hecho de someter a todos los municipios españoles a las mismas normas legales, con una uniformidad que dificulta la adecuación de sus haciendas (ingresos y gastos) a sus circunstancias concretas.

Aunque no es ésta la ocasión idónea para discutir si las experiencias de reordenación territorial llevadas a cabo en los países nórdicos y en el Reino Unido pueden o no servirnos como referencia, o si nuestra Hacienda local debe orientarse en esa misma dirección o buscar sus propios caminos, no está de más llamar la atención sobre estos asuntos, que son el origen de algunos de los principales problemas que tiene en la actualidad nuestra Hacienda local. Por otra parte, sería superficial e inexacta, dada la escasa información aquí utilizada, cualquier conclusión sobre la influencia que tienen la distribución territorial de la población y el grado de concentración urbana en la composición de los ingresos y gastos locales de los diferentes países europeos. Explorar tales relaciones exige, como mínimo, una estratificación similar a la presentada para el caso de España.

VI. CONCLUSIONES

Las acusadas diferencias que existen entre los países europeos es, sin duda, la principal característica de sus haciendas locales, e impide identificar una estructura «tipo» de gastos e ingresos.

Con todas las cautelas propias de las cifras agregadas que aquí se han manejado, se puede aventurar una caracterización de la Hacienda local europea, basada en:

1. Su reducida dimensión relativa. El gasto local supone el 22 por 100 del gasto público.

2. Su desequilibrio financiero. Los ingresos locales sólo 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 conjuntamente constituyen 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, iguales al 43 por 100 de los tributos loca-

les, y en las tasas, que suponen otro 23 por 100. La imposición sobre la propiedad inmobiliaria sólo equivale al 15 por 100 de los ingresos tributarios.

7. Existe un grupo de países, que configura el llamado modelo «nórdico», cuyas haciendas locales tienen patrones similares, pese a sus diferencias, y cuya característica común más sobresaliente es la importancia del impuesto municipal sobre la renta, que en el caso extremo (Suecia) equivale al 18 por 100 del PIB nacional.

NOTAS

(1) *Vid.* TIEBOUT (1956), MUSGRAVE (1959), y OATES (1972).

(2) *Vid.* MUSGRAVE (1961 y 1983).

(3) Algo resquebrajada, por cierto, desde que KING (1984), tras ampliar el número de elementos de todo tipo que deberían tomarse en consideración, afirmó que «ningún impuesto es perfecto para los gobiernos locales».

(4) Puesto que es imposible aplicar, sin más, las soluciones que están empleando otros países, un radical pragmatismo defendería la inutilidad de saber qué se hace en ellos.

(5) INTERNATIONAL MONETARY FUND (2000).

(6) OCDE (1998).

(7) Así sucede, por ejemplo, si se compara la información aquí recogida y la que presenta el Ministerio de Hacienda español en las liquidaciones presupuestarias de las entidades locales.

(8) Debido a la gran cantidad de información «no disponible» que aparece en la publicación del Fondo Monetario Internacional.

(9) Junto con Islandia y Liechtenstein.

(10) En el caso español, esto incluye diputaciones, ayuntamientos, consejos y cabildos insulares, mancomunidades, entidades locales menores, etcétera.

(11) Es decir, eliminadas las transferencias internas entre todos los agentes y niveles de gobierno que forman las administraciones públicas de cada país.

(12) En el caso español, el FMI incluye aquí la recaudación del Impuesto local sobre Actividades Económicas, por entender que grava una renta empresarial o profesional. La columna de las tasas incluye exclusivamente esa figura, la de la propiedad se refiere al Impuesto sobre Bienes Inmuebles (urbanos y rústicos), y la columna de «otros» abarca vehículos, construcciones, contribuciones, multas, incremento de valor («plusvalía»), etcétera.

(13) Una de las últimas es la de LOTZ (1999).

(14) Por su tradicional pertenencia al área económica danesa, y por su actual inclusión en el Acuerdo sobre Espacio Económico Europeo, se podría extender perfectamente este ámbito a Islandia, cuya Hacienda local es muy parecida a la danesa.

(15) *Vid.*, por ejemplo, TIEBOUT (1961); TULLOCK (1969); OATES (1972); KING (1984).

(16) En España hemos tenido sobrados ejemplos de la crispación que algunas agrupaciones y segregaciones de municipios han generado.

(17) Un buen resumen se encuentra en WATT (1996).

(18) Los datos de este cuadro provienen de la información estadística publicada por Eurostat, complementada en su caso por fuentes nacionales.

BIBLIOGRAFÍA

BENNETT, R. (ed.), (1993), *Local Government in the New Europe,* Belhaven Press, Londres.

GUSTAFSSON, A. (1988), *Local Government in Sweden,* The Swedish Institute, Estocolmo.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (2000), *Government Finance Statistics Yearbook.*

KING, D. N. (1984), *Fiscal Tiers,* George Allen & Unwin, Londres.

LOTZ, J. R. (1999), «Local government in Denmark», en FOSSATI, A. y PANELLA, G. (eds.), *Fiscal Federalism in the European Union,* Routledge, Londres.

MUSGRAVE, R. A. (1959), *The Theory of Public Finance,* McGraw-Hill, Nueva York.

— (1961), «Approaches to a fiscal theory of political federalism», en *Public Finance: Needs, Sources and Utilization*: 97-122, National Bureau of Economic Research .

— (1983), «Who should tax, where and what?», en MCLURE, Ch. Jr. (ed.), *Tax assignment in federal countries,* Centre for Research on Federal Financial Relations, The Australian National University, Canberra.

OATES, W. E. (1972), *Fiscal Federalism,* Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.

OCDE (1998), *Statistiques des recettes publiques, 1965-1997.*

PADDISON, R., y BAILEY, S. (eds.), (1988), *Local Government Finance: International Perspectives,* Routledge, Londres.

POLA, G.; FRANCE, G., y LEVAGGI, R. (eds.), (1996), *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy,* Edward Elgar, Chentelham.

TIEBOUT, Ch. M. (1956), «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy,* vol. 64, n.º 5 (octubre).

— (1961), «An economic theory of fiscal decentralization», en *Public Finance: Needs, Sources and Utilization*: 79-96, National Bureau of Economic Research.

TULLOCK, G. M. (1969), «Federalism: Problems of scale», *Public Choice,* vol. 6, primavera.

WATT, P. A. (1996), *Local Government Principles and Practice,* Witherby, Londres.

LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA LOCAL FRANCÉS

DE UN CENTRALISMO EXCESIVO A UNA DESCENTRALIZACIÓN CONTROLADA

Mª Mercedes SANZ GÓMEZ
Universidad de Castilla-La Mancha

Resumen

En los últimos veinte años, ha tenido lugar en Francia un profundo cambio en la composición y funcionamiento de sus administraciones e instituciones públicas. El proceso descentralizador, impulsado decididamente en 1982, aunque larvado décadas atrás, ha supuesto una reorientación definitiva en las tareas, funciones y competencias de las distintas colectividades territoriales, todas ellas ancladas en una nueva concepción de las políticas de ordenación del territorio y desarrollo local. A su vez, la cooperación entre municipios, particularmente necesaria, original y desarrollada en Francia, está siendo un motor extraordinariamente dinámico que, junto al creciente protagonismo de las regiones, convierten al conjunto de la Administración territorial en un «agente económico» clave en el desarrollo del país vecino.

Palabras clave: Francia, administraciones territoriales, municipios, regiones.

Abstract

In the last twenty years a profound change has taken place in France in the composition and working of the public administration and institutions. The decentralizing process, firmly set in motion in 1982, although germinated many years before, has meant a decided reorientation in the tasks, functions and powers of the different local authorities, all of which are founded on a new conception of land use management and local development policies. In turn, cooperation between municipalities, particularly necessary, original and developed in France, is proving to be an extraordinarily dynamic driving force which, combined with the increasingly important role of the regions, makes local government as a whole a key «economic agent» in French development.

Key words: France, local government, municipalities, regions.

JEL classification: H70.

I. INTRODUCCIÓN

FRANCIA sigue conservando frente al resto del mundo la imagen de un país fuertemente centralista. Percepción errónea si se analiza la evolución política y administrativa de los últimos dieciocho años. La actual Administración francesa es el resultado de una larga historia que se remonta a la Edad Media, y cuya evolución ha dependido siempre del poder establecido.

La Revolución de 1789 creó un nuevo marco jurídico y territorial cuyos fundamentos siguen estando vigentes. Napoleón utilizó la estructura territorial surgida de la Revolución con el fin de ejercer un férreo control sobre los poderes locales, no existiendo, por tanto, democracia local alguna. Fragmentar el territorio, hasta el extremo de constituir 44.000 municipios, era para el Estado un medio de limitar, e incluso impedir, el resurgimiento de los poderes locales. Esta fuerte tendencia centralizadora persistió durante más de siglo y medio. Hasta la Constitución de 1946 no se reconocieron jurídicamente tres tipos de colectividades territoriales: departamentos y municipios, cuyo origen se remonta a la Revolución, y territorios de ultramar. Sin embargo, la autonomía de estas entidades era muy reducida.

Esta breve referencia histórica pone de manifiesto que en Francia los cambios políticos han propiciado a menudo reformas en la Administración territorial. Más recientemente, la elección de un presidente de la República y de una Asamblea de izquierdas, en 1981, inició un proceso descentralizador sin precedentes que, en lo esencial, no ha sido cuestionado con posterioridad.

¿En qué ha consistido el proceso descentralizador?

- En el traspaso de competencias desde el Estado hacia las colectividades de niveles territoriales inferiores: región, departamento y municipio.

- En la descentralización de los servicios del Estado, con el fin de facilitar el ejercicio de las competencias por parte de las colectividades locales, correspondiéndole al Estado central una función de control.

- Y, finalmente, en la transferencia de medios fiscales y financieros a las mencionadas colectividades.

Una particularidad del proceso descentralizador en Francia es su estrecha vinculación con la evolución de la situación económica. Así, la reforma de 1982 es, por una parte, resultado de la propia voluntad política de iniciar y desarrollar un proceso de tal naturaleza y, por otra, de la crisis económica y financiera de principios de los años setenta, ya que el Estado no podía, por sí solo, garantizar y fomentar el crecimiento económico y el empleo.

Además, fenómenos tales como la concentración urbana, con los costes y los problemas sociales que conlleva, la extensión de las ciuda-

des hacia los espacios rurales circundantes, así como la desertificación de ciertas zonas rurales, permiten explicar el hecho de que fuera el propio Estado, junto a las colectividades territoriales, el que promoviera un desarrollo «ascendente», completamente novedoso en el diseño de la política económica francesa.

En este trabajo no pretendemos abordar todos los temas mencionados, sino tan sólo analizar la estructura territorial francesa resultante del proceso descentralizador, de las políticas de desarrollo local y de ordenación del territorio. No entraremos, por tanto, a considerar ni a valorar los problemas fiscales y financieros derivados de dicho proceso. Por ello, tras una breve pero necesaria referencia histórica, que nos permita conocer mejor la ruptura con el pasado que supuso la reforma de 1982, nos referiremos al modo en que se ha llevado a cabo la descentralización, estrechamente vinculada con la política de ordenación del territorio.

II. LA CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES FRANCESAS, O EL PESO HISTÓRICO DE LA REVOLUCIÓN DE 1789

El proceso descentralizador en Francia no ha sido el resultado de un modelo teórico, diseñado y decidido a priori, sino que, por el contrario, ha sido el fruto de una larga y controvertida evolución histórica. ¿Cómo se puede presentar un breve análisis de la misma? Referirnos cronológicamente a los avances y retrocesos sucesivos que han tenido lugar puede resultar poco ameno para el lector interesado. Si, por el contrario, optásemos por considerar periodos de referencia más amplios, nos arriesgaríamos a ofrecer una visión excesivamente simplificada de los acontecimientos.

Hemos optado por un método intermedio, consistente en retener tres fechas que son, a nuestro juicio, fundamentales: 1789, 1830 y 1946, años en los que se produjeron importantes avances en la autonomía de las entidades locales.

1. El difícil equilibrio centralización-descentralización: 1789-1830

Los últimos años del siglo XVIII y las primeras décadas del siglo XIX constituyen el origen y la primera etapa de la descentralización francesa. Periodo caracterizado por la dificultad de compatibilizar la voluntad de conceder una relativa autonomía a los burgos, parroquias y ciudades con la de crear una Administración uniforme y racional, capaz de hacer ejecutar y controlar el cumplimiento de las leyes. La voluntad descentralizadora de la Revolución fue aniquilada años más tarde por las necesidades surgidas de ella.

1.1. *Los vaivenes revolucionarios*

Las ideas que inspiraban las reformas de la Revolución de 1789 eran las siguientes:

- Aproximar la Administración a los administrados (cada administrado debía poder acceder al lugar principal en un día a caballo).

- Unificar la Administración, suprimiendo las circunscripciones «feudales».

Sin embargo, por motivos esencialmente políticos (guerra civil en Vendée, invasiones extranjeras), a partir de 1792 tuvo lugar una vuelta a la centralización, surgiendo así la oposición entre «jacobinos» (adversarios de la descentralización) y «girondinos» (partidarios de la misma).

a) La nueva división territorial

En la famosa noche del 4 de agosto de 1789, que puso fin a los privilegios y derechos feudales, se pronunció la unidad administrativa del Reino. Se llevó a cabo una reforma global del territorio con la finalidad de consagrar definitivamente la unidad nacional. A tal efecto, se propusieron dos proyectos:

- El proyecto Thouret, con un plan estrictamente geométrico de división del territorio en 80 departamentos, además de París, de 18 leguas de lado, compuesto cada uno de ellos por 9 distritos y divididos a su vez en 9 cantones.

- El proyecto presentado por Mirabeau, opuesto a la extrema racionalidad del proyecto Thouret, proponía dividir a Francia en 120 departamentos, basándose en la estructura municipal, las ciudades y los pueblos.

La Asamblea Francesa adoptó el modelo de Mirabeau, dividiéndose el país en 83 departamentos compuestos, a su vez, por distritos (de 6 a 9), cantones y municipios. Se constituyeron 44.000 municipios, todos ellos con la misma organización con independencia de su tamaño. El elevado número de municipios y la excesiva fragmentación que sufre Francia en la actualidad, se debe al hecho de haber respetado la división territorial existente en el Antiguo Régimen. A pesar de la evolución histórica y, sobre todo, del éxodo rural, de la incapacidad de algunos municipios para asegurar unos servicios mínimos, y de la concentración urbana que tuvo lugar durante los siglos XIX y XX, los límites municipales han variado muy poco desde entonces. Contradicción ésta que constituye la especificidad administrativa francesa.

Siguen existiendo en Francia alrededor de 36.700 municipios, lo que equivale al número de municipios del resto de países de la Unión Europea de 11 miembros. El tamaño medio de un municipio francés (1.500 habitantes) es cinco veces más pequeño que el nivel medio europeo. Aproximadamente la mitad posee menos de 350 habitantes, en tanto que 900 municipios, superiores a 10.000 habitantes, agrupan más de la mitad de la población. Más del 50 por 100 de la población vive en el 2 por 100 de los municipios, y el 80 por 100, sobre el 20 por 100 del territorio. Estas cifras explican el desarrollo y proliferación de distintas fórmulas asociativas entre municipios, promovidas siempre por el propio Estado.

A diferencia del municipio, el departamento surge en 1789 como un nivel adicional de la Administración del Estado, más que como una simple agrupación de habitantes. La división departamental se realizó a partir de las antiguas provincias, atribuyéndose a los departamentos nombres de ríos, afluentes y montañas que los atraviesan o que ocupan una parte de su territorio. La configuración de los distritos y cantones se realizó de la misma manera. En tanto que los primeros constituían la base sobre la que se asentaba una Administración, los segundos no eran más que una simple división electoral para elegir a los diputados. En la actualidad, los cantones mantienen esta misma función, es decir, la elección de los miembros del Consejo que administra el departamento.

En el interior de los departamentos y de los distritos, una institución deliberante, el Consejo General (nombre que se mantiene hoy para el departamento), designaba un órgano colegiado encargado de aplicar las decisiones adoptadas. En el municipio existía igualmente un Consejo General compuesto de «notables» y el Consejo Municipal (nombre actual). A la cabeza del municipio se hallaba el alcalde, órgano ejecutivo elegido directamente por los ciudadanos.

Las competencias de los municipios y departamentos no eran, sin embargo, las que corresponden a colectividades descentralizadas. Los departamentos administraban los intereses locales en nombre del Rey, en tanto que los municipios gestionaban los asuntos municipales y aquellos relacionados con la administración general del Reino.

En definitiva, la descentralización surgida de la Revolución era prácticamente inexistente. Sus únicos objetivos eran las divisiones territoriales (que han evolucionado muy poco) y las denominaciones de las asambleas encargadas de administrarlas (Consejo General en el caso del departamento y Consejo Municipal para los municipios).

b) La vuelta a la centralización: el debate «jacobinos»-«girondinos»

La Convención (1792-1795), que ostentaba prácticamente todos los poderes, desconfiaba de las asambleas locales y, sobre todo, de las asambleas departamentales, juzgadas en algunas ocasiones como «federalistas» y en otras como «monárquicas». La centralización política y la represión contra los girondinos estuvo acompañada de una «centralización administrativa jacobina». El Directorio (agosto de 1795) restableció las administraciones departamentales, suprimió los distritos y nombró representantes del poder ejecutivo en los departamentos. Seguía existiendo un fuerte centralismo, si bien el departamento desempeñaba un papel intermedio entre los municipios y el Estado, que mantiene en la actualidad.

1.2. *El centralismo napoleónico*

El régimen instaurado por Napoleón Bonaparte reordenó las distintas tendencias centralizadoras de la Revolución y definió los principios políticos que se aplicarían durante todo el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. En resumen, la disposición principal fue la creación de la figura de los prefectos como representantes directos del Estado, a los cuales les correspondía en exclusividad la función de administrar. Por el contrario, la función de deliberación y de consejo se atribuyó a una «asamblea de notables» (sin ningún poder de decisión).

La diferencia fundamental respecto al período siguiente va a residir en el procedimiento de designación de las asambleas locales.

2. La emergencia de la democracia local: 1830-1944

En este amplio periodo, la democracia local surge y se concibe como una auténtica «necesidad», que impulsa el desarrollo de medidas descentralizadoras contrarias a los regímenes autoritarios centralizadores. Los mayores obstáculos se superaron en la década de los años treinta con la Monarquía de Julio y en la Tercera República (a partir de 1871).

2.1. *Los logros de la Monarquía de Julio*

Durante la Monarquía de Julio los alcaldes seguían siendo nombrados por el Rey (en los municipios mayores de 3.000 habitantes) y por los prefectos (en el resto de municipios), entre los representantes de los consejos municipales. La elección de los consejos generales y de los consejeros de los distritos se realizaba del mismo modo.

Los municipios adquieren personalidad civil, pudiendo disponer de un patrimonio propio. Aunque la supervisión que ejercían los prefectos seguía siendo muy importante,

las competencias de los municipios se ampliaron (gestión de los bienes municipales), y los alcaldes pasaron a ser los representantes del Estado y también los jefes de los consejos municipales. Aumentaron igualmente las funciones de los consejos generales que, hasta entonces y sobre numerosos asuntos, sólo podían emitir opiniones.

Estos progresos descentralizadores, cuestionados bajo el Segundo Imperio, volvieron a resurgir, incluso reforzados, durante la Tercera República.

2.2. *Las reformas esenciales de la Tercera República*

Tras el fracaso de la *Commune de Paris*, movimiento revolucionario (marzo-mayo de 1871) cuyo objetivo era administrar al Estado del mismo modo que a los municipios, tuvo lugar un amplio desarrollo legislativo promovido por una comisión constituida en el seno de la Asamblea.

Una ley de 1871 separó, «parcialmente», la gestión de los asuntos departamentales de la del Estado, manteniéndose el prefecto como representante de éste y como órgano ejecutivo del Consejo General. La descentralización era todavía parcial y limitada, si bien se avanzó en el modo de elección del Consejo General: un consejero general por cantón, elegido por escrutinio mayoritario a doble vuelta durante seis años, renovándose la mitad de los consejeros cada tres años.

En 1884, una ley sobre la organización municipal estableció una estructura uniforme para todos los municipios: el Consejo Municipal, encargado de deliberar, y el alcalde, encargado de aplicar las deliberaciones. Este último, elegido por el consejo municipal, era también el representante del Estado, al que se atribuían algunas competencias (estado civil, policía judicial y ejecución de las leyes). El Consejo Municipal es elegido por seis años (enteramente renovable) y está encargado de gestionar los asuntos municipales.

El «regionalismo» empezó a configurarse durante la Primera Guerra Mundial con la creación de agrupaciones económicas regionales (17), a las que podían incorporarse las cámaras de comercio. Proyecto regionalista que no tuvo el éxito esperado, al igual que sucedió con el aplicado durante el régimen de Vichy (creador de la figura de los prefectos regionales, investidos con poderes policiales y económicos). Sin embargo, la creación de comisarios regionales en el momento de la liberación (encargados de restablecer el orden hasta 1946) impulsó y reafirmó definitivamente el nivel regional.

3. Hacia una gestión pública descentralizada: 1946-1982

En este período tienen lugar tres hechos importantes: la consagración constitucional de las colectividades territoriales en 1946 y 1958, el crecimiento de la cooperación entre municipios y la confirmación de la «idea regional».

3.1. *La consagración constitucional de las colectividades locales*

La Constitución de la Cuarta República (1946) consagra uno de sus títulos a las colectividades territoriales, proclamando el principio de libre administración de las mismas. No son concebidas como elementos integrantes de una estructura federal; sin embargo, se les reconoce y concede libertad de gestión a través del reconocimiento del denominado «principio de ejecución». Según este principio, las decisiones de los consejos locales deben ser ejecutadas por el alcalde o por el presidente del Consejo General. La Constitución contiene igualmente un título que distingue claramente el régimen de los departamentos de ultramar y el de los territorios de ultramar.

El texto fundador de la Quinta República (1958) reconoce igualmente a las colectividades territoriales. Reafirma el principio de libre administración de los consejos elegidos en las colectividades existentes y «en cualquier otra colectividad que la ley pueda crear». La región como colectividad territorial no está todavía reconocida, aunque la Constitución deja la puerta abierta para su creación.

3.2. *La necesaria cooperación intermunicipal*

A pesar de que la teoría del federalismo fiscal preconiza que la multiplicidad de centros de decisión facilita la adopción de decisiones y aumenta la eficacia económica (Oates, 1972), la realidad francesa muestra que las peculiares características de sus municipios generan elevados costes asignativos, insuficiencia financiera y, a menudo, imposibilidad práctica de llevar a cabo la provisión de bienes y servicios. La oferta de determinados servicios públicos en algunos municipios, la facilidad y el menor coste del transporte y, en definitiva, su fácil accesibilidad, incitan y favorecen la movilidad de los individuos, generándose importantes efectos de desbordamiento.

La multiplicación de los centros de decisión favorece igualmente la competencia entre municipios (tipos impositivos y oferta de servicios públicos), con el fin de atraer a los agentes económicos a su territorio, incrementándose así los desequilibrios territoriales.

En síntesis, el gran número de municipios y sus características constituían un freno a la descentraliza-

ción de competencias, al no disponer los municipios de riqueza y base fiscal suficientes para financiarlas.

Desde finales de los años cincuenta, el legislador ha tratado de resolver estos problemas creando y estableciendo estructuras supramunicipales. La fórmula del «sindicato de vocación única» (SIVU), creada en 1890, resultaba insuficiente, motivo por el que surgieron tres nuevas fórmulas de cooperación:

- Los sindicatos de vocación múltiple (SIVOM), creados para administrar y gestionar diversos servicios de interés municipal. Su texto fundador (1959) prevé, incluso, integrar en un sindicato de municipios a aquéllos que no desean formar parte del mismo, aplicando la regla «dos tercios-mitad». Es decir, si dos tercios de los municipios que representen la mitad de la población (o a la inversa) en una zona determinada se pronuncian a favor de la creación del sindicato, el prefecto puede establecer una lista de aquellos municipios que, obligatoriamente, deben formar parte del mismo. La aplicación de esta norma ha permitido un desarrollo importante de la intermunicipalidad.

- Los distritos fueron creados por otra orden de 1959. No tienen el mismo significado que los distritos «históricos». Sus reglas de creación y de funcionamiento se asemejan a las de los SIVOM; si bien, deben ejercer obligatoriamente competencias en materia de servicios contra incendio y servicios de vivienda.

- Las comunidades urbanas (CU) constituyen una fórmula muy integrada de cooperación, destinada en sus orígenes a las aglomeraciones o núcleos urbanos de más de 50.000 habitantes. Su finalidad era controlar el crecimiento de estas áreas, organizar y planificar su desarrollo. La ley les impuso una lista de doce competencias en ámbitos o terrenos muy diversos.

Una posible solución a la excesiva fragmentación municipal es la reestructuración administrativa a través de la fusión de municipios. En Francia, la fusión obligatoria ha sido siempre rechazada, al contrario de lo sucedido en Bélgica, Alemania y Reino Unido. El establecimiento de incentivos financieros para fomentar la fusión voluntaria constituye otra vía alternativa para luchar contra la fragmentación municipal. Los incentivos financieros (fundamentalmente subvenciones), creados por una ley de 1971 (Ley Marcellin), resultaron un fracaso (600 fusiones que afectaron a 1.500 municipios, algunos de los cuales han vuelto a su situación anterior).

3.3. *El largo camino hacia la creación de la región como colectividad territorial*

Por motivos económicos, el Estado tuvo que recurrir a áreas y colectividades más amplias que los propios departamentos para aplicar políticas de desarrollo. Paulatinamente, la región aparece y se concibe como el espacio más adecuado para organizar y planificar el desarrollo económico. Desde 1955 se establecieron «programas de acción regional», equivalentes a «fragmentos» regionales del plan nacional. Una orden ministerial de 1956 creó las regiones de Programa, con una división territorial que permanece en la actualidad (21 regiones en la metrópoli, pasando a ser 22 con la separación de Córcega de la región de la Provenza-Costa Azul), transformándose más tarde en circunscripciones de Acción Regional. Tanto en un caso como en otro, la finalidad era aplicar territorialmente las políticas nacionales, correspondiéndole a la Administración central una función de coordinación que permitiese reequilibrar los territorios y distribuir más equitativamente las inversiones. La creación en 1963 de la Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional (DATAR) y de la Comisión de Desarrollo Económico y Social (CODER), para velar por los intereses socio-profesionales, reforzó todavía más la dimensión regional.

Sin embargo, la región no desempeñaba en aquel momento más que un nexo de unión entre el poder central y el departamento. La reforma propuesta por el general De Gaulle en 1969, sometiendo a referéndum un texto que incluía la reforma regional y la reforma del Senado, fue rechazada.

En 1972, la región se convirtió en un Establecimiento Público, con dos asambleas y con competencias para cofinanciar inversiones e intervenir en la planificación y el desarrollo económico, aunque el poder ejecutivo sigue perteneciendo al prefecto. Tras las constantes dudas y reticencias de los gobiernos de finales de los años setenta, el cambio político que tuvo lugar en 1981 permitió superar todos los obstáculos. No sólo la región se convierte en una colectividad territorial, sino que ya se atisba en aquel momento una profunda reforma del sistema local francés en su conjunto.

III. LA RUPTURA INSTITUCIONAL DE 1982, O EL CRECIENTE PROTAGONISMO DE LAS COLECTIVIDADES TERRITORIALES

Cuando, en mayo de 1981, François Mitterrand llegó a la Presidencia de la República, con el respaldo de la nueva Asamblea Parlamentaria, mayoritariamente de izquierdas, se produjeron cambios políticos que posibilitaron una total ruptura con la legislación anterior. Tras arduas discusiones, la aprobación de la Ley de 2 de marzo de 1982, relativa a los «derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones», permitió encauzar definitivamente el proceso descentrali-

zador. Le siguieron numerosos textos legislativos y reglamentarios que establecían y concretaban las nuevas relaciones entre el Estado y las colectividades territoriales, así como entre estas últimas. Fue la primera vez que se creó en Francia un Ministerio del Interior y de la Descentralización, a cuyo cargo estuvo Gaston Defferre, alcalde de Marsella. Los principios básicos enunciados en esta Ley no han sido posteriormente cuestionados.

A continuación, vamos a analizar las vías y procedimientos seguidos para iniciar y desarrollar el proceso descentralizador, y la transferencia de competencias, así como también los cambios que han tenido lugar en dicho proceso, dependiendo de las alternancias políticas.

1. Las vías de la «nueva descentralización»

El objetivo del primer gobierno socialista fue romper con el pasado, proponiendo, para ello, una nueva descentralización articulada en diferentes etapas y sin cuestionar la división territorial, a pesar del excesivo número de municipios. El gobierno francés de aquella época actuó con rapidez, con el fin de iniciar y desarrollar un proceso que fuera irreversible. Se promulgaron una serie de textos legislativos que apenas han sido modificados durante los periodos de «cohabitación».

La Ley de 1982 introdujo tres modificaciones esenciales: la región se convirtió en colectividad territorial, se transfirió el poder ejecutivo a la región y al departamento, y se establecieron las nuevas condiciones del control administrativo.

1.1. *La región como colectividad territorial*

La Ley equiparó a los municipios, departamentos y regiones, consagrando así los tres niveles de colectividades territoriales que existen en la actualidad. Sin duda, ésta es la modificación legislativa más importante, la que acabó con las reticencias de un pasado centralizador.

Los municipios, departamentos y regiones son administrados libremente por sus respectivos órganos democráticos (Consejo Municipal, Consejo General y Consejo Regional), elegidos por sufragio universal. En el caso de la región, el procedimiento de escrutinio (establecido en 1985) es la representación proporcional de las listas que hayan obtenido al menos el 5 por 100 de los votos en el departamento. El número de escaños se fija por ley, pudiendo ser revisado en función de la evolución demográfica.

Las primeras elecciones regionales tuvieron lugar en marzo de 1986. Una ley de enero de ese mismo año estableció el funcionamiento de la región, idéntico al de las instituciones departamentales. Sin embargo, las regiones han mantenido su bicameralismo original, disponiendo de un Comité Económico y Social, compuesto por representantes de todos los sectores de la sociedad. Su función es emitir opiniones e informes a la propia Administración regional.

1.2. *La transferencia de los poderes ejecutivos*

El poder ejecutivo se transfirió al presidente del Consejo General y al presidente del Consejo Regional, en el caso del departamento y de la región, respectivamente.

En la actualidad, el prefecto no es más que el representante del Estado en el departamento, no correspondiéndole, por tanto, la ejecución de las decisiones del Consejo General. El departamento se convirtió así en una colectividad territorial distinta del Estado. Las funciones del presidente del Consejo General, que eran a menudo honoríficas, son ahora esenciales: preside la Asamblea, elabora y ejecuta los presupuestos y las deliberaciones del Consejo. Es la máxima autoridad administrativa del departamento y está asesorado por un equipo elegido por el Consejo, compuesto de vicepresidentes y, excepcionalmente, por algunos otros miembros.

Desde 1982, los servicios del departamento están separados de los del Estado, habiéndose repartido entre ambos ciertas administraciones para poder llevar a cabo la distribución de competencias (infraestructuras, actividades sanitarias y sociales).

1.3. *El nuevo control administrativo*

La supresión del control administrativo ha tenido lugar en dos fases:

— A través de una ley inicial, algunos de cuyos preceptos fueron calificados de inconstitucionales.

— A través de una ley complementaria (julio de 1982) de la ley de marzo de 1982.

Esta ley complementaria estableció las nuevas condiciones del control de los actos administrativos, los cuales no pueden ejecutarse si previamente no han sido publicados y transmitidos al representante del Estado. Asimismo, la ley establece la lista de documentos que tienen que enviarse a las prefecturas, que deben contener los actos más importantes de las colectividades territoriales (actos reglamentarios, decisiones policiales, actos relativos al personal, etcétera). La no transmisión es motivo suficiente para que no pueda ejecutarse el acto.

Al prefecto sólo le asiste la posibilidad de recurrir los actos adminis-

trativos ante el tribunal correspondiente, en un plazo de dos meses. El representante del Estado debe informar a la autoridad local acerca de su intención de recurrir el acto administrativo ante la jurisdicción competente, así como comunicarle las ilegalidades que haya podido constatar.

Con este sistema de control administrativo, se pretende evitar la existencia de un número excesivo de recursos ante los tribunales. Por el contrario, se trata de favorecer el diálogo entre las distintas colectividades y el prefecto. Generalmente, las observaciones acerca de la legalidad de los actos administrativos que realizan los prefectos provocan modificaciones en las decisiones finales.

2. La transferencia de competencias

Entre 1982 y 1986 se promulgaron y aprobaron cuarenta leyes y trescientos decretos. Entre las principales innovaciones que incorporan, cabe destacar las siguientes:

- La creación de las cámaras regionales de cuentas, encargadas del control presupuestario de las colectividades territoriales.

- La reforma del régimen de las cuatro regiones de ultramar y de Córcega.

- La modificación del sistema de escrutinio de los municipios con una población igual o superior a 3.500 habitantes (combinando el escrutinio mayoritario con la representación proporcional).

- La modificación del régimen administrativo de París, Lyon y Marsella, creándose consejos y alcaldes de distritos.

Sin embargo, la segunda etapa importante del proceso descentralizador estuvo constituida por la transferencia de competencias a las regiones, departamentos y municipios. Aplicando los principios y criterios generales enunciados por la teoría del federalismo fiscal, el Estado cedió competencias a favor de los distintos niveles de colectividades territoriales que mejor pudieran desempeñar cada una de ellas. La cuestión que inevitablemente se plantea y que abordaremos a continuación, es el modo en que se han efectuado las transferencias y su naturaleza, así como también nos referiremos a las leyes que instauraron la función pública territorial.

2.1. *El modo de transferir las competencias*

La transferencia de competencias se ha efectuado respetando cuatro principios básicos: estabilidad del marco territorial, transferencia de competencias por «bloques», ausencia de jerarquía entre colectividades territoriales y una financiación mixta de éstas.

a) Un marco territorial estable

Las transferencias se realizaron respetando la distribución territorial existente, descartándose por tanto, a priori, cualquier reagrupación municipal o nueva división administrativa. Tan sólo, como ya se ha indicado, la región pasó a ser considerada colectividad territorial. Hasta 1992 y 1999 no se formalizaron y ampliaron las competencias de ciertas estructuras intermunicipales.

b) La transferencia por «bloques» de competencias

Aplicando el segundo de los principios mencionados, los legisladores transfirieron «bloques» de competencias a cada nivel territorial con el fin de evitar competencias compartidas. Se atribuyeron a cada colectividad varias funciones específicas de entre aquéllas que realizaban habitualmente, para pasar a desempañarlas de manera autónoma. El objetivo de este procedimiento era tratar de evitar los conflictos de atribución de competencias y superposiciones entre las mismas. Objetivo que, en la práctica, no se ha logrado, al existir demasiados ámbitos de actuación en los que las competencias de las colectividades territoriales se complementan.

A pesar de ello, las transferencias atribuyeron una función principal a cada uno de los niveles de la Administración. Así:

- La región se concibe en una colectividad «volcada y orientada hacia el futuro». Posee las competencias en materia de planificación económica y programación de inversiones. Además, puede iniciar y desarrollar acciones de formación profesional continua y de aprendizaje, así como gestionar los denominados establecimientos de enseñanza agrícola.

- El departamento es, fundamentalmente, una colectividad que gestiona los servicios y las actuaciones concretas relacionadas con la solidaridad. Se ocupa de la ayuda y la acción social, infraestructuras rurales, transporte escolar fuera del casco urbano y administración y gestión de los colegios.

- El municipio es la Administración más próxima a los ciudadanos, y oferta los servicios denominados «cotidianos» o de «proximidad» (transportes urbanos, escuelas infantiles y primarias, urbanismo, bibliotecas y museos).

Este «sencillo» y «teórico» reparto de competencias resulta, en la práctica, mucho más complejo. La superposición de competencias proviene, por un lado, de la existencia de ámbitos de actuación compartidos y, por otro, de la escasez de recursos disponibles. En relación con esta última cuestión, en numerosas

ocasiones se ha criticado al Estado por haberse desprendido de ciertas funciones, financieramente costosas, que han sido atribuidas a las colectividades territoriales sin garantizar en todos los casos su financiación.

c) Una transferencia «no jerarquizada»

El tercer principio establecía la dirección en la que debían efectuarse las transferencias: desde el Estado hacia las colectividades territoriales, y no entre estas últimas. De hecho, lo que se ha producido es una disminución de las responsabilidades directas del Estado, manteniéndose las competencias que ya ejercían las distintas colectividades. Igualmente, la ley estableció que las transferencias no podían implicar, en ningún caso, relaciones de dependencia o subordinación entre colectividades. Esta medida afecta, sobre todo, a las relaciones entre regiones-departamentos y departamentos-municipios rurales. A pesar de ello, la realidad es que sí existen tales vínculos entre los departamentos y los municipios que así lo soliciten, en ámbitos tales como la asistencia técnica, jurídica y financiera.

d) Una transferencia financiera mixta

La descentralización de competencias ha estado acompañada de la correspondiente asignación de recursos fiscales (las tasas automovilísticas —*vignettes automobiles*— al departamento, por ejemplo) y de transferencias del Estado agrupadas en la denominada «dotación general de descentralización» (DGD). Al mismo tiempo, se ha producido una transferencia de servicios del Estado a las colectividades territoriales (una parte de las direcciones departamentales de equipamientos e inversiones, la mayor parte de las direcciones departamentales de asuntos sanitarios y sociales), necesarios para ejercer las competencias transferidas.

2.2. *La naturaleza de las competencias transferidas*

Se pueden distinguir tres tipos y/o ámbitos de competencias:

- El primero, referido a lo que denominan en Francia «vocación o preferencia funcional» de cada colectividad. Así, la región es la encargada de promover el desarrollo local, siendo la planificación su competencia básica. La competencia tradicional del departamento es la prestación de asistencia y ayuda social, en tanto que al municipio le corresponde la gestión de los «servicios colectivos de proximidad».

- El segundo tipo de competencias son las de naturaleza o ámbito compartido, en el que resulta fundamental conciliar y compatibilizar los objetivos del Estado con las propias necesidades locales.

- La tercera modalidad comprende la denominada «delegación de competencias». En la práctica, supone una ampliación de competencias de las colectividades territoriales que actúan subordinadas al Estado.

a) La «preferencia funcional» de cada colectividad territorial

1) La región planifica y programa los equipamientos e inversiones, a diferencia del resto de colectividades, cuyas competencias son fundamentalmente de gestión. Las regiones han participado junto al Estado en la reforma de la planificación económica nacional, consistente en pasar de un modelo de desarrollo descendente (desde arriba) a otro ascendente (desde abajo). La dimensión espacial de las regiones les permite conocer bien las necesidades reales de los departamentos y de los municipios, así como la amplitud de los desequilibrios territoriales. Debido a la escasez de sus recursos, las regiones no pueden aplicar aisladamente políticas de desarrollo, por lo que resulta imprescindible la colaboración y ayuda financiera del Estado. Colaboración y ayuda que pueden articularse a través de las siguientes vías o procedimientos:

- Participando en el diseño y elaboración del plan de desarrollo nacional. Para ello, se consulta al consejo regional, que transmite al gobierno de la Nación sus propias prioridades productivas. Esto supone un cambio total de orientación en los programas de desarrollo, al pasar de un plan nacional imperativo (hasta finales de los años sesenta) a otro indicativo (en los años setenta) y estratégico en la actualidad, desde una óptica descentralizada.

- Elaborando su propio plan: la planificación regional descentralizada se realiza «respetando las orientaciones del plan nacional» y «de acuerdo con las otras colectividades territoriales». El plan regional establece y determina los objetivos de desarrollo económico, social y cultural a medio plazo para un período de planificación coincidente con el de la Nación (cinco años). La misión principal de la región es movilizar e involucrar a municipios, agrupaciones de municipios, departamentos y a agentes privados en el proyecto de desarrollo regional.

- Participando en los denominados «contratos del plan», a través de los cuales la región va a obtener fondos del Estado con los que financiar conjuntamente proyectos comunes. La propia definición de prioridades compartidas, así como la programación anual de las distintas actividades, impulsa un dinamismo territorial capaz de

generar ventajas importantes, tales como la disminución de la competencia entre territorios (fomento de la cooperación), la concentración de las intervenciones públicas en programas con importantes efectos de arrastre y la corrección de las desigualdades espaciales de riqueza, permitiendo así una mayor equidad territorial e individual.

2) De modo similar a la región, el departamento ha recibido una competencia básica que absorbe la mayor parte de su presupuesto, en concreto, el conjunto de prestaciones de ayuda social. Respetando un determinado marco normativo (condiciones y cuantías mínimas de acceso a las prestaciones) establecido por el Estado, los departamentos tienen libertad para organizar estas acciones, encuadradas en el denominado «reglamento departamental de ayuda social». Promueven, así, la solidaridad entre municipios redistribuyendo medios entre ellos. El reparto de competencias continúa atribuyendo al Estado las funciones propias de seguridad social, garantizando, por tanto, la totalidad de prestaciones financiadas por las cotizaciones sociales y aquellas otras medidas de carácter nacional («solidaridad nacional»).

3) El municipio provee los servicios de proximidad (transportes urbanos, escuelas, urbanismo, entre otros), pudiendo decidir la organización y la planificación de su espacio. Los municipios han recibido la competencia de gestión y uso del suelo, urbanismo y ordenación urbana (elaboración del plan de ocupación del suelo). Los alcaldes conceden los permisos de construcción y pueden ejercer el derecho de compra preferente y de expropiación, con el fin de aplicar una política del territorio que favorezca sus proyectos de desarrollo. De este modo, la iniciativa municipal se ha reforzado de manera importante.

b) El ámbito de las competencias compartidas

Fundamentalmente, este tipo de competencias están referidas a la educación. Transferencias caracterizadas por el espíritu republicano contemplado en la Constitución: «la organización de la enseñanza pública, gratuita y laica, en todos los grados del sistema educativo, es una obligación del Estado». El Estado define la política educativa, establece las orientaciones pedagógicas, el contenido de las enseñanzas y titulaciones, correspondiéndole igualmente la contratación y formación del personal.

Las colectividades territoriales se encargan de la construcción y del mantenimiento de los establecimientos de enseñanza pública. Los municipios tienen las competencias de las escuelas maternales y elementales (equivalente a la educación infantil y primaria en España) y la organización de los transportes escolares en la zona urbana. Los departamentos se ocupan de los colegios (a los que asisten los niños entre los once y los quince años) y de los transportes escolares no urbanos. Finalmente, las regiones tienen competencias sobre los institutos (entre quince y dieciocho años) y la formación profesional.

El ámbito en el que existe un mayor número de competencias compartidas es en la planificación escolar. Los municipios son los encargados de promover la creación de centros elementales de enseñanza, previa autorización del prefecto; sin embargo, le corresponde al Estado la adjudicación o suspensión del número de puestos de trabajo. En el segundo grado de enseñanza (colegios, institutos y establecimientos especializados), la región es la encargada de coordinar las decisiones de cada nivel territorial, confeccionando un esquema provisional con las distintas formaciones. Finalmente, es el Estado el que adopta las decisiones y establece la lista definitiva de titulaciones y centros.

La enseñanza superior (tercer grado de enseñanza) y la financiación de las inversiones universitarias sigue siendo, íntegramente, competencia del Estado. Las razones esgrimidas han sido las siguientes:

— Aumentar la eficacia económica y social, aprovechando las economías de escala y eliminando los efectos desbordamiento.

— Por motivos de equidad territorial, utilizando a tal fin financiación nacional.

— Mantenimiento de la igualdad de oportunidades en todo el territorio, «presumiblemente mayor» si la planificación de los centros se realiza desde la Administración central (un resumen de las competencias se halla en el cuadro número 1).

c) El ámbito de las competencias subordinadas

La reforma de 1982 amplió las competencias económicas de las colectividades territoriales. Tales competencias, aunque subordinadas y compartidas, les permiten intervenir a favor del desarrollo económico, e incluso conceder ayudas directas e indirectas a las empresas en dificultades. En cualquier caso, las intervenciones de las colectividades territoriales tienen carácter subsidiario a las del Estado y deben respetar ciertos principios en aras a lograr la equidad territorial (reglamentos comunitarios, normas relativas a la ordenación del territorio, etcétera).

En 1988, como consecuencia de los elevados riesgos financieros asumidos por las colectividades locales, se modificaron las condiciones y modalidades de intervención de estas entidades. Concretamente, los municipios dejaron de poder conceder

CUADRO Nº 1

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SEGÚN LAS LEYES DE DESCENTRALIZACIÓN

Ámbito	*Municipio*	*Departamento*	*Región*	*Estado*
Enseñanza (desde 1986)	Creación, construcción y mantenimiento de las escuelas primarias.	Creación, construcción y mantenimiento de los colegios.	Creación, construcción y mantenimiento de los institutos y de los establecimientos de educación especializados.	Elaboración de los programas educativos, remuneración del personal.
Transportes Escolares (desde 1984)	Financiación y organización en zonas urbanas.	Financiación y organización fuera de las zonas de transportes urbanos.		
Formación profesional continua (desde 1983)			Puesta en marcha de acciones de formación continua y aprendizaje.	
Acción social y salud (desde 1984)	Participación financiera en los gastos del departamento. Autorización para acceder a ciertas ayudas de urgencia.	Ayuda social a la infancia, a las familias, personas discapacitadas y personas mayores. Lucha contra la tuberculosis y el cáncer. Protección maternal e infantil. Administración y gestión de los establecimientos sociales.		Prestaciones de la solidaridad «nacional». Lucha contra la droga. Protección de la salud mental. Administración y gestión de los establecimientos sanitarios del Estado.
Planificación y desarrollo económico (desde 1983)	Elaboración de «mapas» intermunicipales de desarrollo.	Programa de ayuda al equipamiento rural.	Elaboración del plan regional.	Elaboración del plan nacional.
Canales y puertos (desde 1984)	Puertos deportivos.	Puertos comerciales y de pesca.	Puertos fluviales y vías naveglables.	Puertos de interés nacional.
Urbanismo, medio ambiente y patrimonio (desde 1983-84)	ELABORACIÓN DE LOS ESQUEMAS DIRECTORES Y P.O.S.			
	Concesión permiso obras.	Itinerarios turísticos.	Parques naturales regionales.	Protección del patrimonio arquitectónico. Parques naturales.

Fuente: MARCHAND (1999).

ayudas a las empresas en dificultades, y se reforzaron las exigencias para conceder avales y préstamos.

Sin embargo, la experiencia parece demostrar que, en materia económica, la región desempeña un importante papel intermedio entre el Estado y las colectividades territoriales de nivel inferior. Respecto al primero, orienta y guía sus propias acciones (planificación estratégica), y respecto a las segundas, coordina sus actuaciones. El objetivo último es promover un desarrollo más equilibrado y coherente (cuadro número 2).

2.3. *El diseño y aplicación de la función pública territorial*

El objetivo de la tercera etapa del proceso descentralizador era reformar los estatutos del personal encargado de aplicar las nuevas directrices políticas. El gobierno francés instauró una función pública local comparable a la del Estado, circunstancia que aprovechó para llevar a cabo una reestructuración global de la función pública. Desde entonces, existen tres funciones públicas: la del Estado, la de las colectividades territoriales y la de los establecimientos públicos hospitalarios, si bien regidas todas ellas por principios comunes.

En enero de 1984 se aprobaron los estatutos de la función pública aplicables a los municipios, departamentos y regiones, así como a los organismos de cooperación intermunicipal. El resultado fue la unificación de los estatutos de 1.350.000 funcionarios, manteniendo y respetando, al mismo tiempo, la pluralidad de agentes contratantes (37.000 colectividades territoriales y establecimientos locales). Por el contrario, y durante mucho tiempo, el gobierno ha dilatado la reforma del estatuto de los representantes locales. A pesar de las leyes que han tratado de limitar la acumulación de mandatos, este problema sigue existiendo, como lo pone de manifiesto el hecho de que más de la mitad de los diputados franceses ostenten varios cargos públicos.

Este enorme trabajo legislativo, que hemos tratado de mostrar sintéticamente, ha sido posible gracias

CUADRO Nº 2

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE INTERVENCIONISMO ECONÓMICO

Municipios	*Departamentos*	*Regiones*	*Estado*
			Política económica, social y de empleo.
Creación o ampliación de actividades económicas: posibilidad de completar las ayudas directas regionales, cuando no se ha alcanzado el límite máximo.		Ayudas directas. – PRCE – PRE – Bonificaciones de intereses – Préstamos	
Ayudas indirectas. Libre concesión en general, salvo excepciones.			Control de legalidad.
Participación en el capital de sociedades de economía mixta local.			
Participación de las colectividades locales en el capital de sociedades comerciales.			
	Empresas en dificultades (Ley 5/1/88) (ayudas directas e indirectas).		
		Participación en capital de SRD.	
		Contratos del plan: objetivos de desarrollo económico, social y cultural a medio plazo.	

Fuente: MARCHAND (1999:131).

a la existencia de una amplia mayoría parlamentaria. Los cambios políticos posteriores apenas han cuestionado los aspectos esenciales de la reforma, más bien al contrario, han servido para impulsar nuevos desarrollos en el proceso descentralizador.

3. La descentralización al ritmo de las alternancias políticas

Las elecciones legislativas y presidenciales que tuvieron lugar entre 1986 y 1997 produjeron diferentes alternancias políticas que, sin embargo, no provocaron cambios importantes en el proceso descentralizador. Sin duda, la existencia de «girondinos» (partidarios de la descentralización) y «jacobinos» (defensores de la centralización) desempeñó un papel importante a estos efectos. Tan sólo con ocasión de la primera «cohabitación» se produjo una pausa en las reformas iniciadas, seguida de un nuevo impulso cuando la izquierda volvió al poder.

3.1. *La pausa del período 1986-1988*

Jacques Chirac, primer ministro en 1986, se limitó a puntualizar las reformas efectuadas hasta entonces, a menudo criticadas por el propio grupo político que le llevó al poder, ya que en la práctica su proyecto no suponía un reforzamiento de la centralización.

- En 1987 se modificó la ley de 1984 sobre la función pública territorial, al ser considerada esta última demasiado favorable para los funcionarios territoriales. Asimismo, se amplió el poder de los responsables de los gobiernos territoriales para elegir libremente a sus colaboradores, obteniendo así una mayor autonomía de gestión.

- En 1988 se limitó legalmente la capacidad que tenían las colectividades territoriales, sobre todo los municipios, para conceder garantías a las empresas en dificultades situadas en su territorio. Se flexibilizaron igualmente las condiciones de acceso y de permanencia de los municipios en los diferentes sindicatos intermunicipales, creando una especie de «sindicalismo a la carta» que posibilitaba que los municipios pudieran adherirse sólo a determinadas competencias.

3.2. *El segundo impulso descentralizador*

Cuando la izquierda llegó de nuevo al poder, se aprobó el denominado «estatuto de los representantes locales», en el que se les reconocía el derecho a la formación y se modificaba su régimen de indemnizaciones. La ley de 1992 sobre organización territorial de la República, impulsó nuevamente el proceso descentralizador y la democracia local. El texto legislativo se refería y afectaba a temas de especial relevancia, como son:

- En primer lugar, el de la descentralización del Estado. Las administraciones locales pasan a ser consideradas como las entidades que constituyen la estructura básica de la República Francesa. A la Administración central únicamente le corresponden las funciones de concepción, coordinación y reglamentación de las actividades admi-

nistrativas del Estado, que son asumidas por los prefectos (regionales y departamentales). Por otra parte, la ley estableció por primera vez una cierta primacía de la región sobre el departamento.

- El segundo de los temas abordaba cuestiones esenciales de la democracia local. Concretamente, se reconocía el derecho a la información y a la participación en la toma de decisiones que deben tener los habitantes de los municipios, así como la posibilidad de ser consultados a través de referéndum sobre ciertos asuntos municipales. Se ampliaron los derechos de las minorías en los consejos municipales y en las comisiones de los consejos generales y regionales.

- En último lugar, la ley trataba temas relacionados con la cooperación. En particular, favorecía los acuerdos entre regiones limítrofes que pudieran estar interesadas en un programa común, creando, al mismo tiempo, nuevas formas de cooperación entre municipios: las comunidades de municipios y las comunidades de ciudades. Ambas venían a unirse a las fórmulas de cooperación ya existentes (SIVOM, SIVU, distritos y comunidades urbanas).

- El nuevo contexto nacido de la alternancia política, presidente de la República-Asamblea Nacional, unido a los crecientes condicionamientos planteados por la situación económica, vincularon definitivamente las prioridades de la política de ordenación del territorio con el proceso descentralizador, previsto ya por la ley de enero de 1983, pero insuficientemente desarrollado.

IV. LA CONFIRMACIÓN DEL VÍNCULO ENTRE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y DESCENTRALIZACIÓN

En Francia, el inicio y desarrollo del proceso descentralizador coincide en el tiempo con el mayor impulso y protagonismo que adquieren las políticas europeas. Ambas circunstancias han marcando profundamente su organización territorial. Además, la propia descentralización ha provocado importantes disparidades financieras entre colectividades locales, que han obligado, a su vez, a revisar los objetivos de la política de ordenación del territorio y a efectuar una reflexión global sobre el sistema administrativo local (competencias, organización territorial y financiación). Si a esto añadimos determinadas circunstancias acaecidas en los últimos años, tales como la creciente urbanización, el despoblamiento de las zonas rurales y los cambios en los hábitos y modos de vida, se puede entender y justificar el debate y la reflexión sobre la organización territorial, las nociones de aglomeración, de intermunicipalidad y de solidaridad territorial surgidos en el país vecino.

En este contexto, en 1994, comenzó el «gran debate nacional y local» sobre la ordenación del territorio, que culminó con la aprobación de la ley de orientación y ordenación del territorio de 1995. Debate que se reinició nuevamente en 1997, tras la disolución de la Asamblea Nacional y la llegada al gobierno de la Nación de Lionel Jospin.

En 1999, se aprobó una nueva ley de orientación, ordenación y desarrollo sostenible que modificó y reorientó las acciones previstas por la anterior normativa (ley Voynet). Por último, la ley Chevènement, de 12 de julio de 1999, simplificó la compleja situación de la intermunicipalidad, tratando, al mismo tiempo, de reforzar la cooperación en el medio urbano.

Las consecuencias que se han derivado de estas tres leyes fundamentales son, en primer lugar, la creación y promoción de un nuevo espacio territorial, denominado «país» y, en segundo lugar, la potenciación de una nueva entidad urbana. De ambas nos ocuparemos sucesivamente, antes de realizar un breve balance de la situación actual del proceso descentralizador en Francia.

1. La creación y promoción del «país»

De origen etimológico latino, la palabra «país» significa «pequeñas circunscripciones administrativas del Imperio Romano». En Francia, los «países» fueron instituidos y adoptados por la ley de ordenación del territorio de 1995. Se crean a iniciativa de los municipios o de sus agrupaciones, tras ser consultadas las comisiones departamentales de cooperación intermunicipal competentes. El país es una entidad territorial relativamente homogénea, cuyo objetivo fundamental es agrupar comunidades por razones estrictamente económicas. Su estructura territorial está determinada por el medio físico y geográfico (valles, por ejemplo), no teniendo, por tanto, una delimitación precisa. Las funciones fundamentales del país son promover el desarrollo local y la solidaridad entre las zonas rurales y urbanas. Sin embargo, a pesar de ello, su importancia relativa en la estructura territorial sigue siendo reducida, y su futuro, incierto.

1.1. *El país, un espacio «pertinente» de desarrollo*

El país es un territorio sin personalidad jurídica, que no constituye una unidad administrativa adicional. Sus límites no tienen por qué

coincidir necesariamente con la división de las circunscripciones existentes, pudiendo exceder incluso los de un departamento. Su tamaño puede variar dependiendo de las potencialidades de los territorios, habida cuenta de que los países son espacios creados para llevar a cabo una acción de desarrollo, según una estrategia ascendente. Por tanto, es el proyecto de desarrollo el que configura el espacio.

En la práctica, para la constitución de un país se requiere la definición de una zona objeto de estudio, fijada por el prefecto de la región, una vez consultadas la Conferencia Regional para la Ordenación y Desarrollo del Territorio y la comisión departamental correspondiente, así como los prefectos departamentales afectados. En cada país se crea un consejo de desarrollo, órgano consultivo que reagrupa al conjunto de «fuerzas vivas» del territorio.

Desde el punto de vista de la política de ordenación del territorio, los objetivos de los «países» son tres, fundamentalmente:

- El primero, la reducción de las desigualdades territoriales. Para ello, es necesario un diagnóstico exhaustivo de las potencialidades del territorio (ventajas e inconvenientes) que permita la aplicación y desarrollo de un conjunto de medidas locales, regionales y europeas.

- El segundo, reducir las diferencias en los hábitos y modos de vida de sus habitantes. El país debe permitir reorganizar la oferta de servicios colectivos y hacerlos accesibles a sus habitantes, teniendo en cuenta las variables «espacio-tiempo» (distancias domicilio-trabajo-acceso a los servicios).

- En último lugar, cohesionar el territorio en torno a una identidad cultural y social.

1.2. *El país, ¿un espacio con futuro?*

Por definición, y legalmente, el país es un espacio supramunicipal de programación del desarrollo local. No altera el mapa municipal, si bien debería ubicarse adecuadamente y con mayor precisión en la organización territorial francesa. Los estudios realizados en 42 países ponen de manifiesto una gran diversidad de situaciones. Algunos países coinciden con el territorio ocupado por agrupaciones intermunicipales, creando este solapamiento de estructuras un problema de superposición y, consecuentemente, de escasa clarificación de competencias.

Sin duda, el futuro del país, con un importante desarrollo en la actualidad, va a depender de la propia evolución de la intermunicipalidad y de cómo estas últimas estructuras sirvan y se adecuen a los proyectos de desarrollo local.

2. La potenciación de la «aglomeración» y las nuevas estructuras intermunicipales

La ley Chevènement, aprobada el 12 de julio de 1999, refuerza la cooperación en el medio urbano y simplifica la intermunicipalidad. La causa última de estas modificaciones legislativas ha sido el paulatino e importante crecimiento de los núcleos urbanos. Esta ley crea una nueva estructura, la «comunidad de aglomeración», así como también la denominada «tasa profesional única o tasa de aglomeración» (unificación de la tasa profesional municipal –TPU–).

2.1. *La simplificación de las estructuras intermunicipales*

En Francia, el estado actual de la intermunicipalidad es el resultado de la enorme proliferación de estructuras y número de agrupaciones municipales que tuvo lugar a principios de los años setenta. Situación muy compleja, generadora de importantes disfuncionalidades que la ley Chevènement pretende resolver y eliminar. A partir del año 2002, no podrán existir más que tres tipos de estructuras municipales:

— Las comunidades de aglomeración.

— Las comunidades urbanas.

— Las comunidades de municipios.

La Ley suprime las comunidades de ciudades (que deberán transformarse en comunidades de aglomeración o en comunidades de municipios) y los distritos, que podrán convertirse en alguna de las tres estructuras que acabamos de mencionar. Además, los sindicatos de municipios (que ya no podrán crearse *ex-novo*) deben adaptarse y transformarse en comunidades, respetando ciertas condiciones. En definitiva, se ha privilegiado a la «cooperación para el desarrollo» frente a la «cooperación de gestión o funcional».

La ley Chevènement pretende incentivar la creación de comunidades de aglomeración en conjuntos urbanos de más de 50.000 habitantes, reagrupados alrededor de un municipio centro de 15.000 habitantes. Dispondrán de cuatro tipos de competencias obligatorias:

— El desarrollo económico (las denominadas «zonas de actividad»).

— La ordenación o estructuración del espacio.

— Necesidades sociales derivadas del desarrollo urbano.

— El desarrollo urbanístico en el conjunto de la comunidad.

Además, las comunidades de aglomeración deben elegir tres competencias de entre las siguientes: red viaria, abastecimiento de agua, saneamiento, medio ambiente, y equipamientos culturales y deportivos. Conjunto de competencias que deberán ser interpretadas con arreglo a la noción de «interés comunitario», establecido por el Consejo de la Comunidad por una mayoría de dos tercios, constituyendo ésta su única limitación.

En definitiva, la ley Chevènement reafirma el papel fundamental de la intermunicipalidad, a pesar de que está pendiente de resolver en su seno el problema político de ausencia de legitimidad democrática. Así, mientras que las estructuras intermunicipales establecen y exigen impuestos, y desempeñan numerosas competencias delegadas por los municipios, sus órganos representativos no son elegidos por sufragio universal directo, sino que son los propios municipios los que nombran a los «delegados» de los consejos de las comunidades. Una vez más, la explicación de este hecho se halla en el elevado número de municipios. Para atenuar este problema, la Ley establece que los delegados deben pertenecer al Consejo de Gobierno del municipio que representan. Asimismo, se establece un cierto control de los municipios miembros a través de un informe de la gestión anual de los EPCI, que deberá ser transmitido a los alcaldes.

2.2. *La tasa profesional única, instrumento de solidaridad territorial*

La ley de 1992 relativa a la organización territorial de la República ya preveía la tasa profesional única (TPU) como instrumento de cooperación entre municipios urbanos. A pesar de que la tasa profesional representa una parte importante de la fiscalidad local (2/3 de los ingresos fiscales), y de la existencia de una gran diversidad de tipos y de riqueza fiscal, la TPU como instrumento de solidaridad territorial ha sido una posibilidad poco utilizada. En este contexto, la TPU se convierte en un instrumento de equidad fiscal que permite atenuar la competencia entre municipios para atraer empresas a sus territorios. Asimismo, a través de la TPU se puede promover la solidaridad en el medio urbano, luchar contra el desempleo y la exclusión y, en general, intentar resolver algunos de los principales problemas económicos y sociales de las grandes ciudades.

La ley Chevènement pretende generalizar la utilización de la TPU en las tres modalidades de intermunicipalidad:

— obligatoria en las comunidades de aglomeración y las nuevas comunidades urbanas;

— voluntaria para las antiguas comunidades urbanas y las comunidades de municipios.

Esta reforma representa una nueva etapa en el proceso descentralizador. La TPU y el desarrollo de la intermunicipalidad, tanto en el medio urbano como en el rural, constituyen una alternativa y un desafío importante a la imposible modificación de la estructura municipal. La cuestión que inmediatamente se plantea es si esta reforma permitirá racionalizar la organización administrativa local y aumentar la eficacia de dicha Administración.

Recapitulando, después de dieciocho años del inicio del proceso descentralizador, Francia parece dirigirse hacia una mayor racionalidad en su organización territorial. Todavía queda un largo camino por recorrer en relación con la autonomía de las colectividades territoriales y la mayor eficacia en la gestión local. Se abre así una nueva era en la descentralización, siendo quizás el momento de hacer un breve balance.

3. El estado actual de la organización territorial francesa y el futuro de la descentralización

Las leyes de 1992 y 1999 sobre la intermunicipalidad han modificado profundamente la organización territorial francesa y, por tanto, el panorama descentralizador. Los hechos y las evoluciones recientes, así como todo lo proyectado para un futuro cercano, plantean, en primer lugar, la cuestión del lugar que ocupa la intermunicipalidad en el conjunto de la estructura territorial francesa, así como el de los demás componentes de dicha organización territorial (futuro de los municipios en el marco de una renovada cooperación funcional y del departamento, cada vez más cuestionado su papel intermedio entre la región y las estructuras intermunicipales). Igualmente, se plantean también los problemas derivados de la relación entre las estructuras intermunicipales y los territorios, que surgen con fuerza, y que constituyen el soporte de la política de desarrollo local y de ordenación del territorio (el país). En tercer lugar, se hacen patentes los problemas de funcionamiento de las competencias atribuidas por las leyes de descentralización.

3.1. *El balance de las estructuras territoriales y de sus competencias*

Francia, en comparación con otros países de la Unión Europea, posee numerosas particularidades. Desde 1982, las distintas leyes promulgadas han renovado el «paisaje local», si bien las estructuras e instituciones básicas han evolucionado muy poco. El caso francés no puede compararse con el alemán o el bel-

CUADRO Nº 3

LA COOPERACIÓN FUNCIONAL. AÑO 1996

a) DISTRIBUCIÓN POR COMPETENCIAS

COMPETENCIAS	SIVU		SIVOM	
	Número	Población (miles)	Número	Población (miles)
Basuras	728	21.072	807	11.357
Aguas	3.359	23.309	440	5.222
Energía	1.365	24.352	100	1.628
Saneamiento	1.052	15.382	663	9.979
Actividades escolares	2.598	17.997	565	6.679
Gestión de inversiones	501	9.508	520	7.371
Hidraúlicas	970	20.590	202	2.811
Medio ambiente	250	7.506	197	3.692
Polígonos industriales	211	4.964	248	3.523
Servicios de limpieza	355	4.293	886	9.238
Turismo	299	4.567	529	6.223
Actividades deportivas	243	5.197	396	5.905
Transportes urbanos	106	5.620	62	2.366
Incendios	313	4.010	193	3.459
TOTAL	14.614		2.221	

b) DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO DEMOGRÁFICO

Tamaño demográfico	SIVU	SIVOM
Hasta 700 habitantes	1.834	183
De 701 a 1000	1.103	64
De 1001 a 2000	2.146	215
De 2001 a 5000	2.634	503
De 5001 a 10.000	2.533	517
De 10.001 a 20.000	2.104	418
De 20.001 a 50.000	1.424	220
De 50.001 a 100.000	462	62
De 100.001 a 300.000	318	30
Más de 300.000	56	9

Fuente: MARCHAND (1999:67).

ga, donde se produjeron reducciones drásticas del número de municipios. Francia sigue teniendo 36.700 municipios, 100 departamentos (4 de ultramar), 22 regiones metropolitanas, 4 regiones de ultramar y 4 territorios de ultramar con estatutos particulares.

La reforma de la organización territorial, al no haberse podido efectuar «desde arriba», se está llevando a cabo «desde abajo», a partir de dos grandes tipos de cooperación:

— la cooperación funcional o de gestión;

— la cooperación para el desarrollo.

a) La cooperación funcional

Este tipo de cooperación es la preferida por la mayoría de los responsables locales. El motivo es la reducción de costes unitarios derivada de la provisión conjunta de necesidades comunes, permitiendo, además, un «cierto grado de autonomía local». Esta mezcla entre fragmentación política y cooperación técnica reduce los «efectos desbordamiento» y aumenta la eficiencia en la provisión de recursos. Estas ventajas han hecho proliferar el número de estructuras intermunicipales: 17.000 sindicatos, de los cuales cerca de 15.000 son SIVU (cuadro n.º 3). Sin embargo, el excesivo número de agrupaciones constituye también un freno para racionalizar el estado actual de la intermunicipalidad, objetivo fundamental de la ley Chevènement.

b) La cooperación para el desarrollo

Los objetivos de la cooperación para el desarrollo han cambiado sustancialmente, a medida que han ido multiplicándose los acuerdos y prácticas contractuales entre las distintas colectividades. Se han creado estructuras cada vez más integradas, con un mayor número de competencias y funciones, diversificándose a su vez las formas de financiación. La tipología de estructuras es amplia y se halla sintetizada en el cuadro n.º 4 (distritos urbanos, comunidades urbanas, comunidades de municipios y de ciudades). Todas estas agrupaciones intermunicipales (a excepción de las comunidades de ciudades) disponen de un régimen financiero particular, denominado «fiscalidad adicional» o «fiscalidad propia». La agrupación exige directamente al contribuyente, igual que los municipios, el impuesto sobre la vivienda, la tasa profesional y los impuestos territoriales sobre bienes raíces (construidos y no construidos), a un tipo impositivo votado por la propia agrupación. Sin embargo, la ley Chevènement pretende instaurar una integración fiscal en las tres formas de cooperación intermunicipal que existirán el 1 de enero de 2002: la tasa profesional única o TPU, dando lugar a una tercera forma de cooperación, la «cooperación de solidaridad».

Sin embargo, para completar la necesaria reforma del sistema local francés es necesaria una nueva articulación de competencias que elimine el problema, ya mencionado, de superposición entre las mismas.

CUADRO Nº 4

LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. AÑO 1996

a) COMPETENCIAS PARA LA COOPERACIÓN

Estructura intermunicipal	*Obligatorias*	*Voluntarias*
Distritos	Parque de bomberos. Registro de viviendas.	
Comunidades urbanas	Mapas intermunicipales, plan de ordenación del suelo. Zonas industriales, comerciales, turísticas. Equipamientos escolares en estas zonas. Transportes urbanos. Agua, saneamiento, basuras. Cementerios. Mataderos. Servicios de limpieza. Aparcamientos.	
Comunidades de municipios	Desarrollo económico en la comunidad Ordenación y estructuración del espacio	1 obligatoria entre: – Red viaria – Vivienda – Medio ambiente – Equipamientos escolares Otras transferidas por los municipios
Comunidades de ciudades	Desarrollo económico Ordenación y estructuracióndel espacio	1 competencia entre: – Red viaria – Vivienda – Medio ambiente – Equipamientos culturales, deportivos, escolares Otras transferidad por los municipios
Comunidades de aglomeraciones	Desarrollo económico Ordenación y estructuración del espacio Política urbana	3 competencias entre: – Red viaria de interés comunitario – Aguas – Saneamiento – Medio ambiente – Equipamiento deportivos y culturales

b) DISTRIBUCIÓN POR COMPETENCIAS

COMPETENCIAS	*DISTRITOS*		*COMUNIDADES DE MUNICIPIOS*	
	Número	*Población (miles)*	*Número*	*Población (miles)*
Basuras	183	7.181	370	4.658
Aguas	82	3.155	60	728
Energía	22	619	32	283
Saneamiento	120	4.090	114	1.265
Actividades escolares	90	2.813	204	2.139
Gestión de inversiones	93	2.154	226	2.124
Medio ambiente	80	3.132	547	6.750
Zonas de actividad	145	4.951	616	9.007
Red viaria	121	3.590	288	3.070
Turismo	115	2.319	416	4.060
Servicio incendios	246	7.855	173	2.557
Actividades deportivas	97	2.006	222	2.440
Vivienda	183	6.329	474	5.999
TOTAL	318		894	

c) DISTRIBUCIÓN POR ESTRUCTURAS

Estructuras	*1972*	*1993*	*1998*
Distritos	95	252	310
Comunidades urbanas	9	9	12
Comunidades de municipios		193	1.242
Comunidades de ciudades		3	5

Fuente: MARCHAND (1999:71 y 75).

3.2. *¿Hacia una nueva descentralización?*

Francia sigue conservando cinco niveles de Administración: municipios, establecimientos públicos de cooperación intermunicipal, departamentos, regiones y Estado central. Las recientes evoluciones legislativas (creación y reconocimiento de los «países» y de las «comunidades de aglomeración») plantean la cuestión de la posible existencia de un excesivo número de colectividades entre el Estado central y los municipios. Existen algunas opiniones que son favorables a la supresión de los departamentos, reiniciándose así un debate que tuvo lugar a principios de los años sesenta, al considerar que la descentralización exige y requiere una renovación de las instituciones, más allá de la simple disminución en el número de municipios que supone la racionalización de la intermunicipalidad. Uno de los proyectos más ambiciosos de renovación institucional (inspirado en consideraciones económicas y sociales) consistiría en lo siguiente:

- Considerar a la «aglomeración» y al «país» como colectividades territoriales (alrededor de 100 aglomeraciones y 400 países).

- Suprimir los departamentos y redistribuir sus competencias entre los municipios y las regiones, ofreciéndoles a estas últimas dos opciones:

— mantener su territorio inalterado,o

— volver a dividir el territorio francés, con el fin de constituir regiones económicas estructuradas en torno a los núcleos urbanos y la planificación de grandes equipamientos e inversiones.

- Los departamentos de ultramar podrían reagruparse en dos regiones: Antillas y Guayana, y La Reunión.

En opinión del primer ministro Lionel Jospin, manifestada en octubre de 1999, el futuro de la descentralización constituía una cuestión trascendental sobre la que era necesario reflexionar. El 17 de noviembre de 1999 el primer ministro creaba una comisión nacional sobre el futuro de la descentralización, confiando su presidencia a Pierre Mauroy (ex primer ministro e iniciador de las leyes descentralizadoras de 1982 y 1983). El informe resultante, denominado «Reestablecer la acción pública local», ha sido remitido el 17 de octubre del año 2000 al gobierno francés. Contiene 154 proposiciones sobre una gran diversidad de temas: organización territorial, distribución de competencias, haciendas locales, democracia local, función pública territorial, estatuto de los representantes locales, entre otros. A pesar de la denominación del informe, la comisión presidida por Pierre Mauroy se ha esforzado y ha obtenido orientaciones sobre los mencionados temas enormemente consensuadas, por lo que no cabe esperar que en los próximos años del presente decenio se produzcan cambios radicales en el sistema institucional francés (organización territorial) impulsados por el Estado central y, más concretamente, en el diseño y aplicación del modelo descentralizador (distribución de competencias).

a) La moderada renovación institucional del Informe Mauroy

En palabras del propio Pierre Mauroy, «el desarrollo y generalización de la intermunicipalidad a todos los municipios franceses, en un plazo de 7 a 10 años, permitirá renovar el viejo sistema administrativo e institucional francés». La intermunicipalidad se constituirá así en el elemento impulsor de las reformas que, si finalmente se llevan a cabo, conformarán una nueva etapa en el proceso descentralizador en Francia.

A su vez, el Informe Mauroy ha resuelto la cuestión y el debate acerca de un excesivo número de colectividades entre el Estado central y los municipios, hasta el momento célula básica de la organización administrativa francesa y de la democracia local. El mencionado documento no propone suprimir los departamentos, como sugerían y defendían algunas opiniones, si bien la comisión sugiere cambiarles de nombre, «consejos departamentales», con el fin de responder mejor a sus nuevas funciones, concretamente, la organización y control de las distintas actuaciones de las agrupaciones intermunicipales.

En relación con la región, el Informe se pronuncia a favor de convertir a la institución regional en un «eje básico» de la descentralización. Por ello, y para responder a la voluntad de «inscribirse en Europa», en palabras de Pierre Mauroy, «es imprescindible disponer de regiones más grandes, más fuertes, que tengan realmente capacidad de desarrollo». Sin embargo, los veinticuatro miembros de la comisión sobre el futuro de la descentralización no han llegado a un acuerdo sobre el tamaño adecuado de las regiones francesas, tan sólo sobre la conveniencia de transferir a las regiones nuevas competencias e incitarles a la cooperación interregional.

b) Los límites actuales y la posible reforma en la transferencia de competencias

La distribución de competencias por «bloques» a cada nivel territorial y de Administración, instaurada por las leyes de 1982 y 1983, ha funcionado mal en la práctica. En sus orígenes, estas disposiciones legales no modificaron ni redefinieron las funciones concretas que venían desempeñando los distintos niveles territoriales. La consecuencia ha sido, como ya hemos mencionado, una superposición de com-

petencias y una escasa clarificación de responsabilidades en su ejecución. Además, y a pesar de que no puede existir ningún tipo de «tutela» o control entre administraciones, la necesidad de instaurar y aplicar la cooperación vertical (resultado del diseño de transferencias), ha obligado a desarrollar numerosos acuerdos contractuales que han provocado subordinación entre colectividades. Sin embargo, paradójicamente, el Informe Mauroy, para remediar estos problemas, defiende y propone volver a instaurar «bloques de competencias» para cada nivel territorial. Sistema de atribución que puede, incluso, ir en contra del principio de «libre administración» de las colectividades locales, en virtud del cual éstas deben asumir libremente sus competencias.

Las proposiciones para reorganizar las competencias afectarán, de materializarse, a la intermunicipalidad, a la región y al departamento.

a) Los establecimientos públicos de cooperación intermunicipal con fiscalidad propia serán las únicas colectividades que podrán firmar acuerdos territoriales para aplicar los contratos del Plan Estado-región.

b) Las regiones ampliarán sus competencias a ámbitos tales como la construcción y el mantenimiento de los establecimientos de enseñanza superior, administración de las escuelas de enseñanza superior artística y musical, inversiones sanitarias, etcétera.

c) Los departamentos se encargarán de la gestión del patrimonio, la medicina escolar, la asistencia social, la organización y el mantenimiento de la red viaria nacional, etcétera.

V. CONCLUSIONES

El sistema territorial, administrativo e institucional francés ha evolucionado profundamente en los últimos veinte años como consecuencia del inicio y desarrollo del proceso descentralizador. Inspirado en una serie de principios básicos y regulado en un buen número de normas y disposiciones reglamentarias, ha obtenido éxitos importantes, que ya hemos mencionado, pero también problemas y disfuncionalidades que, en la actualidad, es necesario resolver. Probablemente, el futuro de la descentralización, contemplado en el Informe de la «Comisión Mauroy», supondrá una velada, pero «auténtica», revolución en la organización territorial francesa y, por tanto, en el diseño y aplicación de las políticas de ordenación del territorio y de desarrollo local, habida cuenta del creciente protagonismo de las colectividades locales en la esfera económica. En nuestra opinión, conociendo el contenido y proposiciones del mencionado Informe, las reformas previstas son, una vez más, el intento de adaptar las estructuras territoriales, con el respaldo e impulso del propio Estado central, a la nueva situación económica surgida del diseño y funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria Europea.

Uno de los temas esbozados en el inicio de este trabajo, voluntariamente omitido, hacía referencia a la situación de las haciendas locales francesas, relativamente satisfactoria. Las sucesivas adaptaciones de las que han sido objeto han hecho innecesaria una reforma en profundidad de la fiscalidad local, acompañando el proceso descentralizador. Paradójicamente, la autonomía fiscal de las colectividades territoriales francesas (fundamentalmente regiones, departamentos y municipios) es superior a la de las colectividades territoriales de países europeos con estructuras político-administrativas mucho más descentralizadas (Alemania, e incluso España, sobre datos de 1995). Los ingresos fiscales locales representaron en 1999 el 57 por 100 de los ingresos totales, y las transferencias y subvenciones del Estado, el 22 por 100. El endeudamiento disminuye regularmente desde hace tres años, y no representa más del 8 por 100 de los ingresos totales. Ligerísimas diferencias con el caso español, en el que los ingresos fiscales de las entidades locales (fundamentalmente provincias y municipios) suponían el 55,96 por 100 de los ingresos totales, mientras que las transferencias corrientes aportaban el 25,74 por 100 de los mismos. Una de las diferencias más importantes y significativas entre el modelo español y el francés de descentralización, más allá del grado de autonomía para obtener ingresos, es la inexistencia de poder reglamentario de las regiones francesas, cuestión ésta que está empezando a ser reivindicada por algunos presidentes de los consejos regionales.

A pesar de la «satisfactoria situación» de las colectividades locales en Francia, la reforma de la financiación local ha sido también una cuestión debatida en la Comisión Mauroy. El informe resultante propone y defiende su reforma, fundamentada en tres principios básicos:

- El reforzamiento de la autonomía fiscal de las colectividades locales (revisión de las bases impositivas).

- Un mayor grado de responsabilidad política de los representantes locales frente a los electores (especialización impositiva).

- Un fuerte papel regulador por parte del Estado (mecanismos «perecuatorios» o redistributivos).

Para hacer efectivos los dos primeros principios, se contempla la posibilidad de instaurar un sistema de especialización impositiva, según el cual, cada colectividad territorial dispondría de un impuesto principal que, habida cuenta de las grandes diferencias de riqueza fis-

cal entre colectividades, exigiría una importante revisión de los mecanismos redistributivos existentes. Orientación ésta última que conduce al último de los principios esbozados.

Asimismo, el Informe establece que esta pretendida reforma no debe, en su conjunto, minorar los ingresos globales de los que disponen actualmente las colectividades locales, teniendo en cuenta que, en un futuro muy próximo, éstas deberán afrontar dos desafíos importantes:

- La asunción de crecientes inversiones públicas para el mantenimiento y conservación del patrimonio, la aplicación de normas medioambientales y de infraestructuras.

- La necesaria contribución de las colectividades territoriales a la creación de empleo y la lucha contra el desempleo y la exclusión.

BIBLIOGRAFÍA

BLANC, Jacques, y REMOND, Bruno (1992), *Les collectivités locales*, Dalloz, Presses de la Fondation des Sciences Politiques, Paris.

CASCALES, Michèle (1994), «Le contrat de plan Etat-Région, outil partenarial d'une stratégie de développement territorialisé», *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n.º 4.

— (1999), «Comment s'élaborent les contrats de plan 2000-2006?», *Pouvoirs locaux*, n.º 40.

CHAUVIN, Francis (1999), «L'Etat et sa réforme depuis les lois de décentralisation», *Cahiers Français*, n.º 293:19-24.

DELIVET, Philippe, y VERPEAUX, Michel (1995), «Les collectivités locales en France», *Notices*, la Documentation Française.

DERYCKE, Pierre-Henri (1994), «Les théories du fédéralisme fiscal, hier et aujourd'hui» en *Finances publiques régionales et fédéralisme fiscal*, Presses Universitaires de Namur.

DERYCKE, Pierre-Henri, y GILBERT, Guy (1988), *Economie publique locale*, Economica, Paris.

GILBERT, Guy (1999), «Quelles réformes pour le financement des collectivités locales?», *Cahiers Français*, n.º 293: 91-96.

GUENGANT, Alain (1998), *Analyse financière des communes*, Economica, Collección de Bolsillo, Paris.

GUENGANT, Alain, y UHALDEBORDE, Jean-Michel (1999), «Economie et finances locales», crónica en *Annuaire des collectivités territoriales*, Litec, Paris.

LAVAL, Bernard (1999), «La aplicación de las políticas económicas descentralizadas a un terreno particular: la creación de empleo en el medio rural francés», en *Reflexiones sobre la financiación de los gobiernos descentralizados*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

LE SAOUT, Remy (1997), *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

MARCHAND, Marie-Jacqueline (1999), *L'économie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités territoriales*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.

MUSGRAVE, Richard (1959), *Theory of Public Finance*, McGraw, Nueva-York.

OATES, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Iovanovich, Nueva-York.

ORTIZ, Laure (1999), «Les interventions économiques des collectivités territoriales», *Cahiers Français*, n.º 293: 61-69.

RAYMOND, Alex (1991), «La décentralisation et la répartition des compétences entre les collectivités territoriales», *Rapport du Conseil Economique et Social*, n.º 17.

REGOURD, Serge (1999), «L'intercommunalité: au coeur d'une spécificité française», *Cahiers Français*, n.º 293: 41-46.

REMOND, Bruno (1999), «La décentralisation aujourd'hui: un dessein politique sans dessin institutionnel», *Cahiers Français*, n.º 293: 12-18.

SADRAN, Pierre (1999), «La vie politique locale», *Cahiers Français*, n.º 293: 25-32.

SANZ GÓMEZ, Mª Mercedes (1999), «Cooperación intermunicipal y descentralización», en *Reflexiones sobre la financiación de los gobiernos descentralizados*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca.

VERPEAUX, Michel (1999), «La décentralisation depuis les lois de 1982», *Cahiers Français*, n.º 293: 3-11.

Referencias legislativas

- Principales leyes relativas a la descentralización (*Journal Officiel de la République Française*):

Ley nº 82-213, de 2 de marzo de 1982, relativa a los derechos y libertades de los municipios, departamentos y regiones.

Ley n.º 83-8, de 7 de enero de 1983, relativa a la distribución de competencias entre el Estado y las colectividades locales.

Ley n.º 83-663, de 22 de julio de 1983, relativa a la distribución de competencias entre el Estado y las colectividades locales.

Ley n.º 83-1186, de 29 de diciembre de 1983, que modifica las disposiciones relativas a las relaciones financieras y a las transferencias de competencias entre el Estado y las colectividades locales.

- Principales leyes relativas a la ordenación del territorio (*Journal Officiel de la République Française*):

Ley de 6 de febrero de 1992, relativa a la organización territorial de la República.

Ley de orientación de 4 de febrero de 1995, para la ordenación y el desarrollo del territorio.

Ley de orientación de 25 de junio de 1999, para la ordenación y el desarrollo sostenible del territorio.

Ley de 12 de julio de 1999, relativa a la organización urbana y a la simplificación de la cooperación intermunicipal.

COLABORACIONES

II.
LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

LA ADMINISTRACIÓN LOCAL COMO INGREDIENTE DEL ESTADO

Francisco SOSA WAGNER
Universidad de León

Resumen

Precisar la posición de las entidades locales en el nuevo Estado de las Autonomías a la vista de las prescripciones del texto constitucional es el principal objetivo de este trabajo. Se parte para ello de la idea básica de que la atribución de autonomía tiene sentido cuando su objeto es gestionar los intereses correspondientes a un determinado espacio territorial. En nuestro sistema constitucional, por otra parte, la determinación de tales intereses ha de realizarse tanto a través de la legislación estatal como de la autonómica, lo que indudablemente complica esta cuestión. El artículo llama además la atención sobre la proliferación de fundaciones, como esquema normativo que permite la huida de la aplicación de las normas del derecho administrativo para la realización de funciones que corresponden por naturaleza a entes públicos.

Palabras clave: entidades locales, legislación estatal, legislación autonómica.

Abstract

The main aim of this article is to establish the position of the authorities in the new State of the Autonomous Communities in the light of what is laid down in the Constitution. We start off from the basic idea that the attribution of autonomy serves some purpose when its object is to administer the interest pertaining to a specific geographic space. In our constitutional system, moreover, such interests have to be determined both through state and autonomous community legislation, which undoubtedly complicates the issue. The article also draws attention to the proliferation of foundations as a regulatory framework that offers a way of avoiding application of precepts of administrative law for the performance of functions that by nature pertain to public authorities.

Key words: local authorities, state legislation, autonomous community legislation.

JEL classification: K10, K19.

I. UN CONCEPTO CONSTITUCIONAL BÁSICO

APARECER en las páginas de PAPELES es una satisfacción para cualquier profesional sensible, pero hacerlo abordando aspectos jurídicos de la estructura de nuestras administraciones locales es especialmente gustoso porque permite hacer una meditación general libre de las ataduras y del corsé que suponen los escritos destinados a revistas estrictamente jurídicas y donde, a veces, el discurso queda ahogado en el pantano de las citas y de las remisiones normativas y jurisprudenciales. Yo quiero aprovechar estas páginas, y la amable invitación que me ha sido cursada, para otear el horizonte y hacerlo sin descuidar el camino que día a día vamos dejando atrás; es decir, para intentar atrapar la serpiente del tiempo en la malla del razonamiento, diagnosticándolo y explicándolo.

Para ello, es preciso recordar que nuestro sistema constitucional ha importado del derecho público alemán la idea de la garantía institucional de la autonomía local, y sobre ella ha edificado, se está edificando, todo el orden jurídico que tiene como protagonistas a las entidades locales. En efecto, el legislador de 1978 predica la autonomía de los municipios y provincias, aunque perdería el tiempo quien quisiera seguir preguntando a ese mismo legislador más datos sobre esa afirmación de principio. Para obtener mayor precisión hay que acudir no al texto, sino al contexto en que tal declaración se produce. Ya sabemos que procede de Alemania y es ésta una afirmación de importancia porque lo que en aquella nación se ha explicado por los autores y por los tribunales ha tenido una influencia en nuestro medio que me atrevería a calificar de decisiva.

Y ese contexto nos pone inmediatamente sobre la pista del carácter democrático de las entidades locales, especialmente en el caso del municipio, al exigir la Constitución que sus miembros sean «elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto» (art. 140 CE). Ambos elementos —autonomía e integración democrática—, lejos de entenderse como partes, deben ser comprendidos como principios constitutivos de un todo unitario.

Acerca del segundo de ellos, la integración democrática, pocas dificultades ofrece su comprensión como mecanismo de composición de las piezas internas de las corporaciones locales, pues las pautas políticas occidentales, en las que vivimos plenamente inmersos, nos dan el asunto resuelto, y, para facilitar más las cosas, la Carta Europea de Autonomía Local, que España ha ratificado (20 de enero de 1988), impone también, como elemento común a todos los ordenamientos locales europeos, el que los consejos o asambleas locales se integren por «miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal» (art. 2.2).

Más dificultad ofrece aislar la autonomía. Para empezar a deshacerla es preciso avanzar que la autonomía que se predica de los entes locales es una autonomía derivada que no participa de la soberanía ori-

ginaria que corresponde al pueblo español en su conjunto (art. 1.2 CE), por lo que estamos ante un poder subordinado que se mueve en los estrictos límites o en el espacio que la Constitución le asigna, tal como con exactitud ha dicho repetidamente el Tribunal Constitucional.

Dicho esto, surge la siguiente cuestión: el orden constitucional español, aun partiendo de esa unidad básica, ¿con qué fin atribuye autonomía a organizaciones territoriales distintas del Estado? ¿Es esto un puro artificio o responde a alguna lógica, a algún objetivo concreto? El asunto tiene interés porque hay que decir que, con semejante decisión, no se reivindica ningún legado histórico; antes al contrario, se rompe con uno plurisecular, pues la tradición que viene de la revolución liberal es la de unas entidades locales débiles. Pues bien, acaso ha sido esta dilatada experiencia la que ha servido de base para admitir que el modelo de organización estatal llegaba al cabo del siglo XX extenuado, emitiendo tan pálidas señales que su arrinconamiento se produjo, en efecto, ante el regocijo de unos pocos y la mirada indiferente de los más. La convicción del constituyente de la mayor fertilidad de una nueva hechura constitucional que permitiera confiar a piezas variadas el conjunto del poder político hasta entonces en manos del Estado acertó a formularla, atribuyendo a comunidades autónomas, diputaciones provinciales y ayuntamientos la *gestión de los intereses correspondientes* a cada uno de sus espacios territoriales.

Pero cuáles sean esos intereses es asunto que la Constitución no aborda directamente, sino que confía o remite a la ley de las comunidades autónomas y del propio Estado. Esto es lo que el Tribunal Constitucional ha llamado el *carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales* (sentencia de 23 de diciembre de 1982), extremo éste que se ve muy claro si se piensa que, cuando el texto constitucional invoca al legislador para definir el contenido de la autonomía local, ese legislador no es unívocamente el legislador del Estado, ni unívocamente el legislador de la comunidad autónoma. Son ambos legisladores los llamados a esa operación de concreción y delimitación del interés local. En primer lugar, el del Estado, que ostenta el título derivado del artículo 149.1.18 de la Constitución para regular las bases del régimen jurídico; en segundo lugar, el de las comunidades autónomas para desarrollar esas bases en los términos y materias que señalen sus Estatutos y de acuerdo con las bases estatales.

Dicho está, con todo ello, que los tres ordenamientos, el del Estado, el de las comunidades autónomas y el de las corporaciones locales, tienen sus propios ámbitos acotados para hacer realidad el principio del pluralismo territorial; también, para dejar explícito que no son elementos estancos sino vertebrados en un sistema de relaciones permanentes que supone la conexión directa entre las comunidades autónomas y las corporaciones locales, pero también entre el Estado y estas últimas; todo ello para hacer realidad el principio de que la autonomía, como poder subordinado, alcanza su verdadero sentido en la unidad que la Constitución postula como propia de la organización de los poderes territoriales por ella diseñados.

Es en este contexto en el que se asegura a los entes locales su autonomía, poniendo en pie una «garantía institucional» que permite *proteger* a ciertas instituciones a las que se considera como componentes esenciales de la organización jurídico-política, y cuya preservación se juzga indispensable para afirmar los principios constitucionales. Como la configuración concreta de la institución se remite al legislador ordinario, la protección que se le debe dar, con ayuda de esta técnica, se dirige a defender la autonomía frente al propio legislador, a quien se otorga un amplio margen de conformación que utilizará correctamente; es decir, sin violentar el texto constitucional siempre que mantenga la institución *en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar*, en la expresión muchas veces repetida por el Tribunal Constitucional. Esa imagen se identifica con el reducto indisponible por el legislador, reducto o núcleo que se viola cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva, prácticamente, de sus posibilidades de existencia real como institución. Esta garantía se ha visto hoy reforzada con la introducción del «conflicto en defensa de la autonomía local» en la nueva versión de la ley orgánica del Tribunal Constitucional (ley 7/1999 de 21 de abril), que, si bien se ha configurado de acuerdo con un modelo procesal algo diabólico (luego lo veremos resumidamente), está llamado a alcanzar importancia esencial (en estos momentos ya hay varios «conflictos» en trámite).

La ley opera, por tanto, como eje mismo del sistema. Ahora bien, en cuanto norma directamente conectada con la Constitución, la Ley básica actualmente existente (7/1985 de 2 de abril) define el régimen local español y, para fijar los ámbitos a los que puede extenderse la actividad de las corporaciones locales, remite al legislador estatal o autonómico la necesaria reserva de las concretas competencias, supuesto su «interés local». Aunque la decisión del legislador sea una decisión política que, como tal, se deja aprisionar con dificultad en el apretado tejido de los conceptos jurídicos, cuenta con elementos de medición satisfactorios en el texto de la Ley, como son los de «capacidad de gestión», «características de la actividad», «máxima descentralización y proximidad de la gestión adminis-

trativa a los ciudadanos»; todos ellos, asimismo, valores constitucionales (arts. 9.2 y 103 de la Constitución).

Quiero, no obstante, enfatizar el hecho de que, tal como entiende la autonomía nuestro ordenamiento, al estar íntimamente conectada con el principio democrático, aquélla debe consistir en que las corporaciones locales puedan intervenir en cuantos asuntos les afecten, de tal forma y manera que dispongan siempre de un ámbito de decisión política de la entidad suficiente como para poder ofrecer a los ciudadanos unas señas de identidad que permitan a éstos reconocer el contenido de la oferta que les movió a elegir a unos determinados representantes, formando con sus votos una mayoría, en lugar de a otros. La Carta europea de autonomía local acierta a expresar esta idea cuando dice (art. 3.1, precepto al que, por supuesto, se encuentra vinculado nuestro país) que «por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las corporaciones locales de regular y gestionar... *una parte importante* de los asuntos públicos (de forma más expresiva, *einen wesentlichen Teil*, en la traducción alemana; *a substantial share*, en la inglesa). Esa función debe preservarla siempre la ley del Estado o de la comunidad autónoma; es un límite de su poder de conformación, límite que deriva del respeto al principio de autonomía local al que está subordinada. Este dato, central, es a menudo olvidado; una *simple consecuencia* de ello es que las competencias municipales se ejercen libres (por inmunes) a las instrucciones o directrices de los superiores (es a lo que remite la expresión alemana *auf eigener Verantwortung*).

Por ello, autonomía y competencias (es decir, *cuotas del poder político*) son nociones perfectamente unidas. Y, a su vez, la competencia atribuida a un ente local es el resultado de la identificación por el legislador de un «interés» local. Así lo ha visto, correctamente a mi juicio, el Tribunal Constitucional cuando dice que la concreta configuración institucional de la autonomía local corresponde al legislador, *incluyendo la especificación del ámbito material de competencias de la entidad local* (sentencia de 27 de febrero de 1987). Y, desde luego, la ley básica, en su artículo 2, cuando ordena al legislador asegurar la intervención de los entes locales *atribuyéndoles las competencias que procedan,* lo que se hace *para la efectividad de la autonomía constitucionalmente garantizada*.

Lo dicho hasta aquí vale exactamente igual para la provincia, a la que resultará asignada una concreta competencia cuando se trate de asuntos o servicios que exijan, por razones económicas o de capacidad, el espacio provincial, en atención a «las características de la actividad pública de que se trate» o a la «capacidad de gestión» de la entidad local (artículo 2 de la Ley básica citada).

Este carácter central de la ley (del Estado o de la comunidad autónoma, según la distribución material de las competencias derivada de la Constitución) debería servir para abrir varios surcos nuevos en las tareas de producción legislativa, asegurando la presencia de las corporaciones locales en el proceso legislativo. Esto no es difícil de hacer, pues tan sólo exigiría el retoque de las normas reglamentarias de las asambleas legislativas (así se ha hecho en Alemania Federal, donde el Reglamento del *Bundestag* obliga a abrir un trámite de audiencia a las entidades locales cuando se discuten proyectos que afectan a éstas) o, mejor, la implantación de una costumbre constitucional que diera paso, de una forma estable y consistente, a su audiencia y participación en el *iter* de elaboración de las leyes a través de sus poderosas organizaciones asociativas (en Cataluña se ha aprobado un Reglamento de asociaciones de entidades locales), en cierta forma como se ha hecho en Canarias, donde los cabildos intervienen en el Parlamento de las Islas a través de una comisión especial o en Galicia donde análoga medida se encuentra anunciada en su ley 5/1997 de 22 de julio (art. 9). Lo mismo vale para los reglamentos (como también ocurre en Alemania Federal por disposición expresa del Reglamento conjunto de funcionamiento de los ministerios). Entre nosotros, es lástima que la ley del Gobierno no haya incorporado esta posibilidad al sistema de elaboración de las normas reglamentarias (art. 24 de la ley 50/1997), pues en él podrían haberse alojado medidas del tipo de las aquí propuestas. Insistimos, sin embargo, en que el problema no es sólo de normas, pues lo mismo se puede alcanzar por la vía de la costumbre constitucional.

Así pues, las corporaciones locales, como organizaciones integradas por representantes elegidos democráticamente, no pueden quedar reducidas al papel de terminal o extremidad de las demás administraciones públicas, privadas de la posibilidad de ofrecer unas señas políticas de identidad determinadas, pues para ese viaje no hubiera sido necesario llenar las alforjas de valores constitucionales tan altisonantes. Éste es, pues, un límite impuesto por el valor constitucional de la autonomía local, del poder de conformación de la ley, que debe dejar espacios libres que permitan a la corporación tomar decisiones políticas, pues no otra cosa quiere decir la distribución territorial *del poder político,* y ello porque la autonomía de los entes locales ha de verse siempre bajo la luz que le proyecta el sistema democrático en el que se inserta, donde cobra el relieve que la Constitución ha querido atribuirle.

II. UN LEGISLADOR VACILANTE

La experiencia habida en estos años de desarrollo legislativo y de aprobación masiva de leyes arroja un saldo desigual, aunque en muchos aspectos no siempre respetuoso con esas «señas de identidad» propias de las corporaciones locales que el Tribunal Constitucional se ha esforzado en realzar. Se ha hecho algún balance —véase Mir (1991)—, pero en la actualidad sólo muy imprecisamente podemos saber qué está pasando ante tanta ley como se aprueba por las comunidades autónomas (y por el Estado) en inmisericorde cascada.

Con todo, conviene hacer alusión a algunos pocos temas que podíamos llamar testigos por su excepcional significación (la lista podría ampliarse). Con carácter general, puede afirmarse que, al menos por lo que respecta a los municipios, éstos siguen manteniendo destacadas posiciones de protagonismo en materias como policía local, ciertos aspectos de la protección civil, abastecimiento de agua a las poblaciones, recogida de basuras, control de las actividades molestas o clasificadas, transporte de viajeros, así como cementerios y servicios funerarios.

Es, asimismo, patente el protagonismo de los ayuntamientos en materia de urbanismo, pues las leyes del suelo (la estatal y las autonómicas aprobadas) hacen descansar sobre la responsabilidad municipal buena parte de la gestión urbanística. No obstante, se trata de una competencia compartida con las administraciones superiores, aunque, en una materia como la aprobación de los planes, la jurisprudencia está matizando el alcance de las atribuciones de las entidades intervinientes al restringir la aprobación de los órganos de la comunidad autónoma del plan propuesto por el ayuntamiento a la valoración y examen de sus aspectos reglados, y de aquellos discrecionales que incidan en materia de interés autonómico o que afecten al principio de interdicción de arbitrariedad.

Sin embargo, esta tradicional competencia local ha venido recortándose como consecuencia de una línea jurisprudencial que suprimió la exigencia de licencia municipal en el caso de las grandes obras públicas, de la que son muestras varias sentencias del Tribunal Supremo desde 1982. Ha dicho, en tal sentido, este Tribunal que: «al distinguir los conceptos de ordenación urbanística y ordenación del territorio han incluido en este último aquellas grandes obras o construcciones de marcado interés público que, siendo de la competencia estatal, no pueden quedar frustradas por la voluntad municipal» (11 de octubre de 1994, que extiende la no necesidad de licencia a las estaciones de servicio de las autopistas por ser elemento funcionalmente adscrito a aquéllas). Tendencia peligrosa esta cuyo efecto multiplicador ha podido percibirse en el hecho de haber sido recogida en sede legislativa por el art. 19. 3 de la Ley de Puertos del Estado (de 1992), que eximió a las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realizaran en dominio público portuario «de los actos de control preventivo municipal por constituir obras públicas de interés general», sustracción ésta de una típica competencia municipal que ha sido corregida, en parte, por la sentencia constitucional de 19 de febrero de 1998. El nuevo párrafo tercero del artículo 84 de la ley básica de régimen local (según la redacción de la ley 11/1999) trata de corregir excesos como el señalado al decir que: «las licencias o autorizaciones otorgadas por otras administraciones públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las entidades locales, respetándose, en todo caso, lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales». Se trata de una previsión positiva, aunque debió ser formulada con mayor contundencia, ya que la referencia a las «leyes sectoriales» puede resultar enormemente perturbadora al ser precisamente esas «leyes sectoriales» las causantes del desapoderamiento competencial de los municipios.

En una materia bien cercana al urbanismo, la de los espacios protegidos, también las leyes que los están disciplinando prescinden más o menos abiertamente, en términos generales y a salvo alguna excepción, de la presencia municipal o se la configura de una manera prácticamente simbólica.

El urbanismo, además, se ha complicado en los últimos tiempos con lo que ya se llama urbanismo comercial, es decir, el que afecta a la instalación de establecimientos comerciales, algunos de los cuales, notoriamente el conocido bajo el rótulo de grandes superficies, ha generado una batalla entre sectores interesados que, como no podía ser menos, ha trascendido al medio jurídico. En principio, la competencia de los ayuntamientos en relación con los mismos parece clara, y trae su causa histórica de títulos de intervención muy tradicionales de la administración local. Ahora bien, su importancia, el impacto que causan en el espacio donde se alojan está produciendo un desplazamiento de las competencias municipales en favor de las regionales o autonómicas. Como dice expresivamente el Tribunal Constitucional en su sentencia de 9 de julio de 1993: «nada impide que el concepto de urbanismo, en cuanto objeto material de la competencia autonómica, se adentre en aspectos comerciales —el llamado urbanismo comercial—, pues es obvia la influencia de los grandes establecimientos comerciales en distintos aspectos de relevancia urbanística como son la utilización de los transportes públicos, el uso de las vías urbanas y de las comunica-

ciones, los problemas en la calificación del suelo etc...». Precisamente por ello, alguna legislación autonómica, como es la catalana, permite que los ayuntamientos elaboren sus programas de orientación para los equipamientos comerciales, pero su aprobación se reserva a la administración autonómica (ley 1/1997 de 24 de marzo). En la sentencia, igualmente constitucional, de 22 de junio de 1993, relativa a la ley aragonesa de ordenación de la actividad comercial, puede leerse: «el hecho de que, sin perjuicio de la concesión de licencias de apertura de los establecimientos comerciales por parte de los ayuntamientos, haya, además, en el caso de las grandes superficies, una autorización especial que compete dispensar a órganos de la administración autonómica obedece al carácter supramunicipal de los intereses concernidos por la instalación de un centro de esta especie... sin que pueda verse en ello atentado alguno a la autonomía municipal, dada la dimensión territorial de los intereses afectados». Iguales tensiones se advierten en la Comunidad de Andalucía (ley 1/1996 de 10 de enero) o en el propio Estado (leyes 7/1996 de 15 de enero y 2/1996 de la misma fecha, esta última de carácter orgánico).

Y, en una materia tan importante en los tiempos que corren como es la defensa del consumidor, reina la más absoluta confusión acerca del papel de los ayuntamientos, hasta el punto de que algunas comunidades autónomas (tal, la asturiana) están arbitrando el complicado mecanismo de los «convenios» entre la propia administración autónoma y los ayuntamientos para delimitar competencias. ¡Ah, si los administrativistas del siglo XIX levantaran la cabeza y vieran en qué ha quedado el viejo y municipal inspector de abastos!

La sanidad local, pese a las buenas intenciones de la Ley General de Sanidad (1986), se diluye en los más amplios cauces de las responsabilidades estatales y, sobre todo, regionales. Predomina en esta materia una peligrosa dispersión normativa cuyo único hilo conductor parece ser precisamente el del desconocimiento del papel que en la misma podrían jugar los municipios, pese a las buenas intenciones del Tribunal Supremo, que en ocasiones (así, sentencia de 12 de noviembre de 1997) recuerda la competencia del ayuntamiento (frente a la comunidad autónoma) para ordenar a los propietarios la realización de obras de mantenimiento en los edificios de la seguridad, salubridad y ornato, precisamente sobre la base de sus atribuciones sanitarias.

Las organizaciones representativas de los municipios han pedido insistentemente una ampliación de las competencias municipales a través de la legislación sectorial, sin cuestionar, en ningún caso, el modelo legal antes expuesto de atribución de esas competencias. El tiempo dirá cómo se van perfilando estas cuestiones, sujetas a múltiples avatares, entre ellos, los tecnológicos. Una cosa resulta, sin embargo, clara y es que una utilización consciente e imaginativa de los mecanismos legales sería suficiente para definir un sistema que facilitara, de un lado, las relaciones entre administraciones públicas, y de otro, la actuación de los particulares y la defensa de sus derechos. ¿Cuándo caerá el legislador en las posibilidades que, por ejemplo, ofrece el mecanismo de las competencias delegadas?

Las reformas introducidas en las leyes de tráfico, aguas, derecho de reunión, educación y seguridad ciudadana van tímidamente en la dirección de la ampliación del papel de los municipios (leyes 9, 10 y 11 de 1999). Y ya que son citados estos textos, es oportuno recordar que en ese año 1999 se aprobó un paquete de medidas legislativas integrantes de lo que en términos políticos se llamó «el pacto local» (que en estas fechas tiene su continuación, más o menos accidentada, en el ámbito territorial de las comunidades autónomas).

Sin que sea necesario entrar en muchos detalles, se trató básicamente de solucionar algunos problemas que la práctica jurídica y política habían suscitado. Con el nuevo sistema se refuerzan las atribuciones del alcalde o presidente de la diputación en detrimento del pleno, ya que se ha puesto el acento precisamente en la figura de quien preside las corporaciones locales, lo que se evidencia si se considera que se le atribuye la decisión de los empates con su voto de calidad (reconocido ya anteriormente, pero sin carácter básico), ampliándose al tiempo sus facultades en materias económico-financieras, de personal (aprobación de la oferta de empleo, nombramientos y sanciones), urbanísticas y de otorgamiento de licencias, de contratación y concesiones, de obras y servicios, así como en el ejercicio de acciones judiciales y administrativas.

Por su parte, el pleno ve disminuidas correlativamente sus funciones; con todo, dispone de todas aquellas que implican la adopción de decisiones políticas de especial trascendencia (aprobación de planes, presupuestos, reglamento orgánico...), así como la votación sobre la cuestión de confianza.

Obligado resulta aludir a la novedad de bulto que supone el «conflicto en defensa de la autonomía local», ya citado con anterioridad. Podrán dar lugar al planteamiento de tales conflictos las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones, asimismo con rango de ley, de las comunidades autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. Para plantear este conflicto están legitimados: a) el municipio o provincia que sea destinatario único de la ley;

b) un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente; c) un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial (art. 75 ter). En Canarias la exigencia está referida a tres cabildos y en las Baleares a dos consejos insulares, aunque no se alcance el porcentaje de población.

La sentencia que al efecto se dicte declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local (art. 75, quinque, punto 5). Ahora bien, la declaración de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el pleno del Tribunal Constitucional decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto, declarando que ha habido vulneración de la autonomía local, cuestión que se tramitará de acuerdo con el procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad (artículos 37 y sigs. y artículo 75, quinque, punto 6 de la ley reguladora del Tribunal).

Junto a esta importante rectificación del ordenamiento anterior, figura la reforma de las mociones de censura, y la introducción como figura nueva de la cuestiones de confianza (ley 8/1999). El sistema queda como sigue: el alcalde puede ser destituido mediante moción de censura, que deberá ser propuesta, al menos, por la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación y habrá de incluir un candidato a la alcaldía pudiendo serlo cualquier concejal, teniendo en cuenta que ningún concejal podrá suscribir más de una moción de censura durante su mandato. Cuando se presente dicha moción, queda el pleno automáticamente convocado para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de su registro. Dicho pleno será presidido por una mesa de edad y en él intervendrán el alcalde, el candidato y los portavoces de los grupos (se sale así al paso de una práctica viciosa y kafkiana bien extendida). Si la moción es votada favorablemente por la mayoría absoluta del número de concejales que legalmente componen la corporación, el candidato incluido en la moción de censura quedará proclamado nuevo alcalde.

Asimismo, éste puede plantear al pleno la cuestión de confianza (como máximo, una al año, o dos durante la total duración de su mandato, excluido el último año de mandato de cada corporación) vinculada a la aprobación o modificación de los presupuestos, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales o la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los instrumentos de planeamiento general de ámbito municipal. En el caso de que no prosperase la cuestión de confianza, el alcalde, ya cesado, quedará en funciones hasta que sea elegido el nuevo en sesión plenaria, convocada automáticamente para las doce horas del décimo día hábil siguiente al de la votación del acuerdo al que se vinculase la cuestión de confianza. No se podrá plantear una cuestión de confianza desde la presentación de una moción de censura hasta la votación de esta última.

Contra el presidente de la diputación se puede ejercer la moción de censura en los mismos términos previstos para el alcalde y puede plantear la cuestión de confianza vinculada a la aprobación o modificación de los presupuestos, el reglamento orgánico y el plan provincial de cooperación (art. 207. 4 de la ley orgánica electoral general en su versión de la ley 8/1999).

III. UN ELEMENTO ESENCIAL: EL SERVICIO PÚBLICO

Quienes consideramos que todo el tinglado de las administraciones públicas se justifica sólo por la atención que presta a los ciudadanos, y somos, por tanto, defensores de la rica tradición jurídica europea que representa el «servicio público», estamos de nuevo respirando tranquilos después de haber vivido unos años de zozobra motivada por la aparente inminencia de su desaparición, anegado el concepto y anegada la rica idea que representa en medio del mar de privatizaciones, desregulaciones, liberalizaciones y no sé cuántas otras exageraciones.

En efecto, a partir del art. 90. 2 (hoy, 86. 2) del Tratado de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia, de forma sutil pero ostensible, enfatizó durante años el principio liberal de la competencia propio de la economía de mercado, de suerte que, de seguir por estos derroteros, buena parte de los servicios públicos europeos estarían hoy en peligro porque a los mismos no se les puede aplicar sin más la razón del mercado sin matices, de la misma forma que a éste no se le puede pedir que emplee los criterios con que aquéllos se prestan. Se trata de dos lógicas distintas que merecen no sólo respeto, sino también la creación de cauces para su fecunda convivencia. El Tribunal así ha acabado reconociéndolo en una serie de pronunciamientos, entre los que podrían citarse los asuntos La Poste (febrero de 1997), Corbeau (mayo de 1993) y D´Almelo (abril de 1994; véase Muñoz Machado, 1998).

Pero no es sólo la interpretación de los jueces. La propia reforma del Tratado (Amsterdam, 2 de octubre

de 1997) avala hoy ya, de una forma más contundente, la acogida en el seno de la Unión de las viejas ideas. Emplea, además, la nueva redacción ese tono, hecho de palabras tiernas, con que se recibe a un hijo al que se ha mantenido expulsado largo tiempo de los afectos familiares: «a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Comunidad y los estados miembros [...] velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido» (art. 16). Se observa pues la nueva sensibilidad con que se abordan ahora las exigencias que imponen los servicios públicos, uno de los activos más ricos de la cultura jurídica europea y aun, si se me apura, de la cultura a secas.

Las aguas vuelven pues paulatinamente a su cauce, y ello facilitará la supervivencia del servicio público en condiciones de mayor salubridad, aligerado, gracias sin duda a la política de privatizaciones, del pesado fardo que en su seno llevaba por virtud del acarreo de materiales producido en etapas históricas muy variadas y distantes; un servicio público depurado de inaceptables perversiones, por la vía precisamente de la aplicación de las reglas de la competencia a aquellas empresas que no gestionan servicios y que, por lo mismo, deben medirse por el rasero igualador del mercado.

Lo que importa pues retener con alivio es que no parece que vayamos a asistir a las exequias de los servicios públicos, que bien hubieran merecido un gran réquiem dedicado a su homenaje, porque, gracias a ellos, Europa en buena medida existe y se halla vertebrada como un continente en el que reina una mejorable, pero evidente, solidaridad. La terapia socialdemócrata, enriquecida ahora por la vida al aire libre que propician las recetas liberales, tiene aún mucho futuro por delante.

Aunque entiendo que no es éste lugar para aclarar el régimen jurídico de los modos de gestión de tales servicios por parte de las corporaciones locales (a tal efecto debe consultarse mi libro citado en la bibliografía), sí quiero referirme brevemente a una nueva forma de gestión que está suscitando general (y peligroso) interés por parte de los responsables políticos locales. Me refiero a las fundaciones reguladas en la ley de 24 de noviembre de 1994, que considera tales a «las organizaciones constituidas sin ánimo de lucro, que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general». El giro que la ley ha dado a la idea fundacional es bastante palmario, si se tiene en cuenta que de la visión tradicional, que ponía el acento en la existencia de una masa de bienes, se pasa a la de «organización» como elemento definitorio y clave.

Porque el antiguo hallazgo organizativo que la fundación supuso hizo tal fortuna que se mantendría a lo largo de los siglos, relacionándose, en la Edad Moderna, con el ejercicio de muchas actividades benéficas y como medio para vincular un conjunto de bienes a las atenciones o necesidades de una determinada familia. Este aprovechamiento de la figura fundacional, junto a la inmovilización de bienes inmuebles que la misma conlleva, provocaron, en el siglo XIX, la inclusión de las fundaciones en el gran saco desamortizador. El legislador decimonónico no las suprimió de un plumazo, sino que prefirió ahogarlas por un procedimiento lento; a saber, permitiéndoles tan sólo la posesión de los inmuebles precisos para los fines fundacionales, y obligándolas a invertir el resto del capital en títulos de la deuda pública. La inflación, con la consiguiente erosión monetaria, hizo el resto. Pero, como todo buen invento o, si se prefiere, como el ave legendaria, la fundación logró renacer de las pavesas a que quiso reducirla el torbellino desamortizador, y hoy de nuevo vive un presente cargado de futuro.

La mórbida figura del siglo XIX y de buena parte del XX, fortalecida inesperadamente por las necesidades del moderno tráfico jurídico, entra pues en el siglo XXI con la más envidiable lozanía.

Sus fines, de acuerdo con la nueva regulación, pueden ser los de «asistencia social, cívicos, educativos, culturales, científicos, deportivos, sanitarios, de cooperación para el desarrollo, de defensa del medio ambiente o de fomento de la economía o de la investigación, de promoción del voluntariado» y, por si toda esta lista no se considerara suficientemente expresiva, el legislador añade, para no dejarse nada en el tintero, «cualesquiera otros de naturaleza análoga» (art. 2).

Si se compara esta enumeración con la de competencias de los municipios contenidas en la legislación básica (y a las que antes me he referido), veremos que sus contenidos coinciden de una forma expresa o implícita. Así las cosas, ¿pueden los entes locales constituir fundaciones? La respuesta se contiene en el artículo 6. 1, a cuyo tenor «podrán constituir fundaciones las personas físicas y las personas jurídicas, sean éstas públicas o privadas». Y el párrafo cuarto del mismo precepto señala que «las personas jurídico-públicas tendrán capacidad para constituir fundaciones, salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario».

Puede decirse, por consiguiente, que la fundación, como figura jurídica, ha vivido una mutación fundamental, de suerte que hoy ha devenido algo sustancialmente distinto

que nada o poco tiene que ver con la prístina idea que en la cabeza tuvieron los codificadores del pasado siglo (patrimonio adscrito a un fin). Están a disposición de las entidades locales que, además, pueden constituirlas con otras entidades de esta naturaleza (un ayuntamiento con la diputación, por ejemplo, o el Estado) y asimismo en colaboración con sujetos privados; casos éstos en los que los sujetos fundadores se repartirían la dotación y la financiación sucesiva de la organización de esta suerte creada.

Antes he empleado el adjetivo peligroso para referirme a la introducción de esta figura entre los modernos modos de gestión local. ¿En dónde radica este peligro?, se preguntará acaso el lector. En el hecho de que estas organizaciones se rigen por el derecho privado, lo que puede acarrear una conmoción en el mundo jurídico, pues prácticamente se abaten las fronteras entre lo público y lo privado, y, en tal sentido, puede decirse que la fundación alumbrada por la nueva ley ha contribuido a destruir las mugas que siempre delimitaron ambas esferas. Acudir a las fundaciones va a ser, a partir de ahora, la aspiración de todo político que quiera evitar los rigores del régimen jurídico de las sociedades anónimas, ya muy rodado y con todos sus recovecos perfectamente descubiertos. Piénsese en la diferencia entre la responsabilidad de los administradores, clara, diáfana y a veces mortificante, y la de los patronos, instalada en una bienaventurada nebulosa.

Con la moderna fundación no se produce una simple «huida» del derecho administrativo, como varias veces se ha dicho, sino que, más allá, da la impresión de que se ha consumado un verdadero adulterio en la medida en que el legislador ha construido un cómodo lecho para que la Administración yazca en él, con la frecuencia que sus necesidades demanden, con el derecho privado, y todo ello ante la mirada impotente de su marido legítimo, el derecho administrativo, acaso serio y poco estimulante pero siempre fiel.

¿No nacerán de esa unión criaturas bastardas? ¿Y no serán ellas las que actúen como termitas que con paciencia logren acabar con las administraciones mismas disueltas en un sinnúmero de fundaciones y patronatos?

IV. UN ASUNTO SIEMPRE APLAZADO: LA REORGANIZACIÓN TERRITORIAL

La necesaria e imprescindible reforma del mapa municipal español (más de ocho mil municipios), que habría de hacerse además en el marco de la nuevas organizaciones intermunicipales existentes (mancomunidades y comarcas que proliferan como hongos), forma parte de eso que podíamos llamar el horizonte y acaso por eso, porque es horizonte, permanece lejano y esquivo.

La ley básica de 1985 estableció, a través de diversos mecanismos, un criterio más restrictivo para la creación de nuevas entidades municipales que el manejado por el legislador precedente, que deberá ser tenido en cuenta no sólo por la legislación de las comunidades autónomas, sino también, y muy destacadamente, por los Tribunales de Justicia, en la solución de los innumerables conflictos judiciales en que, a menudo, desembocan estas operaciones. Las leyes de las comunidades autónomas se han movido en esa línea, y así la ley gallega (5/1997) dispone que, cuando el expediente de alteración de términos municipales se haya iniciado de oficio, si en el trámite de información formulasen oposición uno o más municipios, la resolución definitiva la adoptará, mediante ley, el Parlamento de Galicia. La ley de Cataluña, aunque anuncia la elaboración de un mapa municipal, parte del concepto de «núcleos de población territorialmente diferenciados» con un mínimo de 3.000 habitantes, define los conceptos de «recursos suficientes» y de «calidad media» (de una forma vaga), y establece el requisito de que exista una franja de terreno clasificada como suelo no urbanizable de 3.000 metros entre los núcleos más próximos a los municipios resultantes. La Norma Foral de Vizcaya de 7 de julio de 1993 delimita los conceptos de «recursos económicos suficientes», «superficie bastante» y «calidad media de los servicios». En cuanto al número de habitantes exigible, la legislación autonómica oscila entre los 4.000 de Andalucía (rebajables a 2.000 en el caso de que el núcleo de población haya sido durante cinco años entidad local menor) y los 350 de La Rioja, con cifras intermedias como los 1.000 de la ley navarra o de la castellano-manchega o la castellano-leonesa. En fin, la ley de Aragón (7/1999) crea la figura de los programas de reorganización que podrían afrontar las alteraciones de términos en zonas especialmente despobladas y faltas de recursos (art. 17).

Ahora bien, todas estas previsiones están hechas para el futuro, pues tales exigencias no rigen para los municipios existentes. Se observa, pues, una clara falta de pulso en la actuación de las comunidades autónomas hasta la fecha, lo que evidencia el aumento del número de municipios (44 entre los años 1986 y 1994). En algún supuesto, en el que no se dieron los requisitos para la creación de un nuevo municipio por medio de los correspondientes acuerdos administrativos, se recurrió a la ley, como fue el caso de la catalana de 22 de febrero de 1994 o de la murciana de 28 de julio de 1989 que creó el de Los Alcázares. La jurisprudencia, por su parte, no ofrece criterios inequívocos, y

así, mientras las sentencias de 24 de octubre y 30 de octubre de 1989 se han limitado a constatar los requisitos formales exigidos, las de 23 de febrero de 1981 y 15 de junio de 1984 han sido más rigurosas, de acuerdo, por cierto, con la doctrina de los dictámenes del Consejo de Estado (véase, en tal sentido, el de 10 de marzo de 1988).

Es decir que, a la vista de lo sucedido en estos últimos años, nadie parece ponerse delante del mapa de España y, auxiliado de un buen juego de lápices de colores que permitan identificar los espacios territoriales existentes, meditar, ante el abigarrado colorido sin duda resultante, acerca de su sentido y, más allá, interrogarse sobre la oportunidad de su misma persistencia: ayuntamientos, diputaciones provinciales, decenas de mancomunidades e, incluso, las comarcas forman la espesa urdimbre del paño. No siempre bien cosido y a menudo incluso mostrando, sin el obligado recato, feos costurones.

En mi opinión, es un error considerar que esta organización resulta una especie de ordenación providencial con la que necesariamente hemos de convivir. Antes al contrario, su carácter contingente, que deriva de no ser sino un modo histórico de organizarse, arraigado sin duda pero corregible, es el que permite pensar que no resulta descabellado imaginar una realidad distinta. Estamos en un siglo nuevo, se han conmovido formas políticas que teníamos por imbatibles, se presiente un mundo que ofrece señas de excitante e inquietante originalidad... pues bien, si ponemos la vista en ese panorama, aplicar el cauterio a algunas estructuras administrativas es un acontecimiento menor, de escasa entidad aún si pensamos en la necesaria desaparición de muchos ayuntamientos que, por su escasísima población y sus desfallecientes recursos, arrastran una existencia fantasmal, de auténticos espectros, incapaces de proyectar siquiera la turbadora sombra que toda administración que se precie debe estar en condiciones de proyectar.

Apelemos a la experiencia extranjera. En Alemania Federal, y podría ponerse el ejemplo de otros países, se redujo hace años el número de ayuntamientos a la tercera parte de los existentes. Población mínima exigida: cinco mil habitantes. Resultado: la excelente calidad de los servicios de responsabilidad municipal en aquel país como puede comprobar cualquier viajero. Bien es verdad que, para culminar con éxito tal operación, los políticos implicados hubieron de poner en juego una buena dosis de tenacidad y de resolución. Pero tener paciencia, dialogar y convencer son los componentes mínimos que justifican el sueldo de los responsables políticos. Algunas situaciones fueron tan conflictivas que acabaron en los tribunales, el mejor lugar imaginable porque también sus componentes se ganan el sueldo poniendo paz allí donde hay discordia. De modo y manera que, en el plazo de unos diez años, planeando resueltamente por encima de muchos campanarios, se ultimó una reforma de las estructuras administrativas territoriales de larguísimo alcance. Diez años, conviene repetir: sin prisas, pues. No un fin de semana que es lo que probablemente gustaría por estas heredades.

¿Y qué hacer, en este contexto, con las diputaciones provinciales? En la mayor parte de las comunidades autónomas, especialmente en las grandes, las diputaciones no sólo no sobran, sino que forman un perfecto instrumento de política y gestión locales faltos tan sólo del soplo que las libere definitivamente de su actual envaramiento institucional. El grito expresivo de Ortega: «¡Eh, las provincias, de pie!», pronunciado en 1928, mantiene, en parte, su lozanía en estos amaneceres del siglo. Con unos municipios robustecidos, las diputaciones, para buscar acomodo en la magna ágora de las administraciones públicas, deben recibir por delegación o transferencia el ejercicio de las competencias de la comunidad así como reclamar su carácter de gestores ordinarios de la misma. Es ésta una solución óptima pues, además de reforzar el espacio provincial, actuará como poderoso lubrificante en los canales de comunicación entre la Administración y los ciudadanos y contribuirá a una mejora cierta en la eficacia de la prestación de los servicios mismos, que es, a la postre, el gran banco de prueba donde se juega su misma credibilidad el sistema todo. Ya sabemos que existen leyes, declaraciones, planes que propician justamente una solución como la que defiendo, pero no se trata de eso: ahora procede más bien de soltar esas leyes, esas bonitas declaraciones y esos minuciosos planes de la jaula burocrática en que se encuentran, contraídos y como deformes, para recorrer con las alas desplegadas la geografía española anidando en las viejas diputaciones que no merecen recibir el acta de defunción.

Lo demás son parches, tatuajes con los que se rasga la piel del territorio. Muchas mancomunidades no están justificadas y la fórmula comarcal no será necesaria si se exprimen con sabiduría, libre de ridículos sectarismos, las inmensas posibilidades que aún quedan sin desplegar, yertas, en los artículos de la legislación de régimen local y de nuestro sistema autonómico.

La misma construcción europea y aun el nuevo orden mundial, con toda su complejidad y magnitud, exigen, precisamente, el aseguramiento de las pequeñas colectividades, porque, como escribió Quinet hace más de un siglo, «también la inmensa Odisea gravita alrededor de la pequeña Itaca». Porque, adviértase que el estado nacional o, si

se prefiere, los venerables estados que significaron la culminación de un magnífico ideal de integración, que redujeron a cenizas los viejos poderes feudales y que dieron a Europa su fisonomía irisada y compleja, ese estado está hoy, en buena medida, en entredicho. No se sabe cuál será su suerte, pero aunque algún día, desfigurados ya sus atributos más señalados, sus estructuras lleguen a languidecer, siempre nos quedará en nuestros bolsillos el polvo pegadizo del viejo universo local. Y es que cuando, fortalecida Europa, la voz del Estado no se oiga sino en falsete, la municipal seguirá resonando grave y cabal en la gran bóveda del continente.

V. UN AGLUTINANTE ESENCIAL: LA LEALTAD

Es la lealtad, en efecto, el gozne del Estado, la bisagra que sirve para facilitar nada menos que su movimiento y el acomodo entre las piezas del sistema político descentralizado (federal, regional, o como se le quiera bautizar). La lealtad actúa así como telón de foro, que es el que en el teatro cierra en rigor la escena, prestando su sentido a la decoración toda.

Además, es esta cláusula (nacida en el derecho alemán a principios del siglo XX para explicar las relaciones entre los estados y el *Reich*) un instrumento que impide el abuso en el ejercicio de las propias competencias; un abuso que se percibe fácilmente cuando de una determinada norma jurídica o de una específica acción administrativa, aun adoptadas sin *animus laedendi*, se derivan perjuicios para esos intereses comunes, con lo que son éstos (los intereses comunes) los que se convierten en la medida o, si se prefiere, en la referencia para advertir la deslealtad, vitanda pues compromete el funcionamiento mismo del sistema y de su armonía, consustanciales al Estado plural que, por su delicadeza y por constituir una auténtica filigrana, exige echar mano de estos conceptos, imprecisos, porque habrá que descubrirlos caso por caso, pero útiles para la andadura del modelo.

Se trata pues de una suerte de desahogo para la argumentación cuando se buscan soluciones respetuosas con el orden constitucional, y ello vale tanto para el político que contribuye a ponerlo en pie con su actividad en el parlamento o en los gobiernos, como para el juez constitucional o administrativo que ha de resolver conflictos públicos, pues para todos es la lealtad el entibo, el hilo de Ariadna que nunca debe extraviarse porque, de lo contrario, se desorientarán irremediablemente en el laberinto que, con tanta eficacia, saben construir los intereses que se enfrentan en el Estado descentralizado.

Sólo muy parcialmente, esta lealtad a la que aludo se halla prevista en textos positivos y esta deficiencia se advierte igualmente en nuestra legislación local. Carece pues de cuerpo, lo cual no debe alarmarnos porque es más bien espíritu, es decir, la esencia o la substancia aglutinante (el adhesivo) de la organización política. La lealtad institucional (de los municipios con el Estado, de éste con áquellos y con las comunidades autónomas, de estas últimas con unos y otro) representa el confín que marca el territorio de las buenas maneras, más allá del cual se abre otro que puede convertirse en nido de las más serias infracciones al orden constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1985), *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid.

MARTÍN MATEO, Ramón, y SOSA WAGNER, Francisco (1999), «Cincuenta años en la Administración local», *Revista de Administración Pública*, n.º 150: 285 y siguientes.

MIR I BAGÓ, Josep (1991), *El sistema español de competencias locales*, Madrid.

MUÑOZ MACHADO, Santiago (1998), *Servicio público y mercado*, Madrid.

MORELL OCAÑA, Luis (1988), *El régimen local español*, I, Madrid.

PAREJO ALFONSO, Luciano (1981), *Garantía institucional y autonomía local*, Madrid.

SOSA WAGNER, Francisco (2001), *Manual de derecho local*, sexta edición, Pamplona.

— (2002), *La gestión de los servicios públicos locales*, quinta edición, Madrid.

EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES Y MANCOMUNIDADES EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL ESPAÑOLA

José Manuel FARFÁN PÉREZ
Tesorero General de la Diputación Provincial de Sevilla

Resumen

Nacidas en la Constitución de 1812, las provincias, como división territorial del Estado, y las diputaciones, como Administración circunscrita a este territorio, se basaron en la estructura departamental francesa. El Estatuto de Calvo Sotelo configura la provincia como una organización de apoyo y de sustitución de los municipios en la satisfacción de fines e intereses de índole local, y en tal estado de cosas se alcanza la actual Constitución. La aparición en nuestro panorama político-administrativo de las comunidades autónomas obliga a una reformulación del papel que hayan de desempeñar las entidades locales supramunicipales, su relación con las diputaciones provinciales y el papel que actualmente tienen los consorcios como entes asociativos. En cuanto a sus funciones, no cabe olvidar que, legalmente, son fines propios y específicos de la provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social. Por último, desde la perspectiva fiscal, no es posible la asignación óptima si no existe cooperación entre las distintas unidades de gobierno.

Palabras clave: provincias, diputaciones, comunidades autónomas, consorcios.

Abstract

Stemming from the 1812 Constitution, the province, as the territorial division of the State, and the *diputación* or provincial council, as the organ of government circumscribed by this territorial unit, were based on the French departmental structure. Calvo Sotelo's Statute situates the province as an organisation of support and substitution for the municipalities in the satisfaction of ends and interests of a local nature and this is the state of affairs in which the present Constitution was drafted. The appearance of the autonomous communities on our political and administrative scene calls for the restatement of the role to be played by the supramunicipal local authorities, their relationship with the provincial councils, and the role currently played by the municipal consortia as associative entities. As for their functions, we should not forget that, legally speaking, assuring the principles of inter-municipal solidarity and balance, within the framework of economic and social policy, are ends pertaining specifically to the province. Lastly, from the point of view of taxation, optimum budgeting is not possible if there is no cooperation between the different units of government.

Key words: provinces, provincial councils, autonomous communities, municipal consortia.

JEL classification: H70, K19.

I. INTRODUCCIÓN

1. Configuración y génesis de las diputaciones

La provincia, como división territorial del Estado, y la diputación, como Administración circunscrita a dicho territorio, surge en la Constitución de 1812. El modelo de creación se desarrolló en el debate parlamentario y se basó en el Consejo General del Departamento existente en Francia, modelo inspirado en un Estado unitario centralizado, que persiste en la actualidad.

El desarrollo real de las provincias se produce en el trienio 1820-1823. En el período 1812-1833 estuvieron marcadas por las convulsiones políticas del momento. Es a partir de 1833 cuando se impulsa definitivamente. En el Estatuto Provincial de Calvo Sotelo, de 1925, la provincia se configura como una organización de apoyo y de sustitución de los municipios en la satisfacción de fines e intereses de índole local.

La génesis de dichas administraciones tiene enorme relevancia en lo que posteriormente sería el diseño definitivo, e influye en la situación actual en la que se encuentran dichos entes locales. En sus orígenes, no todas las provincias tenían diputación, y en ocasiones una Administración provincial podía gobernar sobre varios territorios.

Históricamente, el mayor desarrollo del marco competencial de dichas administraciones en su periplo histórico ha coincidido con la existencia de gobiernos centrales de corte más liberal. En sus inicios, se diseñan bajo el principio de la uniformidad y jerárquicamente subordinadas a la Administración central, con la excepción de las juntas del País Vasco y del territorio navarro.

Estos aspectos iniciales, hasta la década de los setenta, circunscritos a un estado unitario, vuelven a reiterarse en el diseño de La Constitución Española de 1978 y desarrollo de la Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985 (LBRL); y existen corrientes doctrinales en la actualidad sobre la necesidad de reformulación del papel a desempeñar por estas administraciones locales, al haberse desarrollado un Estado descentralizado, como el que tenemos en la actualidad.

2. Situación actual

La premisa de partida en la actualidad es que existe un esquema de organización jurídico-administrativa de las diputaciones de contenido asimétrico. Junto a las diputaciones de régimen común (pluriprovinciales), se encuentran los casos particulares de las islas en los dos archipiélagos, del régimen foral vasco-navarro y de las comunidades autónomas uniprovinciales que han asumido el ámbito competencial de la entidad provincial.

Las diputaciones de régimen foral tienen un amplio abanico com-

petencial, encargándose incluso de la recaudación de impuestos y la distribución de la participación de los ayuntamientos en los tributos del Estado; dentro de éstas, en el caso de Navarra confluye además que es una comunidad autónoma uniprovincial, es decir, se le añaden al régimen foral las características de las comunidades autónomas uniprovinciales. En el sistema foral, existe un concierto económico en el caso del País Vasco y un convenio económico en la Comunidad Foral de Navarra. Mediante estos acuerdos, las haciendas forales se hacen cargo de todos los ingresos tributarios generados en su territorio y de transferir parte a la Hacienda central, en concepto de cupo en el caso del País Vasco y de aportación en el de la Comunidad Foral de Navarra. En el caso del País Vasco, estas competencias normativas se ejercen por parte de las tres diputaciones forales, lo que les obliga a armonizarse tanto con la Hacienda central como con la Hacienda de la comunidad autónoma.

Las islas y cabildos también presentan un carácter especial, incluyéndose en ese grupo de estadio superior, fundamentalmente por ampliación de su marco competencial y sus recursos financieros, lo que origina que el montante de sus presupuestos sea superior al de las diputaciones provinciales de régimen común. En el archipiélago canario subsisten las mancomunidades provinciales interinsulares como órganos de representación y expresión de los intereses provinciales.

En el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales, la autonomía administrativa ha pasado a ser autonomía política, en cuanto ha cambiado la capacidad normativa del ente en cuestión. En definitiva, es a las diputaciones de régimen común a las que debemos dedicar esta exposición, ya que en las restantes no existe demanda generalizada de una reformulación de su papel en el Estado actual.

Si el elemento poblacional pensamos que esta claramente delimitado, el aspecto territorial y competencial, unido al desarrollo del proceso autonómico y al principio de autonomía municipal, ha puesto en entredicho al papel futuro a desempeñar por las diputaciones.

El planteamiento, como veremos a continuación, es que se da una pérdida progresiva en el reparto participativo sobre el gasto local, así como también en el del conjunto de las haciendas territoriales —donde incluiríamos a las comunidades autónomas—, por parte de las diputaciones provinciales, lo que implica que éstas no puedan hacer frente a las demandas actuales por la propia naturaleza de sus estructuras de gasto. Así pues, debemos determinar qué papel desempeñarían las diputaciones provinciales en las transferencias de recursos que deben realizarse a las entidades locales para asimilarlas a unas estructuras participativas en el gasto público similar a los estados federales, a fin de cerrar el proceso de descentralización existente, que ha girado en torno a las comunidades autónomas y no al mundo local; y qué configuración participativa deben tener en el conjunto del gasto de las haciendas territoriales dichas diputaciones provinciales, o si, por la vía de no incrementar sus recursos financieros y por ende su poder competencial, se trata de reducir el papel que desempeñan en el sistema actual.

También haremos mención al papel a desempeñar por las entidades locales supramunicipales, su relación con las diputaciones provinciales y, en última instancia, al papel que en la actualidad están desempeñando los consorcios como entes asociativos.

3. La transformación del mundo rural y semiurbano

Desde sus orígenes, la nivelación de servicios y equipamientos públicos, y un componente redistributivo, han sido las funciones tradicionales de la Hacienda provincial, teniendo como población objetivo el mundo rural y semiurbano.

La situación actual y los cambios operados en el mundo rural y semiurbano, con demandas de bienes y servicios públicos similares a los de las ciudades, y con una necesidad de mayor eficacia en la gestión y de optimización de determinados servicios públicos locales, están modificando las estructuras de prestación de servicios, las demandas de infraestructuras y equipamientos, y la asunción de determinadas competencias de las diputaciones provinciales que hasta hace una década no eran suyas, o eran irrelevantes desde el punto de vista cuantitativo.

II. EL MARCO COMPETENCIAL ACTUAL

Refiriéndonos a la génesis de las diputaciones, comentábamos la existencia de los principios de jerarquía y subordinación respecto al poder central, y que ese componente político empieza a transformarse, hacia una administración cooperadora del mundo local, con la aprobación del Estatuto Provincial de Calvo Sotelo en 1925. En definitiva, el Estatuto supone la definición de la provincia como entidad local, desaparece la característica de circunscripción estatal y, lo más importante, desaparece la tutela sobre los municipios por parte de las diputaciones provinciales.

El preámbulo del Estatuto realza el papel a desempeñar por éstas en la prestación de servicios locales. «La provincia no tiene funciones diferentes a las del municipio, sino que va a intervenir en ámbitos ma-

teriales coincidentes, desarrollando aquellas funciones que el municipio no pueda asumir precisamente como consecuencia de sus limitaciones. La provincia ya no nos interesa, por tanto, como circunscripción por y para el Estado, sino como circunscripción por y para sí misma. ...Estos fines deberán ser todos aquellos de índole local que, rebasando las posibilidades de la acción municipal, escapen de la jurisdicción de cada Ayuntamiento. No serán pues fines específicamente distintos de los que constituyen la exclusiva competencia municipal; pero sí superiores —en *extensión*, en entidad y en coste— a estos últimos... En adelante serán las provincias la fuerza prima y *alma mater* y la Diputación institución contingente, no inexcusable, destinada a complementar y estimular las energías municipales».

Concepción que ha perdurado hasta nuestros días y que se consagra en la garantía institucional de la provincia en la Constitución Española de 1978, especialmente en su artículo 141. No obstante, en el precepto constitucional ya no aparece la referencia de ser área de cumplimiento de actividades estatales, y a la vez tampoco se contemplan como ámbito territorial para el ejercicio de las funciones y competencias de las comunidades autónomas, sino que se las define como entidad local con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. El interés provincial no viene predeterminado constitucionalmente, de ahí que el legislador debe acomodar su existencia al proceso constitucional de desarrollo de las comunidades autónomas.

A todo ello le unimos que, de acuerdo con la LBRL, «son fines propios y específicos de la Provincia garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, en el marco de la política económica y social».

Esta concepción de las diputaciones provinciales, justificadas funcionalmente como apoyo a los municipios, para resolver las limitaciones espaciales, organizativas y financieras, las configuran como materializadas en un marco competencial de carácter habilitante, pero con inexistencia del principio de jerarquía hacia los ayuntamientos. La autonomía municipal ha supuesto, en cierta forma, la redefinición generalizada (1) del ámbito de actuación de las diputaciones provinciales, en los siguientes aspectos.

a) Ejercicio de competencias por delegación del Estado y las comunidades autónomas con base en el artículo 37 de la LBRL. Éstas se encuadran fundamentalmente en el marco de la cooperación económica local. Algún estatuto de autonomía contempla incluso la gestión ordinaria de los servicios periféricos de éstas. El desarrollo de estas funciones por delegación aumentaría la eficacia en funciones que afecten al ámbito local, y en otros supuestos eliminaría la duplicidad de órganos periféricos de las comunidades autónomas, con servicios prestados por las diputaciones provinciales. Esta situación es relevante en los campos del deporte, la cultura, los servicios sociales, las políticas de desarrollo local, entre otros. Las entidades locales, en materia de desarrollo local, a pesar de no tener ventajas de economías de escala en las obras de infraestructura y planes de desarrollo, sí tienen un mejor conocimiento e información a la hora de elaborar estos planes que impulsen el desarrollo económico en su zona.

b) Otras funciones que prestan las diputaciones son delegadas por las propias entidades locales, como es el caso de la gestión y recaudación de tributos. Este aspecto obedece a la búsqueda del óptimo económico en la prestación de servicios, con la aparición de economías de escala en su prestación y la imposibilidad de prestar el servicio en pequeños municipios. Existen otras esferas de actuación en las cuales la complejidad técnica actual, el grado de desarrollo de los municipios y la demanda de servicios públicos, fundamentalmente en materia de bienestar social, podrían aconsejar desarrollar niveles de prestación de servicios a un menor coste que en la esfera municipal. Es ilustrativo el carácter determinante que las diputaciones provinciales deben tener como entes de auxilio a los municipios, que, en el caso español, la atomización produce que se circunscriban especialmente a los pequeños (2).

c) Servicios propios provinciales, cuya característica general es que producen efectos externos, es decir, su utilidad no es solamente para el ámbito de actuación del municipio, sino que incluso beneficia a los municipios colindantes. Los ayuntamientos pueden obtener acuerdos para la provisión de este tipo de bienes que puedan internalizar sus economías o deseconomías externas, pero normalmente un ente de jurisdicción superior resuelve los posibles conflictos de financiación en la provisión de estos bienes. Estos servicios, normalmente, son bienes públicos puros que se caracterizan por su no rivalidad en el consumo y la imposibilidad de aplicar el principio de exclusión; actualmente, como paradigma de este tipo de bienes podemos citar las inversiones en caminos rurales, carreteras provinciales, servicios tecnológicos, servicios de bomberos o protección social o civil, como casos ilustrativos, que aumentan su provisión a medida que el desarrollo económico demanda este tipo de servicios por parte de la ciudadanía. Pero se da la imposibilidad legal de acometerlos por parte de las diputaciones provinciales, con ausencia de recursos, como veremos posteriormente, y con la paradoja de que son los servicios que justifican, en el orden económico y hacendístico, la existencia de las diputaciones provinciales, ya que son

bienes en los que un factor relevante es la presencia de economías de escala en su producción (3). En sentido inverso se da una creciente resistencia de las diputaciones a prestarlos, al ser grandes consumidores de sus recursos financieros. Curiosamente, en la prestación de estos bienes puede producirse ineficiencia, al ser propios de la negociación de votos o el cabildeo (*logrolling*) (4).

d) La asistencia de las diputaciones a los municipios, que se dirige preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos que establece el artículo 36 de la LBRL (algunos de estos servicios mínimos como agua, alcantarillado, son obligatorios en todos los municipios), así como la garantía del desempeño de funciones reservadas a los funcionarios de Habilitación Nacional (Secretaría, Intervención, Tesorería y Recaudación). Estas funciones se realizan de forma desigual en las distintas diputaciones provinciales, y son demandadas por los municipios pequeños.

e) Funciones que se enmarcan, en general, en el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia, en algunos casos de carácter sectorial, y relacionadas con el fomento, el turismo, la cultura y la educación.

El análisis de estas funciones, la lectura del marco competencial de los municipios y el artículo 148 de la CE determinan que en cualquier proceso de ajuste deben estar involucradas las comunidades autónomas, dada la convergencia entre las distintas funciones que realizan las diferentes administraciones territoriales. Frente a una desahogada posición de las provincias en su actuación general en el marco preconstitucional, las comunidades autónomas y los ámbitos competenciales que pueden asumir las comarcas y otras agrupaciones cuasiterritoriales puede llevar a la paradoja: «si el poder público ha de distribuirse entre más entes que los anteriormente existentes, cada uno ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida» (STC de 28 de julio de 1981). En este caso, si las parcelas propias del poder local, que se enmarcan en la supramunicipalidad, no fuesen ejecutadas por las diputaciones provinciales, pasarían a ser ejercidas por otro ente de distinto origen, como son las comunidades autónomas. El marco competencial actual con el desarrollo del proceso autonómico de nacionalidades y regiones, así como de autonomía municipal, ha dejado a la provincia en la última instancia del reparto competencial, y además con escaso margen de desarrollo.

La explicación sintética del marco competencial tiene como objetivo evaluar la necesidad de reformular el papel a desempeñar por las provincias, si bien, como explicita Rivero Ysern (1999), «las referencias constitucionales son, pese a escuetas, lo suficientemente importantes como para poder afirmar que la provincia no sólo goza de autonomía para la gestión de sus intereses, sino que, además, es una institución especialmente garantizada frente a eventuales intentos de supresión o reforma». El núcleo de la actividad de las diputaciones provinciales debe ser la cooperación económica con los ayuntamientos para la realización de obras y la prestación de servicios, y el legislador básico puede aumentar el contenido del elenco competencial de éstas por dos vías: competencias con efectos externos más alla de la propia municipalidad, cuyo óptimo económico se encuentre en un número de usuarios superior al municipio, y por otro lado, la gestión ordinaria de servicios propios de las comunidades autónomas cuya incidencia sectorial se incardina en el ámbito local, en la medida en que determinadas lineas de gastos e inversión coincide con objetivos que persigue la comunidad autónoma.

III. DIPUTACIONES Y ASOCIACIONISMO

El asociacionismo administrativo, sobre todo a escala municipal, ha perseguido normalmente no sólo un objetivo de reforzamiento financiero, sino además la delimitación de espacios más amplios aptos para la planificación. Éste ha sido uno de los objetivos de las reformas más importante propuestas sobre el régimen local (p.ej., Comisión Recliffe-Maud y Layfield).

Previamente, en países de nuestro entorno se han realizado intentos de racionalización de estructuras locales. Varios de ellos han supuesto la definición de nuevos espacios locales y la supresión de organismos locales inviables. Destaquemos por su importancia lo acaecido en el Reino Unido, a través de la *Local Government Act de 1972*. En el Reino Unido se ha pasado de unas 3.000 autoridades locales a comienzos de la década de 1970 a las 522 que existen en la actualidad. En España además de las provincias, nos encontramos con 8.102 municipios.

Como consecuencia de la atomización local existente y de la insuficiencia de algunos entes locales para la prestación de servicios públicos, se ha producido, por motivos de índole técnico-económica, la creación de entidades locales supramunicipales, donde las mancomunidades de municipios alcanzan su máxima expresión y, por otro lado, la creación de entes de derecho público, como son los consorcios para la prestación de determinados servicios de competencia local.

Las mancomunidades de municipios tiene su origen en la voluntad municipal de asociarse para la ejecución en común de obras y servi-

cios determinados de su competencia, y se rigen por sus estatutos.

En el ejercicio 2000 existen 920 mancomunidades, con un total de 5.955 municipios mancomunados y una población cubierta de aproximadamente 22 millones de habitantes (5). Si observamos el mismo censo en cuanto a qué tipo de servicios se prestan de forma mancomunada, de acuerdo con la clasificación funcional del presupuesto establecida en la O.M. de 20-09-89, y teniendo en cuenta el número de municipios dentro de cada categoría, observamos la supremacía de éstas en protección civil, acción social, urbanismo y arquitectura,ciclo del agua, limpieza y residuos, cultura, estadística, turismo, etcétera.

Dentro del asociacionismo existente, también es importante resaltar la existencia de comarcas, si bien están circunscritas a determinadas comunidades autónomas. Algunos estatutos autonómicos sólo han previsto su posibilidad de constitución, que en la práctica no se ha realizado. Existe coincidencia generalizada en que tanto las comarcas como las áreas metropolitanas tiene un marcado carácter territorial, a pesar de que la propia LBRL no las configura con este carácter, y limita su ámbito competencial. La prohibición a las mancomunidades de asumir la totalidad de las competencias asignadas a los municipios mancomunados, y el propio diseño estatutario de la comarca, refuerzan el concepto de que operan en un ámbito competencia sectorial y no en el propio de las entidades locales, correspondiendo, en el caso de las comarcas, a las leyes de las comunidades autónomas concretar su marco de actuación; por todo ello, pensamos que el diseño actual de configuración del Estado deja poco margen de actuación a estas entidades locales.

Las comarcas se configuran con un elenco de competencias de más alto alcance que la mera traslación de competencias municipales a esta entidad local, ya que la propia LBRL, en su artículo 42, estipula que: «la creación de las comarcas no podrá suponer la perdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de todo tipo de intervención en las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25». Para algunos, la creación de un ente local de carácter territorial no resuelve los problemas de prestación de servicios públicos locales, ni mucho menos se alcanza el óptimo económico en la prestación de los servicios, ni posiblemente tampoco se produzcan economías de escala, y el resultado final es que las mancomunidades de municipios están asumiendo de facto el papel que podrían desempeñar estas entidades locales. Los motivos también aluden a la fuerte interiorización autonómica en el proceso de creación y regulación de estas entidades locales, frente al carácter meramente asociativo de las mancomunidades de municipios, que están asumiendo un elenco importante de competencias, de forma heterogénea, como pone en evidencia el *Censo de entes locales*, donde los pequeños municipios han obtenido una fórmula eficiente para aumentar y maximizar el «excedente fiscal» de su núcleo reducido de población, entendiendo este último concepto como diferencia entre el precio pagado por los ciudadanos vía tributaria para la financiación de los servicios públicos y el coste medio resultante de dichos servicios públicos. Este excedente ha disminuido en la práctica, en algunos supuestos, el precio pagado por los servicios, con decremento de presión fiscal; en otros supuestos, las economías de escala han propiciado el acercamiento al óptimo económico (6), y en otros supuestos, aun no disminuyendo precios, aumentó la cantidad y calidad de los servicios, o se dieron conjuntamente las tres situaciones anteriores.

Estos aspectos, junto a la necesidad de reformular previamente el papel de las diputaciones provinciales, explican que la implementación de las comarcas sólo se haya producido en aquellas comunidades autónomas de tradición histórica, cultural y social de carácter comarcal.

La mismas conclusiones, y para determinados tipos de servicios públicos, podríamos realizar para las áreas metropolitanas, con una diferencia sustancial en estas entidades locales: la población objetivo es el mundo urbano, frente al predominantemente rural de las mancomunidades de municipios.

La falta de institucionalización del nivel de gobierno metropolitano, la incidencia de las competencias sectoriales fragmentadas con incidencia autonómica y su encaje constitucional explican en parte la escasa implementación de estas entidades locales, que de forma expresiva diremos que son las únicas entidades locales a las que expresamente confiere la Ley Reguladora de las Haciendas Locales un concepto propio para la financiación de sus actividades: el recargo en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles; este aspecto es importante como detallaremos posteriormente, ya que uno de los problemás existentes en la entidades locales supramunicipales es la carencia de un modelo de financiación propio y la interdependencia de las transferencias corrientes y de capital que reciben de las entidades locales a la que prestan sus servicios. En el *Censo de entes locales*, aparecen 2 áreas metropolitanas y 49 comarcas; estas últimas, a su vez, han creado 16 organismos autónomos administrativos, un organismo autónomo comercial y 10 sociedades mercantiles.

Así pues, al auge de las mancomunidades de municipios, la necesidad asociativa de los municipios y la implicación de otras competencias sectoriales en el mundo local

han dado lugar al auge de otras figuras arropadas en el derecho privado —fundamentalmente las sociedades mercantiles locales— y en la esfera del derecho público —los consorcios y los convenios interadministrativos.

Los consorcios no aparecen en el *Censo de entes locales* porque no son entidades locales; no obstante, la jurisprudencia y el derecho financiero los van considerando como entes de derecho público derivativo de los entes que los constituyen y, en todo caso, cuando los constituyen entes locales, con funciones propias de éstos, revestirán el carácter de local. Su auge obedece a su configuración como instrumentos de gestión para la prestación de servicios, con la participación en algunos casos de otras administraciones, fundamentalmente comunidades autónomas para el ejercicio de competencias sectoriales; por ejemplo, transportes que residen en ambos niveles de jurisdicción, e incluso la participación de entidades privadas para el cumplimiento de fines públicos.

Del informe sobre el sector público local de 1998 emitido por la Cámara de Cuentas de Andalucía, obtenemos las siguientes conclusiones para la comunidad autónoma andaluza:

a) Existen en ese período, 80 mancomunidades de municipios y 92 consorcios participados por diputaciones provinciales y ayuntamientos.

b) Bajo nivel de rendición de cuentas de dichos entes, ya que sólo el 6 por 100 de las mancomunidades de municipios, y el 8 por 100 de los consorcios, han rendido cuentas de acuerdo con los plazos establecidos, lo que pone en evidencia el grado de desarrollo de las estructuras económicas de estos entes y su diseño técnico-administrativo.

c) Dependencia generalizada de la financiación de los entes constitutivos. Las transferencias corrientes y de capital suponen el 85 por 100 de la previsión definitiva de los presupuestos agregados de las mancomunidades de municipios. En los consorcios esta cifra disminuye al 74 por 100.

d) Preponderancia del gasto corriente. Para las mancomunidades de municipios, supone el 55 por 100 de los créditos agregados definitivos, frente al 63 por 100 para las mancomunidades.

IV. EL FEDERALISMO FISCAL Y LAS DIPUTACIONES

Tenemos una organización territorial descentralizada, donde existe heterogeneidad en las preferencias de los residentes de cada jurisdicción. Las preferencias sociales están directamente relacionadas con la provisión de bienes públicos; y la rama de la Hacienda pública que estudia el diseño de las distintas jurisdicciones y la problemática de un sistema fiscal descentralizado se denomina *federalismo fiscal*.

En el estudio de la Hacienda pública se debe considerar el problema de las decisiones en los distintos niveles que componen el sector público, el reparto de sus competencias, la coordinación de estos niveles, e incluso la coordinación de los diferentes sectores públicos nacionales o supranacionales.

Esta teoría tiene al menos un triple papel:

a) La función de los diferentes niveles en la prestación de servicios.

b) El problema del diseño del tamaño óptimo de las autoridades subcentrales.

c) La problemática de la financiación de estas unidades, que ha sido incesante en estos últimos años.

El gobierno central y las comunidades autónomas tienen establecido un marco competencial constitucional, pero no ocurre lo mismo con las entidades locales, en las cuales la provisión de bienes públicos debe ser consecuencia de las preferencias de los ciudadanos, al no estar en el marco constitucional. Se plantea por tanto estudiar y reformular las haciendas locales, y especialmente las diputaciones provinciales, bajo un contexto de federalismo fiscal.

Las continuas negociaciones políticas, el breve período de desarrollo del modelo constitucional y la suficiencia financiera por la que se clama desde los niveles subcentrales del Estado son de por sí suficientes para justificar el planteamiento de hipótesis formuladas que, a través de la observación y la reflexión, nos permitan reconsiderar el modelo vigente.

Las continuas negociaciones sobre los distintos niveles de transferencias y subvenciones manifiestan un añadido a la teoría tradicional de las subvenciones intergubernamentales, el desarrollo de las teorías de la nivelación. Conjuntamente, la aportación del gobierno central a las distintas unidades fiscales inferiores conlleva un gran interés del primero por el control de esos recursos, y deseos imperiosos de corresponzabilizar a estas últimas unidades en el diseño del marco fiscal.

La posible reformulación del modelo sería consecuencia del análisis del desarrollo, y sus consecuencias, de la actual Ley Reguladora de las Haciendas Locales y la Ley de Bases del Régimen Local, pero, a diferencia de los modelos nacionales precedentes, se debe deducir bajo un esquema de federalismo fiscal, en la medida en que:

a) La Hacienda local actual debe ser una hacienda interrelacionada y con mecanismos jurídicos y económicos de coordinación; no estamos ante un compartimento estanco.

b) El modelo no asegura la plena suficiencia financiera, ya que el ingreso porcentualmente más significativo son las transferencias corrientes del Estado, siendo el principal recurso para las diputaciones provinciales.

c) El óptimo fiscal, entendido como división adecuada de actividades entre los distintos niveles de gobierno, se determina con las distintas unidades que integran el conjunto.

d) El proceso de descentralización, como veremos posteriormente, ha tenido un impacto importante en el nivel intermedio (gobiernos regionales),que reclama descentralización desde éstos, a su vez, hacia los entes locales.

e) Este proceso de descentralización puede ser inusitado en nuestro entorno. Ahora, con el marco constitucional de que disponemos, es necesario empezar a delimitar claramente las competencias de las funciones a desarrollar por cada nivel de hacienda territorial; la consolidación de un sistema no puede pasar por aumentos graduales de gasto público en general, en el momento en que nos encontramos. No podemos situarnos en un comportamiento creciente del sector público con demandas incesantes de servicios públicos.

Una hipótesis de partida es que no es posible la integración y definición de un federalismo cooperativo si no existe un acuerdo político multijurisdiccional que racionalice y concrete los niveles de actividades, mediante una solución equilibrada, a pesar de que cualquier solución pueda no ser estable, en la medida en que pueda suponer renuncia de unos y otros a su statu quo.

El federalismo cooperativo se entiende como provisión conjunta de bienes públicos y, a pesar de la posible dicotomía entre cooperación y autonomía, se podrían cumplir los preceptos de la Carta Europea de la Autonomía Local.

Esta conceptuación del modelo cumpliría dos objetivos claves de la Hacienda pública multijurisdiccional:

1) Eficiencia.

2) Corresponsabilidad fiscal.

La eficiencia supone la mayor racionalización de la provisión de bienes públicos: cumplir los objetivos presupuestarios a un menor coste y adecuar la provisión a las preferencias objetivas socialmente evaluables. Del mismo modo, los instrumentos de la política fiscal cumplirían sus objetivos y los recursos correlacionados podrían ser eficientes en su gestión y recaudación. En el fondo, lo que se postula es la correcta adecuación de fines y objetivos de las unidades territoriales con instrumentos financieros para su cumplimiento.

La corresponsabilidad fiscal se obtiene por un poder normativo de las haciendas subcentrales, esto es, que el ciudadano pueda identificar quién determina el nivel de recursos y quién asigna los bienes públicos. En definitiva, nos lleva a conocer quién es el órgano que decide el incremento de los impuestos, con independencia de que tenga o no atribuida la recaudación. Como corolario, tendríamos una relación biunívoca entre corresponsabilidad fiscal y autonomía fiscal. Actualmente, una mayor corresponsabilidad fiscal implica un mayor grado de autonomía financiera; por el contrario, una mayor autonomía financiera no equivale siempre a una mayor corresponsabilidad fiscal (A cede tributos a B: incrementa la autonomía financiera de este último, pero no incrementa la corresponsabilidad fiscal). Lo mismo que delimitaremos claramente entre descentralización y autonomía, se tiene la certeza de que tenemos un diseño fiscal altamente descentralizado, pero con un bajo grado de autonomía. Además, la complejidad en la reformulación del diseño actual aparece cuando se estudian los efectos externos a su jurisdicción de los bienes públicos, en este momento estamos en condiciones de aseverar que no es posible la asignación óptima si no existe una cooperación entre la distintas unidades de gobierno. La cooperación en el ámbito local añadiría un factor de equilibrio financiero que, una vez consolidado el proceso autonómico, serviría de elemento sincopado e integrador de las comunidades autónomas.

Actualmente se busca un modelo de federalismo coordinado, que separe armónicamente las responsabilidades competenciales y se muestre preocupado por la autonomía política, y por la complejidad económica y social; y ello para ajustar nuestro modelo local general e integrarlo en un modelo de federalismo cooperativo donde los criterios definitorios deriven del marco constitucional aprobado, y que tenga en cuenta los siguientes factores:

1) Naturaleza predominante de cada función en la competencia que se delimite.

2) Análisis del factor geográfico en la provisión de bienes públicos.

3) Estudio de las subvenciones, que:

a) Dé respuesta a la equidad tributaria.

b) Interiorice los efectos externos interjurisdiccionales, por razones de eficiencia asignativa, de modo que los entes beneficiados (o perjudicados) por dichas externalidades deberían compensar (o reclamar compensación) a aquellas que la originen. En el ámbito local, esto

sugiere analizar otras entidades locales, como son las áreas metropolitanas.

c) Garantice niveles mínimos de servicios públicos.

En definitiva, creemos que la cooperación, en un modelo de federalismo fiscal, aumentaría las sinergias en materia de bienestar social y sería una respuesta a las demandas actuales de la ciudadanía.

V. FINANCIACIÓN Y GASTO PÚBLICO PROVINCIAL

Desde el punto de vista del gasto, en relación con el resto de las haciendas territoriales, tomando como base los presupuestos consolidados (7) de los ejercicios 1998 y 1999, observamos, en términos relativos, una disminución del porcentaje de participación del gasto de las diputaciones con respecto al resto, pasando del 7,16 por 100 en 1998 al 6,92 en 1999. Del análisis del cuadro n.º 1, extraemos las siguientes conclusiones:

a) Disminución en términos reales en el ejercicio 1999, con respecto a 1998, del gasto total consolidado de las diputaciones provinciales, por su dependencia de las transferencias en su modelo de financiación. Aumento nominal del 2,45 por 100.

b) Decremento de la participación de las entidades locales, con respecto al gasto total de las haciendas territoriales.

c) Modelo de descentralización con fuerte protagonismo de las comunidades autónomas frente a los entes locales.

Con respecto al cuadro n.º 2, que analiza la evolución del gasto de las haciendas territoriales en los ejercicios 1998 y 1999, clasificandolo según su naturaleza, observamos:

1) Menor porcentaje de los gastos de funcionamiento de las diputaciones provinciales respecto al resto de entidades territoriales.

2) El componente redistributivo de las transferencias de las diputaciones provinciales, con respecto a los municipios, establecido en 1999 en el 23,60 por 100 del gasto total.

3) El mayor gasto por endeudamiento de las diputaciones provinciales respecto a las restantes entidades territoriales.

4) Preponderancia de la inversión de las diputaciones provinciales frente al resto de entidades territoriales (8); en 1999 dicho porcentaje se establece en el 23,02 por 100 del total del gasto.

Del cuadro n.º 3, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1) Preponderancia en la producción de bienes públicos de carácter económico, como son las infraestructuras y comunicaciones, duplicando el porcentaje de gasto respecto al resto de las haciendas territoriales.

2) El componente redistributivo del gasto. Las transferencias a otras administraciones públicas suponen el 11,5 por 100 del gasto total.

3) Mayor endeudamiento relativo que el resto de las haciendas territoriales.

En el modelo hacendístico actual de las diputaciones provinciales, subyacen las siguientes características:

a) Ausencia de corresponsabilidad fiscal. Sólo se establece el recargo sobre el Impuesto sobre Actividades Económicas, actualmente con un máximo del 40 por 100 sobre la cuota mínima municipal del impuesto. En estos momentos, la financiación a través del IAE supone sólo el 12,57 por 100 de los ingresos totales, y existen expectativas sobre posible desaparición o reforma de dicho recargo del impuesto para las diputaciones provinciales, lo que supondría, en todo caso, suprimir la cuota de corresponsabilidad fiscal de dichos entes. Las distintas encuestas realizadas por estas instituciones denotan la ausencia de percepción de los ciudadanos de su contribución a la financiación de dichos servicios; por

CUADRO N.º 1

PRESUPUESTOS DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES EJERCICIOS 1998-1999. GASTO CONSOLIDADO TOTAL (En millones de euros)

HACIENDAS TERRITORIALES	*EJERCICIOS*				
	1998	*Porcentaje*	*1999*	*Porcentaje*	*Δ % 1998-99*
Comunidades autónomas (a)..	57.140,76	64,21	61.369,54	65,08	7,40
Diputaciones (b).....	6.367,63	7,16	6.523,35	6,92	2,45
Ayuntamientos y ciudades autonómas.....	25.476,93	28,63	26.399,72	28,00	3,62
TOTAL	88.985,32	100	94.292,61	100	

(a) Incluye las comunidades autónomas uniprovinciales.
(b) Incluye las diputaciones de régimen foral, cabildos y consejos insulares.
Fuente: Las haciendas territoriales en cifras (Ministerio de Hacienda). Elaboración propia.

CUADRO N.º 2

PRESUPUESTO DE LAS HACIENDAS TERRRITORIALES. EJERCICIOS 1998-1999. GASTO CONSOLIDADO TOTAL
Evolución y clasificación según naturaleza del gasto
(En millones de euros)

	1998	*Porcentaje*	*1999*	*Porcentaje*	*Δ en porcentaje*
COMUNIDADES AUTÓNOMAS					
Gastos funcionamiento	25.665,47	44,92	27.391,79	44,63	0,07
Gastos inversión	7.087,84	12,40	7.923,35	12,91	0,12
Cargas financieras	4.367,02	7,64	4.286,55	6,98	–0,02
Transferencias	20.020,43	35,04	21.767,85	35,48	0,09
TOTAL	57.140,76	100	61.369,54	100	7,40
DIPUTACIONES					
Gastos funcionamiento	2.494,73	39,18	2.663,28	40,83	0,07
Gastos inversión	1.423,06	22,35	1.501,98	23,02	0,06
Cargas financieras	905,91	14,23	818,84	12,55	–0,10
Transferencias	1.543,93	24,24	1.539,25	23,60	–0,01
TOTAL	6.367,63	100	6.523,35	100	2,45
AYUNTAMIENTOS Y CIUDADES AUTÓNOMAS					
Gastos funcionamiento	14.357,40	56,35	15.309,61	57,99	0,07
Gastos inversión	6.604,32	25,92	6.571,65	24,89	–0,01
Cargas financieras	2.428,51	9,53	2.467,60	9,35	0,02
Transferencias	2.086,70	8,20	2.050,86	7,77	–0,02
TOTAL	25.476,93	100	26.399,72	100	3,62

Fuente: Las haciendas territoriales en cifras (Ministerio de Hacienda). Elaboración propia.

CUADRO N.º 3

PRESUPUESTO DE LAS HACIENDAS TERRITORIALES
EJERCICIO 1999. CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO

	COMUNIDADES AUTÓNOMAS		*DIPUTACIONES*		*AYUNTAMIENTOS Y CIUDADES AUTÓNOMAS*		*TOTAL HACIENDAS TERRITORIALES*
	Millones de euros	*Porcentaje*	*Millones de euros*	*Porcentaje*	*Millones de euros*	*Porcentaje*	*Millones de euros*
Servicios de carácter general	1.916,72	3,12	672,56	10,31	3.487,79	13,21	6.077,07
Protección civil y seguridad ciudadana	739,09	1,20	114,95	1,76	1.880,52	7,12	2.734,56
Seguridad, protección y promoción social	4.810,76	7,84	874,89	13,41	2.414,76	9,15	8.100,41
Producción de bienes públicos de carácter social	35.429,40	57,73	1.579,66	24,22	12.118,66	45,90	49.127,72
Producción de bienes públicos de carácter económico	5.268,13	8,58	1.178,58	18,07	2.407,72	9,12	8.854,43
Regulación económica de carácter general	1.249,26	2,04	283,91	4,35	890,67	3,37	2.423,84
Regulación económica de sectores productivos	7.318,74	11,93	240,31	3,68	354,02	1,34	7.913,07
Transferencias a otras administraciones públicas	377,17	0,61	753,61	11,55	375,59	1,42	1.506,37
Deuda pública	4.260,27	6,95	824,88	12,65	2.469,99	9,37	7.555,14
TOTAL	61.369,54	100	6.523,35	100	26.399,72	100	94.292,61

Fuente: Las haciendas terrritoriales en cifras (Ministerio de Hacienda). Elaboración propia.

CUADRO N.º 4

ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES LOCALES (*)
Datos a junio de 2001 (en millones de euros)

	Saldo deuda viva		*Porcentaje deuda / Gastos ejercicio 1999*
AYUNTAMIENTOS		15.098	57,19
Capitales de provincia	6.640		
No capitales de provincia	8.458		
DIPUTACIONES, CONSEJOS Y CABILDOS INSULARES		4.926	75,51
Diputaciones de régimen común	2.921		
Diputaciones forales del País Vasco	1.562		
Consejos y cabildos	443		
TOTAL		**20.024**	

(*) Se clasifican como corporaciones locales los ayuntamientos, las diputaciones de régimen común, las diputaciones forales, los consejos y cabildos insulares y las agrupaciones supramunicipales, y aquellos organismos y empresas dependientes de las corporaciones locales que se clasifican como administraciones públicas.
Fuente: Banco de España *Cuentas financieras*. Elaboración propia.

otro lado, se percibe más la vertiente del gasto, pero con general desconocimiento de las actuaciones de dichos entes en su territorio.

b) Elevada elasticidad-renta del gasto provincial con respecto a las competencias que en la actualidad asumen las diputaciones provinciales. El 63 por 100 del gasto público de las diputaciones, en sentido amplio, incluyendo los cabildos y consejos insulares y las diputaciones forales, se incardina presupuestariamente en los grupos de función 3, 4 y 5, es decir, seguridad y promoción social, bienes públicos de carácter social, y bienes públicos de carácter económico, que por naturaleza presentan una mayor demanda a medida que se incrementa el desarrollo económico.

c) El 68 por 100 de las diputaciones provinciales, a comienzos de 1999, rebasaban el límite de endeudamiento previsto en la Ley de Haciendas Locales. Aunque el endeudamiento a largo plazo es, por su cuantía, superior en los ayuntamientos que en las diputaciones provinciales y consejos insulares, en estos últimos alcanza niveles *relativos* más elevados (9).

Si observamos el cuadro n.º 4, donde se analiza la ratio de deuda con respecto al presupuesto de gastos, es ilustrativa la comparación de los niveles de endeudamiento entre ayuntamientos y diputaciones provinciales. Esta ratio comparativa del saldo de la deuda viva a junio de 2001, frente a los gastos consolidados de las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, refleja un valor del 75,51 por 100 para las primeras, frente al 57,19 por 100 de los segundos. Las cuentas financieras de la economía española también ponen de manifiesto la incidencia de la nueva regulación del endeudamiento a partir de 1999, y cómo han ido evolucionando dichas deudas desde el ejercicio 1995 hasta la fecha.

Durante el ejercicio 1999, las diputaciones provinciales disminuyen su carga financiera (capítulo III + capítulo IX) con respecto a 1998, pasando este concepto de ser el 14,23 por 100 del total de gastos al 12,55 por 100. Esa disminución fue del –0,10 por 100, frente al incremento de los ayuntamientos y ciudades autónomas que fue del 0,02 por 100. Esta mayor ratio de endeudamiento de las diputaciones provinciales respecto a los ayuntamientos ha condicionado los presupuestos de este ejercicio, aunque, paradójicamente, los gastos de inversión aumentan un 0,06 por 100 frente a la disminución de los ayuntamientos en –0,01 por 100.

Si tomamos la ratio del endeudamiento a corto por operaciones de tesorería, se observa, en cambio, un índice menor respecto a los ayuntamientos, consecuencia de la falta de corresponsabilidad fiscal y del protagonismo de las transferencias en la financiación de dichas administraciones.

d) Dependencia de los municipios rurales y semiurbanos de las inversiones de las diputaciones provinciales para la formación bruta de capital en su territorio, estando a la vez éstas condicionadas a la apelación al crédito a largo plazo. El componente de la formación bruta de capital, su análisis y evolución, ponen de manifiesto el esfuerzo inversor de las diputaciones, y su contribución al desarrollo económico de las zonas rurales. En general, el protagonismo inversor de las entidades locales dentro del conjunto de las administraciones públicas, como pone de manifiesto el saldo de formación bruta de capital en la Contabilidad Nacional para el ejercicio 1998, es altamente significativo; si al componente cuantitativo de las diputaciones provinciales le añadimos su naturaleza redistributiva, la contribución a la de necesidad

de equipamientos locales debe ser objeto de reflexión sobre el papel futuro a desempeñar por estas administraciones locales.

e) Irrelevancia de las tasas y precios públicos en la estructura de ingresos corrientes. Actualmente, esta financiación supone el 4,92 por 100 del total de ingresos, frente al 18,97 por 100 de los ayuntamientos y ciudades autónomas. Una de las explicaciones obedece a que el servicio sujeto a tasa o precio se realiza a los ayuntamientos, y no suele establecerse mediante tasas o precios, o estos quedan exentos.

f) Elemento dinamizador de las estructuras económicas rurales, a través de la función de redistribución de rentas por transferencias incondicionales o condicionales, fundamentalmente con la ejecución de los planes de cooperación municipal, y, como comentábamos, por el carácter inversor de dichas instituciones. La cooperación local para las diputaciones se mueve en el esquema de la financiación inducida, no considerando una cuantía global mínima (indeterminada) y con la característica de subvención. La financiación inducida supone que al no tener las diputaciones provinciales capacidad de generar ahorros, la cofinaciación de dichos planes se produce en la mayoría de los casos por la apelación al crédito a largo plazo.

VI. LA DEMANDA DE EFICACIA A LAS DIPUTACIONES

Desde 1978, las comunidades autónomas han ido afianzándose en su organización, funcionamiento y recursos financieros para el ejercicio de sus competencias, en sentido inverso a las diputaciones provinciales, exceptuando a las diputaciones forales y los cabildos y consejos insulares.

Las comunidades autónomas uniprovinciales crean un modelo asimétrico frente al resto del territorio, donde los ayuntamientos pequeños y entidades locales menores perciben un nivel de cooperación técnico-económica menor que el resto del territorio común. En documentos de trabajo técnico de la propia FEMP se establece: «El servicio de asistencia económico-financiera a municipios se viene prestando de forma muy heterogénea por las diferentes entidades que lo tienen establecido. Los efectos positivos que se obtienen allí donde el servicio se presta con mayor intensidad hacen muy recomendable una potenciación del mismo».

La heterogeneidad de los diversos territorios en relación con las provincias dificulta dar soluciones uniformes en todo el territorio; de ahí que nos centremos en las de régimen común, y en este sentido también es conveniente analizar el derecho comparado en cuanto a entidades de ámbito similar de actuación, como son la provincia italiana, el departamento francés, el condado inglés y norteamericano, y las agrupaciones de municipios en Alemania.

En este esquema también emerge la potenciación y el desarrollo de entidades supramunicipales, como la comarca y las mancomunidades, así como figuras asociativas para la prestación de servicios, como los consorcios. Entidades todas ellas no equiparables nunca a las provincias, pues aunque sean óptimas en muchos supuestos para la prestación de determinados servicios, su financiación y el elemento poblacional en determinados casos se separa del óptimo económico, aunque tienen una ventaja añadida inicial, como contempla Garrido Mayol: «están desprovistas de la carga política que para algunos tiene la provincia» (10).

La creciente demanda de eficacia a las diputaciones provinciales, por parte de la ciudadanía en general, viene motivada por:

a) La falta de percepción de entidad cercana y próxima para la revelación de preferencias de políticas públicas.

b) Prestaciones de servicios intermedios. El ciudadano percibe el bien final o servicio prestado por el municipio o la entidad supramunicipal, aunque la gestión o cofinanciación se realice por la diputación.

c) Consecuencia de la demanda de eficacia y eficiencia en la gestión pública es que el ciudadano trata de medir el *output* de las diputaciones provinciales, al convertirse en cliente de los servicios que recibe con un *standard* determinado de calidad de esos servicios, aunque la falta de competencias para la prestación de servicios finales imposibiliten tal medición.

VII. EL NUEVO DISEÑO DE LAS DIPUTACIONES Y MANCOMUNIDADES

El nuevo diseño de la Administración provincial debe tender a orientarse a la prestación de servicios, definiendo sus tipologías y formas de gestión. La justificación económica de las diputaciones por los efectos externos y economías de escala que pueden producir en determinados servicios es una explicación de la necesidad de descentralización de las comunidades autónomas hacia las diputaciones y redefinición de competencias propias de éstas.

Esta redefinición de competencias supondrá un nuevo marco financiero y tributario acorde con el papel a desempeñar por las diputaciones provinciales respecto de los municipios y la comunidad autónoma.

En los foros técnicos de la FEMP se plantea del papel de las diputa-

ciones respecto a la gestión de fondos europeos, la ordenación del territorio, fórmulas nuevas de financiación, canon de energía eléctrica y mejora de la red viaria; a esto le añadiríamos que la gestión eficaz de los servicios locales debe tener en cuentas materias como el transporte público, la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, el abastecimiento y saneamiento de aguas, mercados, urbanismo, políticas de infraestructura y desarrollo, y en general, no taxativamente, aquellas que queden circunscritas a las áreas espaciales mínimas y optimas, y en el esquema general de funciones para el cumplimiento de fines provinciales que veremos posteriormente. Todo ello tendría reflejo en el nuevo marco financiero que se determinase para las diputaciones provinciales.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De los distintos apartados que componen el artículo podemos extraer las siguientes conclusiones y recomendaciones:

1. La heterogeneidad y asimetría de las diputaciones provinciales, donde coexisten las de régimen foral, cabidos y consejos insulares y las comunidades autónomas uniprovinciales, frente a las de régimen común. Esta asimetría es manifiesta en el marco competencial a raíz del modelo postconstitucional. A esto se le añade la transformación existente del mundo rural y semiurbano, lo que nos obliga a un tratamiento diferencial de las problemáticas y competencias de todas las tipologías existentes. En este artículo hemos puesto el acento en las diputaciones de régimen común, sin olvidar el tratamiento asimétrico del papel futuro a desempeñar por el conjunto de éstas. En esta reformulación necesaria es conveniente incluir el papel a desempeñar por las entidades locales supramunicipales, su relación con las diputaciones provinciales y, en última instancia, el papel que en la actualidad están prestando los consorcios como entes asociativos.

2. El interés provincial no viene predeterminado constitucionalmente; de ahí que el legislador deba acomodar su existencia al proceso constitucional de desarrollo de las comunidades autónomas. No obstante, es necesario mantener el esquema, de acuerdo con la LBRL, «de que son 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 el cumplimiento de estos fines, es necesaria la realización y potenciación de las siguientes funciones de las diputaciones provinciales:

a) Asunción de competencias por delegación del Estado y las comunidades autónomas. El desarrollo de estas funciones por delegación aumentaría la eficacia en funciones que afecten al ámbito local, y en otros supuestos eliminaría la duplicidad de órganos periféricos de las comunidades autónomas, con servicios prestados por las diputaciones provinciales.

b) Otro grupo de funciones que prestan las diputaciones proceden de la delegación de las propias entidades locales, como es el caso de la gestión y recaudación de tributos. Este aspecto obedece a la búsqueda del óptimo económico en la prestación de servicios, con la aparición de economías de escala en su prestación y la imposibilidad de prestar tal servicio de los pequeños municipios. En este supuesto, se tiene que transformar la visión de los pequeños municipios hacia las diputaciones provinciales, de forma que perciban una Administración más ágil y eficiente para la delegación de posibles competencias respecto a las cuales, en la práctica, los municipios pueden tener problemas incluso para su provisión.

c) Servicios propios provinciales cuya característica general es que producen efectos externos, es decir, su utilidad no es solamente para el ámbito de actuación del municipio, sino que incluso beneficia a los municipios colindantes. En este aspecto, la reformulación de la Ley de Bases del Régimen Local, y por ende de la Ley de Haciendas Locales, debería definir claramente los servicios, o en qué supuesto pueden ser competencias propias de las diputaciones provinciales.

d) Redefinir la asistencia de las diputaciones a los municipios, que se dirige preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos que establece el artículo 36 de la Ley de Bases del Régimen Local.

e) Establecer las funciones que se enmarcan, en general, en el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

3. El auge de las mancomunidades de municipios, la necesidad asociativa de los municipios y la implicación de otras competencias sectoriales en el mundo local, y han dado lugar al desarrollo de otras figuras arropadas en el derecho privado, fundamentalmente las sociedades mercantiles locales, y en la esfera del derecho público: los consorcios y los convenios interadministrativos. Su idoneidad para la prestación de determinados servicios locales, pero su alta dependencia financiera de los entes matrices, va a dar lugar a que su desarrollo vaya unido a la propia reformulación del papel de las diputaciones provinciales; no obstante, las figuras asociativas de carácter territorial deben ser revaluadas en el conjunto de las entidades locales, y para ello es necesario previamente, como en países de nuestro entorno, racionalizar las estructuras locales.

4. El esquema de reformulación de las haciendas territoriales bajo el

prisma del federalismo fiscal debe considerar el problema de las decisiones en los distintos niveles que componen el sector público, el reparto de sus competencias, la coordinación de estos niveles, y aun incluso la coordinación de los diferentes sectores públicos nacionales o supranacionales. Una hipótesis de partida es que no es posible la integración y definición de un federalismo fiscal cooperativo si no existe un acuerdo político multijurisdiccional que racionalice y concrete los niveles de actividades mediante una solución equilibrada, a pesar de que cualquier solución pueda no ser estable en la medida en que pueda suponer renuncia de unos y otros a su statu quo. En este momento estamos en condiciones de aseverar que no es posible la asignación óptima si no existe una cooperación entre la distintas unidades de gobierno. En definitiva, creemos que la cooperación en un modelo de federalismo fiscal aumentaría las sinergias en materia de bienestar social y sería una respuesta a las demandas actuales de la ciudadanía.

5. El modelo hacendístico actual de las diputaciones provinciales tiene las siguientes características, que deberían ser analizadas en el proceso de reforma:

a) Regresión participativa en el conjunto de las haciendas territoriales, con una disminución del porcentaje de participación del gasto de las diputaciones provinciales contrastada con la elevada elasticidad-renta del gasto provincial.

b) El componente redistributivo de las transferencias de las diputaciones provinciales.

c) Ausencia de corresponsabilidad fiscal.

d) El mayor gasto por endeudamiento de las diputaciones provinciales respecto a las restantes entidades territoriales.

e) Preponderancia de la inversión de las diputaciones provinciales frente al resto de entidades territoriales.

6. En la situación actual existe una creciente demanda de eficacia a las diputaciones provinciales por parte de la ciudadanía en general.

7. Lo anterior nos obliga a plantear un nuevo diseño de las diputaciones provinciales que afectaría al asociacionismo local, con las siguientes líneas de actuación:

a) Justificación económica de las diputaciones provinciales, transformándose en una entidad local prestadora de servicios supramunicipales.

b) Potenciación del esquema de las cinco funciones anteriormente descritas, que coadyuven a la consecución de los objetivos y fines de la provincia.

c) Incardinación del resto de las entidades locales territoriales supramunicipales bajo el prisma del federalismo cooperativo.

d) Nuevo esquema de funciones y financiación multijurisdiccional, que considere la eficiencia y sinergias de la existencia de las diputaciones provinciales con respecto al resto de entidades locales y comunidades autónomas.

NOTAS

(1) Se observa en la prestación de servicios de las diputaciones provinciales que, con carácter general, todas ejecutan los planes cooperación local, por ser planes cofinanciados por otras administraciones públicas, y que existen determinados servicios coincidentes, pero en una gran mayoría de ellas están reforzando unos servicios más que en otras, lo que las configura como asimétricas desde el punto de vista de la prestación de servicios.

(2) Los municipios de menos de 5.000 habitantes son el 86 por 100 del total de municipios, que a 1 de enero de 2000 era de 8.102, pero además estos municipios menores sólo representan un 15 por 100 del total de la población (Sector Público Local, *Censo de entes* 2000. Referido a 1 de enero de 2000) (Véase informes en referencia bibliográfica).

(3) El concepto de economía de escala hace referencia a que el coste medio de producción a largo plazo es decreciente al aumentar la cantidad producida de un bien. El óptimo económico corresponderá a aquella provisión en la que el coste medio sea mínimo. Piénsese en el servicio de bomberos y su provisión por parte de pequeños municipios, frente a la prestación por parte de diputaciones provinciales.

(4) El cabildeo puede ser determinante para elevar el bienestar social, pero también motivo de ineficiencia. FUENTES QUINTANA (1990: 170), relata el siguiente ejemplo: «El grupo A desea mejorar las comunicaciones por carretera de un término municipal, y el grupo B, que es indiferente a ese proyecto de A, desea, sin embargo, prioritariamente, aumentar las escuelas en otro término municipal distinto. Si ambos grupos forman parte de la misma asamblea provincial, que debe decidir el gasto de los distintos municipios, existe una oportunidad para la negociación del voto (*log-rolling*). El grupo A podría ofrecer al B su acuerdo para votar por más escuelas a cambio de que B estuviera de acuerdo con la construcción de carreteras. Este supuesto de votación puede aumentar el bienestar». Existen otros ejemplos donde la decisión no cubra efectivamente las necesidades sociales, y en consecuencia la provisión del bien o servicio sea ineficiente.

(5) *Sector Público Local, Censo de entes* 2000. Referido a 1 de enero de 2000. (Véase *Informes* en referencia bibliográfica).

(6) Para ver el desarrollo del concepto de óptimo económico y su formulación a través de la «Teoría de los Clubes de Buchanan», véase ALBI *et al.* (2000: 170 a 174).

(7) Utilizaremos en los distintos cuadros los gastos consolidados, ya que, en el caso de las diputaciones, al agregarse en los ingresos los conceptos de las diputaciones forales, como tienen un marcado carácter redistributivo, el gasto consolidado es más explicativo de la dimensión real de las diputaciones provinciales, frente a la utilización de los ingresos consolidados que se imputan según origen de su obtención. No obstante, para el modelo financiero haremos referencia a los ingresos que se incluyen en el informe.

(8) Ciertamente, en la Contabilidad Nacional del ejercicio 1998, del conjunto de las administraciones públicas y su aportación total a la formación bruta de capital, el sector local (S.1313) aporta el 33,13 por 100; de ahí el componente inversor de este sector, y por ende la importancia de las diputaciones provinciales en esta esfera de la actividad económica y su incidencia en los municipios.

(9) Como pone de manifiesto el informe del Tribunal de Cuentas sobre las mayores ratios de endeudamiento de las diputaciones provinciales con respecto a los ayuntamientos, que a la vez contrastan con incrementos de operaciones corrientes en decremento de las operaciones de capital. En todo caso, el

endeudamiento de los consejos insulares es muy inferior al de las diputaciones provinciales. De las 19 diputaciones provinciales que analiza el informe, 16 de ellas presentan niveles de endeudamiento superior al 100 por 100 de los ingresos corrientes, dos de ellas con endeudamientos superiores al 190 por 100, y cuatro con más del 130 por 100.

(10) GARRIDO MAYOL, V.,«La provincia en el Estado autonómico», *en Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 80, 1991-1992: 118.

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, Emilio; GONZÁLEZ-PÁRAMO, José Manuel, ZUBIRI, Ignacio (2000), *Economía Pública I y II*, (2 Tomos), Editorial Ariel Economía, Madrid.

BARRERO RODRÍGUEZ, Mª Concepción, (1994), «*El juego de las Entidades supramunicipales en España. Algunas reflexiones en el décimo aniversario de la Ley de Régimen Local de 2 de abril de 1985*», Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), número 264, octubre-diciembre de 1994: 627-669. Edita Instituto Nacional de Administración Pública (MAP).

DÍAZ REVORIO, F. Javier, y BELDA PÉREZ PEDRERO, E. (2000), «*La provincia y la diputación. Antecedentes, configuración constitucional y algunos argumentos a favor y en contra de su permanencia*», Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA), número 284, septiembre-diciembre de 2000: 649-679. Edita Instituto Nacional de Administración Pública (MAP).

FUENTES QUINTANA, E. (1990), *Hacienda pública. Introducción y Presupuesto*. ISBN: 84-404-0626-6.

RIVERO YSERN, José Luis (1999), «*Manual de Derecho Local*», cuarta edición, Editorial Cívitas.

Informes

COMISION LAYFIELD, *La Reforma de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda (1982). Traducción del título original: *Local Government Finance*.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA, «Informe Anual del Sector Público Local Andaluz de 1998», *BOJA* n.º 74 de 30 de junio de 2001.

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (en la actualidad Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial), *Sector Público Local. Censo de entes 2000*, Ministerio de Hacienda, Madrid, abril de 2000.

Las haciendas territoriales en cifras (ejercicios 1998 y 1999). Edita Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial (Ministerio de Hacienda). Madrid, octubre de 2000.

Resolución de 8 de noviembre de 2000 (*BOE* 29 de junio de 2001),«Informe anual del ejercicio 1996 relativo a los sectores públicos autonómico y local», TRIBUNAL DE CUENTAS. En suplementos aparte se publica el informe.

Distribución territorial de los créditos del programa de cooperación económica local del Estado. Ministerio de Administraciones Públicas.

Cuentas del sector administraciones públicas. Distribución por subsectores. Ejercicio 1998. Intervención General de la Administración del Estado.

Cuentas financieras de la economía española. Banco de España (Servicio de Estudios). Deuda a junio de 2001, elaboradas según la metodología del Protocolo de Déficit Excesivo.

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)

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.

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 planteado, 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, Dª 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 desarollo 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 fijaba 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 encaminó 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. Autonomía 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, consecuentemente, 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.	– 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).	– 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».	– 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».	– 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 supramunicipales.

— 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 admimistrativos 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 Admistración 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 tutelas 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 superficie 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 territoriales*, 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).

COLABORACIONES

III.
LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA

PROBLEMAS ACTUALES DE LAS HACIENDAS LOCALES

Antonio BETETA BARREDA

Secretario General de Política Fiscal, Territorial y Comunitaria

Resumen

Aunque las haciendas locales no tienen los problemas de suficiencia de antaño, su situación puede mejorarse sustancialmente. En el período 1979-1988, el gobierno central se reservó el núcleo del poder fiscal —imposición personal sobre las ventas— y los gobiernos locales replicaron exportando déficit. En tal situación, el Estado articuló apresuradamente un conjunto de medidas para solucionar la crisis, alguna de las cuales incurrió en inconstitucionalidad. Atendiendo a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, se reestructuraron las fuentes financieras locales, simplificando y modernizando los tributos y dotando de mayor estabilidad al sistema de transferencias. El juicio favorable que la actual situación merece se basa en que desde hace varios años los ayuntamientos españoles están liquidando sin déficit sus presupuestos y los tributos locales no han agotado su potencial financiero. No obstante, en el futuro próximo se han de redefinir las competencias locales mediante el Pacto Local, en el que han de jugar un importante papel las comunidades autónomas.

Palabras clave: fuentes financieras locales, sistema de transferencias, competencias locales.

Abstract

Although local government finance departments do not have the problems of solvency of earlier times, their situation could be improved considerably. In the period 1979-1988 central government retained the lion's share of fiscal power —personal taxation on sales— and local government reacted by exporting its deficit. In this situation, the State hurriedly instituted a set of measures to remedy the crisis, some of which were contrary to the Constitution. In accordance with the precedents set by the Constitutional Court, local sources of financing were reorganized, simplifying and modernizing taxes and endowing the transfer system with greater stability. The favourable opinion that the present situation warrants is based on the fact that Spanish local councils have not been suffering from budgetary deficits in the last few years and local taxes have not exhausted their whole financial potential. Nonetheless, lower powers have to be re-defined in the near future by means of the Local Pact, in which the autonomous communities have to play a major role.

Key words: local financial sources, transfer system, local powers.

JEL classification: H71, H72.

I. INTRODUCCIÓN

EN primer lugar, pueden hacerse unas reflexiones sobre la situación de los municipios desde el enfoque de la financiación, haciéndolo además en un momento en que se comienza a debatir en profundidad sobre la reforma del modelo. Para ello debe repasarse, de forma breve, la historia de la Hacienda local en nuestro país desde los primeros años de la democracia hasta la actual situación, para que, de esta forma, se puedan vislumbrar cuáles son los problemas y posibles soluciones de las haciendas locales. Todo ello con el objetivo de facilitar información directa respecto a una cuestión clave, como lo es el modelo de financiación territorial en lo que afecta a las haciendas locales.

Nadie pone en duda, hoy en día, que durante los últimos veinte años la vida local se ha revitalizado enormemente; por ello, tampoco se debe dudar que su papel en la prestación de servicios es cada vez más importante tanto en la atención de nuevas necesidades como en la mejora de nuestros espacios de convivencia. Así pues, la garantía del principio de suficiencia recogida en la Constitución para las haciendas locales debe ser un objetivo primordial junto con el de autonomía.

La evolución histórica de la Hacienda local española es la crónica de una institución afectada por una insuficiencia financiera endémica, jalonada por múltiples intentos reformistas, todos los cuales desembocaron en otros tantos fracasos.

Sin embargo, cabe resaltar que dichas situaciones corresponden al pasado. Como se verá, hoy en día, las haciendas locales no tienen los problemas de suficiencia propios de antaño. A ello ha colaborado en gran medida la reforma que se llevó a cabo en la pasada legislatura.

No obstante, no cabe decirse que esta situación no pueda mejorar; baste, por ejemplo, citar algunas palabras del presidente del Gobierno en su discurso de investidura: «resulta imprescindible fortalecer el papel de los municipios, ya que con ello se potenciará la autonomía local, de aquí que sea imprescindible dotar a los municipios de mayores capacidades de gestión».

Pero, volviendo al pasado, al repasar lo que ha sido la financiación local en los dos últimos decenios, es necesario empezar constatando que las corporaciones locales han sido y son las administraciones subcentrales que más intensamente han encarado los problemas financieros derivados de la provisión de bienes y servicios públicos que los ciudadanos exigen.

Los municipios han tenido que transformarse profundamente en nuestro país en los últimos años para atender estas exigencias, lo que ha propiciado, a su vez, cambios sustanciales en su modelo de financiación. De una Hacienda intervenida, dependiente, débil y arcaica, se ha pasado a otra que, como proclaman los artículos 140 y 142 de la Constitución Española de 1978, se rige por los principios de suficiencia y autonomía, en un tránsito todavía inacabado porque siempre se ve impulsado por la aparición de nuevas necesidades y nuevos retos a los que es preciso atender.

Así, si primero había que acabar con la hipoteca del déficit y después

hubo que dar contenido a la autonomía, dotando a las corporaciones locales de recursos, ahora es el momento de garantizar la estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo de Amsterdam de junio de 1997, puesto que no debe olvidarse que los municipios, como toda la sociedad española en su conjunto, se encuentran ya plenamente involucrados en un contexto europeo e internacional que condicionará las futuras finanzas públicas, y en consecuencia las locales, sea cual sea el modelo de financiación elegido.

Viene esta reflexión a propósito de una tesis, hoy muy extendida y que no comparto, según la cual la distribución ideal del gasto público debe pasar por el señalamiento apriorístico de cuotas a cada nivel de la Hacienda pública. Hasta cierto punto, esa posición la veo más como táctica que como estratégica, y que quizá sirve para intentar poner en primer plano lo que algunos entienden como insuficiencia (siempre relativa) de recursos, argumento que impide otros análisis de la situación destinados a clarificar de una vez por todas —si es que eso puede pretenderse— los cometidos de cada uno de los niveles de gobierno en que se divide el Estado en nuestro país.

Pero, sin adelantar conclusiones, se puede hacer ya ese breve recorrido por la historia reciente de las haciendas locales antes anunciado.

II. PASADO DE LA HACIENDA LOCAL

En el período que va desde 1979 hasta 1988 podemos apreciar cómo el gobierno central se reservó el núcleo esencial del poder fiscal —la imposición personal y la imposición indirecta sobre las ventas— y cómo, en ineludible reacción, los gobiernos locales replicaron exportando déficit, ante la necesidad de atender los deseos de crecimiento, de progreso y de mejora mayoritariamente sentidos por los ciudadanos españoles. Más servicios llevaron a mayores gastos, desequilibrando gravemente las haciendas municipales. Frente a esto, el Estado adoptó una batería de medidas de distinto alcance, recogidas en numerosas normas de diverso rango, las cuales, de forma muy resumida, pueden englobarse en cuatro vías de actuación:

- En primer lugar, se dictaron normas destinadas a respaldar los déficit ya existentes, facilitándose, por ejemplo, el acceso a financiación privilegiada a cargo de la banca pública, para permitir posteriormente el acceso al crédito exterior. En esta misma línea, se llega a asumir por el Estado el 50 por 100 de la carga financiera de los préstamos otorgados en 1976, 1977 y 1978.

- Una segunda vía de actuación se dirigió a reforzar las figuras tributarias ya existentes. Así, se duplicaron las bases de la Contribución Urbana, se ordenó la revisión a partir de 1980 de todos los valores catastrales, y se produjo la subida del Impuesto Municipal de Circulación y del Impuesto sobre Publicidad, al tiempo que se revitalizaban las contribuciones especiales, señalando las obras y servicios municipales por los que serían exigibles.

- Un tercer bloque de medidas se dirigió a permitir o incrementar la participación de los ayuntamientos en tributos gestionados por el Estado, como fue la participación de dos pesetas por litro en el impuesto sobre la gasolina, o la atribución a los ayuntamientos del 1 por 100 de la recaudación líquida del IRPF, participación que posteriormente pasó al 3 por 100.

- Por último, la cuarta vía de actuación recogió diversas medidas relacionadas con las transferencias incondicionadas, integradas entonces en el Fondo Nacional de Cooperación Local, sustituyéndose todas las participaciones y compensaciones por una única participación en los impuestos del Estado no susceptibles de cesión a las comunidades autónomas, e introduciéndose un nuevo criterio de reparto, cual fue el del esfuerzo fiscal, que pretendía favorecer a los municipios que mayor esfuerzo en términos de recaudación exigieran a sus vecinos.

A pesar de todas estas iniciativas, el problema subsistía, evidenciando la escasa utilidad que, en la práctica, habían tenido las medidas adoptadas. La situación de la financiación local aparece entonces como un problema que requería una solución inmediata, solución que se intenta en 1983, año en el que se aprueba una norma cuyo título es claramente expresivo de la situación: Ley de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales. Mediante esta norma, se autorizó a los ayuntamientos para que pudieran establecer un recargo sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y se les permitió fijar libremente los tipos de gravamen de las contribuciones territoriales. Ambas iniciativas tuvieron un resultado común: fueron anuladas por el Tribunal Constitucional, por no haberse respetado el principio de reserva de Ley, a través de sendas sentencias.

En respuesta a otras actuaciones, el mismo alto tribunal dicta otras sentencias que perfilan el alcance de los principios de autonomía y suficiencia financiera de las corporaciones locales. «Autonomía no es soberanía», sentenció el Tribunal Constitucional, lo que supuso que no fuese posible resolver la insuficiencia del sistema de recursos locales con meras fórmulas habilitadoras, precisamente porque incumbe al Estado tanto la ordenación de

los tributos locales como proveer la suficiencia en el marco de la política económica general. El Tribunal Constitucional fijó así el límite de actuación, cuando señaló que la «inicial libertad de configuración» de los tributos le corresponde al legislador estatal por imponerlo así el art. 133 de la Norma Fundamental, lo que no es óbice para que, en el marco del principio de reserva de Ley, dispongan las corporaciones locales de un amplio margen de decisión del que pueda derivarse una diversidad fiscal que encuentra su justificación última en la necesidad de adecuar la imposición a los gastos en que particularmente incurre cada municipio.

En definitiva, y como resumen de este período, la situación financiera de los municipios propició una intensa, y a la postre apresurada, acción del Estado para solucionar la crisis, hasta el punto de caer en la inconstitucionalidad. La lectura positiva de ello fue que, con las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, se definió con mayor precisión el terreno de juego sobre el que debía desarrollarse el modelo de financiación que necesitaban las corporaciones locales.

III. SITUACIÓN ACTUAL

La actual Ley Reguladora de las Haciendas Locales otorga la categoría de norma a las interpretaciones de los principios que el Tribunal Constitucional había ido fijando. Nos encontramos así con una Ley que, según proclama su exposición de motivos, tiene por objeto la efectiva realización de los principios de autonomía y suficiencia, lo que exigió acometer una sustancial reestructuración de las fuentes financieras locales, simplificando y modernizando los tributos y dotando de una mayor estabilidad al sistema de transferencias.

Pues bien, en el modelo actual, vigente hasta el año 2003, tenemos unos objetivos fijados que se podrían sintetizar en los siguientes:

1) Crecimiento homogéneo de la financiación.

2) Redistribución más justa de los recursos.

3) Corresponsabilidad financiera.

4) Mayor solidaridad con los ayuntamientos que tienen menos recursos para atender a sus necesidades.

Para ello, se llevó a cabo, recientemente, una reforma parcial del sistema de financiación local. Efectivamente, en el año 1999 se han introducido una serie de medidas en el sistema al objeto de lograr un avance en los objetivos de suficiencia, autonomía y solidaridad. Esta reforma es relativamente reciente, y por tanto debemos esperar a tener datos suficientes para poder evaluarla, y así orientar el futuro de las haciendas locales con una mayor seriedad.

Por ello, es necesario hacer un balance reflexivo del sistema y poder evaluar la situación actual, compararla con los objetivos que se pretende conseguir y, finalmente, una vez vistas las cuestiones que se han de resolver, poder avanzar en la reforma de la financiación local. Reforma que, en todo caso, será el resultado de una negociación con las instituciones afectadas, de manera que se alcance un acuerdo que permita un marco estable para el conjunto de la financiación.

En la actualidad, disponemos de los primeros resultados, los correspondientes a la liquidación definitiva del ejercicio 1999, por lo que, para tener una visión realista del actual sistema, cabría analizar dichos resultados, a nivel de estratos de población, contrastándolos con los derivados de la liquidación de 1998. Del análisis se deduce el carácter redistributivo, la mayor solidaridad y el crecimiento homogéneo de los recursos del actual sistema en el período analizado.

Efectivamente, en dicho período los municipios de poblaciones no superiores a 5.000 habitantes han aumentado su importancia relativa dentro de la financiación global, en detrimento de los municipios con poblaciones superiores a 100.000 habitantes. En el año 1998, la participación de los municipios con población no superior a 5.000 habitantes suponía el 14,6 por 100 del total, mientras que la de los de más de 100.000 habitantes representaba el 40 por 100 del total. En 1999, esas proporciones pasaron a ser del 15 y del 39,5 por 100, respectivamente, aun cuando aquéllos tuvieron una pérdida de población del 1 por 100, y los municipios con más de 100.000 habitantes vieron incrementada su población en este mismo porcentaje (1 por 100).

Por lo que respecta a la participación del conjunto de municipios de régimen común, ésta se ha incrementado, entre 1998 y 1999, en un 8,5 por 100, mientras que su población total lo ha hecho en un 0,4 por 100. Para dicho conjunto, la participación media por habitante ha crecido, entre los citados años, en un 8 por 100.

Los municipios con población no superior a 10.000 habitantes son los que muestran un mayor crecimiento en sus participaciones medias, destacando el grupo de entidades de hasta 1.000 habitantes, con un crecimiento medio superior casi en cinco puntos al citado del 8 por 100. En el resto de estratos, las participaciones han evolucionado en un entorno próximo a este crecimiento medio, salvo el grupo de municipios con población de entre 100.001 y 500.000 habitantes, cuya participación media ha crecido un 6,4 por 100.

La conclusión que podemos extraer es el carácter redistributivo del modelo dado, el mayor incremento que ha experimentado la participación media en los estratos inferiores de población en relación con los estratos superiores y en relación con el crecimiento de la participación media total.

Por último, como síntesis de los indicadores utilizados, se pueden analizar las diferencias existentes en las participaciones medias por habitante de los municipios de régimen común, a nivel de estrato, en los años 1998 y 1999, al objeto de extraer dos conclusiones fundamentales.

1ª) Se han reducido en 1999, respecto de 1998, las diferencias existentes entre las participaciones medias por habitante de cada uno de los estratos de población.

2ª) En la práctica, las variables y la definición de los mínimos garantizados que configuran el actual modelo de financiación suavizan notablemente las diferencias de los coeficientes de ponderación fijados para distribuir la participación con arreglo a la población de derecho, variable que tiene un peso relativo inicial del 75 por 100. Recordemos que estos coeficientes oscilan entre 1 (para municipios con población de hasta 5.000 habitantes) y 2,8 (para municipios con población superior a 500.000 habitantes).

Como consecuencia de todo lo anterior, se está en condiciones de afirmar que el actual modelo de financiación contiene mecanismos correctores que permiten considerarlo más redistributivo, solidario y homogéneo que el modelo anterior.

Con respecto a los tributos propios, la Ley aborda su regulación desde una doble perspectiva: por un lado, asegura la suficiencia del sistema mediante la declaración de indisponibilidad de las tres principales figuras (impuestos sobre Bienes Inmuebles, Actividades Económicas y Vehículos de Tracción Mecánica), todas las cuales tienen que existir en cada Ayuntamiento, y su gestión es compartida, en mayor o menor medida, con el Estado. Por otro lado, refuerza la autonomía mediante la autorización para el establecimiento de dos impuestos más (el que recae sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana y el de Construcciones, Instalaciones y Obras), así como de las tasas, precios y contribuciones especiales y de los principales elementos de cuantificación de los tributos obligatorios.

¿Ha dado los frutos deseados esta profunda transformación del sistema o, por el contrario, ha provocado problemas financieros en las haciendas locales? Citemos, siquiera brevemente, algunos nuevos datos antes de obtener conclusiones.

Desde el punto de vista de la suficiencia financiera, los datos que manejamos nos indican que en todos los años de vigencia de la LRHL los ayuntamientos han obtenido un ahorro bruto positivo cifrado entre el 11,3 por 100 y el 19,5 por 100 de sus ingresos corrientes, ahorro que ha permitido hacer frente a la totalidad de la inversión neta municipal ininterrumpidamente desde 1994 y que, además, ha generado un creciente superávit no financiero. Y ello a pesar de que las corporaciones locales no han agotado la capacidad recaudatoria de las distintas figuras tributarias que la Ley pone en sus manos. Veamos qué ocurre en cada caso.

a) En cuanto al Impuesto sobre Actividades Económicas, siendo la media del coeficiente máximo 1,853, la media del efectivamente establecido se sitúa en 1,391, equivalente al 75,2 por 100 del máximo.

b) Con respecto al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, la cuota media máxima posible en las capitales, para vehículos de 8 a 12 CV, es de 11.100 ptas., mientras que la media establecida se cifra en 7.629, un 68,6 por 100 de la máxima.

c) El Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras puede ser exigido, como máximo, y de media, al tipo del 3,831 por 100, siendo el tipo efectivamente vigente en las capitales el 3,309, es decir, un 86,4 por 100 del máximo. En el caso de este tributo, en el que el grado de utilización de la capacidad normativa es de los más elevados, son veinte las capitales que han apurado totalmente el límite que les permite la Ley.

d) El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza urbana se encuentra al 90,3 por 100 de utilización de su capacidad (tipo medio efectivo del 26,717 por 100, frente a un tipo máximo del 29,596 por 100). De las cincuenta y dos capitales, veintisiete tienen establecido el tipo máximo.

e) Por último, por lo que respecta al Impuesto sobre Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana, y con datos en este caso exhaustivos, la Dirección General del Catastro ha estimado que la cuota íntegra —que en 1999 se cifra en 614.494 millones de pesetas— podría aumentar, de aplicarse los tipos máximos, hasta 1.071.521 millones, lo que equivale a un 74,4 por 100 más de lo que ahora se obtiene por este tributo y permitiría aumentar en un 10,4 por 100 la cifra de los ingresos municipales liquidados por todos los conceptos.

Otro punto de vista que puede ser adoptado en el balance de la aplicación de la LRHL es el de la eficacia con la que los ayuntamientos han gestionado su sistema impositivo en términos de recaudación obtenida en comparación con los derechos liquidados en cada ejercicio.

Es decir, cuál es el nivel real alcanzado en los procesos recaudatorios, indicador que es definitivo para juzgar la eficacia alcanzada por un tributo. A este respecto, las cifras disponibles indican que a lo largo de los años 1990 a 1998 los municipios han ido mejorando paulatinamente sus resultados, pasando del 73 por 100 en 1990 al 81 por 100 en 1998, si bien es preciso destacar que es en los últimos ejercicios cuando se aprecia un más acelerado incremento de la eficacia, que llega en 1998 a casi el 86 por 100 en el capítulo de impuestos indirectos y a casi el 83 por 100 en el de los directos.

IV. VALORACIÓN DE LA HACIENDA LOCAL ACTUAL

A la vista de lo expuesto, ¿podemos valorar positivamente, en su conjunto, el funcionamiento de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales?

Mi impresión personal es sin duda favorable, como idea general, y se basa en un dato irrefutable que ya se ha mencionado: desde hace varios años los ayuntamientos españoles están liquidando sin déficit sus presupuestos, y los tributos locales no han agotado su potencial financiero. Se ha superado, por tanto, el desorden y la falta de orientación del período anterior a la Ley y se han alcanzado sus principales objetivos.

Pero si mi conclusión es favorable respecto de una valoración global de la Ley, no quiere ello decir que el sistema no pueda mejorar, como ya anticipé al inicio de mi exposición, y para ello el método a seguir es el del diálogo entre la Administración del Estado y las corporaciones locales (ayuntamientos, diputaciones, cabildos, etc...), todos ellos representados en la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

V. PERSPECTIVAS DE FUTURO

1. Segunda descentralización

El sistema financiero de las haciendas locales debe seguir avanzando, y debe hacerlo porque es imprescindible para afrontar las reformas en materia competencial y de ordenación de los servicios y funciones de las entidades locales.

Esto es, la Hacienda local del siglo XXI tiene un papel fundamental, pues debe permitir resolver con mayor eficacia las demandas de los ciudadanos, al ser la Administración más cercana del individuo y, por tanto, la que mejor puede entender sus necesidades. Hay que redefinir las competencias locales, y el instrumento es el Pacto Local, que, en su vertiente autonómica, son los pactos locales autonómicos.

En consecuencia, como es lógico, en esta materia también tienen un papel muy importante las comunidades autónomas, ya que, aunque el Pacto se impulse desde el gobierno central, fruto del acuerdo al que finalmente se llegue, no se debe de olvidar que debe formalizarse en el contexto de las autonomías, ya que las comunidades autónomas son las que tienen la capacidad jurídica para efectuar las nuevas cesiones de competencias y su financiación. De esta forma, se consolidará el proceso de descentralización con la potenciación de la autonomía local, asignando los recursos adecuados a tal fin, fruto de los acuerdos que regionalmente se firmen, dentro de los pactos nacionales.

Es por ello por lo que se debe llegar a pactos locales autonómicos con todos los partidos políticos, para establecer un catálogo de funciones basado en los principios de subsidiariedad y cercanía con el ciudadano receptor de los servicios públicos. Pues bien, estos pactos ya se están impulsando desde el MAP, y lograrán redefinir el nuevo marco de competencias y, por tanto, necesidad de financiación o suficiencia local.

En todo este contexto se enmarca la negociación del nuevo sistema de financiación local, que, en todo caso, deberá ser suficiente, estable, moderno, solidario y corresponsable.

Por supuesto en esta labor debe ser parte principal la FEMP, como entidad más representativa a escala nacional de las entidades locales, y también se deberá tener en cuenta a la Comisión de Entes Locales en el Senado, como foro específico de debate, tanto del pacto local como de su financiación.

2. Nuevo sistema de financiación local

En este sentido, puesto que las negociaciones de la Administración del Estado con la FEMP ya han comenzado, el futuro sistema de financiación de las haciendas locales está cada vez más cercano. Cabe recordar los objetivos principales que están marcados para el próximo año, siguiendo para ello las palabras que utilizó el presidente del Gobierno en su discurso para el debate del Estado de la Nación: «La supresión del Impuesto sobre Actividades Económicas para los pequeños negocios será un elemento primordial de esta reforma. También debemos ser conscientes de los perjuicios que causa la utilización del suelo como recurso de las haciendas locales. Hemos de buscar un sistema de financiación municipal que garantice la suficiencia sin menoscabar el alto grado de autonomía y corresponsabilidad fiscal que las entidades locales han alcanzado».

Eso sí, como ocurrió en el momento de su redacción original, las reformas que se anuncian deben di-

rigirse al beneficio de los ciudadanos, entendido éste como el bien común, sin duda un concepto cambiante y compartido en el tiempo y en el espacio que nadie se atrevería a precisar a priori hasta sus últimas consecuencias, pero del que todos tenemos al menos una idea intuitiva basada en valores morales y políticos que, en cada caso, legitiman la diversidad de opción y encaminan tanto el ejercicio del poder como las herramientas de las que debe servirse para convertir cualquier proyecto político en la realidad deseada.

En cualquier caso, hay varias evidencias que nos deben servir para reflexionar sobre los límites de esta reforma. La primera, que no debe olvidarse, es que la Constitución, cuando se refiere a las corporaciones locales, se limita a garantizar la suficiencia de recursos para el desempeño de las funciones que la Ley ordinaria les atribuya, de forma que queda en manos del legislador ir acomodando la norma a la realidad, a no ser que, a la inversa, esa realidad nos obligue a cambiar la norma, competencia en la que entra la concreción no sólo de los recursos financieros locales, sino también de las competencias ejecutivas y normativas de los municipios.

La segunda evidencia es precisamente esa misma realidad, de la que hay que destacar dos de sus características más incontrovertibles: por un lado, la simple constatación de la vigencia del postulado del usuario gratuito y su correlato de la expansibilidad de la demanda de bienes y servicios públicos y, por otro, la resistencia intrínseca que las reglas del mercado político imponen a la contención del gasto, lo que, como es sabido, ha llevado a cierta parte de la doctrina hacendística a propugnar la constitucionalización de límites a la imposición. Ambos principios son, desde luego, relativos, y su plasmación práctica depende de las condiciones de tiempo y lugar, pero, en su relatividad, son universales. En otras palabras, por la expansibilidad de la demanda y por la resistencia a la contención del gasto, siempre será insatisfactorio el nivel del ingreso público, con lo que, visto así, no debería ser ese el problema, si es que se quieren mantener presentes las limitaciones del contexto tanto interno como internacional en el que, cada vez más nítidamente, nos desenvolvemos.

Efectivamente, nos referimos a un tema que hoy en día ha cobrado un interés especial: el equilibrio presupuestario.

En el Programa de Estabilidad, nuestro país se ha comprometido a conseguir el equilibrio presupuestario en el año 2002 y el superávit en los siguientes.

En el Consejo Europeo de Lisboa, España se comprometió a alcanzar el sostenimiento de las cuentas públicas en el curso de los próximos diez años. España ha impulsado ese compromiso y lo cumplirá. Para ello, se han aprobado recientemente dos leyes —orgánica y ordinaria— de Estabilidad Presupuestaria, previo informe favorable del Consejo de Estado. Dentro del ámbito subjetivo de dichas Leyes están todas las administraciones públicas, ya que todas deben comprometerse con un nuevo marco que evite la reaparición de los desequilibrios.

Evidentemente, son todas las administraciones públicas las que quedan comprometidas a la consecución del objetivo de estabilidad, y por tanto también la Hacienda local.

Sin embargo, es importante destacar que, según el texto de las citadas leyes, la obligación de las corporaciones locales, a diferencia del Estado, se limita al cumplimiento del objetivo, pero no a la forma en que éste se alcanza. Es decir, respetando la autonomía financiera de las entidades locales, en ningún caso se les establecerá un límite de gasto, sino que cada entidad fijará su propia forma de alcanzar el equilibrio presupuestario, bien reduciendo el gasto o bien incrementando los ingresos.

Hoy, tanto las comunidades autónomas, a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, como las corporaciones locales, a través de la Comisión Nacional de Administración Local, han fijado los objetivos globales del sector en materia de estabilidad presupuestaria, situándose en los tres próximos ejercicios en equilibrio presupuestario, esto es, déficit cero.

Pues bien, en los últimos años las transferencias del Estado han aumentado rápidamente y, en particular, hacia las comunidades autónomas. Cuando concluya este proceso, las administraciones territoriales gestionarán tantos recursos como la Administración General del Estado, si excluimos la carga de una deuda contraída para financiar a todos.

Transferido ya el INSALUD a todas las comunidades autónomas, sólo restan las materias de justicia y políticas activas de empleo, que incrementarán más aún el porcentaje de las comunidades autónomas en detrimento de la Administración del Estado. A su vez, los pactos locales autonómicos, que han de firmarse esta legislatura, volverán a definir el mapa del gasto público, incrementando el porcentaje de las corporaciones locales y reduciendo el de las comunidades autónomas. Basta aquí poner como ejemplo que durante 1999, las comunidades autónomas han gestionado el 65 por 100 del gasto total de las haciendas territoriales, correspondiendo a las corporaciones locales el 35 por 100 restante.

Hasta hoy, los entes territoriales tenían garantizada la evolución de buena parte de sus ingresos al ritmo del crecimiento del producto inte-

rior bruto nominal, mediante transferencias del Estado. Esta fórmula determinó que el gasto de las administraciones territoriales estuviera creciendo a mayor ritmo que el conjunto de los gastos del Estado.

Por ello, el nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas elimina las garantías del anterior modelo, ya que la nueva cesta de tributos cedidos a las mismas tiene una composición semejante a la del Estado, y les permitirá beneficiarse directamente de la evolución económica y de la población de la respectiva comunidad, proporcionándoles los recursos necesarios para prestar adecuadamente los servicios que les demanden sus ciudadanos, en la cantidad y calidad precisa, sin originar necesariamente un incremento de gasto público.

Entre 1987 y 1998 el porcentaje que gestiona la Administración del Estado, del conjunto del sector público, se ha reducido en casi diez puntos, del 74,2 por 100 en 1987 al 65,6 por 100 en 1998, mientras que el autonómico ha tenido una tendencia inversa, incrementándose en 8 puntos, desde el 14,3 por 100 de 1987 al 22,2 por 100 en 1998, y las corporaciones locales han incrementado muy ligeramente su participación.

En el año 2000 la Administración central gestionaba el 60,7 por 100 del gasto del sector público consolidado, mientras que administraba el 80,7 por 100 del total de recursos consolidados. En cambio, las comunidades autónomas gestionaban el 26,6 por 100 del gasto, y su autonomía financiera se limitaba al 9,1 por 100 de los recursos.

La introducción del Nuevo Sistema de Financiación Autonómica a partir del año 2002 es un decisivo avance en esa misma dirección. Ahora que todas las comunidades autónomas tienen transferidas las competencias en sanidad, sus recursos autónomos se estiman en el 68 por 100 de sus ingresos.

Desde 1978 hemos ido construyendo un modelo de distribución de responsabilidades políticas y de descentralización del gasto. Cuando nos acercamos a su configuración definitiva, debemos revisar su esquema de financiación con vocación de permanencia. Ello resulta imprescindible si queremos mantener el equilibrio presupuestario y reducir el tamaño del sector público. La importancia de esta reforma nos demanda, desde luego, la voluntad de lograr un amplio acuerdo.

VI. CONCLUSIONES

Una vez garantizado el principio de solidaridad que la Constitución consagra, todo gobernante y todo ciudadano debe saber que la responsabilidad de financiar los gastos adicionales de cada Administración debe depender de sus propios recursos, y debe recaer sobre sus propias bases fiscales.

Se puede concluir con la siguiente reflexión: la respuesta a esta cuestión está fuera del modelo de financiación. Está, en suma, en los principios políticos que dan sustancia a la sociedad organizada y que, en fin de cuentas, polarizan, en su variada formulación práctica, las diversas opciones que se presentan ante los electores. Desde el Gobierno, la senda ya está trazada, a partir del convencimiento de que es necesario modificar la forma de entender la financiación local. Es una senda que nos ha de llevar a un claro destino: la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos asignados a cada nivel de gobierno, de forma que contribuyan también a la promoción del empleo y el crecimiento económico, convergiendo así con otras políticas públicas que van en la misma dirección. Para ello no hay otra vía de actuación que modernizar el actual sistema, suprimiendo o modificando todas las figuras tributarias que no han demostrado su valía, y potenciando otras cuya utilidad parece incontrovertible. Por ello, se van a modificar y actualizar todas las figuras tributarias locales, para dotar, en suma, al nuevo modelo de financiación local de una mayor racionalidad, más acorde con la situación internacional y de nuestro propio país, respetando el desarrollo económico y el empleo.

En consecuencia, las corporaciones locales han de asumir pleno protagonismo. Los ayuntamientos y diputaciones están llamados a participar en el cambio que se propugna, contribuyendo al proceso de racionalización del gasto y contención del endeudamiento, como único camino hacia ese desarrollo económico que todos deseamos. Sólo así serán capaces de demostrar que la autonomía y la suficiencia financiera son perfectamente compatibles con el crecimiento económico, la calidad de vida de sus vecinos y la prestación eficaz de los servicios públicos.

LA FINANCIACIÓN IMPOSITIVA MUNICIPAL. PROPUESTAS PARA SU REFORMA

Francisco POVEDA BLANCO
Ángel SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Universidad de Alicante

Resumen

El objetivo fundamental de este trabajo es el desarrollo de diversas propuestas para la reforma del sistema de financiación impositiva municipal en España. Para ello, el artículo se estructura en tres grandes bloques: 1. Análisis del sistema de financiación impositiva municipal vigente en la actualidad. 2. Diseño cualitativo de las propuestas de reforma. 3. Análisis cuantitativo de la mismas.

Las reformas que se sugieren pueden agruparse, a su vez, en dos conjuntos claramente diferenciados. Por un lado, se presentan nuevas vías de financiación impositiva, centradas en la cesión a los municipios españoles de la imposición sobre la propiedad inmueble y sobre los automóviles. Por otro, se enumeran las modificaciones que en nuestra opinión deberían aplicarse a los impuestos actuales.

Palabras clave: federalismo fiscal, Hacienda local, financiación impositiva municipal.

Abstract

The principal scope of this work is to develop different proposals for the reform of the municipal taxation financing system in Spain. In order to achieve this, the article structures in three major sections: 1. Analysis of the municipal taxation financing system in force nowadays. 2. Qualitative design of the reform proposals. 3. Quantitative analysis of these proposals.

The suggested reforms can also be put together in two clear different groups. On the one hand, new ways of impositive financing are presented, centered on the transfer to the spanish municipalities of the real state and automobile taxation. On the other hand, we summarize the modifications that in our opinion should be introduced to the existing taxes.

Key words: fiscal federalism, municipal taxation financing, local taxation.

JEL classification: H71.

I. INTRODUCCIÓN

EL objetivo primordial de este trabajo es el desarrollo de diversas propuestas para la reforma del sistema de financiación municipal en nuestro país, restringido, como suele ser habitual, al territorio de las comunidades autónomas de régimen común. Para ello, el trabajo se estructura en tres grandes bloques:

1º) Análisis del sistema de financiación impositiva municipal vigente en la actualidad.

2º) Diseño cualitativo de las propuestas de reforma.

3º) Análisis cuantitativo de las mismas.

Las reformas que sugerimos pueden agruparse, a su vez, en dos conjuntos claramente diferenciados. Por un lado, presentamos nuevas posibles vías de financiación impositiva; por otro, enumeramos un conjunto de modificaciones que, en nuestra opinión, deberían aplicarse a los impuestos actuales.

Por último, cabría destacar que, dadas las fuertes controversias que se han desatado en torno al Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y la incertidumbre existente sobre su futuro, el análisis cuantitativo de las propuestas de reforma se desarrolla en dos posibles escenarios: suponiendo la continuidad de este tributo con su diseño actual, en uno, y bajo la hipótesis de su eliminación, en el otro.

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA FINANCIACIÓN IMPOSITIVA MUNICIPAL

1. El nivel de autonomía fiscal

El cuadro n.º 1 recoge la composición de los ingresos totales de los municipios españoles en 1999, a partir de la liquidación de sus presupuestos según el avance de la Administración General del Estado. El peso relativo de los ingresos propios es del 57 por 100 sobre los ingresos no financieros y del 53 por 100 sobre los ingresos totales. Este porcentaje es inferior en 10 puntos al promedio de los países de corte federal (63 por 100), según los datos obtenidos para éstos por Castells (2001). Por otro lado, si lo comparamos con las comunidades autónomas (CCAA) españolas, el grado de autonomía fiscal local es mucho más elevado. En 1998, el peso relativo de los ingresos propios sobre los ingresos no financieros fue del 28 por 100 para las CCAA del artículo 151 de la Constitución Española (CE), elevándose hasta el 37 por 100 si tomamos únicamente las CCAA de este precepto que están aplicando plenamente el modelo de financiación autonómica (30 por 100 del IRPF) (1).

Puede decirse, por tanto, que los municipios españoles gozan de un aceptable nivel de autonomía fiscal (2), equiparable al existente en países federales, y bastante superior al de las comunidades autónomas.

Por lo que respecta a los ingresos de naturaleza impositiva, su pe-

CUADRO N.º 1

INGRESOS MUNICIPALES. 1999
(En millones de pesetas y en porcentajes)

Concepto	*Importe*	*Porcentaje s/ ingresos no financieros*	*Porcentaje s/ ingresos totales*
Impuestos directos	1.325.358	32	30
Impuestos indirectos	174.864	4	4
Total ingresos impositivos	*1.500.222*	*37*	*34*
Tasas y otros ingresos	678.690	17	15
Ingresos patrimoniales	64.724	2	1
Enajenación de inversiones reales	98.715	2	2
Total ingresos propios	*2.342.351*	*57*	*53*
Transferencias corrientes	1.377.545	34	31
Transferencias de capital	386.962	9	9
Total transferencias	*1.764.507*	*43*	*40*
Total ingresos no financieros	**4.106.858**	**100**	**92**
Activos financieros	20.447		0
Pasivos financieros	317.821		7
Operaciones financieras	338.268		8
Total ingresos	**4.445.126**		**100**

Fuente: Liquidación de presupuestos de las Entidades Locales. Ejercicio 1999. (Avance de la Administración General del Estado).

so relativo es del 37 por 100 sobre los ingresos totales no financieros, y del 34 por 100 de los ingresos totales. Esta última cifra se sitúa siete puntos por debajo de la media de los países federales, justo en la banda inferior del intervalo de porcentajes de los mismos.

2. Composición de los ingresos impositivos

El cuadro n.º 2 recoge el importe estimado de los ingresos impositivos municipales en 1999, y el cuadro n.º 3, su reagrupación por materias impositivas y en función de la naturaleza directa o indirecta de los mismos (3). Como puede verse, la financiación impositiva municipal descansa sobre el gravamen de la propiedad inmueble, que alcanza dos terceras partes de los ingresos por impuestos. Este gravamen se aplica, además, en los tres ámbitos de manifestación de capacidad económica: posesión del bien (IBI); rentas generadas (IIVTNU) y consumo (ICIO). La otra tercera parte de los ingresos impositivos se distribuye, casi por igual, entre la tributación de las actividades económicas y la imposición de los vehículos. Todo ello da lugar, por otro lado, a un claro predominio de la imposición directa (89 por 100) frente a la imposición indirecta (11 por 100).

El sistema impositivo local español se sitúa, por tanto, dentro del denominado «modelo latino» (4): financiación basada en varios impuestos, entre los que destaca especialmente la propiedad inmueble.

Si nos fijamos ahora en los criterios normativos para la descentralización de impuestos, observamos cómo la estructura impositiva municipal se fundamenta sobre la figura más idónea para la financiación de las haciendas subcentrales: la tributación de la propiedad inmueble (66 por 100 de los impuestos totales).

El IVTM, en nuestra opinión, se sitúa muy cerca del IBI desde la perspectiva de la teoría del federalismo fiscal. El IVTM debe pagarse al ayuntamiento del municipio en el que se encuentre la residencia habitual del titular del vehículo; por consiguiente, el criterio de localización territorial del tributo es el mismo que en el IBI. La exportación del impuesto puede producirse únicamente, vía precios, en los casos de uso empresarial de vehículo, igual que en la propiedad inmueble. Su perceptibilidad por el contribuyente es muy alta, y la distribución geográfica de la recaudación debe ser, probablemente, similar a la de los bienes inmuebles.

En cuanto al IAE, aunque su diseño presenta importantes diferencias con el IS (impuesto de cuota fija para muchas actividades, y estimación objetiva del beneficio para el resto), comparte con éste algunas de las deficiencias más importantes para su descentralización territorial. Se trata de un impuesto exportable, con un rendimiento distribuido de forma heterogénea, imperceptible para el ciudadano y dado a la competencia fiscal entre jurisdicciones. A ello cabría añadir la inelasticidad de su recaudación, como consecuencia de las peculiaridades en el cálculo de su base (o cuota mínima) que acabamos de reseñar.

3. El esfuerzo fiscal de los municipios

En el cuadro n.º 4 hemos estimado el esfuerzo fiscal realizado por los municipios españoles en 1999, en cada impuesto por separado y en el conjunto de ellos, mediante la media ponderada por los ingresos de cada impuesto liquidados en ese ejercicio. El método utilizado para ello ha consistido en comparar los tipos impositivos fijados por el gobierno municipal —DGCHT (2000)— con los tipos impositivos máximos establecidos por la LRHL, mediante el cociente de ambas magnitudes (5).

CUADRO N.º 2

INGRESOS MUNICIPALES IMPOSITIVOS. 1999
(En millones de pesetas y porcentajes)

Concepto	*Importe*	*Porcentaje s/ total impuestos*	*Porcentaje s/ total ingresos no financieros*
IBI	723.257	48	18
IAE	287.765	19	7
IVTM	220.269	15	5
IIVTNU	108.613	7	3
ICIO	160.318	11	4
Total impuestos	**1.500.222**	**100**	**37**

Fuente: Presupuestos de las entidades locales. Ejercicio de 1999. Liquidación de presupuestos de las entidades locales. Ejercicio 1999. (Avance de la Administración General). Elaboración propia.

CUADRO N.º 3

INGRESOS MUNICIPALES IMPOSITIVOS. COMPOSICIÓN. 1999
(En millones de pesetas y porcentajes)

Concepto	*Importe*	*Porcentaje s/ total impuestos*	*Porcentaje s/ total ingresos no financieros*
Imposición sobre inmuebles	992.188	66	24
Imposición sobre actividades económicas	287.765	19	7
Imposición sobre vehículos	220.269	15	5
Total impuestos	**1.500.222**	**100**	**37**
Imposición directa	1.339.904	89	33
Imposición indirecta	160.318	11	4
Total impuestos	**1.500.222**	**100**	**37**

Fuente: Presupuestos de las entidades locales. Ejercicio de 1999. Liquidación de presupuestos de las entidades locales. Ejercicio 1999. (Avance de la Administración General). Elaboración propia.

El esfuerzo fiscal se ha calculado para cada tramo de población, según la división realizada por la LRHL para la aplicación de los tipos de gravamen. Además, aparece un importe «total», que es la media de los esfuerzos fiscales de cada tramo ponderada por la población existente en cada uno de ellos.

Del proceso de cálculo de esta variable en cada impuesto cabría destacar los siguientes aspectos.

1º) En el IAE, la actuación del municipio se substancia en dos parámetros: el coeficiente de incremento y el índice de situación. La información estadística disponible sólo nos muestra el índice de situación en sus valores máximo y mínimo. Por ello, el esfuerzo fiscal en el índice de situación los hemos medido en su nivel máximo.

Para determinar el esfuerzo fiscal de todo el impuesto, hemos tomado la media simple del esfuerzo fiscal en el coeficiente de incremento y en el índice de situación, dado que ambos actúan por igual sobre la cuota a pagar de este tributo.

2º) En el IVTM los municipios han fijado un coeficiente de incremento distinto para cada modalidad de vehículo. Nosotros hemos calculado el esfuerzo fiscal con el correspondiente a los turismos, ya que, además de ser el tipo de vehículo que genera la mayor parte de la recaudación, las diferencias entre cada modalidad son mínimas.

3º) En el IIVTNU, los ayuntamientos pueden actuar sobre la base imponible y sobre el tipo de gravamen. La LRHL establece un límite máximo en cada caso, si bien la división por tramos de población es distinta en la base imponible. Por esta razón, el esfuerzo fiscal lo hemos estimado sólo con el tipo impositivo.

Este último, a su vez, depende del plazo de generación de la plusvalía, por lo que hemos utilizado un tipo promedio igual a la media simple de los valores para cada plazo de generación.

De los resultados obtenidos puede destacarse lo siguiente:

- La media ponderada de los cinco impuestos es del 71 por 100, lo que supone un esfuerzo fiscal elevado en el conjunto de la imposición municipal. Puede afirmarse, por tanto, que los gobiernos locales han agotado buena parte de sus posibilidades de financiación impositiva.

- El IBI es el impuesto que presenta un menor nivel de esfuerzo fiscal en comparación con el resto; es muy probable que ello se deba a la reducción de tipos originada por el proceso de revisión de los valores catastrales iniciado a principios de los años noventa.

- Los impuestos voluntarios (IIVTNU e ICIO) presentan un esfuerzo fiscal muy alto, cercano al nivel máximo. No obstante, debe tenerse en cuenta que la estadística de tipos impositivos no ha tenido en cuenta a los municipios que no aplican el impuesto. Es decir, si computáramos a estos municipios con un tipo de gravamen cero, los valores promedio serían inferiores (6).

- En cuanto al comportamiento por tamaño del municipio, no existe una tendencia común en todos los impuestos. Así, mientras que en el IBI y el ICIO el mayor es-

CUADRO N.º 4

IMPUESTOS MUNICIPALES. ESFUERZO FISCAL. 1999
(En porcentaje)

	IBI	*IAE*	*IVTM*	*IIVTNU*	*ICIO*	*Total*
Hasta 5.000 hab.	62	67	69	80	90	68
De 5.001 a 20.000 hab.	63	68	74	88	92	70
De 20.001 a 50.000 hab.	64	73	77	94	93	73
De 50.001 a 100.000 hab.	64	76	74	94	91	73
Más de 100.000 hab.	58	84	78	94	87	72
Total	**61**	**76**	**75**	**91**	**90**	**71**

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 5

IMPUESTOS MUNICIPALES. ELASTICIDADES

	IBI	*IAE*	*IVTM*	*ICIO*	*Total*
1996	2,10	1,87	0,79	–0,12	1,61
1997	1,78	–0,20	0,75	2,35	1,22
1998	0,75	0,46	1,06	3,69	1,04
1999	1,22	0,77	0,51	0,22	0,89
1996-1999	*1,49*	*0,68*	*0,76*	*1,54*	*1,21*

Fuente: Elaboración propia.

fuerzo fiscal se da en los municipios de tamaño intermedio, en los otros tres tributos la variable alcanza su cota más alta en los municipios de mayor tamaño.

4. La elasticidad de los impuestos municipales

En el cuadro n.º 5 hemos estimado la elasticidad de los impuestos recaudados por los municipios (salvo en el IIVTNU). La elasticidad la hemos medido a través del cociente entre la tasa de incremento anual de cada impuesto y la del PIB corriente para el período 1995-1999 (7).

Puesto que la variación en la recaudación de cualquier impuesto municipal se debe en parte a la variación en los tipos, índices y coeficientes fijados por el ayuntamiento, hemos extraído esta variación del crecimiento de la recaudación, obteniendo así un incremento neto de ésta, que es el que empleamos en el cociente de la variable elasticidad. Para ello, hemos utilizado las series temporales 1994-1999 de los tipos, índices y coeficientes promedio en las CCAA de régimen común facilitados por la DGCHT (2000). Además de las elasticidades anuales, hemos calculado la elasticidad correspondiente al período acumulado 1996-1999, así como los valores correspondientes a la suma de los cuatro impuestos.

El cálculo de las elasticidades se ha hecho bajo las siguientes premisas básicas.

1ª) En el IAE se ha tenido en cuenta únicamente la variación del coeficiente municipal, y no la del índice de situación; de nuevo, por la falta de información detallada. No obstante, los importes máximo y mínimo de este índice han permanecido prácticamente constantes a lo largo del período estudiado.

2ª) En el IVTM, por las mismas razones que en la variable esfuerzo fiscal, hemos utilizado únicamente los datos correspondientes a los turismos.

3ª) En el ICIO hemos despreciado la variación en el número de municipios que lo recaudan, puesto que dicho número ha permanecido prácticamente invariable a lo largo del período analizado (8).

4ª) La elasticidad total es igual a la media de las elasticidades de los cuatro impuestos ponderadas por la recaudación de cada tributo sobre la recaudación total.

5ª) En el IIVTNU, la actuación del municipio en la base imponible y en el tipo impositivo, la división en cuatro categorías de cada elemento (base y tipo), la falta de datos para ponderar un porcentaje promedio, la variación de un año a otro en el número de municipios que lo han establecido y el escaso volumen de ingresos generados son la causa de que no hayamos medido la elasticidad para este impuesto.

De los resultados obtenidos puede destacarse lo siguiente:

1º) Contrariamente a lo que suele decirse, el conjunto de los impuestos municipales (excluido el IIVTNU) presenta una recaudación elástica respecto al PIB (1,21 para el período 1996-1999).

2º) No obstante, sí que se observa un continuo y progresivo descenso de la elasticidad del conjunto de los impuestos municipales, hasta alcanzar un valor inferior a la unidad (0,89) en 1999.

3º) También de forma un tanto sorprendente, el IBI tiene una elasticidad claramente por encima de la

unidad. Es muy posible que los procesos de revisión catastral de los últimos años, junto con el fuerte crecimiento del sector de la construcción en nuestro país (muy por encima del PIB), puedan explicar este dato.

4º) Como era de esperar, el ICIO es el tributo más elástico, debido al ya citado fenómeno del gran crecimiento económico del sector de la construcción.

5º) También era previsible la inelasticidad del IAE, debido a las características especiales que concurren en la regulación legal de este tributo: gran parte de las actividades tributan con cuota fija; en el resto, el beneficio se estima de forma objetiva.

6º) Aunque no tanto como el IAE, el IVTM presenta una recaudación también inelástica, como consecuencia, entendemos, de la rigidez de su base imponible: base no monetaria, ordenada por escalones en función de variables como la potencia fiscal de los vehículos, su cilindrada o el número de asientos.

5. Evolución temporal de los impuestos municipales

El cuadro n.º 6 y el gráfico 1 nos muestran las tasas de crecimiento anual de la recaudación de cada uno de los impuestos municipales, y del total de éstos, a lo largo del período 1991-1999. De su evolución podemos destacar los siguientes aspectos.

1º) La tasa de crecimiento del total de la recaudación es bastante estable, con valores que oscilan entre el 5 por 100 y el 9 por 100 (entre el 7 por 100 y el 9 por 100 si excluimos el ejercicio de 1994). Las tasas de crecimiento se sitúan generalmente por encima del incremento del PIB, lo que permitirá, como luego veremos, aumentar a lo largo del tiempo el peso relativo de los ingresos impositivos sobre esta macromagnitud. Esta estabilidad evolutiva constituye, sin duda, una ventaja para los gobiernos municipales a la hora de planificar sus decisiones de inversión y gastos plurianuales.

CUADRO N.º 6

INGRESOS IMPOSITIVOS MUNICIPALES. TASAS ANUALES DE INCREMENTO NOMINAL. 1990-1999 (Porcentajes)

AÑO	*IMPUESTO*					
	IBI	*IAE*	*IVTM*	*IIVTNU*	*ICIO*	*Total*
1991	11		9	8	23	
1992	19		19	1	28	
1993	17	11	12	–1	2	7
1994	12	–1	9	14	6	5
1995	10	8	6	14	18	9
1996	8	10	8	11	0	8
1997	7	0	7	20	17	8
1998	6	4	9	22	25	7
1999	9	5	5	-2	2	7

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación de los presupuestos de las entidades locales.

2º) Dicha estabilidad se debe, fundamentalmente, a la evolución del IBI y del IVTM, que representan el 63 por 100 de la recaudación impositiva total. Ambos tributos tienen tasas de crecimiento bastante estables, la mayor parte de los años con valores iguales o superiores a los del total.

3º) Como se observa inmediatamente en el gráfico, los impuestos voluntarios (IIVTNU e ICIO) presentan tasas de crecimiento erráticas, con valores muy extremos (entre el 0 por 100 y el 28 por 100 en el caso del ICIO) a lo largo de todo el período y de un año a otro. No obstante, el bajo peso relativo de estos impuestos en la recaudación total (18 por 100) reduce considerablemente los efectos negativos de su variabilidad sobre las haciendas locales.

Creemos que la naturaleza instantánea (no periódica) de estos tributos, a diferencia de los impuestos obligatorios, puede ser una de las razones que explican su comportamiento errático.

4º) El IAE ha seguido también una senda de crecimiento muy inestable, aunque dentro de un rango de valores más estrecho que los impuestos voluntarios (entre el –1 por 100 y el 11 por 100). Además, sus tasas de incremento anual se sitúan, casi todos los años, por debajo de la media de la recaudación total, como consecuencia de su inelasticidad.

El cuadro n.º 7 y el gráfico 2 recogen la evolución de los crecimientos acumulados de la recaudación a través de los números índice con base en 1992, primer ejercicio en el que se recaudan los cinco impuestos municipales.

Como era de esperar, tras observar las tasas de crecimiento anual, la recaudación total sigue una tendencia casi lineal, al igual que el IBI y el IIVTNU. Cabría destacar también el crecimiento acumulado del IBI, base de la recaudación impositiva (48 por 100 del total), sólo superado, y no por mucho, por el IIVTNU.

Por último, en el cuadro n.º 8 tenemos la evolución del peso relativo de cada impuesto, además del total,

GRÁFICO 1
TASAS ANUALES DE INCREMENTO NOMINAL, 1990-1999

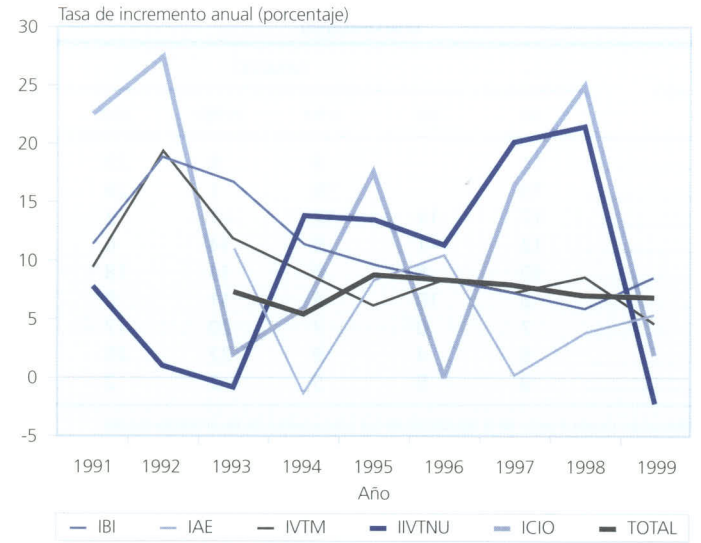
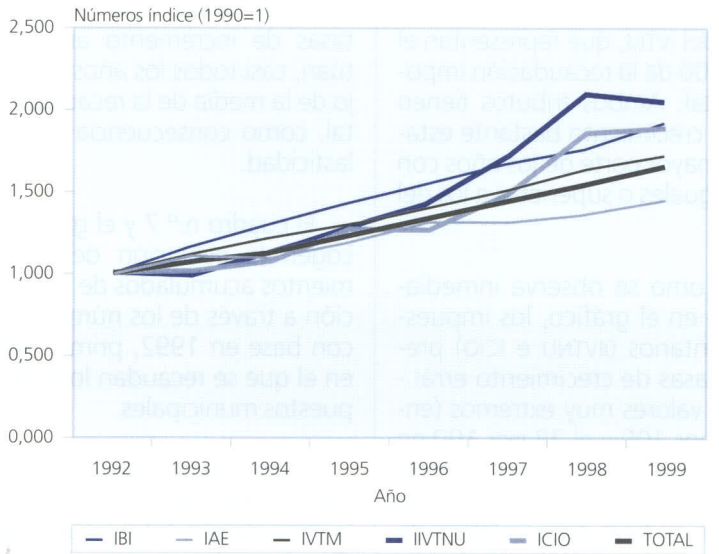


GRÁFICO 2
NÚMEROS ÍNDICE. BASE 1992



sobre el PIB corriente, según la serie de esta magnitud con base en 1995.

A lo largo del período de cinco años, todos los impuestos, excepto el IAE, incrementan su peso relativo en el PIB, aunque de forma muy ligera. La presión fiscal del conjunto de los impuestos aumenta en 6 décimas de punto, permaneciendo constante en los últimos tres años. Dado que, en su conjunto, la recaudación impositiva presenta una elasticidad por encima de la unidad (1,21), es muy posible que en los últimos años se haya producido una ligera rebaja de los tipos de gravamen municipales, lo que explicaría el mantenimiento de la presión fiscal sobre el producto interior bruto.

6. Conclusiones

1ª. Los municipios españoles gozan de un aceptable nivel de autonomía fiscal, algo inferior a la media de este nivel de Hacienda en países de corte federal.

2ª. El grueso de los ingresos impositivos locales descansa sobre dos fuentes de tributación con un buen comportamiento en términos de federalismo fiscal: el gravamen de la propiedad inmueble (66 por 100 del total) y de los vehículos (15 por 100 del total).

3ª. El tercer gran soporte del sistema de financiación impositiva, la tributación de las actividades económicas, por el contrario, presenta importantes deficiencias desde la vertiente normativa para su descentralización territorial.

4ª. Los municipios españoles están realizando un elevado esfuerzo fiscal, haciendo uso de su autonomía fiscal. Ello supone, además, que han agotado buena parte de sus posibilidades actuales de financiación impositiva.

5ª. El conjunto de los impuestos municipales presenta una recaudación elástica respecto al PIB, con un valor superior a la unidad, a lo largo del período estudiado. No obstante, la evolución temporal de esta variable es continuamente descendente, situándose por debajo de la unidad en 1999.

6ª. La tasa de crecimiento de la recaudación impositiva ha sido bastante estable a lo largo de la década de los noventa. Sólo los impuestos

CUADRO N.º 7

INGRESOS IMPOSITIVOS MUNICIPALES. NÚMEROS ÍNDICE. BASE 1992

AÑO	*IMPUESTO*					
	IBI	*IAE*	*IVTM*	*IIVTNU*	*ICIO*	*Total*
1992	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
1993	1,168	1,111	1,120	0,992	1,020	1,074
1994	1,302	1,097	1,220	1,129	1,082	1,133
1995	1,429	1,188	1,296	1,283	1,272	1,233
1996	1,549	1,313	1,405	1,429	1,272	1,338
1997	1,663	1,316	1,507	1,717	1,482	1,444
1998	1,762	1,366	1,638	2,088	1,854	1,547
1999	1,914	1,441	1,713	2,042	1,888	1,654

Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación de los presupuestos de las entidades locales.

CUADRO N.º 8

PRESIÓN FISCAL MUNICIPAL. INGRESOS SOBRE EL PIB
(En porcentaje)

Año	*IBI*	*IAE*	*IVTM*	*IIVTNU*	*ICIO*	*Total*
1995	0,72	0,30	0,22	0,08	0,15	1,47
1996	0,73	0,30	0,22	0,09	0,16	1,50
1997	0,76	0,31	0,22	0,09	0,15	1,53
1998	0,75	0,30	0,23	0,10	0,15	1,53
1999	0,74	0,29	0,23	0,11	0,16	1,53

Fuente: Elaboración propia.

voluntarios, además del IAE, se han comportado de forma errática.

7ª. La presión fiscal municipal apenas ha aumentado durante el período analizado, manteniéndose constante durante los últimos años (a partir de 1997).

III. PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA IMPOSITIVO MUNICIPAL (I): CESIÓN DE NUEVOS IMPUESTOS

1. Fundamentos de la propuesta

Del contenido del apartado anterior podemos extraer los fundamentos sobre los que se asienta la propuesta de reforma del sistema de financiación impositiva que aquí planteamos.

1º) El posible (y demandado por muchos) incremento del ámbito competencial del sector público local en nuestro país debería ir acompañado de un aumento de sus ingresos impositivos, con el objeto de mantener (y mejorar, si es posible) el grado de autonomía fiscal municipal.

2º) La previsible eliminación o reducción substancial del IAE puede suponer una importante merma de recursos tributarios para los ayuntamientos.

3º) Los municipios españoles están realizando un considerable esfuerzo fiscal, lo que supone haber agotado gran parte de las posibilidades de financiación con el sistema impositivo actual.

4º) Como consecuencia de los tres puntos anteriores, es necesario buscar nuevas fuentes de financiación impositiva municipal.

5º) La teoría económica concluye que el gravamen sobre la propiedad inmueble es la vía idónea para la financiación impositiva de las entidades locales. Esta modalidad de tributación es la que presenta, con diferencia, un mejor comportamiento en punto a los criterios para la descentralización territorial de impuestos que se derivan del federalismo fiscal.

6º) Desde la perspectiva de estos criterios, la imposición sobre los medios de transporte (en especial los vehículos turismos) se comporta de forma similar al gravamen de la propiedad inmueble.

7º) En España, buena parte de los servicios públicos que prestan los municipios están directa o indirectamente relacionados con los bienes inmuebles, lo que, sobre la base del principio del beneficio, justificaría la exacción de los impuestos que gravan esta materia por parte de la hacienda local (9).

8º) La asignación de la imposición sobre los medios de transporte a los municipios se puede justificar tanto por el principio del beneficio, por las mismas razones que en el caso anterior, como por argumentos «pigouvianos», en la medida en que contribuyen de forma importante a la contaminación ambiental de las ciudades (10).

9º) En el contexto internacional, el modelo de financiación impositiva local denominado normalmente como *anglosajón* se caracteriza por depender fundamentalmente (en ocasiones, de manera exclusiva) de la tributación de los bienes inmuebles. Y si bien ello no significa en sí mismo que sea éste el modelo óptimo, sí que nos muestra su viabilidad práctica.

2. Bases de la propuesta

La base de nuestra propuesta de reforma estriba en canalizar hacia las haciendas municipales la tributación sobre la propiedad inmueble y sobre los medios de transporte que actualmente se encuentra en manos de otros niveles de hacienda (autonómica y estatal). La propuesta se centra, en concreto, en tres puntos:

1º) Cesión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP).

2º) Extensión del IIVTNU a las plusvalías generadas por la construcción.

3º) Cesión del Impuesto Especial sobre Medios de Transporte (IEMT).

Con el mecanismo de cesión de impuestos (o materias imponibles, en el caso del IIVTNU) se evita incurrir en la sobreimposición de ámbitos de tributación ya de por sí muy gravados (11). Por otro lado, se ceden a los ayuntamientos materias sobre las que ya existen impuestos municipales, lo que minimiza el incremento de los costes de su gestión. Más aún, creemos que es precisamente en el ámbito municipal donde se centra el control y la gestión de estas materias (12).

En cualquier caso, la cesión a los municipios de estos impuestos debe ir acompañada de la modificación de alguno de sus aspectos, así como de su integración (en el caso del IIVTNU) con los impuestos estatales que gravan la renta (IRPF e IS). Además, para que la cesión fuera viable, creemos fundamental un adecuado funcionamiento de los procesos de valoración catastral.

3. Mejora de los procesos de valoración catastral

Con la cesión de tributos que planteamos aumentaría todavía más, si cabe, el papel protagonista del valor catastral en la imposición municipal. Por ello, coincidimos con Solé (1992b) en que debería procederse lo antes posible a mejorar los procesos de revisión del valor catastral, haciéndolos más frecuentes y simultáneos en todos los municipios.

Como señala este autor, las razones que justifican una mayor frecuencia en los procesos de revisión catastral son dos. Por una parte, la revisión es necesaria para procurar la elasticidad de los rendimientos del IBI, que, como hemos visto, suponen prácticamente la mitad de los ingresos impositivos municipales. En segundo lugar, las revisiones frecuentes son necesarias para garantizar el principio de justicia tributaria dentro del municipio, pues con ellas se mantiene la relación directa entre valor catastral y valor de mercado del inmueble, consiguiendo así gravar al contribuyente en función de su capacidad económica.

La simultaneidad de las revisiones, por su parte, se justifican en el deseo de garantizar el principio de equidad entre los ciudadanos de municipios distintos. Si las revisiones de valores catastrales no se realizan en el mismo año, existe una discriminación tributaria entre los contribuyentes que tienen revisados los valores catastrales de acuerdo con los de mercado y los que no los tienen (13).

También coincidimos con Solé en que la función de coordinación de valores catastrales debe permanecer en manos del Catastro, a pesar de las demandas realizadas por numerosos municipios, con el fin de garantizar unos criterios y directrices uniformes y unas tablas de valoración homogéneas. Menor importancia tiene, en nuestra opinión, cuál debe ser la relación entre el valor catastral y el valor de mercado. Lo realmente importante es que el porcentaje elegido se mantenga constante a lo largo del tiempo y de todo el territorio, de manera que no se produzcan situaciones de inequidad y descoordinación (14).

4. Cesión del ITP a los municipios

Si bien el ITP grava las transmisiones civiles de todo tipo de bienes y derechos, en la práctica la recaudación de este tributo procede, casi en exclusiva, de la transmisión de bienes inmuebles, un pequeño porcentaje se debe a la venta de vehículos, mientras que la recaudación por la transmisión de bienes muebles es prácticamente inexistente (15). Por tanto, la cesión del ITP a los gobiernos locales constituiría una de las vías más importantes para canalizar hacia este nivel de Hacienda la tributación de la transmisión de la propiedad inmueble, y, en pequeña medida, la de los medios de transporte.

La transmisión de ambos bienes ya es controlada por los municipios a través del IIVTNU y del IVTM, lo que, unido a la modalidad de autoliquidación de ITP e IEMT, supondría un aumento mínimo de los costes de gestión para el municipio, al menos en lo referente a la recaudación en período voluntario.

El único inconveniente serio del ITP en la actualidad se encuentra en la definición de su base imponible. Como es bien sabido, la indefinición del término «valor real» ha provocado, y lo sigue haciendo, numerosos enfrentamientos entre la Administración y los contribuyentes (16). En nuestra opinión, la solución a este problema pasa por cambiar la definición de la base imponible de este impuesto, y hacerla depender directamente del valor catastral del bien que se transmite. Con ello, no se haría más que recoger en la ley del tributo algo que se hace en la práctica. Además, si se consiguieran procesos de revisión del valor catastral frecuentes y simultáneos,

con una relación constante entre este valor y el de mercado, la definición de la base imponible del ITP en términos del valor catastral sería una solución acertada para aproximarnos al valor real del inmueble.

En cuanto a la capacidad normativa sobre el tributo, debería asignarse a los municipios la potestad para actuar sobre el tipo de gravamen, si bien dentro de un intervalo de tipos predeterminado por la ley estatal, que, en todo caso, tendría que regular el impuesto.

5. Extensión del IIVTNU a las plusvalías generadas por la construcción

En la actualidad, la plusvalía generada en la transmisión de un inmueble es gravada simultáneamente por el IIVTNU y por el IRPF o el IS o el ISD, según los casos, si bien con importantes diferencias entre estos tributos.

El IRPF somete a tributación la plusvalía generada por todo el inmueble, suelo y construcción, tanto si es rústico como urbano; se calcula de forma directa, por diferencia entre el precio de transmisión del bien y su precio de adquisición; se toma en su importe real, dado que el precio de adquisición se actualiza con la inflación; puede ser positiva o negativa, compensándose con otras rentas positivas en el segundo caso, y se somete a la tabla de tipos progresivos si ha sido generada en menos de un año, o a un tipo de gravamen proporcional en otro caso. En el IIVTNU, sólo tributa la plusvalía ocasionada por el terreno, siempre que éste sea de naturaleza urbana. La ganancia patrimonial se estima de forma objetiva, en función del valor catastral que tiene el suelo cuando se transmite y del plazo de generación de la plusvalía; en consecuencia, ésta sólo puede ser positiva. El tipo de gravamen del impuesto es proporcional, y lo fija el municipio dentro de los límites establecidos por la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL).

La reforma que proponemos en este punto consiste en trasladar al ámbito municipal la tributación de toda la plusvalía generada por la venta de los bienes inmuebles, tanto rústicos como urbanos. Para ello, deberían adoptarse dos medidas: diseño de un nuevo impuesto municipal sobre plusvalías y su integración con los impuestos que gravan la renta (IRPF, IS e ISD).

a) *Impuesto sobre el incremento de valor de los inmuebles (IIVI)*

El IIVI, que sustituiría al actual IIVTNU, gravaría las ganancias de patrimonio obtenidas por cualquier persona, física o jurídica, con ocasión de la transmisión de un bien inmueble. Debería someterse a tributación la plusvalía cierta y real, como sucede en el IRPF, evitando así las duras críticas que los autores han lanzado sobre el sistema de estimación objetiva de la base imponible del actual IIVTNU (17). Evidentemente, se gravarían sólo las ganancias o plusvalías, en ningún caso las pérdidas o minusvalías que pudieran originarse con la transmisión.

Al método de estimación directa de la plusvalía se le podrían achacar los problemas derivados de la comprobación de los valores declarados por el contribuyente. Sin embargo, dicha comprobación puede ser bastante simple si se dispusiera, como hemos sugerido, de un valor catastral relacionado adecuadamente con el valor de mercado.

Al igual que con el resto de impuestos municipales, la capacidad normativa de los gobiernos municipales debería ceñirse a la determinación del tipo de gravamen, dentro de los límites prefijados por la ley estatal. También sería lógico reducir los tipos existentes en la actualidad, dado el fuerte incremento que se produciría en la base imponible como consecuencia de la extensión del tributo a la ganancia generada por la construcción del inmueble y a la plusvalía de los bienes rústicos.

La gestión de este nuevo impuesto seguiría siendo la misma que hasta ahora, con unos costes adicionales mínimos.

b) *Integración del IIVI con el IRPF y el IS.*

Actualmente, la integración del IIVTNU con el IRPF es inexistente, salvo de forma parcial en los rendimientos de actividades económicas (al igual que en el IS), lo que da lugar a una clara doble imposición sobre la ganancia de patrimonio originada por la venta de terrenos urbanos (18). También existe plena doble imposición con el ISD, en el que no cabe deducción alguna por el IIVTNU. Con el IS (y los rendimientos de actividades económicas en el IRPF) existe una integración parcial, en la medida en la que el impuesto municipal es gasto deducible para la determinación del beneficio empresarial.

Entendemos que el IIVI debería integrarse con los impuestos que gravan la renta, con el objeto de evitar supuestos de doble imposición y facilitar la aceptación de este nuevo tributo por parte de los contribuyentes. Para evitar las distorsiones que pudieran ocasionarse sobre la progresividad del IRPF y del ISD, debería rechazarse el sistema de exención, consistente en no incluir en la base imponible del impuesto estatal la plusvalía gravada por el tributo municipal. Además, en caso de existir minusvalías, su integración en la base del impuesto estatal permitiría su compensación con rentas positivas. Sería preferible, en consecuencia, la integración a través del crédito de impuesto: deducción de la cuota del tributo estatal del importe

correspondiente al Impuesto sobre el incremento del valor de los inmuebles.

No obstante, si la deducción fuera de la totalidad del impuesto local, los municipios podrían fijar el tipo de gravamen máximo sin realizar ningún esfuerzo fiscal. Por ello, sería preferible la deducción del IIVI en el importe correspondiente al tipo mínimo preestablecido. La fijación de tipos de gravamen por encima del mínimo generaría una sobreimposición efectiva, cuya responsabilidad política correspondería al gobierno municipal.

6. Cesión del IEMT a los municipios

Al tratarse de un impuesto que se recauda en fase minorista, el IEMT puede cederse a la Hacienda municipal sin ninguna dificultad, manteniendo su actual regulación legal y permitiendo a los gobiernos locales alterar el tipo de gravamen, como siempre, dentro de unos límites preestablecidos. El rendimiento de este impuesto se asignaría al municipio en el que resida el titular del medio de transporte gravado, con independencia de dónde se efectúe la adquisición. De esta forma, se evitaría el desarrollo de estrategias de competencia fiscal y se ligaría el rendimiento del tributo con el territorio en el que el vehículo ocasionara los costes públicos (infraestructuras y servicios municipales, contaminación ambiental, etcétera).

Como en los casos anteriores, los ayuntamientos podrían gestionar fácilmente este impuesto, con un escaso incremento en los costes de administración, aprovechando para ello la gestión que ahora se hace del IVTM.

Por otro lado, en el año 2000, el importe medio del recibo anual del IVTM fue de 9.000 pesetas, y es además el tributo municipal con mayor porcentaje de incobrados en período voluntario (19). En consecuencia, la gestión global (en período voluntario y ejecutivo) de este impuesto se encarece sobremanera. Con la cesión del IEMT, dado que los costes de administración conjuntos apenas se incrementarían, la gestión de la imposición municipal sobre los vehículos sería mucho más rentable.

IV. PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA IMPOSITIVO MUNICIPAL (II): REFORMA DE LOS IMPUESTOS ACTUALES

Centrándonos ahora en los impuestos municipales vigentes en la actualidad, es evidente que en ellos concurren innumerables ventajas que conviene conservar, junto a otros aspectos que exigen su oportuna corrección. A continuación expondremos las reformas más importantes que, desde nuestro punto de vista, cabría introducir en cada uno de estos impuestos.

1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles

En este impuesto convergen los principales atributos que, atendiendo a los criterios para la asignación de impuestos a las haciendas subcentrales, deben concurrir en la imposición municipal, por lo que resulta incuestionable que el IBI debe seguir ostentando el principal protagonismo de la Hacienda municipal, conservando su carácter de impuesto patrimonial y aportando el mayor volumen de los recursos impositivos. No obstante, convendría tener en cuenta las siguientes consideraciones (20):

1º) *Mejora de los procedimientos de revisión catastral*. Como hemos señalado más arriba, se hace necesaria la mejora de los procesos para las revisiones catastrales: reduciendo el período de distanciamiento entre las sucesivas revisiones de cada inmueble, manteniendo constante en el territorio y en el tiempo la relación entre el valor catastral y el valor de mercado, etc. Un objetivo de esta naturaleza puede alcanzarse si se emplean los avances tecnológicos y se cuenta con herramientas informáticas puestas al servicio del sistema; además, permitiría excluir el procedimiento de modificación, como modalidad legal de valoración que, en la práctica, apenas se usa.

2º) *Supresión del coeficiente de conversión decenal de la base liquidable*. La medida legal de aplicación de un coeficiente reductor de los valores catastrales para su conversión en las correspondientes bases liquidables, variando el valor de éstas en un 0,10 anual, ha sido ampliamente criticada por la doctrina y repudiada por las administraciones gestoras por aumentar la complejidad del procedimiento de liquidación, y por el enorme retraso que conlleva para la aplicación definitiva de los valores aprobados. En consecuencia, resulta aconsejable eliminar tan desacertada técnica dilatoria.

3º) *Modificación del procedimiento de valoración para los terrenos rústicos*. Convendría armonizar los criterios de valoración de los terrenos rústicos, adaptando la técnica seguida en la valoración de los urbanos, prescindiendo de los cálculos financieros proyectados en la ley y todavía hoy no aprobados, puesto que no es razonable ligar un tributo patrimonial a los rendimientos potenciales o reales de los diferentes tipos de cultivo.

4º) *Igualación de la potestad moduladora del tipo de gravamen*. Entendemos que la discriminación del tipo de gravamen máximo en función de la población del munici-

pio carece de fundamento. El tipo máximo debe alcanzar igual intensidad para todos los municipios, cualquiera que sea el número de sus habitantes, en virtud de que la igualdad de derechos de los ciudadanos exige que cualquier municipio pueda emprender en beneficio de su población idénticas actuaciones de gasto público, para lo que se hace necesario que el intervalo de elección del tipo de gravamen establecido en la ley sea único e independiente del tamaño de la población (21).

5º) *Coordinación de la doble actuación que, en materia de gestión, vienen desarrollando Catastro y ayuntamientos.* Ante la evidente ausencia de coordinación de las actuaciones entre ambas instituciones, se hace necesario que, sin perjuicio de que la coordinación de valores siga siendo competencia exclusiva de la Dirección General del Catastro, como garantía de igualdad de criterios de valoración en todo el territorio nacional, la gestión tributaria se desempeñe íntegramente por la Administración local, mejorando así el cumplimiento del principio de autonomía (22).

6º) *Disminución de los beneficios fiscales.* Conviene contener el cada vez más extendido hábito de que, a través de las leyes de Presupuestos Generales del Estado, o por cualquier otro vehículo legal, se dicten medidas de exención en éste y otros impuestos municipales como fórmula para contrarrestar los perjuicios derivados de siniestros, catástrofes, riadas, etc., sin arbitrar, a cambio, las correspondientes medidas compensatorias de las pérdidas fiscales sufridas por los municipios. Sin perjuicio de las razones sociales que puedan motivarlas, no parece que la reducción de la carga fiscal en los impuestos municipales sea un instrumento apropiado; entendemos que para ello deberían arbitrarse otras medidas más idóneas.

2. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras

Este tributo genera una fuente de ingresos nada despreciable con escasos costes de gestión, cuenta con el beneficio de su condición de impuesto indirecto frente al resto de la imposición y goza de una buena elasticidad, sin que pueda culpársele de incurrir en sobreimposición por su coexistencia con la tasa por licencia urbanística. Es deseable, por todo ello, su continuidad con carácter potestativo en el sistema, sin perjuicio de la corrección de sus disfunciones, que hace recomendable adoptar las siguientes medidas.

1º) *Ampliación del contenido y mejora de la delimitación del hecho imponible.* A fin de que éste comprenda todas las construcciones, instalaciones y obras que se hayan de realizar en el término municipal, aunque no exijan licencia municipal, incluyendo las que requieran «comunicación previa», puesto que la exigencia de obtención de la correspondiente licencia constituye un requisito legal que introduce una quiebra de los principios de generalidad, equidad y neutralidad que de esta forma quedaría reparada (23).

2º) *Precisión del deficiente y ambiguo contenido de la base imponible.* La ausencia de definición legal del concepto de «coste real y efectivo» ha dado pie a múltiples interpretaciones, siguiendo latentes, pese al tiempo transcurrido desde la aprobación de la LRHL, las dudas sobre su aplicación bajo un criterio amplio o estricto; es decir, si se incluyen o no para su cálculo los conceptos de honorarios profesionales, beneficio industrial, gastos generales, trabajos periciales, redacción del proyecto, dirección de obra, importe de la maquinaria cuya instalación exija licencia, etcétera.

3º) *Autorización legal para la aplicación de tipos reducidos.* Si se contemplase en la ley la diferenciación de tipos de gravamen, aplicando tipos más reducidos a las viviendas de promoción pública y VPO, se podría contrarrestar la regresividad que, por su exacción sobre el consumo, acarrea el impuesto (24). La medida actuaría en beneficio de los consumidores con bajo nivel de renta, en una línea discriminatoria similar a la que está vigente en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

4º) *Eliminación del derecho a la deducción de la cuota satisfecha por la tasa de licencia urbanística.* Carece de sentido que la norma contenga esta posibilidad cuando en un mismo municipio se da la concurrencia de ambos tributos, dado que no se produce entre ambos doble imposición, a la vista de su distinta naturaleza y finalidad. Por ello, resulta absurdo establecer la tasa si se ha de autorizar su deducción incurriendo en un coste de gestión superfluo. Es evidente que si tasa e impuesto se aprueban es porque se quiere disponer de ambos tributos y exigirlos, de ahí que, por coherencia legislativa y económica, sea razonable la supresión de la actual potestad municipal para aprobar el derecho a la deducción.

5º) *Establecimiento de un intervalo único en el tipo de gravamen para la modulación municipal.* Sin depender los límites del tamaño de la población, como ya se ha expresado en materia de Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

3. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana

En este punto, nos remitimos al apartado III.5, en el que hemos propuesto una reforma en profundidad de este impuesto, y de la que destacaríamos la extensión del gravamen a la plusvalía generada por todo el bien inmueble, incluida la

construcción. No obstante, a lo ya dicho podrían añadirse dos modificaciones adicionales con respecto a la situación actual.

1º) *Conversión en tributo obligatorio*. Bajo las premisas anticipadas de su reforma substancial y permanencia en el sistema, entendemos que este tributo debe convertirse en un impuesto de obligada aplicación en todos los municipios españoles.

2º) *Intervalo único para la modulación municipal del tipo de gravamen*. Sin depender los límites del tamaño de la población, como ya se ha expresado en relación con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y con el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras.

4. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica

El elemento de este impuesto merecedor, en nuestra opinión, de una mayor crítica es su tarifa, que, por tener rasgos comunes con el IAE, adolece de, al menos, dos grandes inconvenientes también padecidos por este tributo: inelasticidad de la recaudación y falta de correlación con la capacidad económica del contribuyente. Por ello, las propuestas que planteamos para este tributo se centran en la determinación de la cuota tributaria.

1º) *Correlación de la cuota del impuesto con el valor del vehículo.* La opción idónea podría ser la de hacer depender la cuota del valor de compra del vehículo cuando es adquirido nuevo. De esta forma, no aumentaría la complejidad de la gestión del tributo, se lograría una correlación directa con la capacidad económica del contribuyente y se lograría un impuesto más elástico.

2º) *Aumento de la carga fiscal.* Con este aumento se incrementaría la muy baja productividad recaudatoria de este impuesto (25), mientras que el rechazo social que puede originar el aumento de la presión fiscal creemos que se atenuaría si, como se sugiere en el punto anterior, la carga fiscal se correlacionara con la capacidad económica del contribuyente.

3º) *Intervalo único para la modulación municipal del tipo de gravamen*. Al igual que con el resto de los impuestos municipales, entendemos que no tiene sentido hacer depender los coeficientes de incremento de la población del municipio.

5. Impuesto sobre Actividades Económicas

Los criterios sostenidos por todos los sectores, en el ámbito político y económico, así como a nivel científico, se hallan absolutamente enfrentados en relación con el IAE. Es cierto que nadie defiende la continuidad del impuesto sin cambios; sin embargo, frente a quienes son partidarios de la supresión del tributo se encuentran los que consideran la conveniencia de practicar una profunda reforma del mismo que permita aprovechar sus grandes ventajas, tales como su importante función censal, su notable nivel de recaudación y su asentamiento en las costumbres tributarias, a la vez que suprimir sus no pocos inconvenientes, permitiendo que la fiscalidad municipal recaiga sobre fuentes más diferenciadas (26). Una radical reforma del impuesto no sería complicada si en su nuevo marco se adoptasen los siguientes criterios.

1º) Gravar la capacidad económica determinada por el cálculo del rendimiento efectivo que se computa en el correspondiente impuesto sobre la renta (IRPF, IS o IRNR).

2º) Servirse del proceso liquidatorio común a los restantes impuestos, en el que el importe del rendimiento de la actividad económica constituya la base y sobre ella se aplique el tipo impositivo municipal para el cálculo de la cuota. Así se eliminarían las cuotas fijas o las derivadas de la aplicación de elementos tributarios, entre ellos el de la superficie.

3º) Fijar en la norma legal un tipo de gravamen general y un límite máximo al que podrán acceder los ayuntamientos por acuerdo municipal, en ejercicio de los principios de autonomía y de suficiencia, sin que el límite máximo dependa del número de sus habitantes, por las razones ya expuestas.

4º) Integrar el IAE con el impuesto sobre la renta que recaiga sobre el contribuyente, de modo que se evite la doble imposición que la coexistencia de ambos genera. Es cierto que la deducción del IAE debería practicarse respecto a la cuota básica, es decir, la que se deriva de aplicar sobre la base el tipo impositivo general, y no el que el Ayuntamiento establezca.

5º) Aprobar el sistema de autoliquidación, con el fin de reducir costes de gestión y favorecer la recaudación del impuesto sin incurrir apenas en gastos municipales.

Como puede observarse, el modelo de IAE que proponemos equivale, en última instancia, a un sistema de recargo compensado de los municipios sobre la imposición estatal que grava la actividad económica (IRPF e IS). Este mecanismo es considerado como el más idóneo para compartir fuentes impositivas por distintos niveles territoriales de hacienda (27).

V. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LAS PROPUESTAS DE REFORMA

En los apartados III y IV hemos expuesto diversas propuestas para la reforma integral del sistema de financiación impositiva municipal. Las

sugerencias que planteamos, como se ha visto, van desde modificaciones específicas de alguno de los impuestos vigentes hasta la cesión de nuevos impuestos a los municipios. Sin duda, son éstas últimas las que mayores consecuencias acarrearían en términos cuantitativos, y por ello en las que vamos a centrar el contenido de este apartado.

El objeto de este último epígrafe es el de analizar cuál sería la composición y el comportamiento de los ingresos impositivos municipales en caso de ceder a los ayuntamientos el ITP y el IEMT. Para ello, hemos repetido el estudio cuantitativo realizado en el apartado II suponiendo que ambos tributos se hubieran cedido a la Hacienda local desde 1993, fecha en la que comienza a recaudarse el Impuesto Especial sobre Medios de Transporte.

No hemos podido realizar, sin embargo, simulaciones, más o menos aproximadas, del tercer componente de nuestra propuesta: cesión de las plusvalías generadas por la venta de inmuebles en la parte correspondiente a la construcción. Además de no disponer de datos estadísticos suficientes (28), la modificación del IIVTNU, como dijimos, debería afectar tanto a la base imponible como a los tipos impositivos, lo que dificulta enormemente estimar sus efectos sobre el rendimiento del tributo.

Si bien disponemos de los datos del IEMT correspondientes a 1999, no sucede lo mismo con el ITP. Por ello, y con el fin de poder comparar la simulación efectuada con el análisis del sistema actual hecho en el apartado II, hemos utilizado una estimación del ITP para 1999, igual al dato de 1998 por el índice de incremento del PIB corriente en 1999 (29). Con ello, obtenemos los siguientes importes de recaudación para 1999:

— IEMT: 192.000 millones de pesetas.

— ITP: 407.538 millones de pesetas (dato estimado).

Por otro lado, dadas las incertidumbre existentes en la actualidad en torno al IAE, las simulaciones cuantitativas las hemos hecho en dos escenarios distintos: en uno suponiendo que el IAE permaneciera vigente con su regulación actual (escenario I), y el otro bajo la hipótesis de su eliminación (escenario II). Un posible tercer escenario podría ser el de la cesión del ITP y el IEMT junto con el IAE modificado, de acuerdo con los criterios que hemos expuesto. Sin embargo, ello requeriría establecer algunas premisas de partida fundamentales, como es el importe del tipo de gravamen que se aplicaría al beneficio empresarial. Este aspecto, junto con la inevitable limitación en la extensión de este trabajo, han hecho que no hayamos desarrollado el tercer escenario.

1. El nivel de autonomía fiscal

El cuadro n.º 9 nos muestra cuál sería la composición de los ingresos municipales con la cesión del ITP y el

CUADRO N.º 9

INGRESOS MUNICIPALES TRAS LA CESIÓN DEL ITP Y EL IEMT: CON EL IAE Y SIN EL IAE
(En millones de pesetas y porcentajes)

	SITUACIÓN ACTUAL			*+ ITP e IEMT (CON IAE)*			*+ ITP e IEMT (SIN IAE)*		
	Ingresos	*Porcentaje s/ i.t.*	*Porcentaje s/ i.n.f.*	*Ingresos*	*Porcentaje s/ i.t.*	*Porcentaje s/ i.n.f.*	*Ingresos*	*Porcentaje s/ i.t.*	*Porcentaje s/ i.n.f.*
Impuestos directos	1.325.358	32	30	1.325.358	32	30	1.037.593	25	23
Impuestos indirectos	174.864	4	4	774.402	19	17	774.402	19	17
Total ingresos impositivos	*1.500.222*	*37*	*34*	*2.099.760*	*51*	*47*	*1.811.995*	*44*	*41*
Tasas y otros ingresos	678.690	17	15	678.690	17	15	678.690	17	15
Ingresos patrimoniales	64.724	2	1	64.724	2	1	64.724	2	1
Enajenación de inversiones reales	98.715	2	2	98.715	2	2	98.715	2	2
Total ingresos propios	*2.342.351*	*57*	*53*	*2.941.889*	*72*	*66*	*2.654.124*	*65*	*60*
Transferencias corrientes	1.377.545	34	31	778.007	19	18	1.065.772	26	24
Transferencias de capital	386.962	9	9	386.962	9	9	386.962	9	9
Total transferencias	*1.764.507*	*43*	*40*	*1.164.969*	*28*	*26*	*1.452.734*	*35*	*33*
Total ingresos no financieros	**4.106.858**	**100**	**92**	**4.106.858**	**100**	**92**	**4.106.858**	**100**	**92**
Activos financieros	20.447		0	20.447		0	20.447		0
Pasivos financieros	317.821		7	317.821		7	317.821		7
Total operaciones financieras	*338.268*		*8*	*338.268*		*8*	*338.268*		*8*
Total ingresos	**4.445.126**		**100**	**4.445.126**		**100**	**4.445.126**		**100**

i.n.f.: Ingresos no financieros; i.t.: Ingresos totales.

CUADRO N.º 10

INGRESOS IMPOSITIVOS MUNICIPALES TRAS LA CESIÓN DEL ITP Y EL IEMT (CON Y SIN EL IAE)
(En millones de pesetas y porcentajes)

	SITUACIÓN ACTUAL			*+ ITP e IEMT (CON IAE)*			*+ ITP e IEMT (SIN IAE)*		
	Ingresos	*Porcentaje s/ i.i.*	*Porcentaje s/ i.n.f.*	*Ingresos*	*Porcentaje s/ i.i.*	*Porcentaje s/ i.n.f.*	*Ingresos*	*Porcentaje s/ i.i.*	*Porcentaje s/ i.n.f.*
IBI	723.257	48	18	723.257	34	15	723.257	40	16
IAE	287.765	19	7	287.765	14	6			
IVTM	220.269	15	5	220.269	10	5	220.269	12	5
IIVTNU.....	108.613	7	3	108.613	5	2	108.613	6	2
ICIO	160.318	11	4	160.318	8	3	160.318	9	4
ITP.....				407.538	19	9	407.538	22	9
IEMT				192.000	9	4	192.000	11	4
TOTAL	**1.500.222**	**100**	**37**	**2.099.760**	**100**	**45**	**1.811.995**	**100**	**41**

i.i.: Ingresos impositivos; i.n.f.: Ingresos no financieros.

IEMT en los dos escenarios descritos. La hipotética cesión se ha hecho bajo el supuesto de neutralidad financiera respecto a la situación actual: el volumen total de ingresos permanece constante. Para ello, hemos detraído los ingresos adicionales que reportan estos dos tributos de la partida *transferencias corrientes*, mecanismo que es igual al utilizado en el sistema de financiación de las CCAA en los supuestos de cesión de nuevos ingresos impositivos (30).

Como es evidente, la inyección de recursos adicionales mejora sustancialmente el grado de autonomía fiscal de los municipios españoles.En el escenario I, manteniendo el IAE, el porcentaje de ingresos propios sobre ingresos totales asciende desde el 53 por 100 al 66 por 100, situándose por encima de la media en los países federales: 63; sólo Suiza, entre los países federales, y Suecia, entre lo unitarios, alcanzan cotas superiores (73 por 100 en ambos casos).

En el escenario II, al desaparecer el IAE, el porcentaje de ingresos propios sube de forma más moderada, hasta el 60 por 100, solo tres puntos por debajo de la media de países federales.

2. Composición de los ingresos impositivos

En comparación con el contexto internacional, la mejora es aún mayor en el peso relativo de los ingresos impositivos, que, con el 47 por 100 de los ingresos totales, pasan a situarse 6 puntos por encima de la media de los países federales en el escenario I; prácticamente la mitad de los ingresos municipales proceden de los impuestos. Si prescindimos del IAE, este parámetro se sitúa justo en el promedio de los países federales: 41 por 100.

En cuanto a la composición de los ingresos impositivos, en el cuadro n.º 10 vemos cómo la cesión del ITP y el IEMT resta claramente protagonismo al IBI, que desciende desde el 48 por 100 de la totalidad de esta modalidad de ingresos hasta el 34 por 100 (40 por 100 en el escenario II). Además, el ITP pasaría a ocupar el segundo lugar en cuanto al volumen de ingresos.

No obstante, dado que este último tributo también recae sobre los bienes inmuebles, el gravamen de la propiedad inmobiliaria sigue siendo la base fundamental de la financiación impositiva: se mantiene prácticamente igual en el escenario I (67 por 100 frente al 66 por 100 actual) y acapara el 77 por 100 del total en el escenario II. La diferencia está en que ahora esta modalidad de tributación se reparte de forma más homogénea entre la titularidad del bien (34 por 100 del IBI) y su consumo (27 por 100 del ICIO más el ITP).

Sí se altera considerablemente, por el contrario, la distribución entre los impuestos directos e indirectos (cuadro n.º 11). La imposición indirecta crece desde el 11 por 100 actual hasta el 36 por 100 (42 por 100 en el escenario II). Esto no significa, sin embargo, que se reduzca la transparencia o perceptibilidad de los impuestos locales para el contribuyente, puesto que, a pesar de ser impuestos sobre el consumo, tanto en el ITP como en el IEMT concurre la circunstancia atípica de no existir el mecanismo legal de la repercusión: el impuesto no se inserta en el precio de venta del producto gravado, sino que es ingresado en Hacienda directamente por el comprador. Por otro lado, la mayor presencia de la imposición indirecta proporciona un mayor equilibrio, complementariedad y diversidad al conjunto de la financiación impositiva municipal.

Así pues, con el escenario I el sistema impositivo municipal en Espa-

CUADRO N.º 11

COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS IMPOSITIVOS MUNICIPALES TRAS LA CESIÓN DEL ITP Y EL IEMT (CON Y SIN IAE)
(En millones de pesetas y porcentajes)

	SITUACIÓN ACTUAL			*+ ITP e IEMT (CON IAE)*			*+ ITP e IEMT (SIN IAE)*		
	Ingresos	*Porcentaje s/ i.i.*	*Porcentaje s/ i.n.f.*	*Ingresos*	*Porcentaje s/ i.i.*	*Porcentaje s/ i.n.f.*	*Ingresos*	*Porcentaje s/ i.i.*	*Porcentaje s/ i.n.f.*
Imposición sobre inmuebles	992.188	66	24	1.399.726	67	30	1.399.726	77	30
Imposición sobre actividades económicas	287.765	19	7	287.765	14	6			
Imposición sobre vehículos	220.269	15	5	412.269	20	9	412.269	23	9
Total impuestos	**1.500.222**	**100**	**37**	**2.099.760**	**100**	**45**	**1.811.995**	**100**	**39**
Imposición directa	1.339.904	89	33	1.339.904	64	28	1.052.139	58	22
Imposición indirecta	160.318	11	4	759.856	36	16	759.856	42	16
Total impuestos	**1.500.222**	**100**	**37**	**2.099.760**	**100**	**45**	**1.811.995**	**100**	**39**

i.i.: Ingresos impositivos; i.n.f.: Ingresos no financieros.

CUADRO N.º 12

ELASTICIDAD DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES TRAS LA CESIÓN DEL ITP Y EL IEMT (CON Y SIN EL IAE)

Año	*IBI*	*IAE*	*IVTM*	*ICIO*	*ITP*	*IEMT*	*Total actual*	*+ ITP e IEMT (con IAE)*	*+ ITP e IEMT (sin IAE)*
1996	2,10	1,87	0,79	-0,12	0,36	–1,09	1,63	1,14	1,05
1997	1,78	–0,20	0,75	2,35	4,90	1,85	1,25	2,10	2,51
1998	0,75	0,46	1,06	3,69	0,09	2,97	1,09	1,03	1,14
1999	1,22	0,77	0,51	0,22	1,00	3,87	0,90	1,20	1,28
1996-1999	**1,49**	**0,68**	**0,76**	**1,54**	**1,52**	**2,05**	**1,20**	**1,25**	**1,46**

ña continúa situándose dentro del «modelo latino»: financiación basada en varios impuestos, entre los que destaca especialmente el gravamen de la propiedad inmueble. Si se eliminara el IAE, el sistema impositivo evolucionaría más bien hacia el «modelo anglosajón»: preeminencia de la tributación de los bienes inmuebles.

3. La elasticidad de los impuestos municipales

En el cuadro n.º 12, a las elasticidades de los impuestos municipales respecto al PIB hemos añadido las del ITP y el IEMT. Para éstos, la elasticidad se ha calculado directamente con el cociente entre el incremento de la recaudación y el del PIB, dada la estabilidad en sus tipos de gravamen durante los ejercicios estudiados. Los aspectos más sobresalientes son:

1º) A lo largo del período 1995-1999, tanto el ITP como el IEMT presentan un comportamiento muy elástico, en especial el segundo de ellos, cuya recaudación crece exactamente el doble que el producto interior bruto.

2º) En cada ejercicio del período, sin embargo, el comportamiento es muy irregular (la elasticidad del ITP oscila entre el 0,09 y el 4,90), como luego corroboraremos con las tasas de crecimiento anual. No obstante, con independencia de otros factores que puedan explicar este hecho, debe tenerse en cuenta que el carácter instantáneo, y no periódico, de estos dos tributos hace que tal vez no sea el incremento interanual la variable idónea para medir su elasticidad.

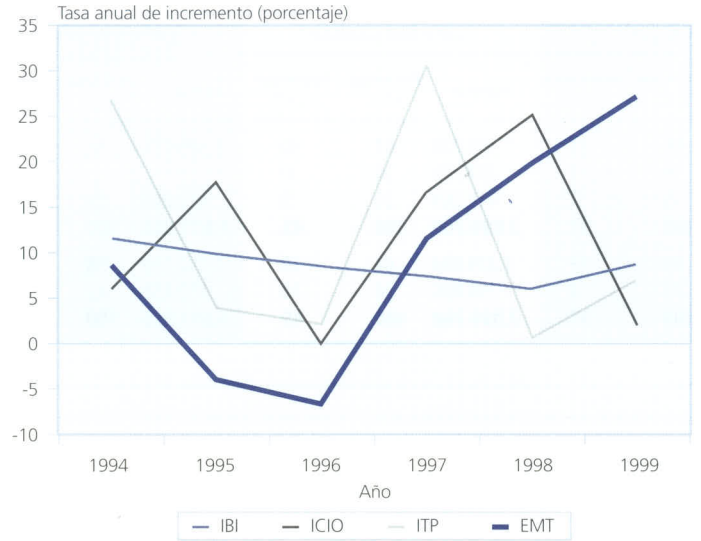
3º) Si tomamos la recaudación total, la elasticidad del conjunto de los cuatro años aumenta ligeramente en el escenario I (de 1,20 a 1,25) y en mayor medida en el escenario II, en el que se prescinde del impuesto más inelástico: el IAE (de 1,20 a 1,46). Además, aumenta la variabilidad de la tasa anual; el intervalo de oscilación de la elasticidad es [0,90-1,63] en la situación actual, y pasa a [1,03-2,10] en el escenario I y a [1,05-2,51] en el escenario II.

4º) En los dos escenarios, la elasticidad interanual deja de ser decreciente, a diferencia de la situación actual.

5º) En el escenario II, la elasticidad es igual o superior a la unidad en todos los ejercicios.

En definitiva, con la cesión de estos dos tributos aumenta la elasti-

GRÁFICO 3
TASAS ANUALES DE INCREMENTO NOMINAL



cidad de los ingresos impositivos municipales, en especial si además eliminamos el tributo más inelástico (el IAE) y rompemos la tendencia decreciente de esta variable, aunque todo ello a costa de un comportamiento más irregular a lo largo del tiempo.

4. Evolución temporal de los ingresos municipales

El cuadro n.º 13 nos muestra las tasas anuales de incremento nominal de los impuestos municipales actuales junto con las del ITP y el IEMT. Para facilitar la comparación, en el gráfico 3 hemos representado la evolución de estos dos impuestos y la de los dos casos extremos de la situación actual: el IBI (el más estable) y el ICIO (el menos estable). El gráfico 4, por su parte, recoge la evolución de las recaudaciones totales: en la situación actual y en los dos escenarios que hemos planteado. Los resultados más importantes que podemos entresacar son los siguientes:

1º) Como ya habíamos anticipado, tanto el ITP como el IEMT siguen una tendencia muy irregular, con tasas de crecimiento anual muy dispares de un ejercicio a otro. En el gráfico 3, podemos ver cómo su comportamiento es muy similar al del ICIO. Al ser estos dos impuestos también instantáneos, esta circunstancia avalaría la tesis antes comentada de que puede ser ésta una causa importante de dicho comportamiento.

2º) En el gráfico 4, vemos como la situación anterior afecta a la tendencia de la recaudación impositiva total. De un escenario de estabilidad (si excluimos 1995, la recaudación total actual aumenta entre el 7 por 100 y el 9 por 100 cada año) pasamos a otro menos estable: crecimientos entre el 6 por 100 y el 12 por 100, si bien la evolución interanual es algo más regular al prescindir del IAE, por ser éste, como vimos, un impuesto con crecimientos bastante desiguales.

La evolución de los crecimientos acumulados tras la cesión del ITP y el IEMT, medidos a través de números índice, se recoge en el cuadro n.º 14 y en los gráficos 5 y 6, si bien el año base es ahora 1993, por ser éste el primer ejercicio en el que se recauda el IEMT. En ellos se corroboran las características observadas en los apartados anteriores:

1º) ITP e IEMT presentan crecimientos acumulados a lo largo de todo el período muy parecidos a impuestos municipales actuales (el ITP al ICIO y el IEMT al IBI); sin embargo, la evolución interanual es mucho más inestable en los primeros (gráfico 5).

CUADRO N.º 13

TASAS ANUALES DE INCREMENTO NOMINAL TRAS LA CESIÓN DEL ITP Y EL IEMT (CON Y SIN EL IAE)
(En porcentajes)

Año	*IBI*	*IAE*	*IVTM*	*IIVTNU*	*ICIO*	*ITP*	*IEMT*	*Total actual*	*+ ITP e IEMT (con IAE)*	*+ ITP e IEMT (sin IAE)*
1994	12	–1	9	14	6	27	9	5	9	11
1995	10	8	6	14	18	4	–4	9	7	7
1996	8	10	8	11	0	2	–7	8	6	6
1997	7	0	7	20	17	31	12	8	12	12
1998	6	4	9	22	25	1	20	7	7	8
1999	9	5	5	–2	2	7	27	7	9	8

GRÁFICO 4
TASAS ANUALES DE INCREMENTO NOMINAL. INGRESOS IMPOSITIVOS TOTALES TRAS LA CESIÓN (CON Y SIN EL IAE)

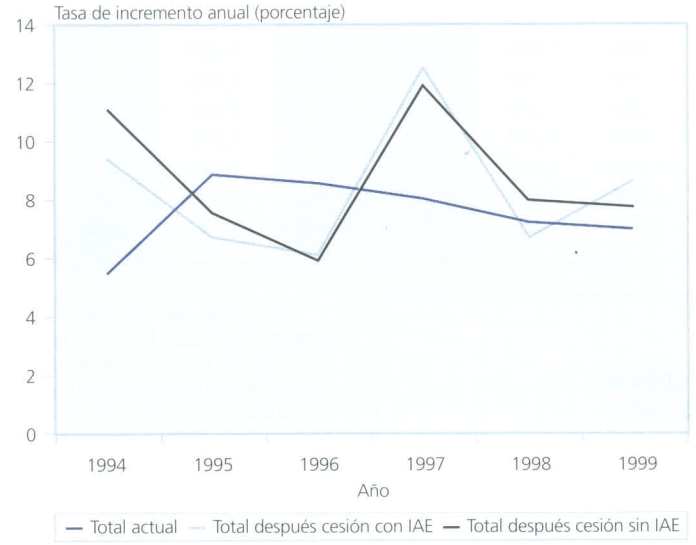
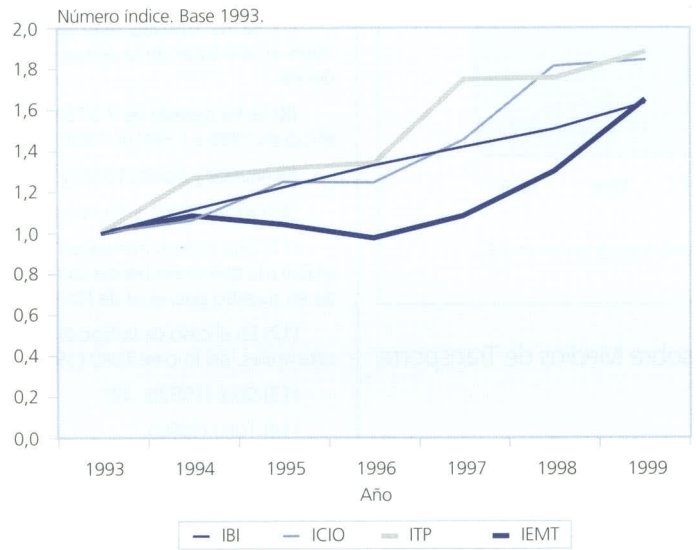


GRÁFICO 5
INGRESOS IMPOSITIVOS. NÚMEROS ÍNDICE. BASE 1993



2º) Los ingresos totales alcanzan crecimientos acumulados significativamente mayores al adicionarles el ITP y el IEMT, sobre todo si eliminamos un impuesto sumamente inelástico como el IAE: la recaudación total crece un 71,6 por 100 a lo largo de todo el período, frente al 54 por 100 del sistema actual (cuadro número 14).

Por último, aun manteniendo el IAE, la cesión del ITP y el IEMT a los municipios supondría un incremento de la presión fiscal en este nivel de Hacienda muy leve (64 décimas de punto). Sí es cierto, sin embargo, que, debido a su elasticidad, el aumento de la presión fiscal desde 1995 a 1999 con estos tributos habría sido superior: 14 décimas de punto (16 décimas de punto sin el IAE), frente a las 6 décimas de punto de la situación actual. En cualquier caso, al tratarse de una mera cesión de impuestos, la presión fiscal global no se vería afectada.

5. Conclusiones

Las conclusiones más importantes que podemos extraer del análisis cuantitativo de nuestra propuesta para la reforma del sistema impositivo municipal son las siguientes.

1ª. Como es evidente, la cesión de los nuevos impuestos mejora el nivel de autonomía fiscal de los municipios, aumentando la capacidad municipal para incidir sobre el nivel y la composición de sus ingresos impositivos. En el escenario II, en el que se supone la eliminación del IAE, dicho nivel se sitúa muy cerca del valor medio de los países de corte federal.

2ª. Por lo que respecta a su composición, en el escenario I el sistema impositivo municipal en España continuaría situándose dentro del «modelo latino»: financiación basada en varios impuestos, entre los que destaca especialmente el gravamen de la propiedad inmueble. Si se eliminara el IAE, el sistema impositivo evolucionaría hacia el «modelo anglosajón»: preeminencia de la tributación de los bienes inmuebles.

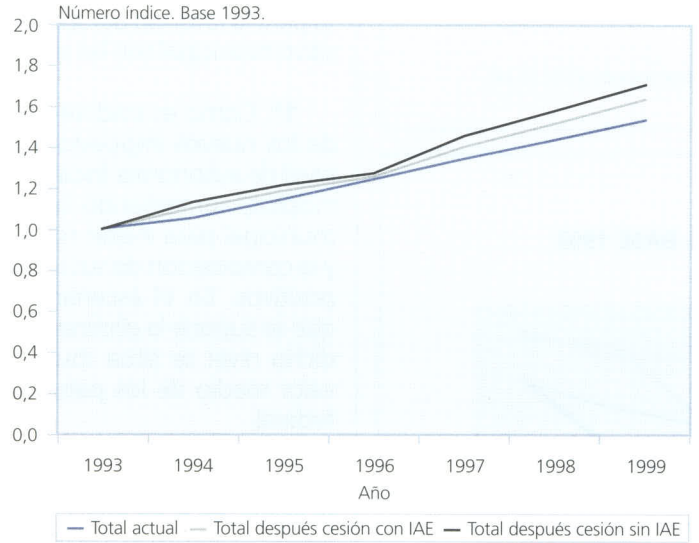
3ª. La elasticidad de los ingresos impositivos municipales aumentaría, en especial si se eliminara además el tributo más inelástico, el IAE; además, se rompería con la tendencia continuamente decreciente que ha mostrado esta variable en el período analizado. Eso sí, todo ello a

CUADRO N.º 14

NÚMEROS ÍNDICE TRAS LA CESIÓN DEL ITP Y EL IEMT. BASE 1993 (CON Y SIN EL IAE)

Año	*IBI*	*IAE*	*IVTM*	*IIVTNU*	*ICIO*	*ITP*	*IEMT*	*Total actual*	*+ ITP e IEMT (con IAE)*	*+ ITP e IEMT (sin IAE)*
1993	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
1994	1,115	0,987	1,090	1,138	1,060	1,266	1,086	1,055	1,110	1,136
1995	1,224	1,069	1,157	1,293	1,248	1,317	1,043	1,147	1,193	1,219
1996	1,327	1,182	1,255	1,440	1,247	1,345	0,974	1,245	1,264	1,281
1997	1,424	1,184	1,346	1,730	1,453	1,756	1,086	1,344	1,414	1,462
1998	1,509	1,229	1,463	2,104	1,818	1,767	1,302	1,440	1,525	1,588
1999	1,639	1,296	1,530	2,058	1,851	1,891	1,655	1,540	1,643	1,716

GRÁFICO 6
INGRESOS IMPOSITIVOS TOTALES TRAS LA CESIÓN (CON Y SIN EL IAE). NÚMEROS ÍNDICE. BASE 1993



costa de un comportamiento más irregular de los ingresos a lo largo del tiempo.

4ª. Esta mayor irregularidad se refleja también en las tasas de crecimiento interanual de los ingresos impositivos y en la evolución del crecimiento acumulado. Así, en las tasas anuales de incremento se pasa de unas diferencias máximas de 2 puntos porcentuales (excluyendo el primer año del período) a 6 puntos porcentuales tras la cesión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP) y del Impuesto Especial sobre Medios de Transporte (IEMT).

5ª. La presión fiscal municipal aumentaría únicamente en 64 décimas de punto porcentual sobre el PIB. En cualquier caso, al tratarse de una mera cesión de impuestos, la presión fiscal global no se vería afectada.

NOTAS

(1) SÁNCHEZ (2001).

(2) Así se manifiestan, entre otros, SUÁREZ (2000) y SOLÉ (2001).

(3) Puesto que el avance de los presupuestos liquidados de 1999 no especifica la composición de los ingresos impositivos, hemos estimado el importe de cada figura aplicando a las cuantías presupuestadas el índice de desviación de los ingresos impositivos totales liquidados respecto a los presupuestados (1,04).

(4) CASTELLS (2001) y SOLÉ (2001).

(5) Como es evidente, un valor del 100 por 100 implica un esfuerzo fiscal máximo: el tipo aplicado es el más alto posible.

(6) Aunque no mucho menos, pues, como luego veremos, el IIVTNU y el ICIO es soportado por el 89 por 100 y el 96 por 100 de la población, respectivamente.

(7) Se ha tomado este período por ser 1995 el año base de la actual serie temporal del PIB.

(8) Se ha pasado de 7.575 municipios con el ICIO en 1995 a 7.580 en 1999 (DGCHT, 2000).

(9) MUÑOZ y ZUBIRI (1990) y SOLÉ (1992a).

(10) MONASTERIO y SUÁREZ (1998).

(11) Una análisis minucioso de la fiscalidad global a la que se encuentra sometida la vivienda en nuestro país es el de POVEDA (1992).

(12) En el caso de la fijación de los valores catastrales, así lo cree TURÚ (1992).

(13) SOLÉ (1992b: 32).

(14) TURÚ (1992).

(15) En el año 2000, en la provincia de Alicante, el 97,9 por 100 de la recaudación total del ITP correspondió a la transmisión de bienes inmuebles y a la constitución de derechos reales sobre los mismos; el otro 2,1 por 100 procedió de la transmisión de vehículos. La recaudación por transmisión de bienes muebles fue inexistente.

(16) POVEDA (1994).

(17) Acerca de estas críticas, puede consultarse a POVEDA (2000a).

(18) Hasta 1998, sin embargo, de la cuota del IRPF podía deducirse el 75 por 100 de la cuota del IIVTNU.

(19) TRIGUEROS (2001).

(20) Un análisis más exhaustivo de los aspectos controvertidos del IBI y del ICIO puede consultarse en POVEDA (2001)

(21) En este mismo sentido se manifiesta SOLÉ (1992a).

(22) Ello, no obstante, exigiría que se arbitrara la posibilidad de delegar las competencias en las diputaciones, consejos insulares, cabildos, etc., en los supuestos de reducida dimensión de un buen número de los más de 8.000 municipios españoles.

(23) POVEDA (2000a).

(24) SÁNCHEZ (2000).

(25) El importe medio del recibo del IVTM es de 9.000 pesetas, y es el tributo que más cuotas pendiente de cobro genera. TRIGUEROS (2001).

(26) POVEDA (2000b).

(27) Entre los muchos trabajos en los que se analiza el recargo compensado destacamos el de MONASTERIO, PÉREZ, SEVILLA y SOLÉ (1995).

(28) La memoria de la Administración Tributaria, en lo que se refiere al IRPF, a lo sumo facilita la parte de la base imponible correspondiente a las ganancias y pérdidas de patrimonio, sin especificar qué parte se debe a los bienes inmuebles.

(29) El posible error cometido apenas afectará a la comparación global que vamos a efectuar; en especial, en lo referente a la evolución temporal de los ingresos.

(30) En el escenario II, de las transferencias se ha restado la diferencia entre los ingresos adicionales y el rendimiento del IAE, que desaparece.

BIBLIOGRAFÍA

CASTELLS, A. (2001), «Los retos del sistema tributario municipal». Ponencia presentada en *I+D Ideas más debate sobre financiación territorial. Primer Foro Alicante 2001*, organizado por la Federación Española de Municipios y Provincias, febrero.

DGCHT (2000), *Imposición local. Tipos de gravamen, índices y coeficientes. Ejercicio 1999*, Madrid.

— (Varios): *Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas*. Informes anuales desde 1990 a 1998.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ, J. (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, 2ª edición, Ariel Economía, Barcelona.

MONASTERIO, C; PÉREZ, F.; SEVILLA, J. V., y SOLÉ, J. (1995), *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas (dos partes)*. Informe realizado por encargo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

MUÑOZ, C., y ZUBIRI, I. (1990), «El impuesto sobre los bienes inmuebles como base de financiación local», *Revista Economía Pública*, n.º 6: 87 y siguientes.

POVEDA, F (1992), *Análisis tributario sobre la vivienda*, Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Alicante, Alicante.

— (1994), «La comprobación de valor de los bienes inmuebles transmitidos. Un problema en vías de solución». *Palau 14, Revista Valenciana de Hacienda Pública*, número 22: 476 y siguientes.

— (2000a), *Los impuestos municipales*, Editorial Tecnos, Madrid.

— (2000b), «El Impuesto sobre Actividades Económicas. Razones para su inaplazable reforma», *Revista Civitas*, nº 108: 569 y siguientes.

— (2001): «El IBI y el ICIO ante la inminente reforma de la Hacienda local», *Tributos Locales*, n.º 13.

SÁNCHEZ, A. (2000), «Los impuestos municipales voluntarios», *Revista de Estudios Locales (Cunal)*, número extraordinario, julio: 116 y siguientes.

— (2001), «El IVA y los impuestos especiales como instrumento de financiación autonómica. Una propuesta». Ponencia presentada en las *Jornadas sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*. Barcelona, 2 y 3 de abril, organizadas por el European Institute of Public Administration, European Center for the Regions (EIPA-ECR).

SUÁREZ, J. (2000), «La corresponsabilidad fiscal de las entidades locales», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 83: 208 y siguientes.

SOLÉ, J. (1992a), «La financiación de los entes locales», en FONT LLOVET y otros (1992), *Informe sobre el gobierno local*, Fundació Carles Pi i Sunyer y Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

— (1992b), «El Impuesto sobre Bienes Inmuebles en la Hacienda municipal española», *Catastro*, revista del CGCCT, n.º 14: 18 y siguientes.

— (2001), «Evolución de la financiación local en los países de la Unión Europea». Ponencia presentada en *I+D Ideas más debate sobre financiación territorial. Primer Foro Alicante 2001*, organizado por la Federación Española de Municipios y Provincias, febrero.

TRIGUEROS, J. (2001), «La eficacia y la eficiencia en la gestión de los tributos locales. Hacia la corresponsabilidad fiscal». Ponencia presentada en *I+D Ideas más debate sobre financiación territorial. Primer Foro Alicante 2001*, organizado por la Federación Española de Municipios y Provincias, febrero.

TURÚ, I. (1992), «Apuntes sobre Catastro. Perspectivas de futuro», *Catastro*, revista del CGCCT, n.º 13: 68 y siguientes.

SUBVENCIONES GENERALES A LOS MUNICIPIOS: VALORACIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA

Francisco PEDRAJA CHAPARRO
Universidad de Extremadura
Javier SUÁREZ PANDIELLO
Universidad de Oviedo

Resumen

En este artículo, analizamos la participación municipal en los ingresos del Estado como instrumento esencial de garantía de la suficiencia financiera para las haciendas locales. Concretamente, describimos de manera resumida su regulación actual, la situamos tanto en el marco de las subvenciones a las haciendas subcentrales como dentro de los esquemas alternativos de nivelación, y examinamos la idoneidad de las variables distributivas utilizadas clasificándolas en función de su atención a factores de necesidad, capacidad y esfuerzo fiscal, proponiendo alternativas que, a nuestro juicio, mejorarían su configuración.

Palabras clave: transferencias intergubernamentales, Hacienda local, federalismo fiscal, España.

Abstract

In this article we analyse municipal participation in State revenues as an essential instrument for assuring the soundness of local finance. Specifically, we give a brief description of their present regulation, we set it in the framework both of grants to subcentral finance departments and within the alternative patterns of levelling, and we examine the suitability of the distributive variables used, classifying them in accordance with how far they take into account the factors of need, capacity and tax effort, and putting forward alternatives that would, in our view, improve their configuration.

Key words: intergovernmental transfers, local finance, tax federalism, Spain.

JEL classification: H71.

I. INTRODUCCIÓN

EL trabajo que aquí presentamos se centra en la participación municipal en los ingresos del Estado (PMIE), la principal subvención de la Hacienda central a los municipios, que supone, aproximadamente, la quinta parte del total de sus ingresos no financieros (1998). Como es sabido, se trata de una subvención general (no condicionada) que complementa a los recursos tributarios municipales con una vocación niveladora, y que se distribuye en función de una serie de criterios entre los que no se encuentra, en contra de lo que pudiera parecer por su denominación, el de los ingresos obtenidos en los respectivos territorios.

A partir del examen de su regulación y los resultados de su efectiva aplicación en los últimos años, cabría ir esbozando una serie de propuestas de reforma que, con distinto alcance, modificarían este instrumento financiero hacia fórmulas más ajustadas a las enseñanzas de la teoría del federalismo fiscal.

El esquema del trabajo es como sigue. En primer lugar, describimos de manera resumida la regulación actual PMIE. A continuación, la situamos tanto en el marco de las subvenciones a las haciendas subcentrales como dentro de los esquemas alternativos de nivelación. Posteriormente, una vez analizadas diversas cuestiones relativas a la cuantía y evolución de la PMIE, examinamos la idoneidad de las variables distributivas utilizadas clasificándolas en función de su atención a factores de necesidad, capacidad y esfuerzo fiscal.

II. REGULACIÓN DE LA ACTUAL PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LOS INGRESOS DEL ESTADO (1999-2003)

En el momento presente, la PMIE viene regulada según las modificaciones en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL) efectuadas por Ley 50/1998, de 30 de diciembre, y las disposiciones de las sucesivas leyes de Presupuestos. Concretamente, se cifra en 895.586 millones de pesetas la cuantía global de partida para el año 1999 (art. 112 LRHL) y se regulan los índices de evolución del monto global hasta el año 2003 (arts. 113 y 114 LRHL) y las reglas de distribución de ese fondo entre los más de 8.000 municipios españoles (art. 115 LRHL y Ley de Presupuestos Generales del Estado).

Así se fija la evolución de la cuantía global para cada año según la expresión:

$$PMTE_N = PMTE(99) \times IE$$

Siendo:

PMTE= Participación de los municipios en los tributos del Estado del año *N*.

PMTE(99)= Participación de los municipios en los tributos del Estado del año 1999.

IE= Índice de evolución que prevalezca (según art. 114 LRHL).

En concreto, se utiliza como índice de evolución, con carácter general, el crecimiento del PIB *nominal a precios de mercado*, si bien se estable una garantía mínima de crecimiento equivalente a la evolución del *Índice de Precios al Consumo*.

En cuanto a los criterios de distribución interna del fondo, las reglas contenidas en la normativa vigente son las siguientes:

a) *Tratamiento especial de determinados municipios* (1):

• Para los municipios de Madrid, Barcelona y La Línea de la Concepción, se mantiene para el nuevo período la proporción en el fondo que tenían en 1998.

• Igualmente se mantiene la financiación complementaria a los municipios integrados en el Área Metropolitana de Madrid, excepto el de Madrid, y los que han venido integrando hasta su extinción, la Corporación Metropolitana de Barcelona.

b) *Mínimos garantizados*:

• Con carácter general, se garantiza a todos los municipios que al menos percibirán una cantidad igual a la que recibieron en el último año del quinquenio anterior (1998).

• Además, y con carácter específico, se introduce una garantía adicional para municipios con población inferior a 5.000 habitantes, de modo que su financiación per cápita no sea inferior al 70 por 100 del déficit medio per cápita de ese estrato poblacional, según liquidaciones presupuestarias del año 1995, lo que da una cantidad mínima de 15.646 pesetas por habitante.

c) *Resto según los criterios y pesos siguientes:*

• Índices de necesidad:

I. Población ponderada por tamaño del municipio (75 por 100), según los siguientes coeficientes:

Número de habitantes	*Coeficiente*
Más de 500.000	2,80
De 100.001 a 500.000	1,47
De 50.001 a 100.000	1,32
De 20.001 a 50.000	1,30
De 10.001 a 20.000	1,17
De 5.001 a 10.000	1,15
De 1.001 a 5.000	1,00
Que no exceda de 1.000	1,00

II. Unidades escolares (2,5 por 100).

• Índice de capacidad: inversa de la capacidad recaudatoria (8,5 por 100).

— Para cada tramo se establece la relación entre el inverso de la capacidad recaudatoria (según derechos liquidados de los capítulos 1, 2 y 3 de ingresos) por habitante y la suma de las inversas de la capacidad recaudatoria por habitante de todos los tramos, ponderada por la población de cada tramo.

— Las cantidades obtenidas para cada tramo se distribuyen entre los municipios en función de su población.

• Índice de esfuerzo fiscal medio (14 por 100).

«Número de habitantes de derecho ponderado por el esfuerzo fiscal medio de cada municipio del segundo ejercicio anterior al que corresponda».

Dicho esfuerzo se calcula a partir de la siguiente fórmula:

$$Efm = \left(\sum_{k=1}^{5} a_k \cdot \frac{Rc0}{Rpm} \right) \cdot P_i$$

donde:

Efm es el esfuerzo fiscal medio del municipio.

a_k es el peso relativo de cada tributo (IBI, IAE, IVTM e IVTNU) para cada municipio.

Rc0/Rpm pretende recoger el cociente entre la recaudación real y la potencial de los tributos citados, utilizando normas específicas para cada uno de ellos.

Se establece además un límite al esfuerzo, de modo que para ningún municipio su valor sea superior al quíntuplo del menor valor alcanzado por los municipios del último estrato poblacional.

III. LA PMIE EN EL MARCO DE LAS SUBVENCIONES A LAS HACIENDAS SUBCENTRALES

Como es sabido por la teoría de la descentralización fiscal, son diversas las razones que justifican la existencia de las subvenciones a las haciendas subcentrales (2). Así, algunas tratan de corregir externalidades interjurisdiccionales aproximando espacialmente la correspondencia entre los beneficios del gasto y los costes

ESQUEMA 1

Fórmulas distributivas basadas en las capacidades y necesidades relativas

Ventajas

- No produce distorsiones en el comportamiento de los municipios, al ser el precio impositivo igual a uno en todo caso; es decir, la transferencia recibida es independiente del tipo impositivo aplicado. (*Sí eficiencia*).
- No crean incertidumbre sobre la distribución del fondo y son fáciles de gestionar y administrar. (*Sí sencillez*).

Inconvenientes

- Jurisdicciones que apliquen tipos impositivos iguales (pero distintos al estándar) no podrán conseguir niveles de cobertura iguales. (*No equidad*).

Fórmulas distributivas basadas en el esfuerzo fiscal

Ventajas

- Aseguran idénticos niveles de cobertura a todos aquellos municipios que realicen un nivel de esfuerzo fiscal similar. (*Sí equidad*).

Inconvenientes

- Crea distorsiones en el comportamiento de los municipios al variar los precios impositivos a los que se enfrentan. (*No eficiencia*).
- Introduce incertidumbres en el sistema (bien acerca de la cuantía total del fondo, bien sobre la transferencia que corresponde a cada jurisdicción) y resulta más complejo de administrar y gestionar. (*No sencillez*).

de su financiación, como sucede en aquellas ligadas a proyectos de inversión relacionados con el transporte y el medio ambiente. Con otras se intenta imponer las preferencias de la Hacienda central bien por una motivación paternalista, asociada a la idea de equidad categórica, bien por objetivos de tipo macroeconómico. En el primer caso, se intenta garantizar un determinado nivel mínimo de prestación de aquellos servicios transferidos considerados esenciales (educación y sanidad en el caso de las comunidades autónomas españolas); un ejemplo de ellas son las subvenciones extraordinarias recogidas en el artículo 158 de la CE (artículo 15 de la LOFCA) para las comunidades autónomas (CCAA) y en el artículo 116 de la LRHL para las haciendas locales. En el segundo, los objetivos macroeconómicos van desde promover el desarrollo económico en determinados territorios hasta alcanzar un objetivo de déficit y endeudamiento para el conjunto de las administraciones públicas.

En todo caso, las más importantes, tanto desde el punto de vista cuantitativo como desde el cualitativo, son aquellas destinadas a proporcionar suficiencia a las haciendas subcentrales con una vocación niveladora; es decir, a lograr un equilibrio relativo entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales. Equilibrio entendido en un doble sentido, vertical y horizontal.

La referencia vertical centra la consecución del equilibrio relativo de necesidades de gasto y capacidades fiscales entre las distintas esferas de la Hacienda pública consideradas globalmente. En este sentido, las subvenciones se justifican por los exigentes principios de asignación impositiva, cuyo resultado es una descompensación entre ingresos y gastos favorable a la Hacienda central. La decisión, y el problema fundamental, en este ámbito es determinar la cuantía (y evolución) de la subvención general.

El término horizontal hace referencia al desequilibrio relativo entre las distintas unidades dentro de una determinada esfera de la Hacienda pública (regional, municipal, ...) consecuencia de la desigual distribución de las necesidades y capacidades que existe entre dichas unidades. En definitiva, el objetivo genérico de estas subvenciones será cubrir la brecha entre las necesidades de gasto y las capacidades fiscales y, en consecuencia, deberían estar directamente relacionadas con las necesidades e inversamente con las capacidades. En el diseño de estas subvenciones caben fórmulas de nivelación diversas. Simplificando, podemos distinguir entre esquemas con objetivos explícitos de nivelación y fórmulas distributivas ad hoc (3).

En las primeras, aquellas con un objetivo explícito de nivelación, se suele diferenciar las basadas en capacidades y necesidades relativas de las basadas en el esfuerzo fiscal. Un análisis de las mismas excede las pretensiones de este trabajo, pero cabe señalar que pueden ser interpretadas como compromisos diferentes en términos de los principios básicos que deben presidir todo sistema de financiación descentralizado: es decir, eficiencia, equidad y sencillez, según recogemos en el esquema 1. De las dos opciones apuntadas, aquellas basadas en las capacidades y necesidades relativas cuentan con un sólido fundamento teórico y una amplia experiencia comparada. En términos de equidad, permiten conseguir unos niveles de cobertura de las necesidades similares para un determinado esfuerzo. Desde el principio de eficiencia, son altamente recomendables, ya que la subvención recibida es fija y cualquier desviación del gasto garantizado por la Hacienda

central ha de ser financiado íntegramente con los propios impuestos de los gobiernos subcentrales. Por último, una vez superados los problemas asociados a la selección de los índices de necesidad y capacidad, comunes a cualquier tipo de esquema de nivelación, no crean incertidumbres sobre la distribución del fondo y son relativamente fáciles de gestionar y administrar.

Un esquema de este tipo es el que se sigue, al menos formalmente, en el caso de las CCAA. La subvención niveladora para cada comunidad autónoma (i) se calcula como diferencia entre el gasto garantizado (G*i) y la recaudación «normativa» de tributos cedidos (en un sentido general) en esa comunidad. Dicho gasto garantizado es aquel que resulta de distribuir los recursos disponibles del sistema (incluyendo la subvención) de manera que, para un esfuerzo determinado, representado por la recaudación normativa, las CCAA puedan alcanzar un nivel de cobertura similar en la prestación de los servicios asumidos. Decimos «formalmente» ya que, si bien el anterior diseño responde a un esquema de nivelación de necesidades y capacidades fiscales, cosa distinta es que exista un consenso sobre el gasto garantizado a cada comunidad autónoma y sobre el cálculo de la recaudación normativa (4).

A diferencia de las anteriores fórmulas, en las distributivas ad hoc el objetivo predominante es el de suficiencia, al que se añade la idea de nivelación de manera genérica y no explícita. Se trata de fórmulas distributivas de factores múltiples, que, con una pretensión más modesta, se limitan a dividir la subvención general en partes y a distribuir cada una de ellas sobre la base de índices (de necesidad y/o de capacidad y/o de esfuerzo). En este caso, las decisiones básicas serán la selección de los factores distributivos y los pesos asignados a cada uno de ellos. A este segundo grupo pertenece la participación municipal en los ingresos del Estado.

Los párrafos anteriores y el conocimiento de la regulación de la PMIE permiten realizar las siguientes reflexiones y, en su caso, algunas propuestas de reforma:

• Teniendo en cuenta la finalidad de este tipo de subvenciones, deberían ser incondicionadas. Si se trata de proporcionar recursos con una pretensión de nivelación, dejando en una situación similar a los distintos gobiernos subcentrales, los ingresos obtenidos por esta fuente deberían ser utilizados con libertad por parte de dichos gobiernos. Ello aproxima la situación de aquellos que cuentan con una menor capacidad fiscal al resto de gobiernos que pueden decidir con total libertad el destino de sus recursos propios. El carácter no condicionado de la actual PMIE resulta, en consecuencia, apropiado. En cuanto al carácter fijo o compensatorio de la subvención, aplazamos su discusión a la valoración que hagamos sobre la inclusión de la variable esfuerzo en la fórmula distributiva.

• Conociendo los distintos objetivos que justifican las subvenciones a las haciendas descentralizadas, se logrará una mayor transparencia y eficacia si establecemos esquemas diferenciados de subvenciones en función de tales objetivos. En este sentido, parece conveniente excluir de la actual subvención general la atención a situaciones específicas (5). La propuesta de reforma habría de encaminarse a delimitar objetivamente las razones que dan lugar a tales situaciones especiales (caracterizarlas), con el fin de que todos aquellos municipios que cumplan dichas condiciones tengan un tratamiento similar, estableciendo el instrumento financiero adecuado para su atención, es decir, subvenciones específicas al margen del fondo general de nivelación.

• Una posible reforma de envergadura sería sustituir la actual fórmula distributiva por un esquema con un objetivo explícito de nivelación. Según la valoración anterior, el basado en capacidades y necesidades relativas parece el más razonable. Con ello aplicaríamos a los dos niveles de haciendas subcentrales esquemas de nivelación análogos. Esta línea de reforma ha de ser matizada en un doble sentido:

— El mayor desequilibrio vertical en el caso de las corporaciones locales (CCLL), en comparación con el que puede existir en las CCAA (6), obliga a prestar una mayor atención a la suficiencia en el primer caso y, en consecuencia, a los índices de necesidad frente a los de capacidad, por lo que una fórmula de este tipo podría plantear problemas con respecto a los resultados obtenidos.

— Desde una perspectiva más pragmática, deberían evitarse propuestas radicales si pretendemos que los cambios sean aceptados políticamente.

IV. CUANTÍA Y EVOLUCIÓN DE LA SUBVENCIÓN GENERAL

Como ya señalamos, desde un punto de vista teórico, la cifra global de la subvención debería permitir que las distintas esferas de la Hacienda pública alcancen unos niveles de cobertura similares en la prestación de los servicios de su competencia, siempre que realicen un esfuerzo fiscal análogo, dadas sus capacidades fiscales. Sin embargo, la dificultad de llevar a la práctica este objetivo recomienda, siendo realistas, que dicha cuantía surja de la propia negociación política entre los responsables de las distintas administraciones implicadas. Tres cuestiones tienen especial importancia en este

ámbito: una se refiere a la idoneidad de garantizar mínimos de financiación para algunos municipios, otra al procedimiento de cálculo para llegar a la cifra global de la subvención (y no tanto a la cifra resultante), la última se centra en la evolución de la subvención.

En el período 1999-2003 se han establecido dos garantías de subvención mínima, una «general», igual a la subvención recibida en el último año (1998) del quinquenio anterior (1994-1998) y otra «específica», para los municipios de menor población. Como criterio general, la existencia de estos mínimos de financiación resulta contradictoria con la filosofía de un fondo como el que nos ocupa. Dichos mínimos reducen la cifra global de la subvención inicialmente acordada, desvirtuándose adicionalmente la relevancia de los criterios distributivos. En todo caso, la valoración de cada una de esas garantías es distinta.

La primera, viene aplicándose reiteradamente en los sucesivos acuerdos de financiación autonómica y puede interpretarse como el peaje que ha de pagarse para salir del statu quo. Algunos pensarán que el peaje resulta excesivo al limitar el margen de cambio a las aportaciones adicionales de la Hacienda central en la negociación de cada nuevo período y a la evolución quinquenal del propio fondo general de subvenciones. Su inclusión entra, no obstante, dentro de lo razonable.

La segunda, específica para los municipios de menor dimensión, es mucho más discutible. Su cálculo se hace a partir del déficit per cápita del conjunto de esos municipios obtenido como diferencia entre los ingresos no financieros, netos de transferencias, y los gastos no financieros liquidados (con datos de 1995). El resultado es un importe de 15.646 pesetas por habitante, garantía que se mantiene a lo largo de todo el período.

Carece de sentido la utilización de ingresos y gastos liquidados para calcular la subvención. Simplificando, el posible déficit tendrá un doble origen. Por una parte, las mayores (menores) necesidades (capacidades) relativas, cuya superación es precisamente la justificación de estas subvenciones; por otra parte, el comportamiento del propio municipio en diversas facetas (grado de eficacia en su gestión, utilización del margen de autonomía, etc.), que en ningún caso, y con independencia del tamaño municipal, deben ser compensadas.

Otra interpretación de esa garantía sería que se utiliza un concepto sui géneris de déficit como excusa para obtener una financiación mínima para los ayuntamientos de menor población. También desde esa perspectiva resulta discutible. Los incentivos deberían encaminarse a que esas unidades alcancen el tamaño necesario para aprovechar las economías de escala en la prestación de los servicios que tienen encomendados.

En definitiva, somos partidarios de eliminar los mínimos garantizados específicos, innecesarios en la medida en que la subvención cubra la diferencia entre necesidades y capacidades municipales correctamente calculadas, y de mantener, como coste de transición, la garantía general.

La segunda cuestión se refiere al procedimiento de cálculo de la subvención. En este aspecto, ha de reconocerse el importante avance que supuso para el ámbito local la LRHL de 1988, que permitió pasar desde una determinación anual del importe de la subvención, fuente de permanentes conflictos, hacia un cálculo objetivo y estable de la subvención general como porcentaje de los ingresos del Estado. Se trata de un procedimiento, utilizado en las CCAA y adoptado en las CCLL, con ventajas evidentes. Su automatismo reduce los conflictos entre las esferas central y local, favoreciendo la autonomía y planificación financiera de estas últimas y proporcionando una flexibilidad a sus recursos muy apropiada teniendo en cuenta las fuentes de financiación propia de los municipios.

La última cuestión se centra en la evolución de las subvenciones, en cuyo análisis distinguimos su alcance y significado en función del tipo de fórmulas de nivelación propuestas y el examen de los índices de evolución establecidos.

Mientras que en un esquema de nivelación con un objetivo explícito, como el basado en necesidades y capacidades relativas (formalmente, como dijimos, el establecido para las CCAA), fijar una tasa de evolución para la subvención implica realizar una serie de supuestos —concretamente, las necesidades y la recaudación normativa de cada comunidad crecen a la misma tasa que la fijada para la subvención—, en el caso de fórmulas distributivas ad hoc (la utilizada para los municipios) únicamente se garantiza un determinado crecimiento de la subvención total que, posteriormente, ha de distribuirse entre los municipios (7). Con ello queremos insistir en el distinto alcance que tiene plantearse en qué medida se mantiene a lo largo del tiempo el equilibrio entre necesidades de gasto y capacidades fiscales según este haya sido o no el objetivo en la obtención de las subvenciones en el año de partida.

En cuanto a la elección del índice de evolución más apropiado en una fórmula distributiva de factores múltiples como la existente en el caso de los municipios, al margen de cuestiones secundarias, cualquier índice relacionado directa o indirectamente con los ingresos de la Hacienda que subvenciona puede ser válido. En este

sentido, tanto el ITAE (índice general del anterior quinquenio) como el PIB (índice general del período actual) resultan adecuados. Desde esa posición, carece de sentido seguir manteniendo el IPC como garantía de evolución mínima de las subvenciones. En todo caso, en aras a la coordinación entre las distintas haciendas subcentrales, una vez despejadas las dudas sobre la nueva configuración de la cesión de impuestos en el ámbito autonómico, podría ser deseable sustituir la actual tasa de evolución (el crecimiento del PIB nominal) por el ITEn (8), es decir, el índice fijado para el fondo de suficiencia de las CCAA en el último acuerdo de financiación (27 de julio de 2001). Alguna previsión parece haber en el sentido indicado, ya que en la actual regulación el artículo 114 de la LRHL se indica que a partir del año 2002 (comienzo del nuevo sistema de financiación de las CCAA) el índice del PIB podrá ser objeto de revisión.

V. ANÁLISIS DE LOS FACTORES DISTRIBUTIVOS

La subvención general (*Q*), en los dos últimos quinquenios (1994-1998 y 1999-2003), se distribuye en función de los factores y ponderaciones que aparecen a continuación:

Quinquenio 1994-1998

$$S_i = (0{,}70\ IN_{1i} + 0{,}05 IN_{2i} + 0{,}25\ IEF_i)\ Q$$

Quinquenio 1999-2003

$$S_i = (0{,}75\ IN^*_{1i} + 0{,}025 IN_{2i} + 0{,}085 IIC_i + 0{,}14\ IEF^*_i)\ Q$$

S_i es la subvención recibida por el municipio. *IN* son factores que pueden identificarse con necesidades; concretamente IN_{1i} se refiere a la población ponderada por coeficientes según el tamaño poblacional e IN_{2i} a las unidades escolares. IEF_i es el factor de esfuerzo e IIC_i es el inverso del factor de capacidad. Con el asterisco (*) queremos significar la existencia de algún cambio en la definición de la variable distributiva en el actual quinquenio con respecto al anterior.

Los comentarios que siguen se centran en la idoneidad de los factores distributivos utilizados (y de sus pesos), realizando, en su caso, diversas propuestas de reforma.

1. Índices de necesidad

La mayor parte de la subvención se distribuye según índices de necesidad cuyo peso se ha incrementado ligeramente en el nuevo quinquenio (del 75 por 100 al 77,5 por 100). El indicador básico de necesidad es la población, ponderada por un coeficiente creciente con el tamaño del municipio, al que se añade un segundo indicador, las unidades escolares (9), con un peso mucho menor. El indicador de población, en relación con el quinquenio anterior, gana importancia (del 70 por 100 al 75 por 100), amplía el número de tramos (de cinco a siete) y modifica los coeficientes de ponderación. Las unidades escolares, por su parte, reducen su peso del 5 por 100 al 2,5 por 100 (cuadro n.º 1).

Dado el número y la heterogeneidad de los municipios españoles, parece apropiado que la población sea el único protagonista como indicador de necesidades, ya que su representatividad espacial y competencial es indudable. A ello se añade la facilidad de su cálculo y la dificultad de manipulación. En ese sentido, la reducción del peso de las unidades escolares, aunque va en la buena dirección, se queda corta; su eliminación hubiera sido lo más acertado teniendo en cuenta que la educación no ocupa un lugar relevante entre las competencias asumidas por los municipios, pues actualmente está encomendada a las comunidades autónomas.

En todo caso, la crítica fundamental debe dirigirse a los coeficientes que ponderan el tamaño de los municipios, pues priman en exceso a aquellos más poblados. Dichos coeficientes niegan la existencia de economías de escala, exageran los costes de congestión y no se ajustan a los tramos para los que la legislación exige mayores servicios obligatorios. Como consecuencia de ello, frente a una estructura tipo para los municipios españoles, según la cual aproximadamente el 70 por 100 proviene de la cuota de población, el 25 por 100 del la cuota de esfuerzo fiscal y el 5 por 100 de las unidades escolares (10) —lo que no hace sino reflejar las ponderaciones establecidas en el quinquenio anterior (1994-98)—, en el caso del último tramo (municipios con población superior a 500.000 habitantes), las proporciones resultantes son de 82,4 por 100, 15,58 por 100 y 1,7 por 100, respectivamente. Como se aprecia en el cuadro n.º 1, la ponderación actual de los municipios con población superior a 500.000 habitantes es casi el doble de la correspondiente al tramo inmediatamente anterior (2,80 frente a 1,47), lo que provoca que Málaga, con 522.000 habitantes, reciba aproximadamente un 50 por 100 más de financiación per cápita que Valladolid, con 330.000 habitantes (11). Una prueba indirecta de la distinta suficiencia relativa que proporciona la subvención general es que los municipios del último tramo han aumentado su fiscalidad en mucha menor medida de lo que lo han hecho los municipios del tramo inmediatamente anterior, el de 100.000 a 500.000 habitantes (12).

En nuestra opinión, los cambios deberían dirigirse a modificar los coeficientes de todos los tramos con la ex-

CUADRO N.º 1

COEFICIENTES DE PONDERACIÓN POR TAMAÑO MUNICIPAL

Quinquenio 1994-1998

Grupo	*Número de habitantes*	*Coeficiente*
1	Más de 500.000	2,85
2	De 100.001 a 500.000	1,50
3	De 20.001 a 100.000	1,30
4	De 5.001 a 20.000	1,15
5	Que no exceda de 5.000	1,00

Quinquenio 1999-2003

Grupo	*Número de habitantes*	*Coeficiente*
1	Más de 500.000	2,80
2	De 100.001 a 500.000	1,47
3	De 50.001 a 100.000	1,32
4	De 20.001 a 50.000	1,30
5	De 10.001 a 20.000	1,17
6	De 5.001 a 10.000	1,15
7	Que no exceda de 5.000	1,00

Comparaciones

	Coeficientes		*Variación (porcentaje)*
Número de habitantes	*1994-98*	*1999-2003*	*1999-2003/1994-98*
Más de 500.000	2,85	2,80	–1,75
De 100.001 a 500.000	1,50	1,47	–2,00
De 50.001 a 100.000	1,30	1,32	+1,54
De 20.001 a 50.000	1,30	1,30	=
De 10.001 a 20.000	1,15	1,17	+1,74
De 5.001 a 10.000	1,15	1,15	=
Que no exceda de 5.000	1,00	1,00	=

cepción del primero (que se mantendría), al objeto de atemperar esos errores de salto gradualmente, con el objeto de hacer que, a medio plazo, las ponderaciones de la población reflejen únicamente diferencias en los servicios que obligatoriamente deben suministrar los municipios. Sin embargo, la última modificación realizada va en la dirección contraria, según se observa en la comparación realizada en el cuadro n.º 1.

2. Índices de capacidad

Del repaso de los índices distributivos sorprende la tradicional ausencia de un indicador de capacidad fiscal, uno de los pilares básicos en un esquema de subvenciones como el que analizamos (13). La sorpresa es mayor cuando se examina la variable «inverso de la capacidad recaudatoria», introducida desde 1999 para distribuir el 8,5 por 100 de la subvención general. Dicha «capacidad» se define sobre la base de los derechos liquidados por los capítulos 1 a 3 de los ingresos y se calcula con datos globales por estratos de población, obteniéndose unas cantidades que posteriormente se reparten en función de la población relativa de cada municipio con respecto a la del tramo al que pertenece.

En cuanto al procedimiento, con la utilización de datos globales por tramos de población obtendremos diferencias inter-tramos cuya relevancia, en una fórmula de nivelación, es difícil entender. Además, la distribución de las cantidades asignadas a cada tramo en función de la población relativa de cada municipio ignora las posibles diferencias de capacidad que sin duda existen entre los municipios de cada tramo. Sin embargo, aún corrigiendo las anteriores deficiencias, seguiríamos sin tener un indicador aceptable. El problema fundamental está en la definición de la variable.

Del mismo modo que no se pueden calcular las necesidades a partir de los gastos efectivos, tampoco se puede medir la capacidad fiscal según las recaudaciones tributarias. En términos más generales, tanto las medidas de necesidad como las de capacidad fiscal han de evitar incorporar variables que puedan verse afecta-

CUADRO N.º 2

PROPUESTA DE ÍNDICE DE CAPACIDAD FISCAL

$$ICF = \left(\alpha \cdot \frac{IBI_m}{IBI_i} + \beta \cdot \frac{IAE_m}{IAE_i} + \gamma \cdot \frac{IVTM_m}{IVTM_i} \right) \cdot \frac{P_i}{P_n}$$

donde,

ICF	es la inversa de la capacidad fiscal del municipio i-ésimo.
IBI_m	es la base imponible media por habitante del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el conjunto de los municipios de régimen común.
IBI_i	es la base imponible media por habitante del Impuesto sobre Bienes Inmuebles en el municipio i-ésimo.
IAE_m	es la cuota básica media por habitante del Impuesto sobre Actividades Económicas en el conjunto de los municipios de régimen común.
IAE_i	es la cuota básica media por habitante del Impuesto sobre Actividades Económicas en municipio i-ésimo.
$IVTM_m$	es la cuota básica media por habitante del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica en el conjunto de los municipios de régimen común.
$IVTM_i$	es la cuota básica media por habitante del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica en el municipio i-ésimo.
α, β y γ	son, respectivamente, las proporciones que representan las recaudaciones del IBI, el IAE y el IVTM sobre el conjunto de la recaudación de impuestos obligatorios en el conjunto de los municipios de régimen común.
P_i	es la población del municipio i-ésimo.
P_n	es la población de los municipios de régimen común.

das directamente por el comportamiento de los gobiernos (subcentrales y/o centrales). Eso es precisamente lo que sucede al identificar capacidad con recaudación, ya que confundimos la capacidad fiscal con el resultado del ejercicio de la autonomía sobre esa variable.

Por otra parte, los capítulos de ingresos considerados plantean problemas adicionales al incluir impuestos potestativos con un comportamiento errático y contemplar ingresos, como son las tasas y precios públicos, cuya importancia y evolución viene sesgada por las nuevas formas de gestión de los servicios públicos locales.

Resultaría relativamente sencillo definir y calcular un índice de capacidad fiscal a partir de las bases imponibles y cuotas básicas de los impuestos obligatorios (IBI, IAE e IVTM) en términos per cápita y en relación con las medias nacionales. Lógicamente, teniendo en cuenta que dicho índice se suma en la fórmula distributiva, el propuesto debería ser el inverso de la capacidad fiscal. En esa dirección debería caminar la reforma. Un índice de este tipo aparece en el cuadro n.º 2.

3. Índice de esfuerzo fiscal

La utilización de un factor de esfuerzo fiscal transforma la subvención fija en compensatoria, haciendo depender su cuantía del comportamiento de los gobiernos subcentrales. Su principal justificación descansa en la idea de «ayudar al que se ayuda».

Como ya pusimos de manifiesto, es posible establecer fórmulas basadas en necesidades y capacidades relativas que, correctamente diseñadas, generan suficientes incentivos para el ejercicio de la autonomía. Conviene recordar que sólo alcanzando el esfuerzo prefijado, que sirve para cuantificar la recaudación normativa, se consigue que la subvención recibida cumpla el objetivo de nivelación.

Es discutible incluir el esfuerzo fiscal en fórmulas distributivas de factores múltiples, más aún cuando ni siquiera existe una variable distributiva de capacidad, como hemos visto que sucede con la actual PMIE. A veces se utiliza el factor esfuerzo fiscal, con carácter transitorio, cuando no existe tradición en el ejercicio de la autonomía por parte de los gobiernos subcentrales. En el caso de nuestros municipios, la exigencia obligatoria de una serie de impuestos, y la constatación de que la capacidad normativa disponible se ejerce de forma significativa y generalizada, debilita aún más la consideración de la variable esfuerzo fiscal.

Teniendo en cuenta lo anterior, somos partidarios de eliminar el esfuerzo fiscal, limitando las variables distributivas a factores de necesidad y capacidad (cuantos menos mejor), con lo que conseguiremos un sistema de transferencias más simple y transparente.

Desde una posición más conservadora, tratando de evitar cambios bruscos en el corto plazo, podría mantenerse el esfuerzo fiscal como variable distributiva, aunque se debería insistir en su mejora en línea con los cambios producidos en el actual quinquenio.

En efecto, la definición del esfuerzo en el pasado quinquenio, según se recoge en la fórmula adjunta, tenía un segundo componente (20 por 100) que, a pesar de su denominación, era simplemente una aproximación a la capacidad fiscal relativa de los municipios. En la medida en que la variable aparecía con signo positivo en la fórmula distributiva, premiaba con mayores subvenciones a los municipios relativamente ricos (tipos medios en el IRPF y bases de IBI por habitante superiores a la media del conjunto de municipios). Tal inconsistencia y algunas deficiencias adicionales dieron lugar a elevadas dispersiones en la financiación per cápita, especialmente en los pequeños municipios. En ese grupo, el peso del esfuerzo fiscal en la subvención oscilaba entre

un máximo del 67 por 100 y un mínimo del 7 por 100 (con un coeficiente de variación del 22 por 100).

$$EF = \left(0{,}8 \frac{RcO}{Rpm} + 0{,}2 \frac{Tm}{Tn} \frac{Bum}{Bun} \right)$$

En el actual quinquenio, el índice de esfuerzo es, con alguna ligera modificación, el primer componente (80 por 100) del utilizado en el anterior y sí refleja la idea de esfuerzo en la medida en que relaciona la recaudación máxima con la realmente obtenida para un conjunto de impuestos. Concretamente, es la suma ponderada de una serie de impuestos (IBI, IAE, IVTM e IIVTNU) de los cocientes de los tipos reales (o cuotas tributarias reales) y los tipos máximos (o cuotas tributarias máximas) fijados por el municipio en función de una serie de características (población, etcétera).

En su concepción y cálculo existen, sin embargo, deficiencias que deberían ser superadas.

Las ponderaciones de cada figura en el cálculo del esfuerzo son «internas», es decir, son los pesos que tienen los mencionados impuestos en la recaudación del municipio para el que se calcula dicho esfuerzo. Esto hace que la variable sea manipulable (apostando por el esfuerzo máximo en una figura concreta y «olvidándose» del resto de impuestos). La solución sería «externalizar» las ponderaciones utilizando el peso de cada impuesto en la recaudación para el total de los municipios (o, al menos, para los del tramo correspondiente).

En algunas figuras (IVTM e IIVTNU), no se tienen datos y se presume de manera automática un valor 1 (esfuerzo máximo) para todos los municipios. Tal forma de proceder sesga al alza los índices obtenidos. Se deben utilizar datos reales, y no la ficción del esfuerzo máximo para determinadas figuras. Adicionalmente, sería conveniente que en el cálculo del esfuerzo se utilizasen exclusivamente los impuestos obligatorios, lo que otorgaría una mayor homogeneidad a la comparación.

No deja de ser curioso el límite cuantitativo que se establece a la variable esfuerzo fiscal. El valor que se obtenga del esfuerzo fiscal, para cualquier municipio, no podrá superar el quíntuplo del menor valor alcanzado en los ayuntamientos del tramo correspondiente a los de mayor población (más de 500.000 habitantes). En definitiva, hacia el perfeccionamiento de su definición y procedimiento de cálculo debería dirigirse la reforma, eliminando la extraña exigencia de establecer límites específicos a sus posibles valores, lo que viene a reflejar la desconfianza sobre los resultados que puedan obtenerse mediante este índice.

VI. REFLEXIÓN FINAL

Además de las distintas propuestas de reforma indicadas a lo largo del trabajo, parece llegado el momento de poner definitivamente en marcha la participación de las haciendas locales en los tributos de las CCAA. Dos elementos favorecen esta situación. Por una parte, la mayor cesión, tanto de recaudación como de capacidad recaudatoria, otorgada a las CCAA en los dos últimos acuerdos de financiación autonómica ha suavizado la excusa (razonable) para poner en marcha este instrumento financiero contemplado en la Constitución. Por otra parte, el traspaso de competencias de las CCAA a los municipios, consecuencia del Pacto Local, exigirá nuevos recursos, entre los que la mencionada participación ocupará un lugar destacado (14).

Las posibles alternativas en la «estructura administrativa» del esquema de subvenciones nos llevan a otra cuestión relacionada con la anterior. Una posibilidad típica, aunque no exclusiva, de los países federales es la *estructura jerárquica*. En ella, la Hacienda central implementa el esquema de subvenciones generales dirigido a las haciendas regionales, las cuales, a su vez, establecen sus propios esquemas de nivelación hacia las haciendas locales existentes en sus territorios. Por el contrario, mediante la *estructura paralela*, la Hacienda central implementa simultáneamente esquemas de nivelación dirigidos tanto a las haciendas regionales como a las locales. Esta última alternativa es la seguida en España en el caso de las CCAA de régimen común. En el caso de las comunidades forales, sin embargo, son ellas las que diseñan el esquema de subvenciones de sus respectivos municipios (15). Una posible reforma consistiría en asignar directamente toda (o parte de) la actual PMIE a las CCAA, de manera que éstas distribuyan con sus propios criterios esos recursos, a los que añadirían los procedentes de los fondos autonómicos. Ello no sólo permitiría aproximar la situación de las comunidades de régimen común a la de las forales, sino que facilitaría una mejor selección de los factores distributivos, especialmente los de necesidad, teniendo en cuenta la mayor homogeneidad existente dentro de las comunidades autónomas.

Por último, cabe introducir una cautela final respecto a todo lo indicado hasta aquí. En la medida en que actualmente está abierto un proceso de reforma de la financiación local, es evidente que cualquier modificación en los instrumentos de financiación básica tendrá que afectar al diseño de los esquemas de nivelación aquí tratados. En este sentido, el compromiso del gobierno de la nación de suprimir para la mayoría de los contribuyentes el Impuesto sobre Actividades Económicas llevaría, de hacerse efectivo, al menos a modificar los indicadores de capacidad fiscal y a incorporar en su sustitución la alternativa tributaria que eventualmente se instaurase. Del mismo modo, el desarro-

llo del Pacto Local y la ampliación de competencias sustantivas a ser desarrolladas por los ayuntamientos, unido a la entrada en vigor de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que endurecerá notablemente la restricción presupuestaria local, traerán consigo la necesidad de reforzar los instrumentos de financiación local, bien incrementando la dotación de transferencias intergubernamentales (del Estado o de las comunidades autónomas) o bien ampliando las bases tributarias propias, incorporando a las haciendas locales alguna de las grandes figuras tributarias, como podría ser alguna forma de explotación del IRPF. Cualquiera que sea la fórmula elegida, deberá tener sin duda efectos sobre el diseño de las subvenciones de nivelación y, en particular, sobre los indicadores de capacidad fiscal.

NOTAS

(1) Se mantienen regímenes especiales para los municipios vascos, navarros y canarios en virtud de las peculiaridades de sus sistemas de financiación.

(2) Véase, por ejemplo, FISHER (1997), TER-MINASIAN (1997) o MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998).

(3) Véase ZUBIRI (1995).

(4) La obtención de la expresión analítica de un fondo de nivelación de necesidades y capacidades relativas es simple. Con un fondo de estas características debe cumplirse la siguiente condición para todas las jurisdicciones:

$$\frac{C_i + S_i}{N_i} = \frac{\sum C_i + Q}{\sum N_i} \quad \text{para todo } i$$

donde C_i es la capacidad fiscal de la jurisdicción i; S_i es la transferencia que recibe; N_i son sus necesidades de gasto, y Q es la cuantía total del fondo de nivelación (es decir, $Q = \Sigma S_i$). De esta forma, la expresión anterior asegura que los niveles de cobertura, después de recibir la transferencia de nivelación, son idénticos para todas las comunidades autónomas.

Despejando S_i de la expresión anterior obtenemos:

$$S_i = \frac{N_i}{\sum N_i} Q + \sum C_i \left(\frac{N_i}{\sum N_i} - \frac{C_i}{\sum C_i} \right)$$

Con la finalidad de interpretar de forma más clara esta expresión, podemos suponer que existe solamente una figura impositiva cedida y que la capacidad se mide aplicando un tipo estándar o de referencia (t_s) a la base imponible de dicho impuesto. En este *caso* $T_i = t_s B_i$ y $\Sigma T_i = t_s \Sigma B_i$, donde B_i y ΣB_i son las bases imponibles de la comunidad autónoma i y de la totalidad de ellas, respectivamente. En este caso, la expresión anterior se transforma en:

$$S_i = \frac{N_i}{\sum N_i} Q + t_s \sum B_i \left(\frac{N_i}{\sum N_i} - \frac{B_i}{\sum B_i} \right)$$

o también en:

$$S_i = \frac{N_i}{\sum N_i} \left(Q + t_s \sum B_i \right) - t_s B_i$$

El primer componente es el gasto garantizado G^*_i; es decir, el resultado de aplicar el índice de necesidad relativo de la comunidad autónoma i a los recursos disponibles del sistema (incluyendo la subvención total), y el segundo componente recoge la recaudación normativa en dicha Comunidad (T^N_i). En definitiva:

$$S_i = G^*_i - T^N_i$$

(5) Casos de Madrid, Barcelona, municipios de la Línea de la Concepción, etcétera.

(6) La proclamación constitucional del principio de suficiencia para las corporaciones locales y no para las comunidades autónomas, así como el que las corporaciones locales deban contar para lograr la suficiencia, según la Constitución, con participaciones tanto del Estado como de las comunidades autónomas, apoyan esta interpretación. Sobre esta cuestión, *vid*. MONASTERIO (2000).

(7) Sólo en el caso de las *atenciones especiales* a determinados municipios (Madrid, Barcelona, etc.), al respetarse al inicio del período una determinada proporción del fondo general, las cantidades recibidas evolucionan según la tasa de crecimiento fijada para la subvención general.

(8) Recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión por IRPF, IVA y los impuestos especiales de fabricación sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcoholes y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco.

(9) Número de unidades escolares de infantil, primaria, primer ciclo de la enseñanza secundaria obligatoria y especial existentes en centros públicos, en que los inmuebles pertenezcan a los ayuntamientos, o en atención a los gastos de conservación y mantenimiento que deben correr a cargo de los ayuntamientos.

(10) Datos medios para el período 1992-96.

(11) Datos para el período 1992-96, donde las diferencias entre los coeficientes eran similares y el peso del factor población en la fórmula distributiva era menor (70 por 100).

(12) Concretamente, el doble en el último caso, según se desprende del trabajo de BOSCH (2002) en este mismo número.

(13) En sentido estricto, y como se dirá posteriormente, el índice de esfuerzo fiscal incorporaba en el anterior quinquenio, en su segundo componente del 20 por 100, un factor de capacidad fiscal que actuaba en sentido contrario al dictado por la teoría.

(14) Teniendo en cuenta las exigencias que han de cumplirse en la asignación espacial de impuestos, que se ven acrecentadas en un ámbito tan reducido como el municipal. Sobre esta cuestión, *vid*. PEDRAJA y SALINAS (2001).

(15) En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cada diputación foral tiene su propia fórmula de reparto.

BIBLIOGRAFÍA

BARBERÁ, S. (ed.) (1995), *Estado y economía. Elementos para el debate*, Fundación BBV.

BOSCH, N. (2002), «La Hacienda de las grandes ciudades españolas. Situación actual y propuestas específicas de financiación, PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 92.

FISHER, R.C. (ed.) (1997), *Intergovernmental Fiscal Relations*, Kluwer Academic Publishers, Boston.

MONASTERIO, C. (2000), «La financiación subcentral en España. Principios y desarrollo», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 83: 25-36.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ed. Ariel, Barcelona.

PEDRAJA, F., y SALINAS, I. (2001), «La descentralización del IVA: propuestas, experiencias y enseñanzas», *Hacienda Pública Española*, Monografía 2001: 343-358.

TER-MINASIAN, T. (ed.) (1997), *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, IMF, Washington.

ZUBIRI, I. (1995), «Financiación municipal: Lecciones para España de la teoría y de la experiencia internacional comparada», en BARBERÁ (1995).

SISTEMAS DE TRANSFERENCIAS DE PERECUACIÓN: EL CASO DE NAVARRA

Fermín CABASÉS
Pedro PASCUAL
Manuel RAPÚN
Universidad Pública de Navarra

Resumen

El artículo presenta el sistema de transferencias por participación en tributos de una comunidad autónoma de régimen foral, Navarra, merced a cuyo sistema fiscal el Estado no tiene prácticamente actividad tributaria, por lo que constituye en la actualidad la única fuente de financiación de este tipo de las haciendas locales navarras. A partir de una reflexión teórica sobre las transferencias de perecuación y las principales recomendaciones de la Unión Europea, se analiza el modelo de transferencias aplicado en Navarra desde su creación en 1981 y se realiza una propuesta metodológica para la cuantificación y distribución de un fondo de este tipo diseñado con criterios de suficiencia financiera, y de equidad vertical, y horizontal. Se analiza el grado de equidad vertical, resultante de la redistribución de recursos entre ambas jurisdicciones, conseguido con las dotaciones aprobadas en el período 1989-1999 y los desequilibrios a que ha dado lugar.

Palabras clave: equidad vertical y horizontal, transferencias de perecuación, necesidad de gasto y capacidad fiscal, Comunidad Foral de Navarra, participación local en tributos.

Abstract

This paper analyses the fund transfer system between regional government and local communities in Navarra. This transfer is based in the rights of local communities over the regional taxes. Due to the special status of regional public finances, these transfers are the only external resources of the local governments of Navarra. Using a theoretical approach we discuss equalisation transfers and the main recommendations of the European Union for the fiscal federalism context. We also analyse the transfer system applied from 1982 to 1999 and we propose a new allocation method based on financial sufficiency, vertical and horizontal equity. In particular, we evaluate the vertical equity and the financial imbalance resulting from the applied system from 1989 to 1999.

Key words: fiscal federalism, vertical and horizontal equity, equalisation transfers, need of expenditure and fiscal capacity, Navarra, local rights on the regional tax.

JEL classification: H70, H71, H77.

I. INTRODUCCIÓN

LAS transferencias intergubernamentales constituyen una parte importante de la escena fiscal de los gobiernos multinivel. Está ampliamente aceptada la distinción entre subvenciones o transferencias condicionadas e incondicionales (1). Las transferencias incondicionales suelen clasificarse según el objetivo que persigue el donante. Una de las formas que toman es la participación en ingresos, según la cual la distribución de la transferencia entre los gobiernos subcentrales se realiza en función del territorio donde se han generado los ingresos. Aunque este mecanismo de financiación conlleva la ventaja de su automatismo, sin embargo tiene el inconveniente de no ser redistributivo, en el sentido de que beneficia fuertemente a los territorios con una capacidad fiscal más elevada. Para evitar esas asignaciones, están las llamadas transferencias perecuatorias, que tratan de «igualar la situación económica» de los gobiernos subcentrales.

El objetivo de este trabajo es doble. Por un lado, se trata de describir y analizar 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. En segundo lugar, se plantean algunas propuestas alternativas de reparto que encajan mejor en los principios económicos de la descentralización.

El trabajo se estructura como sigue. El apartado II ofrece unas consideraciones teóricas y recomendaciones sobre transferencias de perecuación. En el apartado III, se ilustran algunas de las peculiaridades de la configuración de la Administración local de Navarra. A continuación, se realiza una descripción del sistema de dotación y distribución del Fondo de Haciendas Locales existente hasta el año 1997. Seguidamente, en el apartado V, se presenta el actual sistema de dotación y distribución y, finalmente, se proponen algunas alternativas para la construcción de un nuevo sistema de participación en tributos.

II. CONSIDERACIONES SOBRE LAS TRANSFERENCIAS DE PERECUACIÓN

Dos de los principales argumentos que justifican la presencia de transferencias incondicionales en los sistemas de financiación local son los de garantizar la suficiencia financiera de recursos (principio de equidad vertical) y asegurar que todas las unidades de gobierno de un mismo nivel puedan disponer de un volumen de ingresos potenciales, ingresos tributarios potencialmente obtenibles más las transferencias, por unidad de nece-

sidad de gasto equivalente (principio de equidad horizontal).

Como ha señalado Castells (1991), la cuestión de la equidad vertical nos remite a un problema entre niveles de gobierno y, en consecuencia, a la elaboración de criterios para la determinación de la dotación total del fondo de transferencias. En cambio, en el ámbito de la equidad horizontal, el elemento crucial es el diseño de la fórmula a utilizar para distribuir los fondos. Así pues, el diseño de un esquema de transferencias de perecuación local tiene dos elementos: la dotación del fondo igualatorio de transferencias municipales y la fórmula de distribución.

1. Dotación del fondo

La dotación del fondo puede venir determinada endógenamente en función del objetivo que se desea alcanzar. Por ejemplo, la dotación podría ser igual a la suma de necesidades estimadas no cubiertas por los ingresos estimados. Alternativamente, y en el caso más habitual, la dotación se fija exógenamente. Ello va a determinar la medida en que se pueden alcanzar los objetivos prefijados, y no a la inversa. En este caso (2), dos propiedades que parece lógico exigir al criterio de dotación exógena son la estabilidad, es decir, no debe sufrir alteraciones bruscas de un año a otro, y el automatismo, esto es, debe ser predecible y no debe depender de criterios discrecionales.

En la práctica, sin embargo, los fondos exógenos de perecuación suelen dotarse bien mediante decisiones discrecionales de los niveles superiores de gobierno, bien mediante participaciones fijas del conjunto de gobiernos subcentrales en determinados impuestos de los niveles superiores de gobierno. Por ello, cuando los fondos se dotan discrecionalmente, sería conveniente establecer unos índices de evolución o tasas mínimas de crecimiento.

2. Distribución del fondo

Las fórmulas de perecuación pueden ser de dos tipos: las meramente distributivas y las modelizadas. Las fórmulas distributivas, o fórmulas de diseño ad-hoc, no atienden a objetivos concretos, simplemente pretenden conseguir un reparto aceptable para las partes afectadas. Este tipo de fórmulas se basan en índices elaborados a partir de indicadores de necesidad de gasto o esfuerzo fiscal. Tanto las variables como las ponderaciones son compromisos, en buena medida políticos, que tratan de satisfacer a los agentes implicados (3). En función de los criterios adoptados, se obtendrán distribuciones de recursos muy diferentes.

Las fórmulas modelizadas, por su parte, se obtienen analíticamente a partir de un objetivo explícito que se desea alcanzar con el fondo. La elección de objetivos es una cuestión subjetiva en la que el elemento decisivo es el carácter más o menos redistributivo que se le quiere asignar al sistema de transferencias diseñado. Como han subrayado Le Grand (1991), Zubiri (1995), y Monasterio y Suárez Pandiello (1998), el objetivo más simple que se puede asignar a un fondo perecuatorio es el de *igualar la capacidad fiscal* de todos los gobiernos de un mismo nivel. La principal crítica que se le hace a este criterio es que sólo compensa la diferencia de recursos, pero no tiene en cuenta que las necesidades de gasto per cápita de los agentes pueden ser diferentes.

Esto sugiere que sería más razonable *igualar el déficit de provisión* per cápita. Es decir, diseñar un sistema de transferencias tal que las necesidades per cápita no cubiertas por unos niveles estándar de imposición sea la misma en todos los municipios. En este caso, como ha mostrado Zubiri (1995), una transferencia igualadora del déficit fiscal estimado es equivalente a una distribución del fondo proporcional a la población, ajustada por las deficiencias de recursos y los excesos de necesidades. Para la distribución del fondo en proporción a los déficit estimados se proponen, al menos, dos diseños alternativos. El primero de ellos trataría de dejar inalterados los déficit fiscales relativos, es decir, *provocaría una reducción equiproporcional del déficit*. El segundo, *una igualación del déficit absoluto*. La elección entre estos dos tipos de diseños dependerá, en última instancia, del grado de redistribución que se desee obtener y de su aceptabilidad por parte de los subgobiernos implicados en el problema de distribución.

Los esquemas de perecuación señalados no incluyen el esfuerzo fiscal de los subgobiernos ni las deficiencias de equipamientos acumulados en el pasado. En el caso de utilizar fórmulas perecuatorias modelizadas, algunos autores mantienen que no existen razones de peso para realizar ajustes por el esfuerzo fiscal, en cambio otros (4) defienden que se debería primar el esfuerzo fiscal porque de esta forma se «premia» a quienes realizan mayores sacrificios y se incentiva a los entes locales a establecer impuestos más elevados. Asimismo, Dahlby y Wilson (1994) lo justifican por razones de *eficiencia*, entendida ésta como la idea de minimización del *exceso de gravamen* (o la maximización de una función de bienestar social) compatible con el objetivo de recaudación. Estos autores muestran cómo las transferencias de perecuación óptimas están relacionadas con una medida del esfuerzo fiscal, basada en el coste marginal de los fondos públicos, y una medida de capacidad fiscal, que tiene en cuenta la elasticidad de la base impositiva y la sustituibilidad con otras bases de imposición. En cualquier caso, incorporar el esfuerzo fis-

cal a la fórmula de perecuación se puede hacer de forma inmediata. Finalmente, respecto a los déficit de dotación de equipamientos, parece razonable dotar de un fondo condicionado destinado a reducir dichos déficit.

3. Recomendaciones de la Unión Europea

Observando las recomendaciones del Comité de Ministros de los estados miembros de la Unión Europea (5), se obtienen algunas consideraciones sobre el principio de perecuación que conviene tener en cuenta para su cumplimiento.

La perecuación es una condición para alcanzar un mejor equilibrio en el reparto y la calidad de los bienes y servicios públicos locales. Combina por tanto el nivel y la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos con lo que deben pagar por ellos. Es un concepto muy ligado a la noción de eficiencia, justificación económica de la descentralización. Esto es, la provisión de dichos bienes y servicios a escala local permite lograr una adecuación mejor entre las «ofertas» y las preferencias y necesidades de los residentes en su jurisdicción. Ello da lugar a asignaciones más eficientes. Por tanto, sería absurdo admitir que los gobiernos locales saben mejor que otros niveles de gobierno cuánto y en qué deben gastar y, al mismo tiempo, no darles los instrumentos que les permitan financiar dichos bienes. En este sentido, la perecuación es una condición para que una Administración descentralizada pueda comportarse de manera eficiente.

Es necesario dotar a las colectividades locales de un nivel de impuestos homogéneo para que pueda darse una equivalencia entre los servicios prestados y los impuestos pagados por quienes los reciben. Esto no quiere decir que el nivel de servicios y el de impuestos deba ser idéntico en todas las entidades, pero cuando aquellos lo sean, los impuestos también deben serlo.

Obviamente, cuando exista más de una escala de Administración local operando sobre un territorio, los objetivos de perecuación deben ser aplicados a la totalidad de tributos y servicios del territorio. Esto exige el diseño de modalidades de organización de sistemas locales complejos, de manera que se obtengan unidades de gestión dotadas de recursos y capacidad de gestión suficiente.

Deben tenerse en cuenta las necesidades de gasto de las colectividades locales, pero no las diferencias de eficacia. La medición de necesidades de gasto debe realizarse sobre variables que las colectividades no controlen, aunque sí deben conocer.

Hay que intentar que las ponderaciones aplicadas a las variables sobre las que se estiman las necesidades de gasto sean evaluadas de la manera más objetiva posible y discutidas con las colectividades interesadas, a fin de contar con su acuerdo. Esto es factible con modelos de estimación de necesidades de fácil comprensión.

Debe dotarse a los modelos de la estabilidad necesaria para que se ajusten a la situación real de las colectividades. Los cambios introducidos en las estimaciones de necesidad deben coincidir con la situación real de las colectividades.

En el caso de que los márgenes de variación de la de presión fiscal de cada colectividad no sean excesivamente grandes, las transferencias generales (de suma positiva) de la Administración central a las colectividades son un instrumento útil para la perecuación. En este caso, al diseñar un sistema de transferencias, debe darse preferencia a las subvenciones generales sobre las específicas o condicionadas, ya que se ajustan mejor al objetivo de perecuación y permiten mayor flexibilidad en la actuación de las colectividades.

Finalmente, los instrumentos de perecuación no deben interferir en las decisiones de las colectividades, especialmente deben evitar la incitación a los gastos excesivos y la pérdida de eficacia en la acción pública.

En el análisis de las transferencias de perecuación de la Comunidad Autónoma de Navarra a la Administración local concurren gran parte de las características aquí mencionadas. Las entidades locales disponen de márgenes de presión fiscal relativamente pequeños y de un sistema tributario homogéneo. Las transferencias ocupan un lugar en el marco general de la financiación lo suficientemente importante para que no se plantee la posibilidad de transferencias negativas.

Por último, a pesar de su reducida dimensión, la Administración local de Navarra se caracteriza por una gran complejidad y atomización, lo que hace que el diseño de modelos de organización territorial sea tan importante o más que las transferencias en el camino de conseguir un alto nivel de perecuación.

III. EL RÉGIMEN LOCAL DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

La Comunidad Foral de Navarra se relaciona con la Administración central mediante un sistema de Convenio Económico que otorga a Navarra la titularidad de los tributos que exacciona. En contrapartida, la región aporta anualmente al Estado una cantidad de dinero,

CUADRO N.º 1

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE NAVARRA EN 2001

Estrato de población	*Número municipios*	*Población*	*Porcentaje población*	*Porcentaje acumulado*
> de 30.000	1	186.245	33,5	33,5
de 10.001 a 30.000	6	102.502	18,4	51,9
de 4.001 a 10.000	11	71.294	12,8	64,7
de 500 a 4.000	98	164.444	29,6	94,3
< de 500	156	31.778	5,7	100
Total	**272**	**556.263**	**100**	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Padrón Municipal de 1-1-2001.

denominada *aportación económica*, con la que resarce a éste de los gastos no asumidos.

Este sistema está recogido en la Constitución, que, al confirmar los derechos históricos de Navarra, mantiene la vigencia de su Hacienda pública. Su desarrollo se recoge en la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra de 1982 (6) y en el propio Convenio Económico entre Navarra y el Estado, cuya última actualización data de 1997.

El régimen de Convenio Económico asigna a Navarra plena competencia sobre la mayoría de los tributos que se exaccionan en su territorio, en el marco de unas reglas de armonización que exigen equivalencia en los hechos imponibles gravados y la garantía de una similar *presión fiscal efectiva global* en ambos territorios.

Las competencias de Navarra en materia de Administración local, y especialmente en haciendas locales, son muy amplias, quedando simplemente limitadas por el respeto a los criterios de armonización fiscal. De esta manera, las haciendas locales de Navarra disponen de una regulación específica propia, omnicomprensiva de todos los recursos que las nutren, entre ellos la participación en los tributos de la región, siendo prácticamente nula su participación en los del Estado. Asimismo, la Comunidad Autónoma ejerce las funciones de Diputación Provincial (comunidad autónoma uniprovincial) respecto de las entidades locales.

Navarra es, por tanto, un caso atípico de descentralización fiscal dentro del Estado español, en el que la Hacienda regional recauda la mayor parte de los recursos y posteriormente transfiere una parte de éstos al Estado y a la Administración local.

Estructura administrativa y territorial de Navarra

La Administración local se encuentra extraordinariamente atomizada, tanto administrativa como territorialmente, por la existencia de algunas entidades locales específicas de Navarra, que comparten competencias y recursos financieros. Así, en Navarra existen 272 municipios para administrar una población de 556.263 habitantes en el año 2001. Uno de ellos, Pamplona, alcanza los 186.245 habitantes. El siguiente, Tudela, supera los 25.000. Además de éstos, sólo otros cinco superan los 10.000. La distribución de la población en los municipios de la región se recoge en el cuadro n.º 1. Como puede observarse, el 35,3 por 100 de la población vive en el 93,4 por 100 de los municipios, los cuales tienen un tamaño inferior a 4.000 habitantes.

Además existen los *concejos*, que son entidades locales de carácter territorial que se integran en determinados municipios, con los que comparten competencias y recursos. Los concejos son la organización administrativa individual de los núcleos de población pertenecientes a un municipio configurado en torno a un valle u otro sistema geográfico de carácter disperso. Hasta hace poco tiempo, los concejos eran la Administración más importante de los municipios en los que existían, asumiendo la mayor parte de las competencias y recursos económicos.

En la actualidad existen 366 concejos, en los que habitan unos 35.000 habitantes, pero administran el 50 por 100 del territorio de la Comunidad. Por ello, a pesar de su escasa relevancia poblacional, desde el punto de vista de la ordenación territorial resultan muy importantes, ya que mantienen un papel central en las decisiones de inversión en infraestructuras locales.

Por otra parte, en Navarra se ha desarrollado con bastante profusión la figura de las mancomunidades, cifrándose en 57 en 1999. Su desarrollo se justifica por el excesivo minifundismo local. Sin embargo, el órgano

de fiscalización externa de las administraciones públicas de Navarra, la Cámara de Comptos, viene denunciando importantes ineficiencias de gestión en estas entidades por su solapamiento territorial y por la falta de definición de sus funciones.

Asimismo, existen nueve agrupaciones de municipios de carácter tradicional que en la última regulación de la Administración local de Navarra han alcanzado el grado de entidad local. Su finalidad principal es la administración de patrimonios o espacios naturales comunes.

En este complejo entramado de entidades resulta difícil establecer un procedimiento homogéneo de financiación que satisfaga los principios de suficiencia financiera y de equidad vertical y horizontal por medio, básicamente, de un fondo de participación en los tributos de la Comunidad Autónoma y de un conjunto de tributos propios. En todo caso, a ello se dedica el próximo apartado.

IV. EL FONDO DE PARTICIPACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES EN LOS TRIBUTOS DE NAVARRA. PERÍODO 1982-1997

1. Dotación del fondo

La primera regulación de las haciendas locales de Navarra, que incluye su participación en los impuestos de la Comunidad Foral, se produce en 1981, mediante la reforma de las haciendas locales aprobada por el Parlamento Foral con el fin adecuarlas a los preceptos constitucionales recientemente establecidos. En dicha norma se establece que las haciendas locales percibirán un fondo constituido anualmente por el 45 por 100 de los impuestos directos y el 10 por 100 de los indirectos liquidados en *cada período* por la Comunidad Foral. El 70 por 100 de dicho fondo se asigna a transferencias corrientes y el 30 por 100 restante a transferencias de capital.

Después de dos años de vigencia de este precepto, se produce un ajuste en la dotación, que para 1984 pasa a ser del 30 por 100 de los impuestos directos y el 10 por 100 de los indirectos. A partir del citado año, se cuantifica a tanto alzado en los Presupuestos Generales de cada ejercicio, aplicando a la dotación del año anterior un índice de actualización que es el resultado de la negociación entre los diferentes grupos políticos que integran el Parlamento Foral. El índice que se utiliza como punto de partida de las negociaciones es la evolución del índice de precios al consumo.

Por otra parte, la dotación del fondo destinada a transferencias de capital sufre una importante disminución a partir de 1991. Ello podría explicarse por los ajustes presupuestarios operados en la Hacienda foral, derivados de la actualización del Convenio Económico con el Estado y del acuerdo sobre el plan de convergencia presupuestaria alcanzado en 1992.

En general, y salvo la corta experiencia del *período* 1982-84, los responsables presupuestarios no han querido arriesgarse a definir un sistema de dotación del fondo de participación automática, resistiéndose a establecer un índice de actualización similar al utilizado por el Estado a partir de 1989, que podía condicionar su política presupuestaria. De hecho, la dotación global del fondo ha experimentado a lo largo de su historia una continua disminución expresada como porcentaje de los tributos liquidados por la Comunidad Foral, tal como puede observarse en el cuadro n.º 2.

Desde el primer momento, el fondo se subdividió en dos: el de transferencias corrientes y el de capital. Ambos se han diseñado con objetivos y procedimientos diferentes y han experimentado evoluciones totalmente independientes. Se exponen a continuación los hechos más significativos relacionados con la distribución de cada uno de los dos fondos.

2. El Fondo de Transferencias Corrientes

La distribución de este fondo se estableció en 1982 mediante una fórmula modelizada de carácter muy novedoso. Consistía en la asignación de fondos en proporción directa a las necesidades de financiación, medidas por diferencia entre los ingresos y los gastos «ajustados». Este término combina la diferencia global entre ingresos y gastos locales ocurrida en cada ejercicio y el comportamiento teórico que a cada entidad se le imputa en función de la liquidación presupuestaria presentada.

El deficiente sistema contable existente en ese momento y las dificultades de comprensión de la fórmula por parte de los escasos técnicos presentes en las administraciones locales dieron al traste con un diseño técnicamente correcto. La falta de preparación para su acogida generó una desconfianza hacia este tipo de fórmulas que hasta la fecha ha sido imposible eliminar.

A partir de 1984, y ante el fracaso de la fórmula descrita, denominada fórmula-baremo, se diseñan fórmulas de reparto ad hoc basadas en variables representativas del gasto local y posteriormente también incentivadoras de presión fiscal. La ponderación de las variables se ha ido ajustando a la demanda de los diversos

CUADRO N.º 2

EVOLUCIÓN DEL FONDO DE PARTICIPACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES DE NAVARRA. 1982-1997

AÑOS	*DOTACIÓN*					*PARTICIPACIÓN*
	Corriente Valor absoluto	*Porcentaje*	*Capital Valor absoluto*	*Porcentaje*	*Total*	*Total / Impuestos*
1982	4.382	70	1.878	30	6.260	23,47
1983	4.382	70	1.878	30	6.260	19,47
1984	4.490	62	2.748	38	7.238	19,48
1985	5.500	56	4.308	44	9.808	21,46
1986	6.031	53	5.438	47	11.469	22,52
1987	6.601	57	5.000	43	11.601	19,13
1988	6.931	55	5.693	45	12.624	17,52
1989	7.832	56	6.079	44	13.911	17,54
1990	8.333	56	6.620	44	14.953	12,10
1991	8.950	59	6.227	41	15.177	11,42
1992	10.055	62	6.156	38	16.211	11,28
1993	10.659	74	3.842	26	14.501	10,01
1994	10.945	70	4.798	30	15.743	9,78
1995	11.437	70	4.910	30	16.347	8,39
1996	12.383	70	5.188	30	17.571	8,40
1997	12.989	71	5.180	29	18.169	7,57

Fuente: Elaboración propia a partir de la Norma de Reforma de las Haciendas Locales (1981) y leyes forales de Presupuestos Generales de Navarra.

CUADRO N.º 3

CRITERIOS DE REPARTO DEL FONDO DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES. 1982-1997
(En porcentajes)

Indicadores	*1982-83*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	*1989-95*	*1996*	*1997*
Población		75,0	65,0	65,0	59,5	57,0	62,8	63,5	63,5
Unidades escolares			7,0	7,0	6,1	5,8	6,5	6,2	6,2
Viviendas		25,0	10,0						
Déficit montepío			18,0	18,0	15,7	15,0	16,6	16,8	16,8
Presión fiscal				10,0	8,7	13,0	14,0	9,4	9,4
Esfuerzo fiscal					10,0	9,2		4,1	4,0
Déficit ajustado	100								
Resumen de criterios									
Necesidad de gasto	100,0	100,0	100,0	90,0	81,3	77,8	86,0	86,5	86,6
Presión y esfuerzo fiscal	0,0	0,0	0,0	10,0	18,7	22,2	14,0	13,5	13,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la Norma de Reforma de las Haciendas Locales (1981) y leyes forales de Presupuestos Generales de Navarra.

colectivos de entidades (grandes, pequeñas, concejos, etcétera) a las que les afectaban, pero no se ha realizado estudio alguno que avale la mayor o menor ponderación de cada variable. Desde 1989, la fórmula de distribución ha permanecido invariable hasta la entrada en vigor de la nueva Ley Foral de Haciendas Locales de 1995, incorporándose a partir de ese año el criterio de *esfuerzo fiscal*, tal como se recoge en el cuadro n.º 3.

Como puede apreciarse en el cuadro n.º 3, la secuencia de variables utilizadas evoluciona con el paso del tiempo, incorporándose nuevos criterios, como la presión fiscal, y desapareciendo las que generaban algún tipo de distorsión en el reparto. En relación con los aspectos más relevantes de cada variable, cabe destacar lo siguiente:

• *Población*. En general, salvo los años 1984 y 1985, no se han aplicado coeficientes correctores que aumenten la población teórica de las entidades de mayor tamaño, aunque se ha mantenido un pequeño fondo para poblaciones superiores a 10.000 habitantes (2 por 100 del total), que representa una ponderación muy pequeña. En el reparto que se realiza en el régimen común se viene utilizando una ponderación creciente con el tamaño de entidades (8). Se trata de

la variable que mayor peso tiene en el fórmula y la más comúnmente utilizada en cualquier reparto. Los años en los que ha tenido un menor peso coinciden con los de mayor incidencia de las variables de incentivo fiscal (1988).

• *Unidades escolares*. Esta variable se mide a través del número de aulas de educación primaria y secundaria obligatoria pública. Es una variable que también ha sido utilizada en régimen común. Representa la necesidad de gasto en la población infantil, pero su presencia en la fórmula se justifica en la práctica por la necesidad de compensar la desigualdad de localización del gasto educativo, una vez que se empiezan a crear las concentraciones escolares.

• *Déficit de montepíos*. Variable que representa la proporción de lo que aporta anualmente cada municipio a la financiación del sistema de previsión social de los funcionarios municipales. Dado que en la mayor parte de los casos la aportación al Montepío se produce mediante un sistema de derrama en proporción a la población, esta variable tiene una altísima correlación con el criterio de reparto por población.

• *Presión fiscal*. Mide la proporción que sobre el total anual liquidado de impuestos directos, indirectos y tasas de abastecimiento, saneamiento y basuras representa la liquidación de cada ente local. Es una variable que confunde la presión fiscal con la capacidad fiscal, ya que un mayor volumen de liquidación puede deberse tanto a un mayor tipo tributario como a una mayor base.

• *Esfuerzo fiscal (1987 y 1988)*. Es una variable que se define de idéntica manera que la presión fiscal, pero se calcula utilizando los incrementos experimentados en dos años por las magnitudes de dicha variable. Mantiene los mismos errores de concepto, y tuvo algunos problemas de medición que distorsionaron su utilización. Por eso desapareció de la fórmula.

• *Esfuerzo fiscal (1996 y 1997)*. Es una variable que representa el grado de utilización de la capacidad fiscal de cada entidad, obteniéndose por cociente entre lo efectivamente liquidado de Contribución Territorial (IBI), IAE e Impuesto de Vehículos y la cantidad máxima posible obtenida de aplicar a las bases fiscales de estos tributos los tipos máximos. Se pondera por el número de habitantes y para aplicarla se crea un índice individual de suma 1. En este caso sí puede considerarse una variable que realmente representa el esfuerzo fiscal de una entidad, aunque en sus dos años de vigencia se aplicó exclusivamente a las entidades con esfuerzo fiscal individual superior al promedio del conjunto de entes locales de Navarra.

En síntesis, se trata de una fórmula ad hoc que comparte bastantes elementos con las utilizadas por el régimen común y la Comunidad Autónoma Vasca, donde predominan las variables indicadoras de la necesidad de gasto, al tiempo que la presión y el esfuerzo fiscal tienen un peso no desdeñable.

3. El Fondo de Transferencias de Capital: los planes de inversiones

Este fondo se pone en práctica en 1984, dos años después de su regulación legal. Durante estos dos primeros años, las inversiones se llevan a cabo de acuerdo con los criterios de los responsables políticos. En el período 1984-1988, la Comunidad Foral distribuye el importe del Fondo en forma de transferencias cofinanciadoras de inversiones locales, conformando un plan anual que incluye obras solicitadas por las entidades locales, seleccionadas mediante unas fórmulas de prioridad que contemplan criterios de necesidad. Sin embargo, el análisis de la ejecución de dichos planes permite afirmar que existió un cierto grado de discrecionalidad en la selección de obras.

A partir del año 1989, se aplica un procedimiento de distribución diferente, utilizándose el fondo para la financiación de planes plurianuales de inversiones de tres años de duración, elaborados dando prioridad a las solicitudes de los entes locales con fórmulas justificativas de necesidad públicas y explícitas. Las obras incluidas en el plan son las relativas a infraestructuras que soportan el ejercicio de competencias básicas locales: ciclo integral del agua, pavimentación de vías públicas y caminos, electrificaciones y alumbrados, y edificios municipales.

En estos planes se introduce la técnica de los planes directores, que son instrumentos de coordinación interadministrativa de determinadas competencias cuyo ámbito idóneo de prestación es más amplio que el término local, tales como el abastecimiento de agua en alta, el saneamiento de ríos o la recogida y tratamiento de basuras. En estos casos, el planificador señala los ámbitos territoriales básicos y las soluciones técnicas aplicables, siendo de imperativa ejecución.

Por tanto, desde el año 1989, el Fondo de Transferencias de Capital se ha aplicado a la financiación de los denominados «planes trienales de inversiones», que son los instrumentos jurídicos de planificación de las inversiones locales, el último de los cuales tiene vigencia para el *período* 1997-99. En consecuencia, cuando se ha definido el nuevo sistema de participación de las haciendas locales en los tributos de la Comunidad Foral, en lo que respecta a transferencias de capital se ha limi-

CUADRO N.º 4

PLAN TRIENAL DE INVERSIONES LOCALES. 1997-1999 (*)

Concepto	*1997*	*1998*	*1999*
Planes directores	2.230	2.186	2.280
Obras de programación local	2.935	2.880	2.880
Total	**5.165**	**5.066**	**5.160**

(*): Valores en millones de pesetas.
Fuente: Ley Foral 3/96 y Presupuestos Generales de 1998 y 1999.

tado a aplicar las dotaciones previstas a los planes vigentes en cada momento mediante sus fórmulas de selección y prioridad. El cuadro n.º 4 contiene la aplicación de este fondo para el período 1997-99, último plan trienal vigente.

El plan de inversiones que financia el Fondo de Transferencias de Capital se nutre asimismo de las aportaciones de las entidades locales ejecutoras de las obras, bien sea mediante la apelación al crédito, a las contribuciones especiales o a los fondos disponibles. El fondo financia, en promedio, el 70 por 100 del coste de la obra.

En cuanto al procedimiento de selección de obras, hay que distinguir entre las inversiones programadas en planes directores, cuya ejecución ya está prevista en el plan y es aprobada por el Gobierno Foral, y las obras de programación local, para cuya selección se utiliza una fórmula que combina cuatro variables indicadoras de necesidad y rentabilidad social. Estas variables son las siguientes:

- *Déficit individual de infraestructura* (DII). Mide el grado de necesidad o urgencia de la obra que se pretende incluir en el plan mediante valores discretos que representan cuatro conceptos: obra necesaria y urgente, necesaria a medio plazo, necesaria, y sin prioridad.

- *Déficit de infraestructuras general* (DIG). Mide el estado general de las infraestructuras de la localidad relativas a todos los programas de inversión del Plan mediante la suma ponderada de unos indicadores relativos a cada infraestructura.

- *Rentabilidad de inversión* (RI). Representa el coste unitario por habitante de cada tipo de obra, dando prioridad a aquellas cuyo valor es inferior.

- *Valor de aportaciones recibidas* (VAF). Representa las aportaciones unitarias por habitante recibidas en planes anteriores, estableciendo prioridad, asimismo, en orden ascendente.

Una vez definidas y estimadas las variables, se elabora un coeficiente de selección y prioridad, *CSP*, mediante la siguiente fórmula:

$$CSP = 0{,}77\ DII + 0{,}1\ DIG + 0{,}065\ RI + 0{,}065\ VAF$$

De acuerdo con las ponderaciones adoptadas, esta fórmula parte de la idea de que lo primero que debe atenderse son las obras necesarias y urgentes, y de ellas las que se ejecuten en las entidades cuya situación general sea peor, que afecten al mayor número de habitantes y, en caso de que todo lo anterior sea igual, se selecciona la entidad que haya sido peor tratada en los planes precedentes.

En conclusión, la participación de las haciendas locales en los tributos de la Comunidad Foral se ha aplicado a la consecución de dos objetivos diferentes: la suficiencia financiera para la financiación de los gastos corrientes, o de tracto sucesivo, y la corrección, en el medio y largo plazo, de las diferencias existentes en las infraestructuras básicas, financiando las inversiones locales con este objeto. En ambos casos, se han utilizado fórmulas de distribución ad hoc, que se han ido ajustando conforme aparecían los problemas.

En cuanto a la financiación de los planes directores, se ha configurado como una subvención condicionada destinada a la corrección de los efectos externos generados por la inadecuación del ámbito municipal a la solución técnica idónea de las tres infraestructuras señaladas.

V. EL FONDO DE PARTICIPACIÓN EN TRIBUTOS DE NAVARRA. PERÍODO 1998-2000

Navarra ha realizado un desarrollo normativo de la Administración local similar al del resto del Estado, aunque con un cierto retraso. En 1985 fue aprobada la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), y en 1988 la Ley de Haciendas Locales, con lo que quedó configurado, en sus aspectos fundamentales, el régimen administrativo local español. La Comunidad Foral de Navarra, siguiendo un camino paralelo, aprobó en 1990 la Ley Foral de Administración Local de Navarra, y en 1995 la Ley Foral de Haciendas Locales.

La diferencia de tiempo entre la regulación de la Administración y de la Hacienda se debió, en ambos casos, a la necesidad de definir la dotación del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los impuestos del Estado o de la Comunidad Foral. Después de un largo proceso de negociación, el Estado llegó a un acuerdo con los representantes de la Administración local en la fijación de una dotación inicial del fondo, un índice

CUADRO N.º 5

DOTACIONES DEL FONDO DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES EN EL PERÍODO 1998-2001

	1998	*1999*	*2000*	*2001*
Subfondo				
Transferencias corrientes	15.464.464	15.976.569	16.391.960	16.916.502
Otras ayudas				
Carta de Capitalidad Pamplona	1.976.378	2.019.859	2.072.375	2.138.691
FNMC	23.046	23.554	24.166	30.000
Entidades de 4.000 a 10.000 h.		163.330	167.577	172.940
Entidades de 4.000 a 40.000 h.		670.000	687.420	709.417
Total	**17.463.888**	**18.853.312**	**19.343.498**	**19.967.550**

de actualización y el compromiso de revisar quinquenalmente el sistema.

En Navarra, la aprobación de la Ley Foral de Administración Local coincidió con dos hechos económicos relevantes: la primera actualización post-constitucional del Convenio Económico entre Navarra y el Estado y la asunción por la Comunidad Foral de competencias en educación y sanidad.

En 1995, apremiada por la necesidad de modernizar los sistemas tributarios y presupuestarios locales, la Comunidad Foral aprobó la Ley Foral de Haciendas Locales, precepto que, a diferencia de la norma estatal, relegaba a una ley posterior la definición del sistema de participación en tributos, limitando la vigencia de ésta al período que comprende cada legislatura. Éste es el único aspecto fundamental en el que esta ley se aleja de su homónima estatal, ya que regula de manera parecida, aunque con algunas peculiaridades, el resto de fuentes de financiación local y los sistemas de gestión presupuestaria y contable.

Según lo previsto en la Ley de Haciendas Locales, la dotación y la fórmula de distribución del fondo de participación debían ser aprobadas mediante una ley específica, a tramitar en el último trimestre de 1995. Sin embargo, esta norma se promulgó a finales de 1997, con vigencia para el *período* 1998-99, aunque posteriormente se ha extendido de manera provisional a los años 2000 y 2001 en las respectivas leyes de presupuestos.

1. El nuevo régimen de participación en tributos

El contenido de la Ley del Fondo se fundamenta en el artículo 123 de la Ley Foral de Haciendas Locales, en el que se prevé que la participación se distribuirá de tres maneras: en forma de transferencias corrientes, de capital y otras ayudas. Se establecen algunos criterios para definir las fórmulas de distribución y se articula el procedimiento de tramitación del proyecto normativo del fondo que vaya a regir en cada legislatura. A pesar de que la exposición de motivos de la Ley asigna al fondo el objetivo de suficiencia financiera, no establece criterio alguno relativo a la determinación de su cuantía.

La dotación del Fondo de Participación vuelve a ser una cuantía a tanto alzado resultado de una negociación sin relación alguna con los recursos de donde procede, ya que ni siquiera formalmente es un porcentaje de los tributos. De otro lado, se caracteriza por una cierta estabilidad en su determinación, al abarcar los cuatro años de la legislatura y evitar que la negociación tenga que ser anual.

En concreto, la Ley Foral 23/97 reguladora del Fondo de Participación para el *período* 1998-99 contempla para 1998 una dotación global de 21.391 millones, que representa un aumento del 5 por 100 respecto del ejercicio anterior y prevé un aumento similar a la evolución durante dicho ejercicio del IPC para el año siguiente, es decir, el 2,6 por 100. Esta dotación global se divide en tres fondos específicos:

- Fondo General de Transferencias Corrientes. Se distribuye a todas las entidades mediante una fórmula que combina variables representativas de necesidades de gasto y de presión fiscal (cuadro n.º 5). Se destina a la financiación general y es de carácter incondicionado.

- Fondo de Transferencias de Capital. Se destina a financiar inversiones de competencia local. Tiene carácter condicionado y se aplica al Plan Trienal de Inversiones en Infraestructuras Locales vigente en cada ejercicio, permaneciendo inalterado su régimen de distribución.

- Otras ayudas. Se distribuye al municipio de Pamplona, en concepto de Carta de Capitalidad, y a la Fede-

CUADRO N.º 6

GRUPOS DE VARIABLES CONSIDERADAS EN LAS FÓRMULAS DE REPARTO DEL FONDO DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES

Grupos de variables	*Fórmula anterior a 1997*	*Porcentaje*	*Fórmula nueva bienio 1998-99*	*Porcentaje*
Población	No ponderada	63,50	Ponderada	62
Otros indicadores de gasto	Dos variables	23,08	Cinco variables	24
Criterio fiscal	Presión y esfuerzo fiscal	13,43	Esfuerzo fiscal	15
Patrimonio local		0,00	Valor comunal	–1

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria de la Ley Foral 23/97.

CUADRO N.º 7

FÓRMULA DE REPARTO DEL FONDO DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES. 1998-1999

Variable	*Ponderación*
Población ponderada por gasto	64,92
Población ponderada por composición	10,04
Población < 17 años	2,86
Población > 64 años	0,55
Número de parados	0,55
Extensión suelo de dominio público	7,08
Esfuerzo fiscal	15,00
Valor catastral del comunal	–1,00

Fuente: Ley Foral 23/97.

ración Navarra de Municipios para su funcionamiento. Tiene carácter de transferencia corriente incondicionada. Asimismo, a partir de 1999 se crean además otros dos apartados adicionales que se distribuyen exclusivamente a las entidades de población comprendida entre 4.000 y 40.000 habitantes.

2. Fórmula de distribución del Fondo de Transferencias Corrientes

La principal novedad de la Ley consiste en la fórmula de distribución del Fondo de Transferencias Corrientes. En su diseño se han combinado variables representativas de las necesidades de gasto local con medidas de esfuerzo fiscal y capacidad patrimonial. Las necesidades de gasto se han estimado a partir de variables que pretenden explicar (9) el gasto de cada grupo de función de la clasificación presupuestaria de gastos. La nueva fórmula mantiene la estructura de la anterior, respetando la composición porcentual de los diferentes grupos de variables, tal como puede observarse en el cuadro n.º 6.

Sin embargo, las variables representativas de «otros indicadores de gasto» se obtienen ahora para los diferentes grupos funcionales de la clasificación presupuestaria, asignando a cada grupo una o varias variables (10) con ponderaciones similares a lo que representa porcentualmente en promedio cada función en el conjunto del gasto local de Navarra (11). Las variables y ponderaciones correspondientes a «otras variables de gasto» se recogen en el cuadro A2 del anexo.

El resultado final de combinar todas las ponderaciones es una fórmula de reparto en la que intervienen, con sus respectivas ponderaciones, las siguientes variables, recogidas en el cuadro n.º 7.

El contenido de las variables más significativas del cuadro n.º 7 es el siguiente:

- *Población ponderada por el gasto*. Como ya se ha mencionado, en numerosas fórmulas de distribución de fondos se aplica un criterio de ponderación a la población, que habitualmente consiste en aumentar la población de las entidades de mayor tamaño mediante índices correctores crecientes conforme lo hace el número de habitantes. Se ha pretendido, en este caso, dar una mayor fundamentación a este criterio obteniendo una ponderación directamente relacionada con el gasto corriente por habitante de diferentes estratos de población, a partir de las liquidaciones contables de 1994 y 1995 del conjunto de entes de cada estrato. Los coeficientes correctores aplicados toman valores comprendidos entre 1 y 1,4.

- *Población ponderada por composición*. Este criterio valora con la misma ponderación la evolución de la población en los últimos diez años, el número de entidades de población distintas que contiene un municipio y el porcentaje de población que habita fuera del núcleo urbano, población diseminada. Pretende financiar en mayor medida a las entidades caracterizadas por un hábitat disperso.

- *Extensión del suelo de dominio público*. Esta variable recoge las necesidades de gasto que provienen del ejercicio de las competencias municipales sobre el terreno urbano que es de dominio público, tales como

limpieza viaria, alumbrado público, mantenimiento y reposición del mobiliario urbano, señalizaciones, etcétera Su ponderación se obtiene de la proporción que representa la antigua función 6 de gastos, «vivienda y bienestar comunitario», sobre el total de gastos corrientes.

• *Esfuerzo fiscal*. Criterio que valora el esfuerzo fiscal de cada municipio, medido por el porcentaje que representa la liquidación realmente obtenida sobre la que es posible alcanzar aplicando los tipos y coeficientes de recargo máximos al Impuesto de Bienes Inmuebles y al Impuesto de Actividades Económicas. Los porcentajes obtenidos se ponderan por la población de cada entidad. Es la misma variable utilizada en 1996 y 1997, pero aplicada al total de municipios, y no sólo a los que superan la media.

• *Valor catastral del comunal*. La fórmula reduce la cantidad asignada a cada entidad en una cuantía obtenida de aplicar al 1 por 100 del total del fondo el porcentaje que sobre el valor catastral total de la propiedad comunal de Navarra representa el valor de cada entidad. Es el único criterio representativo de obtención de ingresos por los municipios, es decir, de capacidad fiscal.

El nuevo modelo de distribución consiste en una fórmula ad hoc que mantiene la misma estructura que la anterior, y sustituye las variables representativas de necesidades de gasto por un conjunto más amplio de variables que reflejan la estructura de edades de la población, las características del hábitat y la dimensión del suelo urbano de dominio público. Pondera la población aumentando la de las entidades de mayor tamaño y contiene una leve referencia a la capacidad patrimonial. Los efectos de su aplicación se han visto atenuados por una cláusula de garantía que consolida un alto porcentaje de los repartos anteriores.

VI. MODELO ALTERNATIVO DE DETERMINACIÓN DEL FONDO DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES

En la definición de un mecanismo de participación de las haciendas locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, es necesario observar el lugar que ocupa en el panorama general de los recursos locales. Si se trata de aplicar los principios de suficiencia financiera y de equidad vertical y horizontal, debe analizarse la financiación conjunta de las administraciones públicas implicadas.

Un modelo que persiga este objetivo debe diferenciar las transferencias corrientes y las de capital. En el primer caso, se trata del análisis de la financiación de los gastos de funcionamiento que generan las competencias asignadas a cada nivel de Administración, sufragados principalmente con los recursos tributarios. En el segundo, se trata de la creación y mantenimiento de las infraestructuras relativas a estos servicios, lo que implica periodos de análisis, métodos de evaluación de necesidades y fuentes de recursos diferentes; como el ahorro neto y el endeudamiento. El presente apartado se centra en la determinación de la cuantía de transferencias corrientes.

1. Determinación de la cuantía del Fondo de Transferencias Corrientes

La formulación propuesta para presentar la asignación de recursos corrientes entre los dos niveles de administración que operan en la Comunidad Foral es la siguiente:

$$ITC_{NA} = (ITC_{CF} - A_E) + IC_{CL} \qquad [1]$$

$$ITC_{CL} = IC_{CL} + FTC \qquad [2]$$

$$ITCN_{CF} = ITC_{CF} - A_E - FTC \qquad [3]$$

$$ITCN_{CF} = p_f * ITC_{NA} \qquad [4]$$

$$ITC_{CL} = p_l * ITC_{NA} \qquad [5]$$

$$p_f = 1 - p_l \qquad [6]$$

donde:

ITC_{NA} representa los ingresos totales corrientes a disposición de las administraciones públicas de Navarra;

ITC_{CF} representa los ingresos tributarios de la Comunidad Foral;

IC_{CL} representa los ingresos corrientes propios de los corporaciones locales;

A_E representa la aportación de la Comunidad Foral al Estado;

ITC_{CL} representa los ingresos corrientes totales de la Administración local;

FTC representa la cuantía global del Fondo de Transferencias Corrientes;

$ITCN_{CF}$ representa los ingresos totales corrientes netos de la Administración foral, una vez liquidada la

aportación al Estado y el Fondo de Transferencias Corrientes;

p_f representa el porcentaje de participación de la Comunidad Foral en los recursos corrientes totales disponibles;

p_l representa el porcentaje de participación de las entidades locales en los recursos corrientes totales disponibles.

Una vez determinado el nivel de presión al que se van a someter las bases fiscales locales y forales, identificando por tanto los valores de ITC_{CF} e IC_{CL}, y conocido A_E, se hace necesario fijar el valor de p_l de manera exógena para obtener la transferencia corriente que equilibre el modelo. La determinación de este porcentaje de participación es la clave del modelo y, de acuerdo con el objetivo de equidad vertical, debiera calcularse a partir de la relación de necesidades de gasto de cada nivel de Administración, tal como recoge la ratio siguiente:

$$p_l = NG_{CL} / NG_{NA}$$

donde NG_{CL} representa las necesidades de gasto corriente de la Administración local, y NG_{NA} las del conjunto de administraciones territoriales de la Comunidad Foral.

Sin duda, la ventaja del modelo es que toda la discusión (y, por tanto, el posible acuerdo) para la cuantificación de la dotación del fondo se centra en una única variable, de la misma manera que para la fijación de la aportación de Navarra al Estado hay que definir o fijar de manera exógena un índice de imputación. El principio de equidad vertical exige que se establezca una relación entre las necesidades de ambos niveles de Administración (suficiencia financiera relativa homogénea). A nadie se le oculta que estamos hablando de un procedimiento de descentralización que difícilmente puede ser cuantificable de manera exacta, pero para el que resulta imprescindible un amplio consenso político.

2. Actualización de la dotación inicial

Una vez definida la dotación del primer período, la cuantificación de las posteriores se haría aplicando el mismo porcentaje de participación a unos valores de las variables que van a crecer a la tasa que se defina. Del diferente grado de flexibilidad de los tributos locales y forales cabe esperar una evolución dispar entre ellos en periodos cortos. Es probable también que dicha evolución no sea acorde con la de las necesidades relativas de gasto.

No obstante, el objetivo de estabilidad de ambas haciendas requiere la fijación inicial de un índice de evolución de los ingresos propios de cada una de ellas (puede ser igual o diferente) y, sobre esa referencia, prever la evolución de la dotación. Esta previsión puede modificarse en caso de que las desviaciones superen determinado límite, o exista una variación exógena de la relación entre las necesidades de gasto de ambas administraciones. Una circunstancia de este tipo puede producirse por la asunción de nuevas competencias por parte de un nivel de administración o la firma de un nuevo Convenio Económico.

En el actual esquema de financiación de la Comunidad Foral de Navarra y de las haciendas locales, parece razonable que el índice de actualización de los ingresos sea, en el caso de la Administración de la Comunidad Foral, el índice de variación real de sus tributos. En el caso de la Administración local, el índice de actualización debe tener un carácter más normativo, estableciendo un índice de actualización que resulte de un comportamiento fiscal determinado.

Con este sistema de actualización, la evolución de la dotación del FTC se va a ceñir exclusivamente a la variación de los tributos de la Comunidad Foral y al diferencial de crecimiento entre éstos y los recursos corrientes del nivel local.

3. Simulación del modelo para el período 1989-1999

En este epígrafe se analiza cómo se ha producido en la práctica la asignación de recursos entre los dos niveles de Administración operantes en Navarra en ejercicios precedentes, previos a la entrada en vigor del nuevo sistema de participación en tributos (12). El horizonte temporal analizado puede dividirse en tres etapas, en función de la situación de la hacienda foral y la evolución económica de la Comunidad Autónoma (13):

— 1989-1991: *Crecimiento acelerado del presupuesto con superávit.*

Período de firma del nuevo Convenio Económico con el Estado, por el que Navarra asume las competencias de educación y sanidad, actualiza la aportación para sufragar las cargas generales del Estado en Navarra y recibe la liquidación de los ajustes de IVA pendientes desde 1986, con un saldo claramente favorable a Navarra.

— 1992-1995: *Reajuste presupuestario para acomodarse a la nueva situación.*

CUADRO N.º 8

RESULTADOS SIMULADOS DEL MODELO EN EL PERÍODO 1989-1997
(Valores en millones de euros)

RECURSOS CORRIENTES DE LAS AAPP DE NAVARRA	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recursos propios A. foral ITC_{CF}	555,11	829,51	1.089,87	946,65	978,46	1.046,39	1.274,31	1.369,91	1.553,56	1.977,05	1.993,12
Recursos propios A. local IC_{CL}	91,58	104,49	124,68	133,94	147,00	170,50	176,73	191,13	199,13	186,01	197,40
Aportación al Estado C. Económico A_E	1,66	−100,38	115,49	78,89	23,60	−12,74	38,68	21,72	94,74	324,26	328,71
Transferencia de C. Foral a A. local FTC	62,92	68,11	73,13	86,56	88,22	88,07	93,08	103,14	103,33	129,28	143,91
ASIGNACIÓN DEFINITIVA DE INGRESOS, TASAS DE VARIACIÓN DE INGRESOS Y DEL PIB A p.m. DE NAVARRA	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recursos totales AAPP de Navarra ITC_{NA}	645,04	1.034,38	1.099,06	1.001,70	1.101,86	1.229,62	1.412,36	1.539,32	1.657,95	1.838,80	1.861,82
Tasa de variación recursos totales ΔITC_{NA} (porcentaje)		60,36	6,25	−8,86	10,00	11,60	14,86	8,99	7,71	10,91	1,25
Recursos A. foral $ITCN_{CF}$	490,53	861,78	901,25	781,20	866,64	971,06	1.142,55	1.245,05	1.355,49	1.523,51	1.520,50
Tasa de variación recursos A. foral $\Delta ITCN_{CF}$ (porcentaje)		75,68	4,58	−13,32	10,94	12,05	17,66	8,97	8,87	12,39	−0,20
Recursos A. local ITC_{CL}	154,50	172,60	197,81	220,51	235,22	258,57	269,81	294,27	302,46	315,29	341,31
Tasa de variación recursos A. local ΔITC_{CL} (porcentaje)		11,71	14,60	11,48	6,68	9,92	4,35	9,07	2,78	4,24	8,25
Tasa variación del PIB de Navarra $\Delta PIBpm$ (pts. corr.) (porcentaje)	13	12	10	4	2	7	9	6,50	6,60	8,40	7,30
PARTICIPACIÓN EN RECURSOS RESULTANTE DE LA ASIGNACIÓN DE INGRESOS	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Participación foral en recursos $Pi_f=1-p_l$ (porcentaje)	76,05	83,31	82,00	77,99	78,65	78,97	80,90	80,88	81,76	82,85	81,67
Participación local en recursos pi_l (porcentaje)	23,95	16,69	18,00	22,01	21,35	21,03	19,10	19,12	18,24	17,15	18,33
PARTICIPACIÓN EN RECURSOS RESULTANTE DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE NECESIDADES DE GASTO: pgl=NGCL / NGNA	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Gasto corriente total de las AAPP NG_{NA}	456,66	640,32	756,35	912,52	1.062,13	1.141,96	1.150,34	1.267,48	1.310,89	1.332,77	1.417,81
Gasto corriente de la C. Foral $NG_{NA}-NG_{CL}$	321,06	496,15	588,88	726,25	856,06	932,42	934,59	1.039,24	1.069,87	1.069,68	1.142,25
Gasto corriente de la Admón. local NG_{CL}	135,59	144,17	167,47	186,27	206,08	209,54	215,75	228,24	241,02	263,09	275,56
Cálculo de $pg_l=NG_{CL}$ / NG_{NA} (porcentaje)	29,69	22,52	22,14	20,41	19,40	18,35	18,76	18,01	18,39	19,74	19,44
Diferencia pg_l-pi_l (porcentaje)	5,74	5,83	4,14	−1,60	−1,95	−2,68	−0,35	−1,11	0,14	2,59	1,10

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por el Departamento de Administración Local del Gobierno de Navarra y la Cámara de Comptos. FUNCAS (varios años).

Período en el que se asimila el mayor gasto neto provocado por la asunción de nuevas competencias y actualización de la aportación al Estado, ajustando el gasto de inversión y recurriendo al endeudamiento, hasta entonces casi inexistente, para la financiación del presupuesto. Durante este intervalo de tiempo se acentuó la crisis económica y se firmaron los acuerdos para la convergencia presupuestaria que implicaron un claro ajuste presupuestario.

— 1996-1999: *Estabilidad presupuestaria*.

Durante este período se produce el equilibrio entre ingresos y gastos, finalizando la etapa de déficit anual. Se cierra el ejercicio con superávit, tendencia que se proyecta hacia el futuro.

A lo largo de todo el período, la dotación del Fondo de Participación se ha establecido a tanto alzado, fijándose anualmente en la Ley de Presupuestos Generales, como consecuencia de la negociación política entre las fuerza parlamentarias. Los mayores crecimientos de su cuantía se han producido en los momentos de mayor debilidad parlamentaria del gobierno regional.

En el cuadro n.º 8, se recogen los resultados de la simulación de nuestro modelo de asignación interadministrativa de ingresos en el *período* considerado. Se han determinado dos variables, pi_l y pg_l, representando la primera de ellas la participación de los recursos corrientes de la Administración local, ITC_{CL}, en el conjunto de ingresos disponibles, ITC_{NA}. La segunda variable, pg_l, mide la participación resultante de las necesidades de

GRÁFICO 1
AJUSTE HACIA EL EQUILIBRIO DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN

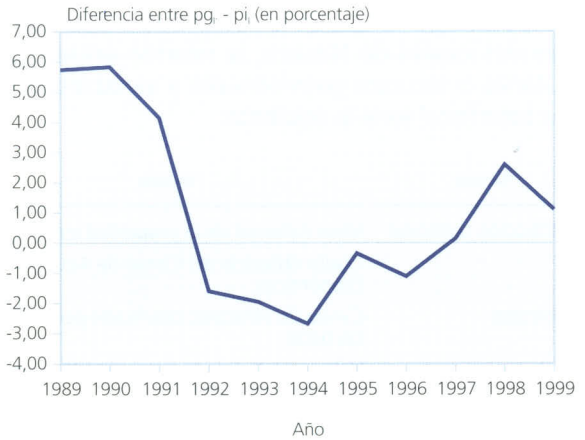
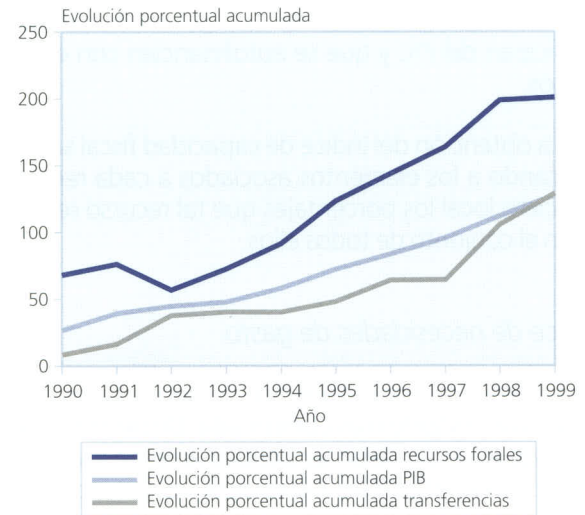


GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN COMPARADA DE LOS RECURSOS FORALES, PIB Y TRANSFERENCIAS AL SECTOR LOCAL



gasto$_i$ relativas, es decir, la proporción que representan los gastos corrientes de la Administración local, NG_{CL}, sobre el conjunto de gastos corrientes consolidados netos de ambas administraciones, NG_{NA}, tal y como se define en el modelo teórico.

La diferencia entre estas dos variables mide el grado de ajuste entre las necesidades relativas de gasto y la asignación de ingresos. El valor cero indica el equilibrio del modelo. Observando los valores alcanzados por esta magnitud, se concluye que ha existido un comportamiento alejado del principio de equidad vertical. En el *período* 1989-91, en el que la Comunidad Autónoma gozaba de gran solvencia financiera, la asignación de recursos le era favorable (valores de pg_i - pi_i positivos) y cuando esta situación cambió por la firma del Convenio Económico, la reasignación de ingresos corrientes resultó favorable a la Administración local.

En el año 1997 se ha alcanzado un cierto equilibrio entre la asignación de ingresos y las proporciones del gasto, lo que probablemente viene justificado por el ajuste de los gastos de ambas administraciones a los recursos disponibles, que, una vez superada la asimilación del nuevo Convenio Económico, han alcanzado mayor estabilidad. Sin embargo, a partir de ese ejercicio, y como consecuencia de un mayor aumento de los ingresos tributarios forales que de las transferencias a los entes locales, el modelo vuelve a desequilibrarse a favor de la Comunidad Foral (véase el gráfico 1).

Los recursos a disposición de las administraciones públicas presentan una evolución bastante dispar respecto al PIB a precios de mercado, lo que sólo puede justificarse por el efecto de la firma del nuevo Convenio Económico en 1990. Los recursos locales, por el contrario, se comportan con una mayor estabilidad, y su evolución se asemeja más a la del PIB, no tanto por el ajuste de los ingresos a la evolución de la riqueza como por su adecuación a los aumentos de precios (véase el gráfico 2).

A continuación, nos planteamos realizar una propuesta alternativa de distribución acorde con la literatura teórica sobre haciendas multinivel, cuyas características pasamos a definir.

VII. PROPUESTA DE DISTRIBUCIÓN DEL FONDO DE TRANSFERENCIAS CORRIENTES

La fórmula de distribución del fondo utilizada hasta el momento en Navarra no responde a los objetivos básicos de un sistema de la perecuación, especialmente por la inexistencia de variables que midan la capacidad fiscal.

El presente trabajo ofrece una formulación del sistema de reparto realizada de acuerdo con los principios de suficiencia financiera y equidad horizontal, lo que exige utilizar los criterios de necesidad y capacidad fiscal (14).

La propuesta de una fórmula de distribución del FTC se realiza al margen del cálculo de su dotación. Esto permite su utilización sea cual sea el procedimiento de determinación de la participación de las haciendas lo-

cales en los recursos totales disponibles. No obstante, debe conocerse qué porcentaje va a representar globalmente el FTC sobre el conjunto de los recursos locales para realizar una correcta ponderación del efecto del índice de capacidad fiscal.

Sintéticamente, se propone la formulación siguiente:

$$FTC_i = 1/(1-\lambda)*(NG_i - \lambda * CF_i)$$

donde:

FTC_i es el índice de participación en el Fondo de Transferencias Corrientes (FTC) de la entidad local i-ésima;

NG_i es el índice de necesidades de gasto de la entidad local i-ésima;

CF_i es el índice de capacidad fiscal de la entidad local i-ésima;

λ es el porcentaje que representan los recursos propios sobre el total de recursos corrientes locales;

$1-\lambda$ es el porcentaje que representa el FTC sobre el total de recursos corrientes locales.

Esta formulación es el resultado de combinar la capacidad teórica o normativa de la entidad i-ésima para obtener recursos propios con la financiación adicional que representa el fondo para sufragar el conjunto de gastos corrientes que, teóricamente, debe financiar, representados por el índice de necesidades de gasto.

La obtención de los índices de capacidad fiscal y necesidades de gasto

La correcta aplicación de la fórmula depende de la consecución de unos índices de necesidades de gasto y de capacidad fiscal que verdaderamente reflejen ambos conceptos. Para obtenerlos, puede utilizarse la metodología de Aznar y otros (1985), quienes proponen un índice de características municipales aplicando análisis de componentes principales (ACP) a un conjunto de variables representativas del comportamiento de la Administración local.

Índice de capacidad fiscal

El índice de capacidad fiscal (CF) puede obtenerse con la aplicación del método propuesto por Castells y Frigola (1985), en el que se pondera, de acuerdo con su capacidad de generación de ingresos, la participación sobre el total municipal de cada una de las bases fiscales que componen el actual sistema tributario local. Teniendo en cuenta las relaciones entre tributos y variables de capacidad señaladas por Suárez Pandiello (1991) y las figuras que en la actualidad exaccionan las haciendas locales de Navarra, la relación entre figuras tributarias o recursos patrimoniales y variables asociadas a base fiscal sería la siguiente:

Recurso	*Variable*
Contribución territorial	Valor catastral de la propiedad inmueble.
IAE	Cuota obtenida del Censo de Actividades Económicas.
I. Vehículos	Censo de vehículos clasificado por potencia fiscal.
I.I. Valor terrenos	Valor catastral de la propiedad inmueble de naturaleza urbana.
ICIO	Población y renta municipal.
Ingresos patrimoniales	Valor catastral de la propiedad comunal.

Se prescinde de los recursos económicos procedentes de la liquidación de tasas y precios públicos municipales. Esta eliminación no representa una alteración sustancial del principio de suficiencia por cuanto tales ingresos son gestionados, en su mayor parte, por mancomunidades, entidades de carácter interlocal que no participan del FTC y que se autofinancian con estos recursos.

La obtención del índice de capacidad fiscal se realiza aplicando a los elementos asociados a cada recurso financiero local los porcentajes que tal recurso representa en el conjunto de todos ellos.

Índice de necesidades de gasto

La determinación del índice de necesidades de gasto resulta bastante más complicada. De hecho, una fórmula de este tipo debe ser periódicamente revisada para incluir las diferentes necesidades que surgen como consecuencia de la evolución de la prestación de servicios y de los procesos de descentralización.

La construcción de un índice de necesidades de gasto requiere, en primer lugar, proceder a un análisis de las entidades que van a ser objeto de la fórmula, para obtener los grupos de entidades con comportamientos homogéneos. En segundo lugar, deben seleccionarse las variables que necesariamente están relacionadas con las necesidades de gasto. En tercer lugar, debe obtenerse la ponderación de las variables consideradas relevantes. Finalmente, es preciso llevar a cabo simulaciones del resultado para contrastar la consecución de los

objetivos previstos, evitar distorsiones importantes en la aplicación de la fórmula y proponer la sustitución de variables por otras cuyo comportamiento no resulte errático y estén fácilmente disponibles.

La primera fase puede abordarse haciendo uso del ACP. La segunda requiere análisis de regresión de diversas variables sobre las liquidaciones de gastos para la contrastación de hipótesis de comportamiento de las entidades. La tercera fase requiere la realización de análisis factorial utilizando las variables relevantes y los grupos homogéneos detectados que contengan un número mínimo de elementos, y la última exige la comparación de valores y la utilización de técnicas de programación lineal o no lineal para la obtención de objetivos parciales.

Esta agenda de trabajo se encuentra en fase de ejecución para el caso de los municipios de Navarra. El problema más importante al que nos estamos enfrentando es la ausencia de una base de datos adecuada, suficientemente amplia y homogénea, que nos permita construir los índices antes citados.

En todo caso, nuestro enfoque pretende aportar un mecanismo de distribución de fondos entre las haciendas locales acorde con la literatura más reciente sobre haciendas multinivel, teniendo en cuenta principios como la equidad vertical, entre administraciones, y la equidad horizontal, entre administrados.

VIII. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La Comunidad Foral de Navarra tiene un régimen de financiación particular que afecta de modo especial a las relaciones entre los niveles autonómico y local, lo que da una especial relevancia al estudio del sistema de transferencias de perecuación entre ambos niveles de Administración.

La experiencia acumulada desde el año 1982 en la cuantificación y distribución de un fondo de participación en tributos de la Comunidad Foral se centra en la provisionalidad de la dotación y la adaptación de la fórmula de reparto a los requerimientos de los diferentes colectivos en cada momento, tomando forma ad hoc.

Las dotaciones del fondo, calculadas a tanto alzado en el marco de una negociación parlamentaria, presentan algunos rasgos de irracionalidad importantes, especialmente por no guardar ningún tipo de relación con las necesidades relativas de gasto. De esta manera, la dotación no se ha adaptado a las disponibilidades presupuestarias conjuntas de ambas administraciones, provocando situaciones de desequilibrio económico especialmente intensas en los momentos de renegociación del Convenio Económico entre Navarra y el Estado español.

Por su parte, la fórmula de distribución ha mantenido una mayor estabilidad en su estructura a pesar de las diferentes variables utilizadas a lo largo del tiempo. La fórmula diseñada para el bienio 1998-99, que suponía un importante esfuerzo de medición de las necesidades de gasto, ha resultado excesivamente compleja y contiene algunos criterios de dudosa fundamentación, como es la ponderación creciente del número de habitantes. Además, en el segundo año de aplicación se han creado fondos adicionales que modifican sustancialmente el reparto de las entidades de mayor tamaño, sin una justificación consistente con los objetivos planteados inicialmente por la fórmula.

El diseño de un sistema de participación en tributos debe atender a los objetivos de equidad vertical y horizontal. Para ello, la dotación debe calcularse en función de las necesidades de financiación relativas de los dos niveles de administración implicados, y la fórmula de distribución, siguiendo el mismo criterio, debe obtenerse por diferencia entre las necesidades de gasto y la capacidad normativa de obtención de ingresos de cada entidad beneficiaria.

En el caso de Navarra, el cálculo de la dotación requiere el diseño de un marco macroeconómico en el que fijar de forma estable las necesidades financieras relativas interadministrativas, que sirva de referencia para un proceso de negociación. El modelo propuesto en el apartado VI persigue este objetivo, al mismo tiempo que muestra los efectos negativos de su inexistencia.

En cuanto a la fórmula de distribución, la configuración de un modelo de reparto que alcance el objetivo de equidad horizontal para la Administración local de Navarra se enfrenta a la importante dispersión y heterogeneidad de entidades locales y a la ausencia de bases estadísticas amplias sobre las que obtener índices de necesidades de gasto y capacidad fiscal.

El proceso de implementación de los métodos señalados para la obtención de índices de necesidades de gasto y capacidad fiscal se enfrentará a la dificultad de encontrar variables que, de forma sencilla, expliquen el comportamiento normativo del gasto local, debido a la heterogeneidad del colectivo de entes y a la diferente intensidad de ejecución de las competencias locales. Estas dos circunstancias entorpecen el diseño de un «comportamiento normalizado» sobre el que asentar los índices de necesidad.

A pesar de lo anterior, consideramos que es factible elaborar un índice que mida el grado relativo de necesi-

dad entre entidades locales, sirviendo, por tanto, para distribuir un fondo que satisfaga los objetivos planteados.

NOTAS

(1) Véanse KING (1988), AHMAD y THOMAS (1997) o MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998), entre otros. Asímismo, una revisión crítica de las transferencias en sistemas fiscales puede encontrarse en PETCHEY *et al.* (1997).

(2) Siempre que los fondos perecuatorios jueguen un papel relevante en el conjunto de los ingresos locales.

(3) Habitualmente son compromisos poco estables, y siempre hay opiniones a favor de cambiar la fórmula vigente, puesto que los criterios de distribución son evaluados de diferente manera.

(4) Tendría como objetivo la «igualación...» Véase SOLÉ VILANOVA (1997).

(5) Recomendación nº R(91) 4 del Comité de Ministros de la Unión Europea, adoptada el 22 de marzo de 1991.

(6) La llamada LORAFNA, que en realidad es el Estatuto de Autonomía de Navarra.

(7) El índice de actualización establecido por la Administración central es el crecimiento de sus tributos (ITAE).

(8) Según lo previsto en el artículo 73.2 de la LPGE para 1999, la ponderación va desde 1, para entidades de menos de 5.000 habitantes, hasta 2,8, para las entidades superiores a 500.000.

(9) El problema básico de este tipo de fórmulas distributivas es la determinación tanto de las variables a incluir como de sus ponderaciones. Obviamente, el escepticismo de estos diseños ad hoc se fundamenta en la inexistencia de estudios que avalen la adecuación y el peso asignado a cada una de las variables utilizadas. Prueba de ello, tal como puede observarse en el cuadro A1 del anexo, es la heterogeneidad de las variables, ponderaciones y fórmulas de distribución de fondos de participación municipales utilizadas en los diferentes territorios forales.

(10) En algunos casos se ha utilizado la formulación de CASTELLS y FRIGOLA (1985).

(11) Medido en el período 1994-1995.

(12) Se ha utilizado como fuente de datos la información estadística contenida en los «informes sobre el sector publico local» elaborados por la Cámara de Comptos (tribunal de cuentas de Navarra).

(13) Una descripción detallada de la evolución reciente de la Hacienda de la Comunidad Foral de Navarra se encuentra en LOS ARCOS (1996). En cuanto a la evolución económica, puede consultarse RAPÚN, PASCUAL y BARRICARTE (1995), y RAPÚN y PASCUAL (1998).

(14) La formulación se fundamenta en los trabajos de SUÁREZ PANDIELLO (1991), y CASTELLS y FRIGOLA (1985).

BIBLIOGRAFÍA

AHMAD, E. y THOMAS, R. (1997), «Types of transfers - A general formulation», en AHMAD, E. (*ed.*) *Financing Descentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*: 361-381, Edward Elgar, Cheltenham, UK.

AZNAR, A.; MARTÍNEZ, C.; SANSO, M.; APARICIO, M.T., y TRÍVEZ, F.J. (1985), *Estudio sobre la distribución del Fondo Nacional de Cooperación Municipal*, Departamento de Econometría de la Universidad de Zaragoza, Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

CASTELLS, A. (1991), «Sistemas de subvenciones de nivelación: Algunos aspectos teóricos», *Hacienda Pública Española*, nº 118: 9-24.

CASTELLS, A., y FRIGOLA, R. (1985), *Las subvenciones intergubernamentales en la financiación de los municipios: Análisis, experiencia comparada y propuesta para el caso español*, Centre d'Estudis de Planificació, FEMP.

DAHLBY, B., y WILSON, L.S. (1994), «Fiscal capacity, tax effort, and optimal equalization grants», *Canadian Journal of Economics*, vol. 27, nº 3: 657-672.

FUNCAS (varios años), *El crecimiento económico de las autonomías españolas*, Madrid.

GOBIERNO DE NAVARRA (1995), «Ley Foral 2/95 de Haciendas Locales de Navarra», *Boletín Oficial de Navarra*, n.º 36, de 20 de marzo de 1995.

— (1997), «Ley Foral 23/97 por la que se establece la cuantía y formula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra para los ejercicios 1998 y 1999», *Boletín Oficial de Navarra*, n.º 157.

KING, D. (1988), *La economía de los gobiernos multinivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

LE GRAND, J. (1991), *Equity and Choice. An Essay in Economics and Applied Philosophy*, Harper Collins Academic, Londres.

LOS ARCOS, B. (1996), «Las cuentas de Navarra», ponencia presentada al *I Congreso de Economía de Navarra. Actas del Congreso*, Gobierno de Navarra, Pamplona.

MONASTERIO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ariel Economía, 2ª edición, Barcelona.

PETCHEY, J.; SHAPIRO, P., y WALSH, C. (1997), «Transfers in federal systems: A critical survey», en FISHER, R.C. (*ed.*) *Intergovernmental Fiscal Relations*: 99-137, Kluwer Academic Publishers, Londres.

RAPÚN, M., y PASCUAL, P. (1998), «La economía y la hacienda de Navarra durante los años noventa», *Cuadernos de Información Económica*, n.º 132-133.

RAPÚN, M.; PASCUAL, P., y BARRICARTE, P. (1995), «El ciclo económico y la economía de Navarra», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 64.

SOLÉ VILANOVA, J. (1997), «La financiación municipal española ante el Pacto Local», Ponencia presentada en la *XXIII Reunión de Estudios Regionales*, Valencia.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1991), *Financiación local: respuestas a una crisis*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo.

UNIÓN EUROPEA (1991), *Perecuación de los recursos de las colectividades locales*, Recomendación n.º R(91) 4 del Comité de Ministros de Estados Miembros (22-3-91).

ZUBIRI, I. (1995), «Financiación municipal: Lecciones para España de la teoría y la experiencia internacional comparada», en BARBERÁ, S. (ed.)(1995), *Estado y economía. Elementos para un debate*: 79-125, Fundación BBV, Bilbao.

ANEXO

CUADRO A1

FÓRMULAS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DE PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LOS IMPUESTOS DE LOS TERRITORIOS FORALES Y CANARIAS

Territorio histórico	*Fórmula (*)*
Álava	$F_i = 3.500{,}00 + \left[0{,}59\,H_i + 0{,}05\,H_i\,EF_i + 0{,}1225\,H_i^{1.000} + 0{,}095\,H_i^{5.000} + 0{,}0925\,H_i^{15.000} + 0{,}05\,H_i^{50.000}\right]\left[\sum F_i - 3.500.000\,N\right]$
Vizcaya	$F_i = 6.000{,}00 + \left[0{,}80\,H_i + 0{,}13\,H_i\,EF_i + 0{,}07\left(0{,}60\,UE_i + 0{,}18\,PARO + 0{,}18\,DISP_i + 0{,}04\,PLAYAS\right)\right]\left[\sum F_i - 6.000.000\,N\right]$
Guipúzcoa	$F_i = 0{,}90\,H_i + 0{,}0215\,CAPIT + 0{,}03\,H_i\,\frac{1}{Y_i} + 0{,}035\,H_i\,EF_i + 0{,}012\,RESID$
Canarias (1999)	$F_i = 0{,}68\,H_i + 0{,}11\,N^{<10.000} + 0{,}05\,N^{>10.000} + 0{,}01\,IP + 0{,}02\,ET_i + 0{,}02\,SEN_i + 0{,}02\,PT_i + 0{,}05\,DT_i + 0{,}04\,UE_i$
Navarra (1997)	$F_i = 0{,}04\,EF_i + 0{,}96\left[0{,}0282\,H_i^{10.000} + 0{,}098\,PF_i + 0{,}8738\left(0{,}7249\,H_i + 0{,}2008\,DMF_i + 0{,}0743\,UE_i\right)\right]$

(*) Se excluyen las cantidades destinadas a financiar a Eudel, a mancomunidades y consorcios, a Bilbao y a realizar ajustes.
F_i: Financiación recibida por el municipio i-ésimo.
H_i: Número de habitantes del municipio i-ésimo (el superíndice *j*, en su caso, significa población superior a *j*).
EF_i: Esfuerzo fiscal del municipio i-ésimo (EF_i en el caso navarro indica que sólo reciben ingresos por este concepto aquellos municipios cuyo *EF* supere la media de Navarra).
N: Número de entidades.
UE: Número de unidades escolares.
PF_i: Presión fiscal.
DMF_i: Déficit de montepíos de funcionarios del municipio i-ésimo.
$DISP_i$: Dispersión geográfica de la población del municipio i-ésimo.
$1/Y_i$: Inversa de la renta municipal en el municipio i-ésimo.
RESID: Financiación residual destinada a cubrir objetivos cuantitativos específicos para los municipios de menor dimensión.
IP: Insularidad periférica, cantidad fija para cada municipio de las islas en las que no radiquen las capitales de la Comunidad Autónoma de Canarias.
ET: Extensión superficial del municipio i-ésimo.
SEN: Superficie destinada a espacios naturales del municipio i-ésimo.
PT: Número de plazas alojativas turísticas existentes en el municipio i-ésimo.
DT: Índice de dispersión del municipio i-ésimo. Se obtiene ponderando la población que reside fuera de la capital y el número de entidades que componen el municipio.
Fuente: MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1998), y elaboración propia.

CUADRO A2

DESCOMPOSICIÓN DEL CRITERIO «OTROS INDICADORES DE GASTO»

Función	*Variables*	*Porcentaje sobre función*	*Porcentaje sobre fórmula*
Servicios generales (41,86 por 100)	Población ponderada por composición		
	Variación últimos 10 años	33	3,35
	Número de entidades de población	33	3,35
	Porcentaje población diseminada	33	3,35
Gasto en educación (8,01 por 100)	Población < 17 años	100	1,90
Gasto en sanidad y seguridad social (7,61 por 100)	Población ponderada por gasto	40	0,73
	Número de parados	30	0,55
	Población > 64 años	30	0,55
Gasto en obras públicas y urbanismo (29,49 por 100)	Suelo urbano de dominio público	100	7,08
Gasto de cultura y deporte (13,03 por 100)	Población ponderada por gasto	70	2,20
	Población < 17 años	30	0,94

Fuente: Elaboración propia a partir de la memoria de la Ley Foral 23/97.

EL PAPEL DE LA IMPOSICIÓN SOBRE LA PROPIEDAD

ASPECTOS TEÓRICOS Y ANÁLISIS DE SU APLICACIÓN EN ESPAÑA

José M. DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ
Universidad de Málaga

Resumen

El Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) es uno de los pilares básicos de la financiación municipal en España, que se introdujo al final de la década de los ochenta. Ha transcurrido ya el tiempo suficiente para hacer un balance de su aplicación, que puede resultar relevante cuando se vislumbran posibles reformas del sistema de financiación local. Ofrecer una visión panorámica de los aspectos fundamentales en la trayectoria del tributo en España es el objetivo esencial de este trabajo. Análisis al que precede una síntesis de las principales consideraciones teóricas acerca del papel de la imposición sobre la propiedad dentro de la financiación local, así como de los distintos enfoques acerca de su incidencia. Esta exposición se complementa con un esbozo de su peso relativo dentro de los sistemas impositivos de los países de la OCDE.

Palabras clave: Impuesto sobre Bienes Inmuebles, financiación local, imposición sobre la propiedad.

Abstract

The IBI or Property Tax (former rates), introduced in the late eighties, is one of the basic pillars of municipal financing in Spain. Sufficient time has now passed in order to assess its application, which may prove to be important in view of the fact that possible reforms of the system of local financing are foreseen. The basic aim of this article is to offer an overview of the fundamental aspects of the performance of this tax in Spain. This analysis, which is preceded by a discussion of the main theoretical considerations regarding property taxation in the framework of local financing, as well as the different approaches in respect of its incidence. This account is supplemented by a brief outline of its relative importance in the tax systems of the OECD countries.

Key words: Property Tax, local financing, property taxation.

JEL classification: H71.

I. INTRODUCCIÓN

EL Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) constituye uno de los pilares básicos de la financiación municipal en España, que inició su andadura formal al final de la década de los ochenta. El período de tiempo relativamente amplio ya transcurrido ofrece una oportunidad para hacer balance de su aplicación, lo que adquiere especial relevancia en unos momentos en los que se vislumbran posibles reformas del sistema de financiación en la esfera local. Ofrecer una visión panorámica de los aspectos fundamentales que han marcado la trayectoria del tributo en España es el objetivo esencial de este trabajo. Dicho análisis va precedido de una síntesis de las principales consideraciones teóricas acerca del papel de la imposición sobre la propiedad dentro de la financiación local, así como de los distintos enfoques acerca de su incidencia. La exposición teórica se complementa con un esbozo de su peso relativo dentro de los sistemas impositivos de los países de la OCDE. La estructura del trabajo responde a los distintos apartados antes mencionados y finaliza con una reseña de las conclusiones obtenidas.

II. LA FUNDAMENTACIÓN NORMATIVA DEL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD COMO FUENTE DE FINANCIACIÓN DE LAS HACIENDAS LOCALES

Aun cuando la denominación de impuesto sobre la propiedad puede acoger en la práctica diversos modelos impositivos, el perfil que responde a las siguientes características es el que suele prevalecer: se trata de un impuesto que grava sólo algunas formas de propiedad (generalmente, la de naturaleza inmobiliaria), es de carácter real (no tiene en cuenta las circunstancias personales del contribuyente), recae sobre el valor bruto de la propiedad, su exacción es periódica y su hecho imponible está basado en la tenencia (de activos inmobiliarios).

La doctrina hacendística ha establecido un amplio elenco de principios impositivos que permiten someter a escrutinio cualquier figura impositiva que se postule como candidata para la financiación local (1):

1) *Equidad*. Se trata de un principio básico, que exige el mismo tratamiento fiscal a quienes estén en la misma situación (equidad horizontal) y un tratamiento diferenciado a quienes se encuentren en situaciones diferentes (equidad vertical).

2) *Eficiencia*. El logro de una asignación eficiente de recursos pasa por la implantación de impuestos que no introduzcan distorsiones en las elecciones de los agentes económicos, es decir, que no impliquen un exceso de gravamen.

3) *Visibilidad*. Este principio (*accountability*) adquiere una singular importancia en la esfera local, a fin de garantizar que toda decisión de aumento del gasto público se adopte con pleno conocimiento de la carga tributaria asociada (corresponsabilidad fiscal).

4) *Autonomía*. La libertad para determinar la carga tributaria, en consonancia con los niveles de prestación de servicios ofertados, es otro de los aspectos fundamentales en la configuración de un sistema tributario local.

5) *Economicidad*. La minimización de los costes de aplicación de los impuestos para contribuyentes y Administración es un objetivo que requiere una atención especial en ámbitos subcentrales.

6) *Suficiencia*. La capacidad para aportar recursos suficientes para la cobertura del gasto público es, obviamente, una premisa para el diseño del sistema tributario local.

7) *Estabilidad de la recaudación*. La independencia de los ingresos impositivos de las variaciones cíclicas de la economía local es otro criterio a tener en cuenta en el diseño del sistema tributario de administraciones que no tienen funciones estabilizadoras.

8) *Preservación de bases imponibles*. La selección de impuestos que graviten sobre bases inmóviles es crucial para evitar la posible deslocalización de factores.

9) *No exportación de la carga tributaria*. La financiación de las haciendas locales debe basarse en impuestos soportados por los beneficiarios de los servicios locales, y que no sean objeto de traslación hacia residentes de otras áreas geográficas.

Aunque es ciertamente difícil encontrar una figura impositiva que logre compatibilizar plenamente todas las exigencias que emanan de los anteriores principios, el impuesto sobre la propiedad ocupa una posición muy destacada respecto a otras alternativas en cuanto a su cumplimiento (2):

1) La justificación del impuesto sobre la propiedad, desde el punto de vista de la equidad, se ha sustentado tradicionalmente tanto en el principio de la capacidad de pago (consideración de la riqueza como un indicador de la capacidad contributiva complementario a la renta) como, sobre todo, en el principio del beneficio. Desde esta perspectiva, se ha justificado la imposición sobre la propiedad como una contraprestación por el valor de los servicios suministrados por los gobiernos municipales, de los que, además de otros factores, depende el valor de los inmuebles.

2) En la medida en que el impuesto sobre la propiedad grava factores productivos inmóviles (suelo y construcciones), los contribuyentes no pueden eludir el impuesto, al menos a corto plazo, mediante algún cambio en su comportamiento económico. Consiguientemente, el impuesto presenta un alto grado de neutralidad.

3) Pocos impuestos resultan tan visibles como el impuesto sobre la propiedad, que, por sus características y forma de aplicación (carácter directo, cobro mediante recibos, inexistencia de retenciones a cuenta), permite erradicar cualquier atisbo de ilusión fiscal. En este sentido, el impuesto se concibe como un medio de mejorar la disciplina fiscal de los gobiernos locales (3).

4) La territorialidad de la recaudación tiende a favorecer el ejercicio de la autonomía municipal (4). A este respecto, como señala Musgrave (2001: 342), «el uso del impuesto sobre la propiedad como impuesto local se ajusta al concepto de federalismo según el cual los distintos niveles de gobierno deben proveer beneficios de servicios dentro de sus límites y pagar por ellos internamente».

5) Las ventajas de la propiedad frente a otras bases impositivas, como la renta o las ventas, en términos de identificación, definición y cuantificación, hacen del impuesto un instrumento recaudatorio particularmente apropiado para administraciones públicas con capacidad de gestión limitada.

6) La generalidad del impuesto y la importancia cuantitativa de los activos inmobiliarios posibilitan la suficiencia recaudatoria. Por otro lado, a pesar de tener una base inelástica ante la evolución en la actividad económica, para un *stock* dado de inmuebles —en ausencia de una revisión de las valoraciones—, las actuaciones sobre los tipos de gravamen, o sobre las bases a través de coeficientes de actualización, permiten mantener el ritmo de la recaudación.

7) Al no depender de variables como la renta, los beneficios o las ventas, el impuesto sobre la propiedad aporta recursos estables, considerablemente independientes de las fluctuaciones a corto plazo de la actividad económica.

8) El gravamen de recursos caracterizados por una gran inmovilidad limita enormemente la erosión de las bases impositivas como consecuencia de la deslocalización hacia jurisdicciones con menor presión fiscal.

9) Por último, el hecho de gravar la propiedad inmobiliaria asegura en gran medida que no se produzca un proceso de exportación de la carga tributaria, posibilitando un alto grado de correlación entre contribuyentes y beneficiarios de servicios (5).

A raíz del alto grado de adecuación del impuesto sobre la propiedad a la preceptiva impositiva local, no es de extrañar su generalizado respaldo como núcleo esencial de la tributación local. Ahora bien, la anterior constatación no debe eclipsar algunas debilidades de las que adolece esta figura tributaria, y que son más acusadas en el terreno de la

equidad. Así, por lo que concierne al principio de la capacidad de pago, se plantea de entrada la limitación del impuesto a los bienes inmuebles, dejando fuera de gravamen los activos de naturaleza financiera (6). Por otra parte, aunque usualmente existe una estrecha correlación entre la renta personal y el valor de la propiedad residencial, pueden darse notorias discrepancias, como la posibilidad de que el valor de una vivienda refleje la renta pasada y no la actual, sin olvidar que no todo aumento en el valor de la propiedad implica necesariamente un aumento de la capacidad contributiva real, ni la existencia de otros impuestos que gravan el aumento del valor de la propiedad. Asimismo, el hecho de que las personas con rentas bajas tiendan a gastar una mayor proporción de sus ingresos en vivienda que los individuos de mayor nivel de renta ha llevado tradicionalmente a considerar el impuesto sobre la propiedad como impuesto regresivo. Esta cuestión se encuentra, no obstante, supeditada a cuál sea la incidencia efectiva del impuesto. Otras objeciones plantean el caso de familias con perceptores adicionales de ingresos que disfrutan los servicios locales sin el pago del impuesto (7). Aunque los argumentos basados en el principio del beneficio a favor del impuesto sobre la propiedad puedan ser más sólidos, no dejan de plantearse algunos interrogantes: ¿es realmente proporcional la relación existente entre el valor de la propiedad y los servicios municipales?, ¿aumentan los servicios recibidos al mismo ritmo que el valor atribuido a la propiedad residencial? (8).

Las siguientes consideraciones de Musgrave y Musgrave (1992: 512) ilustran, en definitiva, las dificultades de sustentar la justificación del impuesto sobre la propiedad: «Se pueden aducir razones a favor de la imposición sobre la riqueza basada en el beneficio o basada en la capacidad de pago, pero no hay nada que sugiera un impuesto como el existente sobre la propiedad, aplicado más o menos uniformemente sobre la propiedad inmobiliaria exclusivamente. Las consideraciones de beneficio apuntan hacia una serie de impuestos reales sobre la propiedad aplicados a activos inmobiliarios, mientras que las consideraciones de capacidad de pago apuntan hacia un impuesto personal sobre el patrimonio neto» (9).

Las deficiencias del impuesto sobre la propiedad en el terreno de la equidad se encuentran detrás de su escasa aceptación social, junto a otros factores como la posible falta de uniformidad en la valoración de las propiedades, que puede alimentar la percepción de arbitrariedad. En fin, la alta visibilidad del impuesto —no obstante la deseabilidad de esta característica— ayuda también a explicar su impopularidad. A pesar de sus aspectos críticos, en opinión de Oates (2001b: 21), «sigue existiendo una base sólida para que el gobierno local financie una gran proporción de su propio gasto con imposición local y, para este fin, el impuesto sobre la propiedad se sitúa bastante bien en relación con las alternativas relevantes».

III. EFECTOS ECONÓMICOS DEL IMPUESTO SOBRE LA PROPIEDAD: DIFERENTES ENFOQUES ACERCA DE SU INCIDENCIA

Tradicionalmente, ha existido una gran controversia respecto a la incidencia del impuesto sobre la propiedad. El análisis de quién soporta realmente la carga del impuesto ha sido enfocado desde tres puntos de vista contrapuestos que se corresponden con la teoría clásica, la teoría moderna y la visión del impuesto sobre la propiedad como una tasa por prestación de servicios (10).

La teoría clásica concibe el impuesto sobre la propiedad como una accisa que recae sobre el valor del suelo y de las construcciones, en un marco de equilibrio parcial. La incidencia del impuesto viene determinada por las elasticidades de las curvas de oferta y de demanda relevantes. A partir de los supuestos usuales, las conclusiones apuntan en el sentido de que la parte del impuesto correspondiente al suelo es soportada por las personas en proporción a la renta de alquiler que reciben, en tanto que la parte correspondiente a las construcciones es soportada por los individuos en proporción a la cantidad del servicio de vivienda que consumen. Sobre la base de lo anterior, puede afirmarse que los propietarios que viven en su propia vivienda soportarán la carga del impuesto, a corto y a largo plazo. El valor de las viviendas disminuirá en una cantidad igual al valor presente de los impuestos futuros que recaen sobre aquéllas, es decir, el impuesto se capitaliza en el precio de la vivienda.

La teoría moderna adopta un enfoque de equilibrio general. El establecimiento de un impuesto sobre la propiedad disminuye la rentabilidad del capital invertido en el sector de la construcción, lo que provocará una salida del mismo hacia otros sectores de la economía, dando lugar a un proceso que finalizará con una igualación del rendimiento neto del capital en todos los sectores. En consecuencia, la parte del impuesto correspondiente a las edificaciones será soportada por todos los propietarios del capital existente en la economía, que verán reducida su tasa de rentabilidad. El impuesto sobre la propiedad constituye, pues, según esta visión, un impuesto general sobre el capital. La incidencia, según este enfoque, consta de un componente adicional (efecto accisa) ligado a la existencia de diferenciales en el nivel del impuesto sobre la propiedad (11).

Un tercer enfoque se sitúa en la perspectiva del principio del benefi-

cio, y concibe el impuesto sobre la propiedad no como impuesto, sino más bien como una tasa (sería incluso más correcto hablar de precio público) por el uso de servicios públicos. Con este enfoque, que puede considerarse una extensión del conocido modelo de Tiebout de determinación del gasto público local, la noción de incidencia carece de relevancia, y el impuesto sobre la propiedad no introduce ninguna distorsión en el mercado de la vivienda. Así las cosas, cabe prever la existencia de una elevada correlación territorial entre el nivel de la presión fiscal y el nivel de prestación de servicios municipales. Al propio tiempo, tanto el impuesto sobre la propiedad como los servicios públicos tenderán a capitalizarse en los precios de las viviendas. Esto es, si dos municipios tienen el mismo nivel de servicios públicos con distinta presión fiscal, cabe esperar que, a igualdad de otras condiciones, los valores de la propiedad sean inferiores en el municipio con mayor carga impositiva.

No obstante la disparidad de interpretaciones, sería un error considerar, como ha puesto de manifiesto Rosen (1999: 493), que los tres enfoques del impuesto sobre la propiedad son alternativas excluyentes entre sí. Por el contrario, pueden considerarse complementarios en el sentido de que abordan problemas distintos y cada uno es válido en un contexto diferente. Así, si se pretende analizar los efectos del impuesto sobre la propiedad en una localidad concreta y a corto plazo, la visión tradicional ofrece la perspectiva más adecuada. A su vez, si el interés se centra en el estudio del impacto en el conjunto de la economía nacional, la visión moderna aporta el marco de equilibrio general adecuado. Por último, la visión del impuesto sobre la propiedad como una tasa por servicios es particularmente apropiada cuando se dan variaciones simultáneas de impuestos y servicios públicos, en una situación de suficiente movilidad geográfica de los ciudadanos (12).

IV. LA IMPORTANCIA RELATIVA DE LA IMPOSICIÓN SOBRE LA PROPIEDAD EN LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS DE LOS PAÍSES DE LA OCDE

El respaldo que desde los postulados teóricos se otorga al impuesto sobre la propiedad como mejor instrumento para la financiación de las haciendas locales encuentra correspondencia en su generalizada aplicación en el ámbito de los países de la OCDE. Pese a ello, no puede hablarse de la existencia de un modelo único, sino que, por el contrario, se constatan importantes diferencias, tanto cuantitativas como cualitativas, como las referentes a su peso relativo dentro de la financiación local y a su estructura y regulación (tipos de propiedad gravados, enfoques para la valoración de la base, exenciones, frecuencia de las revisiones de las valoraciones...). A partir del estudio de cuarenta y un países europeos, Brown y Hepworth (2000: 3-4) llegan a identificar sesenta y una formas diferentes de aplicación de la imposición local sobre la propiedad, con cuatro enfoques principales para la determinación de la base (ibíd.: 8-10): valor de capital, valor de alquiler, enfoque basado en la superficie de los inmuebles y enfoque basado en el establecimiento de bandas de valoración. Por otro lado, a pesar de su carácter local, es habitual la existencia de restricciones a la autonomía local, lo que se manifiesta en la atribución de las competencias de valoración a los niveles superiores de gobierno y en los límites para la fijación de los tipos de gravamen. La imposición sobre la propiedad se ha revelado, por otro lado, a lo largo de las últimas décadas, como un campo afectado por cambios significativos en el panorama internacional (13).

Los impuestos relacionados con la riqueza, en su conjunto, no desempeñan un papel de primer orden en los sistemas impositivos de los países de la OCDE. En el Reino Unido, el país con mayor nivel de imposición, dichos impuestos representaban el 4 por 100 del PIB en el año 1998 (14). Dicha ratio era en España del 2,1 por 100, ligeramente superior a la media de la Unión Europea (1,9 por 100) (gráfico 1). La descomposición de la imposición sobre la riqueza en sus diferentes categorías muestra un cuadro bastante heterogéneo en cuanto a la importancia relativa de cada una de ellas (gráfico 2). El gráfico 3 pone de manifiesto la inexistencia de correlación entre la presión fiscal total y la ratio impuestos sobre la riqueza/PIB. Por lo que se refiere exclusivamente a la imposición sobre la propiedad, en sólo dos países (Reino Unido y Canadá) se supera la cota del 3 por 100 del PIB, situándose España en este caso, con un 0,7 por 100, por debajo de la media de la Unión Europea (0,9 por 100) (gráfico 4). España es, no obstante, uno de los países donde la imposición sobre la propiedad ha incrementado su participación en el curso de los años noventa (cuadro n.º 1). La ausencia de correlación es también patente, por otro lado, entre la presión fiscal total y la ratio impuestos sobre la propiedad/PIB (gráfico 5).

V. LA APLICACIÓN DE LA IMPOSICIÓN SOBRE LA PROPIEDAD EN ESPAÑA: EL IBI

1. La naturaleza del IBI

La imposición sobre la propiedad se corresponde en España con el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, incorporado a nuestro sistema tributario merced a la Ley 39/1988, Re-

CUADRO N.º 1

IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD EN PORCENTAJE DEL PIB EN LOS PAÍSES DE LA OCDE: 1990 *VS.* 1998

	1990 (a)	*1998 (b)*	*Variación (p.p.)*
Reino Unido	2,31	3,26	0,95
Canadá	2,93	3,24	0,31
EE.UU.	2,74	2,66	–0,08
Japón	1,62	2,12	0,50
Francia	1,47	1,98	0,51
Nueva Zelanda	2,39	1,87	–0,52
Australia	1,55	1,44	–0,11
Suecia	0,64	1,31	0,68
Polonia	1,13	1,12	–0,01
Islandia	1,13	1,02	–0,12
Dinamarca	1,08	1,00	–0,08
Italia	0,81	0,82	0,02
Holanda	0,70	0,78	0,08
España	0,47	0,68	0,21
Corea	0,55	0,67	0,12
Irlanda	0,86	0,65	–0,21
Alemania	0,32	0,43	0,11
Portugal	0,27	0,41	0,15
Finlandia	0,09	0,40	0,31
Austria	0,26	0,26	0,00
Noruega	0,31	0,25	–0,06
República Checa	0,28	0,23	–0,05
Méjico	0,14	0,19	0,05
Hungría	0,11	0,18	0,07
Suiza	0,14	0,18	0,04
Luxemburgo	0,16	0,12	–0,03
Grecia	0,06	0,05	–0,01
Bélgica	0,02	0,01	0,00

(a) Italia, República Checa, Hungría y Polonia: 1995.
(b) Méjico y Grecia: 1997.
Fuente: OCDE (2000a) y elaboración propia.

guladora de las Haciendas Locales (LRHL) (15). Concebido como pilar básico de la imposición municipal, el IBI es uno de los tres impuestos municipales de exacción obligatoria, regulado en los artículos 61 a 78 de la LRHL, y que sustituyó, a partir de 1990, a las anteriores contribuciones territoriales urbana y rústica y al impuesto sobre solares. Huelga subrayar que la implantación del IBI supuso un cambio más formal que real, toda vez que únicamente se procedía a sustituir la antigua imposición de producto por la imposición patrimonial: en lugar de gravar una renta presunta (imputada) derivada de los inmuebles, se pasaba a gravar éstos en función de su valor (16).

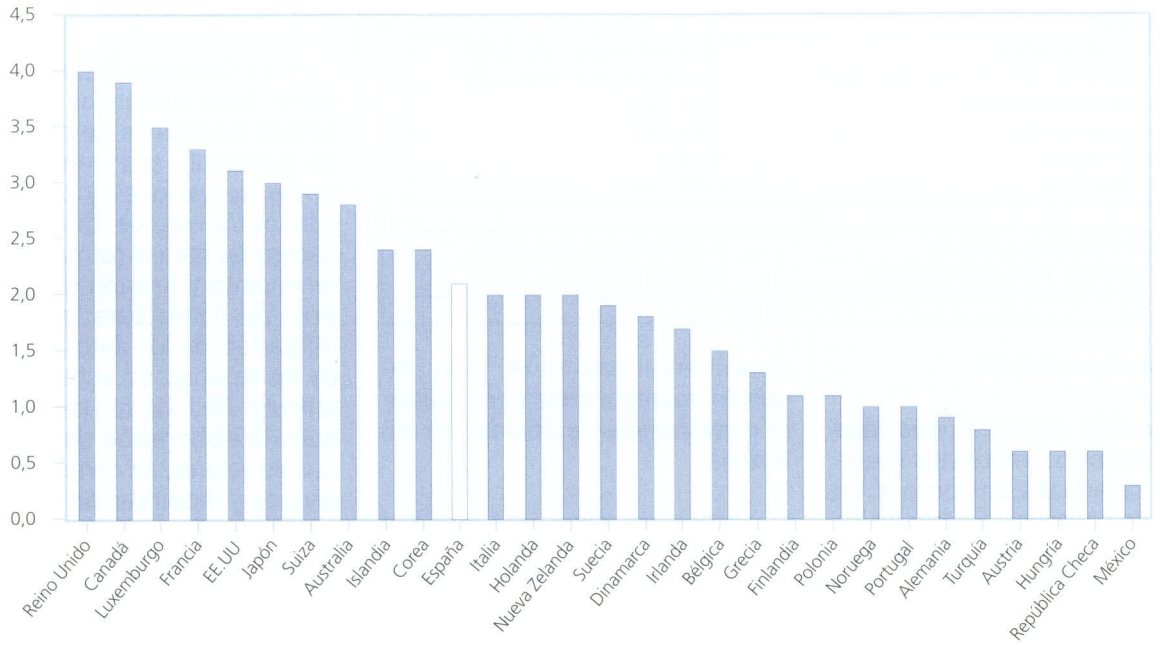
El IBI es definido por la LRHL como un tributo directo de carácter real cuyo hecho imponible está constituido por la propiedad de los bienes inmuebles de naturaleza rústica y urbana sitos en el respectivo término municipal, así como por la titularidad de determinados derechos sobre los bienes inmuebles (de usufructo, de superficie y concesiones administrativas) (17). De la anterior definición se desprenden las siguientes características esenciales: se trata de un impuesto directo, para el que no se prevé su traslación desde el punto de vista legal (18), que no toma en consideración las circunstancias personales del contribuyente, y que grava el valor de los bienes inmuebles, tanto rústicos como urbanos. A partir de esta distinción en función de la naturaleza de los bienes inmuebles, se configuran realmente dos impuestos separados, con distintas formas de determinar la base imponible, y diferentes tipos impositivos y márgenes de incremento de éstos. Este trabajo se centra en el IBI de naturaleza urbana.

2. La estructura del IBI

La estructura del IBI gira en torno al concepto básico de valor catastral (19). No en vano la base imponible se define como el valor de los bienes inmuebles, considerándose como tal el valor catastral. Éste se fija tomando como referencia el valor de mercado, sin que pueda exceder de este último. Con fines de homogeneización, para todas las valoraciones catastrales de bienes inmuebles urbanos hay establecido un coeficiente de relación al mercado de 0,5 (órdenes ministeriales de 14-10-1998 y de 18-12-2000). El valor catastral de cualquier inmueble, urbano o rústico, se compone del valor del suelo y, en su caso, del valor de las construcciones existentes sobre dicho suelo. Tales valores se fijan a partir de los datos obrantes en los catastros inmobiliarios. El módulo de valor (módulo de valor *M*) que sirve de base al del suelo y al de la construcción para bienes de naturaleza urbana está fijado para el ejercicio 2001 en 135.000 pesetas/metro cuadrado (Orden Ministerial de 18-12-2000). Los valores catastrales se fijan con arreglo a los criterios valorativos establecidos por la LRHL en sus artículos 67 (bienes urbanos) y 68 (bienes rústicos). Las normas técnicas para el cálculo de los valores catastrales de los inmuebles urbanos se recogen en el Real Decreto 1.020/1993.

La revisión de los valores catastrales debe efectuarse cada diez años, y también puede hacerse a instancias de la entidad local correspondiente

GRÁFICO 1
IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1998



Fuente: OCDE (2000a) y elaboración propia.

cuando el planeamiento urbanístico u otras circunstancias pongan de manifiesto diferencias sustanciales entre aquéllos y los valores de mercado de los bienes inmuebles situados en el término municipal. Asimismo, las leyes de Presupuestos Generales del Estado pueden actualizar los valores catastrales mediante la aplicación de coeficientes. Este procedimiento no rige para inmuebles situados en municipios en los que, con posterioridad al 11 de abril de 1997, se aprueben ponencias de valores que afecten a la totalidad de los inmuebles de naturaleza urbana, a partir del año en que empiece a aplicarse la reducción de la base imponible. La Ley 53/1997 modificó la LRHL y estableció dicha reducción como medida para diferir en el tiempo el aumento de presión fiscal provocado por la revisión de los valores catastrales (20). Tal medida se instrumenta mediante un coeficiente reductor, decreciente en el tiempo, que disminuye la cuota a pagar durante un período de nueve años, al final del cual se alcanza el valor total revisado. El coeficiente, que va de 0,9 a 0,1, se gira sobre la diferencia entre el valor catastral revisado y el valor catastral anterior. La reducción se aplica a los inmuebles urbanos cuyo valor catastral se incremente por revisiones o modificaciones que afecten a la totalidad de inmuebles urbanos radicados en el municipio en virtud de la primera ponencia de valores aprobada con posterioridad al 11 de abril de 1997, o de sucesivas ponencias de valores aprobadas una vez transcurrido el período de reducción establecido en la Ley.

La cuota tributaria es el resultado de aplicar a la base imponible o, en su caso, a la base liquidable, el tipo de gravamen, cuyo valor es del 0,4 por 100, para los bienes de naturaleza urbana, y del 0,3 por 100, para los de naturaleza rústica. Los ayuntamientos pueden aumentar los tipos por medio de las respectivas ordenanzas fiscales, aunque siempre dentro de ciertos límites marcados por su población de derecho y por circunstancias subjetivas (21). Los tipos máximos pueden llegar al 1,3 por 100 (bienes urbanos) y al 1,22 por 100 (bienes rústicos), en caso de que se puedan aplicar todos los incrementos previstos.

El cálculo de la importancia relativa del IBI para el adquirente de una vivienda a lo largo de toda su vida exige introducir algunos supuestos. A partir de las hipótesis recogidas en el cuadro n.º 2, la carga del IBI en términos de valor presente representaría en torno a una quinta parte del valor de compra de la vivienda. Desde otro punto de vista, con una tasa de rendimiento imputado del 4 por 100 anual sobre el valor de la vivienda, equivaldría a pagar un impuesto anual del 25 por 100 sobre dicho rendimiento.

CUADRO N.º 2

LA CARGA DEL IBI EN TÉRMINOS DE VALOR PRESENTE

Supuestos

Valor mercado vivienda	20.000.000 ptas. (año 2000)
Valor catastral (50 por 100 valor mercado)	10.000.000 ptas. (año 2000)
Tasa actualización anual V.C.	2 por 100
Tipo de gravamen IBI	1 por 100
Período de tiempo	40 años
Tasa de descuento	2 por 100

▼

Valor presente cuotas IBI	4.100.000 ptas. (año 2000)
Porcentaje sobre valor mercado	20,5 por 100

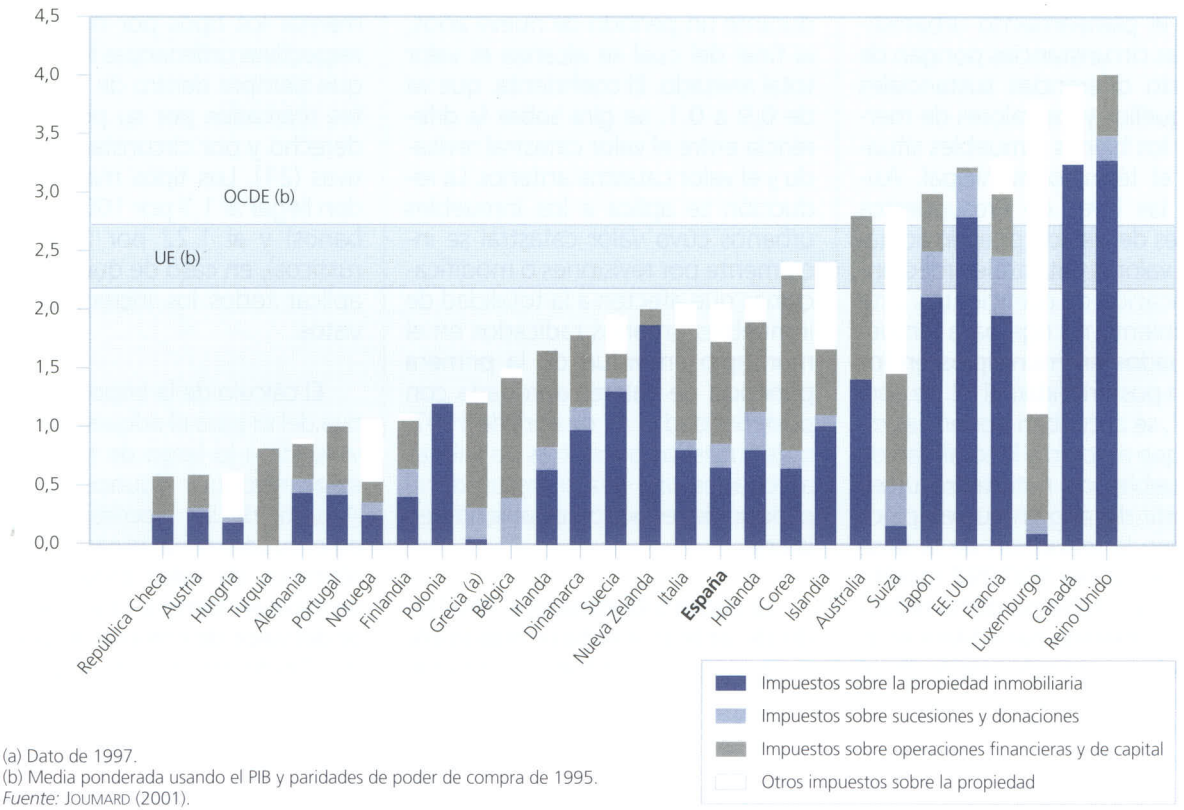
3. La gestión del IBI

La gestión del IBI, al igual que ocurre con otros impuestos municipales, se articula en torno a un sistema de padrones, a partir de los que se efectúa la emisión de recibos por los ayuntamientos. La inclusión en el padrón es, pues, requisito imprescindible para realizar la correspondiente liquidación tributaria.

La LRHL establece una dualidad en la gestión del IBI, que es encomendada, según el artículo 78, al Estado, a través de la Dirección General del Catastro, y a los ayuntamientos. El IBI puede ser calificado, por tanto, como un tributo de gestión compartida (22):

- La Dirección General del Catastro tiene conferidas las competencias en materia de gestión censal (catastral), que comprende diversas actuaciones y operaciones administrativas de diversa índole necesarias para la formación, mantenimiento y revisión de los catastros, así como para la adecuada utilización de los datos integrados en los mismos. En este sentido, el artículo 78.1 de la LRHL establece que «la elaboración de las ponencias de valores, así como la fijación, revisión y modificación de los valores catastrales y la formación del Padrón del Impuesto, se llevará a cabo por el Centro de Gestión Ca-

GRÁFICO 2
IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA: PORCENTAJE SOBRE PIB, 1998



(a) Dato de 1997.
(b) Media ponderada usando el PIB y paridades de poder de compra de 1995.
Fuente: JOUMARD (2001).

tastral y Cooperación Tributaria, directamente o a través de los convenios de colaboración que se celebren con las entidades locales [...] No obstante [...], la superior función de coordinación de valores se ejercerá, en todo caso, por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria».

• Las competencias otorgadas a los ayuntamientos corresponden a la esfera de la gestión tributaria en sentido estricto, es decir, liquidatoria y recaudatoria, que comprende las funciones de: concesión y denegación de exenciones y bonificaciones; realización de liquidaciones; emisión de los documentos de cobro; resolución de expedientes de devolución de ingresos indebidos; resolución de recursos interpuestos contra dichos actos, y actuaciones para la asistencia e información al contribuyente.

Así, de los cuatro elementos básicos de un impuesto —hecho imponible, base imponible, sujeto pasivo y cuota tributaria—, la determinación de los tres primeros corresponde a la Administración del Estado, y la determinación de la cuota, a los ayuntamientos.

Diversas razones pueden ser esgrimidas para la asignación de la competencia de la gestión catastral al Estado:

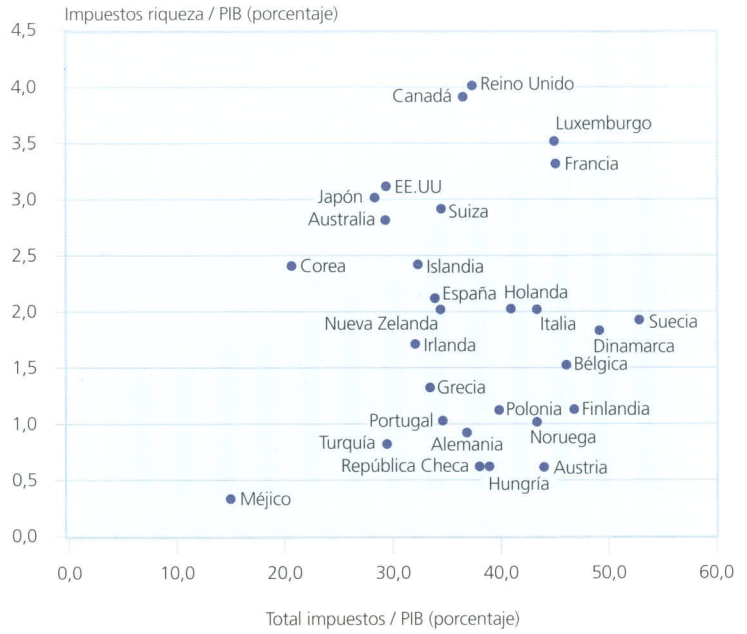
— Garantizar la igualdad, a través de la uniformidad en las valoraciones catastrales (23).

— Búscar la eficacia administrativa y de economías de escala en la gestión.

— Preservar la coordinación del sistema tributario en su conjunto, al constituir el valor catastral referencia para otras figuras impositivas autonómicas y estatales (24).

No obstante, en virtud de lo dispuesto por la propia LRHL, el Real Decreto 1.390/1990 regula la posibilidad de alcanzar convenios en los que los ayuntamientos pueden asumir una parte de las responsabilidades en gestión catastral e inspección. Los convenios sobre gestión catastral pueden contemplar la asignación al ayuntamiento (o entidad supramunicipal en la que éste haya delegado) firmante de cualquiera de las funciones de formación, conservación, renovación o revisión de los catastros, pero no la coordinación de valores, que, como se ha señalado, queda en todo caso reservada a la Dirección General del Catastro. Se trata de una colaboración voluntaria, que va más allá de la colaboración institucional y que obliga al intercambio de información. Los convenios de colaboración en materia de gestión catastral han cobrado un notable impulso en los últimos años, de manera que en 1999 el número de convenios suscritos era de 381, con una cobertura del 30 por 100 del total de municipios y del 46 por 100 de las unidades catastrales (25).

GRÁFICO 3
IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA Y PRESIÓN FISCAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1998



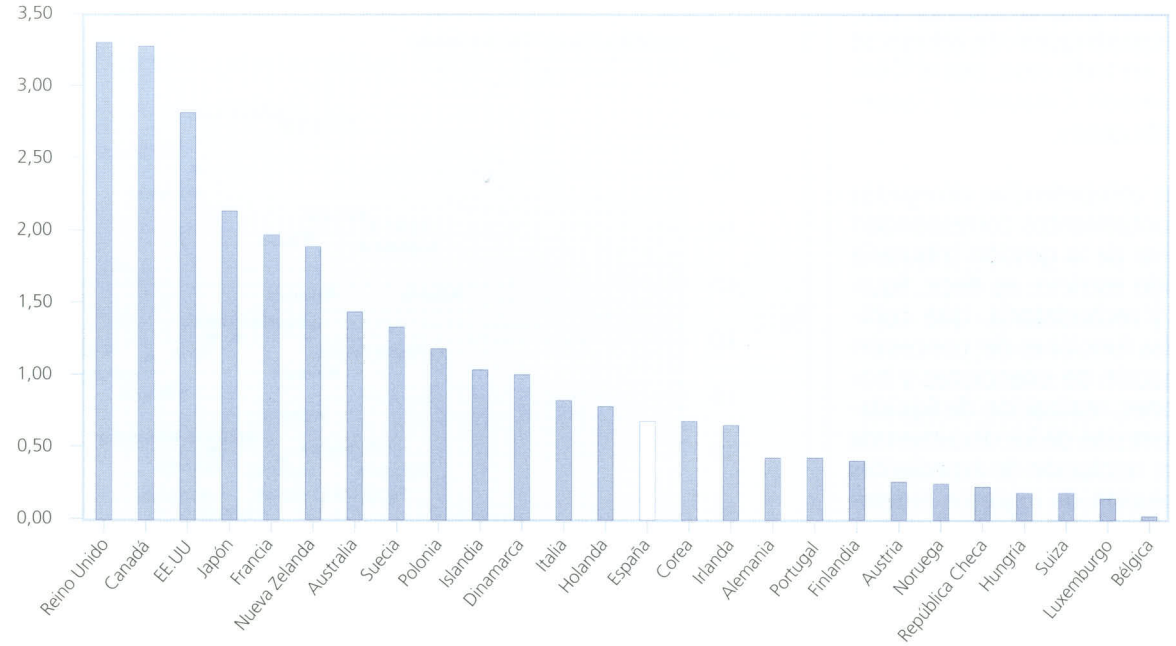
Fuente: OCDE (2000a) y elaboración propia.

A lo largo de los últimos años se han intensificado, sin embargo, las demandas por parte de ayuntamientos encaminadas a solicitar la asunción de competencias en materia de gestión catastral, a fin de disponer de las atribuciones legales precisas para determinar la base imponible de este tributo, lo que, en definitiva, pasa por la elaboración de las propias ponencias de valores y la consiguiente determinación del valor catastral individualizado de cada bien inmueble.

Dicha reivindicación se fundamenta en la constatación de los problemas que pueden derivarse de la actual compartimentación:

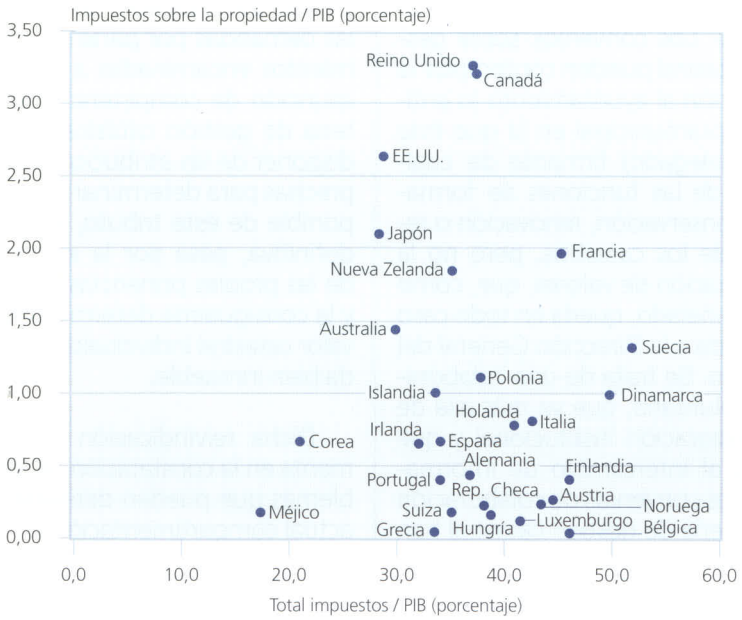
— Desfases en la asignación de valor a bienes inmuebles, con el consiguiente retraso en la incorporación al padrón.

GRÁFICO 4
IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1998



Fuente: OCDE (2000a) y elaboración propia.

GRÁFICO 5
IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD Y PRESIÓN FISCAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1998



Fuente: OCDE (2000a) y elaboración propia.

— Complejidad y lentitud del procedimiento para la asignación de valores en las altas por nueva construcción.

— Desfases en la actualización de las alteraciones de índole jurídica, física y económica o retrasos en la notificación del nuevo valor catastral.

— Problemas en la identificación y manejo de los datos suministrados en el soporte informático anual de intercambio con las gerencias territoriales.

Las anteriores justificaciones se complementan con otros argumentos contrafactuales, como la delegación de competencias en materia censal, en el caso del Impuesto sobre Actividades Económicas, y la disminución del papel del valor catastral como referencia para otros tributos, en la medida en que en el actual IRPF se ha suprimido el grava-

CUADRO N.º 3

FISCALIDAD SOBRE LA VIVIENDA

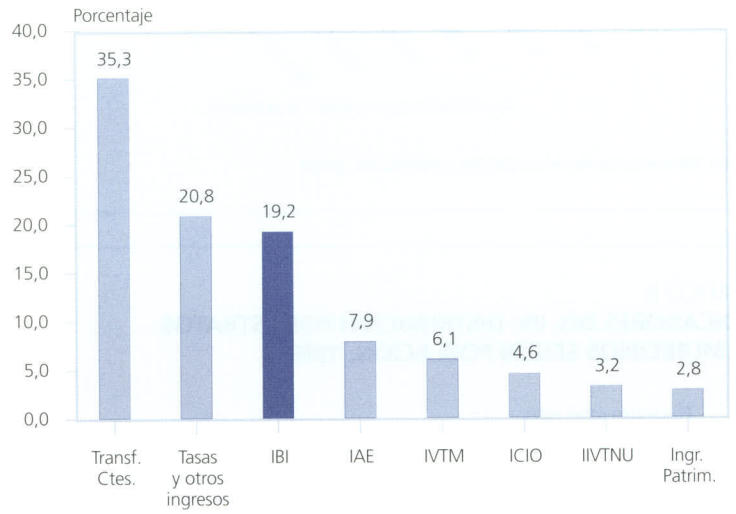
	Administración central	*Administración autonómica*	*Administración local*
Tenencia	IRPF (no vivienda habitual)	IPN	IBI
Transmisión	IRPF o IS, por la plusvalía IVA, en 1ª Transmisión	ITP, si no hay IVA AJD, si no hay IVA AJD sobre hipotecas	IIVTNU
Producción	IS IVA	AJD, obra nueva y división horizontal	ICIO Tasas IAE
Explotación	IVA IS o IRPF	ITP AJD	IAE

Fuente: Ministerio de Fomento (1999), y elaboración propia.

men de la renta imputada en los casos de vivienda propia (26).

Alcanzar un sistema de valoración justo y eficaz constituye, en definitiva, un objetivo crucial, toda vez que, como ha subrayado Ezquiaga (2000b: 217), la falta de homogeneidad tiende a provocar problemas de legitimidad tributaria: la mayor proximidad de las unidades de nueva incorporación al valor de mercado en comparación con las preexistentes atenta contra la equidad del tributo (27). Como subrayan Plimmer *et al.* (2000: 48), la actualización de las valoraciones es un requisito fundamental para la equidad horizontal en un impuesto sobre la propiedad *ad valorem*.

GRÁFICO 6
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LOS AYUNTAMIENTOS, 1998



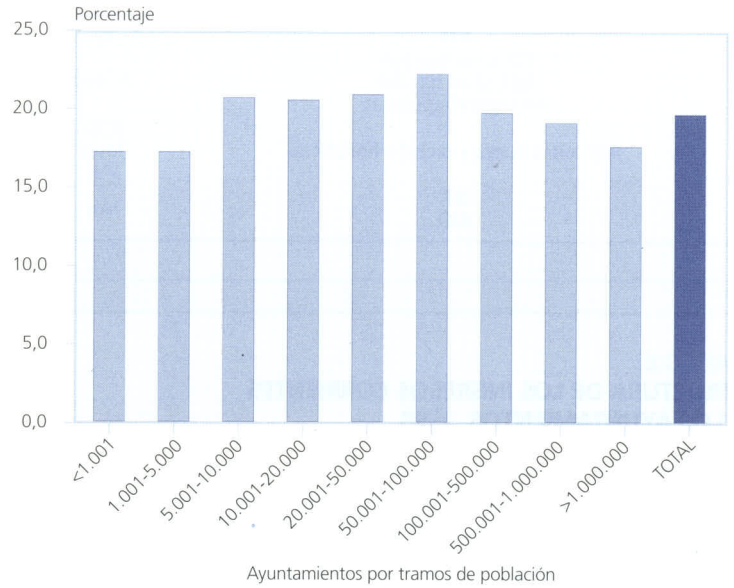
Fuente: Ministerio de Hacienda (2000a) y elaboración propia.

4. La recaudación del IBI: importancia y evolución

El IBI desempeña un papel fundamental en la financiación de los municipios. Su recaudación, superior a los 665.000 millones de pesetas en el año 1998, representa aproximadamente una quinta parte del total de ingresos corrientes (19,2 por 100), un 30 por 100 de dicho total con exclusión de las transferencias y cerca de la mitad de la recaudación impositiva (46,9 por 100) (gráfico 6). La mayor importancia relativa del IBI se da en los municipios con población entre 50.000 y 100.000 habitantes (gráfico 7). Si añadimos al IBI los recursos aportados por los otros impuestos relacionados con el suelo y la actividad inmobiliaria (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, e Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana), se supera el 40 por 100 (41,8 por 100) del total de los ingresos corrientes sin transferencias. Esta fuerte dependencia de la financiación municipal ha sido objeto de evaluaciones críticas por parte de recientes informes de la OCDE (2000b) y del FMI (2000) sobre la economía española (28). Si la orientación del sistema tributario municipal hacia la propiedad inmobiliaria es patente, los hechos imponibles vinculados a ésta son múltiples y en modo alguno restringidos al ámbito local (cuadro n.º 3).

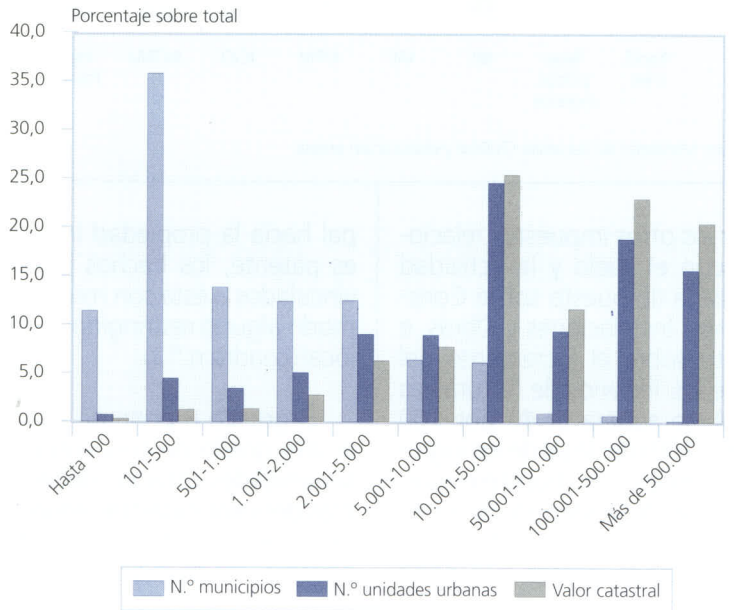
El gráfico 8 pone de manifiesto el alto grado de concentración de las unidades urbanas del IBI, y aún más del valor catastral, en los municipios de mayor tamaño. A título de ejemplo, los municipios con población de hasta 5.000 habitantes, el 85,9 por 100 del total, representan el 23 por 100 de las unidades urbanas y el 12 por 100 del valor catas-

GRÁFICO 7
PORCENTAJE DEL IBI SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS CORRIENTES, 1999



Fuente: Ministerio de Hacienda (2000b) y elaboración propia.

GRÁFICO 8
INDICADORES DEL IBI: DISTRIBUCIÓN POR ESTRATOS DE MUNICIPIOS SEGÚN POBLACIÓN, 1999



Fuente: DG Catastro y elaboración propia.

tral, mientras que los municipios de más de 50.000 habitantes, el 1,5 por 100 del total, concentran el 44 por 100 de las unidades urbanas y el 55 por 100 del valor catastral (29). A su vez, el cuadro n.º 4 recoge diversos indicadores comparativos para los municipios con población superior a 50.000 habitantes. Puede observarse una gran diversidad de situaciones. Entre los indicadores utilizados, la dispersión es menor respecto al número de unidades urbanas por habitante y mayor en relación con la cuota íntegra por habitante.

La evolución del IBI (de naturaleza urbana), correspondiente a los municipios de territorio común, en el período 1990-1999 aparece sintetizada en el cuadro n.º 5, del que puede extraerse la siguiente información:

— El número de unidades urbanas ha pasado de 20,7 a 25,9 millones, con un incremento del 25,1 por 100.

— El valor catastral se ha visto más que duplicado, pasando de 50,5 a 112,5 billones de pesetas, en tanto que el valor catastral por unidad ha registrado un crecimiento del 77,7 por 100.

— La deuda tributaria total se ha multiplicado asimismo por más de 2, al pasar de 261 a 594 miles de millones de pesetas. La deuda tributaria por unidad urbana ha aumentado en el período un 81,9 por 100.

— El tipo impositivo medio efectivo ha aumentado, a su vez, del 0,529 por 100 al 0,581 por 100.

El mencionado cuadro ofrece, adicionalmente, algunos indicadores que permiten evaluar la evolución del IBI en términos comparativos, y que rebaten de manera contundente la idea a veces extendida de que la imposición sobre la pro-

CUADRO N.º 4

INDICADORES DEL IBI URBANO DE LOS MUNICIPIOS CON MÁS DE 50.000 HABITANTES, AÑO 1999

MUNICIPIO	CI/VC	CI/UU	VC/UU	UU/POB	VC/POB	CI/POB
	Porcentaje	Pesetas	Miles ptas.	Número	Miles ptas.	Pesetas
ALBACETE	0,43	21.662	5.070	0,58	2.940	12.560
ALCALÁ DE GUADAIRA	0,35	20.872	5.947	0,50	2.973	10.433
ALCALÁ DE HENARES	0,46	31.521	6.880	0,47	3.233	14.812
ALCOBENDAS	0,35	48.143	13.660	0,49	6.719	23.680
ALCORCÓN	0,42	27.586	6.523	0,54	3.494	14.777
ALCOY	1,05	29.169	2.788	0,69	1.925	20.140
ALGECIRAS	1,03	43.138	4.184	0,48	2.004	20.658
ALICANTE	0,64	32.386	5.043	0,75	3.761	24.153
ALMERÍA	0,49	24.685	5.031	0,66	3.307	16.228
AVILÉS	0,65	15.385	2.359	0,55	1.306	8.519
BADAJOZ	0,62	29.123	4.681	0,54	2.545	15.833
BADALONA	0,64	33.111	5.214	0,49	2.562	16.271
BARCELONA	0,88	51.640	5.856	0,62	3.651	32.195
BENIDORM	0,59	42.072	7.083	1,26	8.904	52.891
BURGOS	0,27	16.071	6.062	0,84	5.102	13.526
CÁCERES	0,34	15.687	4.631	0,68	3.166	10.723
CÁDIZ	0,80	58.273	7.284	0,37	2.727	21.818
CARTAGENA	0,59	21.122	3.584	0,83	2.981	17.568
CASTELLÓN	0,59	30.917	5.279	0,72	3.796	22.231
CERDANYOLA DEL VALLÉS	0,48	43.023	8.950	0,55	4.965	23.866
CEUTA	0,30	12.557	4.165	0,30	1.251	3.772
CIUDAD REAL	0,93	31.488	3.371	0,70	2.355	21.999
CÓRDOBA	0,56	26.297	4.708	0,57	2.700	15.078
CORNELLÁ	0,57	32.651	5.705	0,55	3.151	18.038
CORUÑA (LA)	0,39	31.225	7.923	0,51	4.068	16.031
COSLADA	0,42	32.187	7.619	0,47	3.581	15.130
CHICLANA	0,43	22.627	5.240	0,66	3.483	15.039
DOS HERMANAS	0,39	23.046	5.963	0,47	2.804	10.836
EJIDO	0,46	27.562	5.954	0,55	3.302	15.286
ELCHE	0,72	26.118	3.614	0,59	2.144	15.499
ELDA	1,01	38.853	3.832	0,62	2.391	24.245
FERROL (EL)	0,52	18.885	3.635	0,54	1.956	10.160
FUENLABRADA	0,64	19.757	3.087	0,50	1.530	9.791
GANDÍA	0,69	29.433	4.296	1,08	4.647	31.836
GETAFE	0,39	33.373	8.548	0,42	3.549	13.854
GIJÓN	0,40	22.430	5.660	0,61	3.463	13.725
GIRONA	0,63	41.588	6.641	0,70	4.647	29.099
GRANADA	0,37	21.828	5.963	0,71	4.241	15.525
GRANOLLERS	0,57	31.624	5.569	0,62	3.452	19.605
GUADALAJARA	0,34	22.772	6.676	0,60	4.010	13.679
HOSPITALET	0,82	31.854	3.869	0,55	2.121	17.461
HUELVA	0,83	27.284	3.272	0,56	1.842	15.357
JAÉN	0,43	22.543	5.201	0,70	3.636	15.762
JEREZ	0,95	48.418	5.080	0,41	2.107	20.086
LAGUNA (LA)	0,84	30.836	3.686	0,51	1.892	15.827
LANGREO	0,55	11.317	2.045	0,55	1.133	6.269
LEGANÉS	0,36	24.755	6.958	0,46	3.214	11.434
LEÓN	0,57	42.546	7.403	0,58	4.286	24.634
LINARES	0,58	22.547	3.874	0,51	1.969	11.461
LÍNEA DE LA CONCEPCIÓN (LA)	0,55	21.478	3.906	0,41	1.614	8.875

CUADRO N.º 4 (continuación)

INDICADORES DEL IBI URBANO DE LOS MUNICIPIOS CON MÁS DE 50.000 HABITANTES, AÑO 1999

MUNICIPIO	CI/VC	CI/UU	VC/UU	UU/POB	VC/POB	CI/POB
	Porcentaje	Pesetas	Miles ptas.	Número	Miles ptas.	Pesetas
LOGROÑO	0,39	29.852	7.658	0,57	4.352	16.964
LORCA	0,64	15.390	2.399	0,61	1.462	9.379
LUGO	0,43	23.036	5.339	0,71	3.770	16.267
LLEIDA	0,59	36.119	6.143	0,67	4.126	24.259
MADRID	0,46	27.960	6.038	0,54	3.271	15.146
MÁLAGA	0,51	29.690	5.843	0,50	2.895	14.707
MANRESA	0,62	31.025	5.020	0,63	3.150	19.470
MARBELLA	0,80	60.341	7.497	0,90	6.719	54.081
MATARÓ	0,47	27.674	5.881	0,55	3.248	15.284
MELILLA	0,29	17.962	6.132	0,33	2.009	5.885
MÉRIDA	0,54	23.078	4.283	0,55	2.335	12.583
MIERES DEL CAMINO	0,53	11.752	2.217	0,64	1.429	7.572
MÓSTOLES	0,67	19.047	2.850	0,48	1.379	9.214
MOTRIL	0,59	22.515	3.795	0,78	2.947	17.481
MURCIA	0,73	21.292	2.904	0,65	1.881	13.793
ORIHUELA	0,58	20.186	3.481	0,78	2.728	15.818
OURENSE	0,37	15.232	4.129	0,96	3.960	14.608
OVIEDO	0,56	36.476	6.515	0,61	4.001	22.399
PALENCIA	0,47	21.682	4.578	0,78	3.569	16.905
PALMA DE MALLORCA	0,58	32.426	5.563	0,68	3.801	22.156
PALMAS DE GRAN CANARIA (LAS)	0,41	25.157	6.187	0,49	3.053	12.414
PARLA	0,47	23.687	5.015	0,44	2.196	10.373
PONFERRADA	0,39	15.883	4.116	0,77	3.179	12.265
PONTEVEDRA	0,54	18.342	3.377	0,64	2.163	11.748
POZUELO DE ALARCÓN	0,73	47.564	6.553	0,46	2.992	21.720
PRAT DE LLOBREGAT	0,44	45.621	10.256	0,46	4.735	21.060
PUERTO DE STA. MARÍA (EL)	0,75	58.172	7.787	0,56	4.344	32.451
PUERTOLLANO	0,61	30.961	5.083	0,58	2.956	18.008
REUS	0,80	37.211	4.681	0,64	2.992	23.788
RUBÍ	0,82	31.461	3.827	0,56	2.161	17.763
SABADELL	0,84	32.313	3.853	0,47	1.829	15.341
SAGUNTO	0,53	24.529	4.590	0,70	3.207	17.137
SALAMANCA	0,35	19.559	5.633	0,80	4.506	15.644
SAN FERNANDO	0,79	36.294	4.607	0,42	1.926	15.176
SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES	0,35	34.478	9.817	0,51	5.048	17.727
SANLÚCAR DE BARRAMEDA	0,57	29.224	5.099	0,42	2.126	12.182
SANT BOI DE LLOBREGAT	0,59	33.566	5.677	0,50	2.828	16.724
SANT CUGAT DEL VALLÉS	0,74	75.755	10.226	0,69	7.060	52.304
SANTA COLOMA DE GRAMANET	0,60	28.631	4.751	0,49	2.316	13.957
SANTA CRUZ DE TENERIFE	0,55	35.072	6.391	0,46	2.958	16.231
SANTANDER	0,43	27.180	6.277	0,71	4.432	19.189
SANTIAGO DE COMPOSTELA	0,64	34.815	5.466	0,65	3.560	22.679
SEGOVIA	0,30	23.310	7.778	0,64	4.946	14.822
SEVILLA	0,78	29.214	3.728	0,52	1.931	15.133
TALAVERA DE LA REINA	0,40	19.623	4.861	0,64	3.093	12.486
TARRAGONA	0,74	33.462	4.537	0,59	2.667	19.670
TELDE	0,78	28.161	3.615	0,38	1.391	10.833
TERRASSA	0,54	30.990	5.778	0,56	3.242	17.392
TOLEDO	0,49	37.896	7.703	0,57	4.422	21.755
TORREJÓN	0,66	27.712	4.177	0,47	1.978	13.126

CUADRO N.º 4 (conclusión)

INDICADORES DEL IBI URBANO DE LOS MUNICIPIOS CON MÁS DE 50.000 HABITANTES, AÑO 1999

MUNICIPIO	*CI/VC*	*CI/UU*	*VC/UU*	*UU/POB*	*VC/POB*	*CI/POB*
	Porcentaje	*Pesetas*	*Miles ptas.*	*Número*	*Miles ptas.*	*Pesetas*
TORRELAVEGA	0,60	27.481	4.605	0,64	2.933	17.505
TORRENT	0,67	29.267	4.355	0,65	2.830	19.020
VALENCIA	0,64	30.516	4.776	0,75	3.569	22.807
VALLADOLID	0,45	27.754	6.169	0,59	3.636	16.359
VÉLEZ-MÁLAGA	0,61	33.066	5.410	0,75	4.043	24.710
VIGO	0,59	29.585	5.046	0,54	2.724	15.973
VILADECANS	0,69	40.793	5.929	0,51	3.021	20.783
VILANOVA I LA GELTRÚ	0,64	31.178	4.893	0,69	3.388	21.592
ZAMORA	0,44	22.220	5.080	0,76	3.885	16.994
ZARAGOZA	0,37	24.091	6.517	0,64	4.146	15.327
TOTAL	0,56	30.548	5.441	0,59	3.205	17.996
Media	0,57	29.636	5.382	0,60	3,2	17.676
Mediana	0,57	29.146	5.091	0,58	3.122	16.002
Máximo	1,05	75.755	13.660	1,26	8.904	54.081
Mínimo	0,27	11.317	2.045	0,30	1.133	3.772
Desviación estándar	0,17	10.583	1,82	0,14	1,26	7.956
Coeficiente de variación	29,82	35,71	33,82	23,33	39,38	45,01

Notas:
CI: cuota íntegra.
UU: unidades urbanas.
VC: valor catastral.
POB: población.
Fuente: DG Catastro, INE y elaboración propia.

CUADRO N.º 5

EVOLUCIÓN DEL IBI: 1990-1999

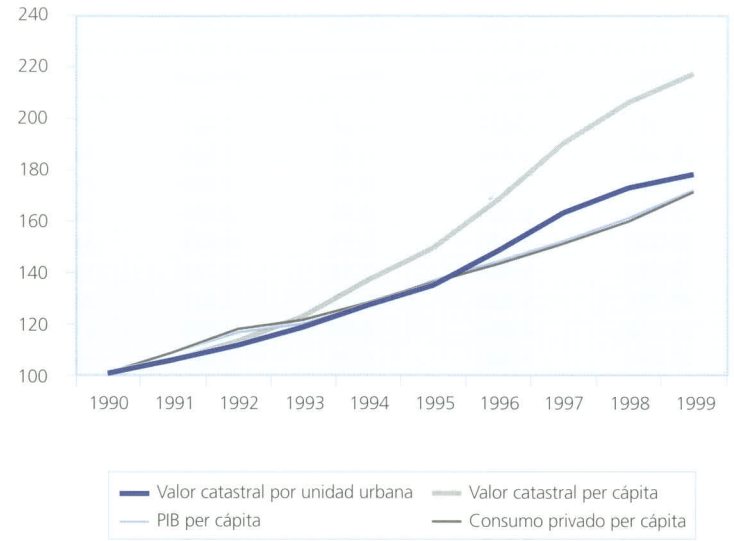
	1990	*1999*	*Δ (porcentaje)*
Nº UNIDADES URBANAS (millones)	20,7	25,9	25,1
VC (billones pesetas)	50,5	112,5	122,8
VC por unidad (millones pesetas)	2,445	4,344	77,7
BL no exenta (billones pesetas)	49,3	102,1	107,2
DEUDA TRIBUTARIA (m.m. pesetas)	261	594	127,6
DEUDA TRIBUTARIA POR UNIDAD URBANA (pesetas)	12.609	22.934	81,9
TIPO MEDIO EFECTIVO (porcentaje)	0,529	0,581	9,8
Pro-memoria:			
– PIBpm (billones pesetas)	50,2	93,1	85,5
– Total impuestos (billones pesetas)	17,4	32,7	87,9
– Imp. corrientes sobre renta y patrimonio (billones pesetas)	6,0	9,6	60,0

Fuente: DG Catastro, Banco de España y elaboración propia.

piedad es escasamente dinámica y dotada de una menor elasticidad que otras figuras impositivas. Así, en el período 1990-1999 la recaudación del IBI muestra un mayor dinamismo que el producto interior bruto nacional, que el conjunto de los impuestos y cotizaciones sociales y, aún más acentuadamente, que el agregado de los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio. De igual manera, el valor catastral por habitante y por unidad urbana registran, para el conjunto del período analizado, un mayor crecimiento que el PIB por habitante y el consumo privado por habitante (gráfico 9).

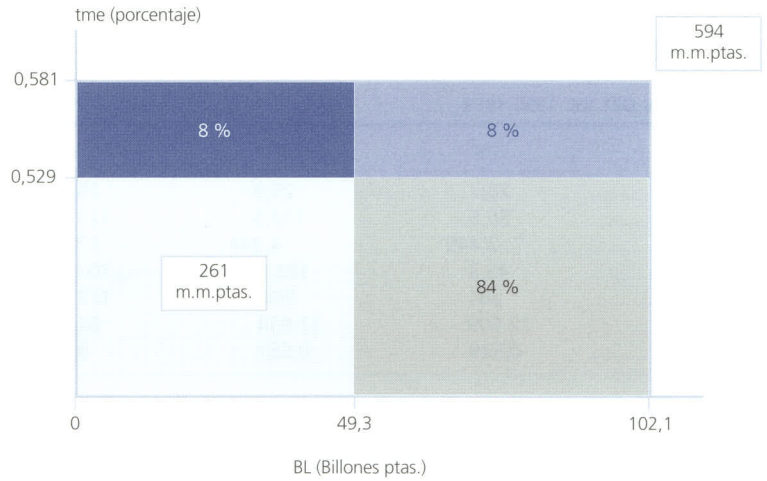
El gráfico 10 sintetiza la evolución de la recaudación del IBI antes descri-

GRÁFICO 9
INDICADORES DE EVOLUCIÓN DEL IBI URBANO (1990=100)



Fuente: DG Catastro, BBVA y elaboración propia.

GRÁFICO 10
CRECIMIENTO DE LA CUOTA DEL IBI 1990-1999: EFECTOS BASE Y TIPO MEDIO



Fuente: DG Catastro y elaboración propia.

ta mediante la descomposición del crecimiento de la cuota en el efecto imputable a la variación de la base (84 por 100) y el efecto derivado a la variación del tipo medio efectivo (8 por 100). El resto de la variación (8 por 100) es de carácter mixto.

Dado el papel crucial desempeñado por el valor catastral en la evolución del IBI, es de interés analizar cuáles son los factores responsables de sus variaciones anuales: revisiones de valores, incorporación de nuevas unidades o aplicación de los coeficientes de actualización previstos por las leyes de Presupuestos Generales del Estado. Como puede apreciarse en el gráfico 11, los tres factores han tenido un papel relevante, similar para el conjunto del período, pero con un diferente perfil temporal (30). En el conjunto del período 1990-1999, la aplicación, por sí sola, de los coeficientes de actualización implicó un crecimiento acumulado muy similar al del índice de precios al consumo (44 por 100 y 48 por 100, respectivamente).

Por otro lado, el gráfico 12 muestra la distribución de frecuencias por municipios del tipo de gravamen del IBI urbano en 1999, año en el que el tipo medio efectivo se situaba en el 0,581 por 100 (31). La información disponible indica que existe una gran dispersión en la ratio tipo impositivo aplicado / tipo impositivo legal máximo y que, con carácter general, los ayuntamientos no aprovechan todo el potencial recaudatorio que posibilita la legislación vigente (32). No hay que olvidar, sin embargo, los importantes procesos de revisión de los valores catastrales y la aplicación de coeficientes de actualización. Para una comparación homogénea entre municipios, al margen del valor de los servicios públicos suministrados, sería preciso determinar el tipo medio impositivo efectivo (33). También es preciso considerar si dentro del IBI se han subsumido o no algunas tasas por prestación de servicios. El cuadro n.º 6 recoge los tipos impositivos del IBI urbano aplicados en las capitales de provincia en el año 2001, según la información proporcionada por el *Ranking tributario de municipios españoles*, del Ayuntamiento de Madrid (2001). La consideración del tipo equivalente (aquél que hubiese sido necesario aplicar, para obtener la misma recaudación, en caso de no haber efectuado una revisión de los valores catastrales) permite realizar comparaciones más homogéneas y dar una visión más ajustada a la realidad del esfuerzo

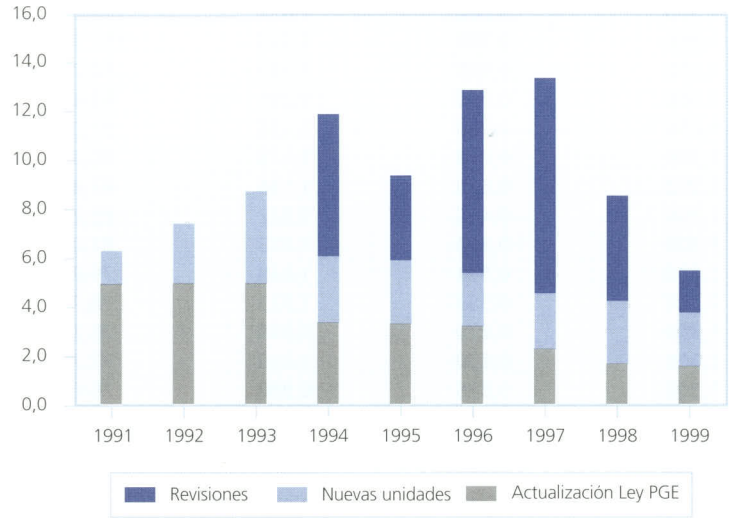
CUADRO N.º 6

TIPOS IMPOSITIVOS DEL IBI URBANO EN CAPITALES DE PROVINCIA (PORCENTAJE) (2001)

Ciudades	*Máximo (M)*	*Establecido (E)*	*Equivalente (EQ)*	*EQ/M (porcentaje)*
SALAMANCA	1,300	0,600	1,424	109,5
LÉRIDA	1,300	0,700	1,314	101,1
SORIA	1,200	0,500	1,130	94,2
JAÉN	1,300	0,490	1,201	92,4
CIUDAD REAL	1,250	0,980	1,138	91,0
CÁDIZ	1,300	0,832	1,173	90,2
LEÓN	1,300	0,625	1,136	87,4
CUENCA	1,200	0,480	1,022	85,2
VALENCIA	1,300	0,886	1,053	81,0
OVIEDO	1,300	0,541	1,038	79,8
CÓRDOBA	1,300	0,583	1,023	78,7
HUESCA	1,200	0,870	0,938	78,2
CASTELLÓN	1,300	0,630	1,010	77,7
TARRAGONA	1,300	0,875	0,988	76,0
SANTANDER	1,300	0,500	0,980	75,4
ALICANTE	1,300	0,670	0,975	75,0
ALMERÍA	1,300	0,755	0,966	74,3
GRANADA	1,300	0,430	0,961	73,9
ZAMORA	1,250	0,480	0,923	73,8
HUELVA	1,300	0,885	0,959	73,8
BADAJOZ	1,300	0,690	0,955	73,5
SANTA CRUZ TENERIFE	1,300	0,555	0,951	73,2
TOLEDO	1,300	0,520	0,935	71,9
SEVILLA	1,300	0,847	0,932	71,7
ÁVILA	1,200	0,600	0,846	70,5
MÁLAGA	1,300	0,684	0,906	69,7
TERUEL	1,200	0,460	0,832	69,3
SEGOVIA	1,250	0,380	0,866	69,3
BILBAO	1,300	0,892	0,892	68,6
BARCELONA	1,300	0,890	0,890	68,5
PALENCIA	1,250	0,485	0,815	65,2
LAS PALMAS	1,300	0,440	0,840	64,6
MURCIA	1,300	0,810	0,810	62,3
ALBACETE	1,300	0,490	0,804	61,8
PALMA DE MALLORCA	1,300	0,612	0,796	61,2
LOGROÑO	1,300	0,390	0,780	60,0
LUGO	1,250	0,650	0,748	59,8
MELILLA	1,250	1,000	0,736	58,9
ORENSE	1,300	0,460	0,754	58,0
ZARAGOZA	1,300	0,400	0,740	56,9
BURGOS	1,300	0,350	0,739	56,8
CEUTA	1,250	0,700	0,700	56,0
CÁCERES	1,250	0,450	0,677	54,2
CORUÑA (LA)	1,300	0,447	0,699	53,8
GUADALAJARA	1,250	0,366	0,659	52,7
GERONA	1,250	0,656	0,656	52,5
PONTEVEDRA	1,250	0,600	0,639	51,1
SAN SEBASTIÁN	1,300	0,601	0,601	46,2
VITORIA	1,300	0,598	0,598	46,0
VALLADOLID	1,300	0,505	0,512	39,4
MADRID	1,300	0,512	0,512	39,4

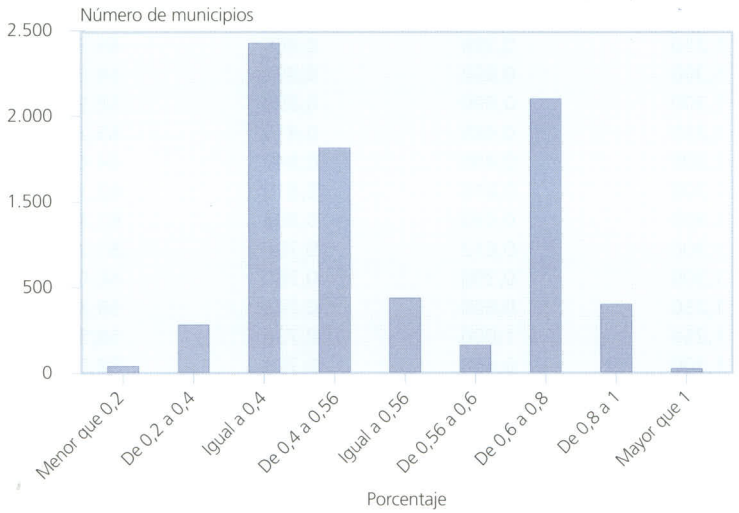
Fuente: Ayuntamiento de Madrid (2001).

GRÁFICO 11
INCREMENTOS ANUALES DEL VALOR CATASTRAL: FACTORES EXPLICATIVOS (EN PORCENTAJE)



Fuente: DG Catastro y elaboración propia.

GRÁFICO 12
DISTRIBUCIÓN DE FRECUENCIAS DEL TIPO DE GRAVAMEN DEL IBI
Municipios españoles (1999)



Fuente: DG Catastro y elaboración propia.

fiscal. La nula correlación existente entre el tipo establecido y el tipo equivalente (gráfico 13) invita a la cautela a la hora de extraer conclusiones sobre los niveles comparativos aparentes de carga tributaria cuando se atiende exclusivamente a los niveles de los tipos de gravamen nominales.

En estos momentos, en los que se plantean posibles reformas del sistema de financiación municipal, no parece cuestionarse el papel relevante que está llamada a seguir desempeñando la imposición sobre la propiedad. Las siguientes palabras del Fondo Monetario Internacional (2000: 19), plasmadas después de haber reclamado la adopción de medidas para reducir la dependencia de los ingresos derivados de la propiedad, pueden ser significativas al respecto: «... Además, debe señalarse que los ingresos relacionados con la propiedad son una fuente importante de recaudación para los municipios en una gran parte del mundo, y es probable que siga siendo así en España, incluso después de una nueva reforma de la Hacienda municipal».

VI. CONCLUSIONES

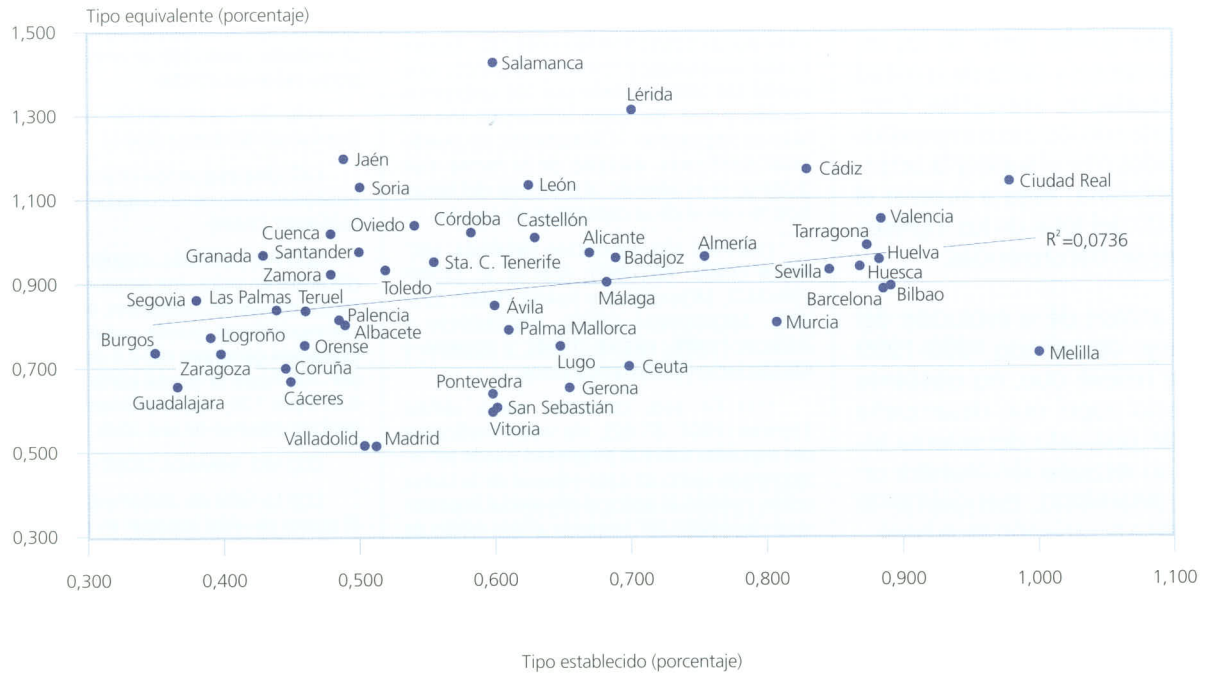
El trabajo realizado permite poner de relieve las siguientes consideraciones:

1. El impuesto sobre la propiedad ocupa una posición muy destacada respecto a otras alternativas en relación con el cumplimiento de los principios impositivos aplicables a la financiación de las haciendas locales.

2. Dicho alto grado de adecuación a la preceptiva impositiva local no debe ocultar, sin embargo, algunas debilidades de las que adolece, y que son más acusadas en el terreno de la equidad. La uniformidad en las valoraciones constituye un requisito básico para el buen funcionamiento del impuesto. En cualquier caso, la justificación de un impuesto que grava exclusivamente la propiedad de naturaleza inmobiliaria resulta ciertamente problemática.

3. La incidencia del impuesto sobre la propiedad sigue constituyendo una cuestión altamente controvertida que no admite ser resuelta a través de una aproximación única y

GRÁFICO 13
TIPOS IMPOSITIVOS DEL IBI URBANO EN CAPITALES DE PROVINCIA, 2001



Fuente: Ayuntamiento de Madrid (2001) y elaboración propia.

excluyente. Antes al contrario, los tres enfoques que han predominado dentro de la literatura económica tienen carácter complementario y resultan válidos en contextos diferentes.

4. No obstante la generalizada implantación de la imposición sobre la propiedad en el ámbito de los países de la OCDE, no existe un único modelo de aplicación práctica. Los impuestos relacionados con la riqueza, en general, y con la propiedad, en particular, no desempeñan un papel de primer orden dentro de los sistemas impositivos de tales países. En sólo dos de ellos se alcanzan las cotas del 4 por 100 y del 3 por 100 del PIB, respectivamente. Hay que dejar constancia, por otro lado, de la ausencia de correlación entre la presión fiscal total y las ratios de los impuestos sobre la riqueza y la propiedad.

5. En el año 1998, España, con un 2,1 por 100, se situaba ligeramente por encima de la media (no ponderada) de la Unión Europea respecto a la ratio impuestos sobre la riqueza/PIB, y algo por debajo en relación con la ratio impuesto sobre la propiedad/PIB. España es, no obstante, uno de los países donde la imposición sobre la propiedad ha incrementado su participación sobre el PIB en el curso de los años noventa.

6. La imposición sobre la propiedad no encuentra hueco en el sistema tributario español actual hasta el año 1990, si bien la reforma llevada a cabo puede considerarse un cambio meramente formal, al tratarse simplemente de la sustitución de la imposición de producto por la imposición patrimonial. De hecho, en los sistemas tributarios reales se constatan diversas formas de valoración de la base imponible en el ámbito de la imposición sobre la propiedad.

7. La aplicación del IBI gira en torno al concepto de valor catastral, cuya gestión queda reservada a la esfera del Estado. La descentralización de esta competencia, reivindicada desde ciertos sectores con la intención de mejorar el funcionamiento actual, choca con la necesidad de preservar la uniformidad de las valoraciones. Sin embargo, la

equidad del tributo es cuestionada en la actualidad ante la falta de homogeneidad efectiva.

8. El IBI desempeña un papel fundamental en la financiación de los municipios españoles, a los que aporta una quinta parte de los ingresos corrientes y cerca de la mitad de la recaudación impositiva. Conjuntamente con los otros impuestos relacionados con el suelo y la actividad inmobiliaria, llega a superar el 40 por 100 del total de los ingresos corrientes sin transferencias.

9. El análisis de la evolución del IBI a lo largo del período 1990-1999 pone de relieve que, no obstante el modesto papel que desempeña dentro del conjunto del sistema tributario, su recaudación muestra un notable dinamismo, esencialmente imputable a la variación de la base.

10. Las distintas situaciones prevalecientes respecto a las valoraciones catastrales en los municipios invita a adoptar una actitud de cautela respecto a los niveles de presión fiscal aparentes y a las posiciones relativas de los ayuntamientos dentro de los recorridos de tipos de gravamen previstos por la legislación.

NOTAS

(1) *Vid.* BAILEY (1999: 154-155).

(2) *Vid.* BAILEY (1999: 157), LAYFIELD (1976: 145) y ALBI *et al.* (2000: 224-227).

(3) *Vid.* JOUMARD (2001: 42).

(4) NETZER (1966: 171) subraya la asociación existente entre el recurso a la imposición sobre la propiedad y la importancia de los gobiernos locales.

(5) *Vid.* WALLIS (2001).

(6) Tales activos constituyen el principal componente de la riqueza de las familias y empresas en España. Así, en 1997, los activos reales representaban el 42,5 por 100 del valor total de los activos del sector privado, frente al 57,5 por 100 de los activos financieros. *Vid.* VALLE (1998).

(7) *Vid.* LAYFIELD (1976: 155).

(8) El impacto de la inflación es destacado por NETZER (2001: 326).

(9) Desde la OCDE se ha propuesto recientemente, sin embargo, el aumento de la tributación sobre la propiedad real como alternativa al impuesto sobre el patrimonio neto. *Vid.* VAN DEN NOORD y HEADY (2001: 35). Por su parte, MCLURE (1971: 431) llega a afirmar: «El impuesto sobre la propiedad no es, indudablemente, el peor impuesto jamás concebido por el hombre. Pero pueden decirse pocas cosas buenas sobre él, excepto que proporciona enormes ingresos, que puede ser administrado por los gobiernos locales, y que 'los viejos impuestos son los buenos impuestos'. Ciertamente no puede estar justificado, excepto de la forma más grosera, ni acudiendo al principio del beneficio ni con el de la capacidad de pago».

(10) Para una exposición detallada, *vid.*: ROSEN (1999: 487-493), ALBI *et al.* (2000: 235-242), MONASTERIO y SUÁREZ (1998: 320-333), MIESZKOWSKI (1972), MIESZKOWSKI y ZODROW (1989), NETZER (1966), y ZODROW y MIESZKOWSKI (1986), entre otros.

(11) En este contexto, como señala ZODROW (2001: 81-82), «la visión tradicional del impuesto sobre la propiedad puede ser interpretada como un caso especial de la nueva visión, cuando se aplica el diferencial impositivo en la jurisdicción, respecto al tipo medio de gravamen de la economía».

(12) La validez de estos dos últimos enfoques es defendida por OATES (2001b:22). Un análisis de la controversia es ofrecido por NECHYBA (2001).

(13) *Vid.*: MONASTERIO y SUÁREZ (1998: 334) y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ (2001).

(14) JOUMARD (2001: 27) menciona la «infravaloración de la inversión en vivienda para fines fiscales» como una de las razones del reducido peso relativo de la imposición sobre la riqueza en los países de la OCDE.

(15) Un análisis de la reforma de la financiación local puede verse en MEDEL (1990) y MEDEL y DOMÍNGUEZ (1993). En relación con la justificación del IBI, *vid.* SUÁREZ PANDIELLO (2000).

(16) Es bien conocida la equivalencia entre un impuesto sobre la propiedad y un impuesto sobre la renta derivada de dicha propiedad: $V.tp = V.i.tr$, donde V es el valor de la propiedad, i la tasa de rendimiento, y tp y tr, los tipos de gravamen del impuesto sobre la propiedad y del impuesto sobre la renta, respectivamente. Dicha equivalencia se dará siempre que $tp = i.tr$. A título de ejemplo, un impuesto sobre la propiedad con tipo de gravamen del 1 por 100 equivale a un impuesto sobre la renta con tipo del 50 por 100, si la tasa de rendimiento se establece en el 2 por 100. SIMÓN (2000:188) califica al IBI como «un impuesto nominal sobre la propiedad y efectivo sobre la renta de los inmuebles».

(17) La transformación de la naturaleza del tributo, en el sentido apuntado, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad, sobre la base de una alegada confiscatoriedad, a raíz de la doble imposición resultante del gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio Neto. Dicho argumento fue rechazado por el Tribunal Constitucional (STC número 233/1999, de 13-12-1999). Al respecto, puede verse MAGRANER y GONZÁLEZ (2000: 81).

(18) Esta característica se pierde, en el plano legal, en aquellos casos en los que la legislación de arrendamientos permite que el arrendador repercuta al arrendatario el importe del IBI satisfecho.

(19) Un mayor detalle puede verse en DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ (2001).

(20) Una evaluación crítica del sistema de escalonamiento de la cuota del IBI se realiza en LLOMBART (1999).

(21) Por otro lado, cuando en un municipio entre en vigor una revisión o una modificación de valores catastrales, el ayuntamiento correspondiente puede reducir los tipos de gravamen generales del 0,4 por 100 y del 0,3 por 100 hasta la cuarta parte (0,1 por 100 y 0,075 por 100, respectivamente), durante un período máximo de seis años.

(22) *Vid.* MIRANDA (2000).

(23) La falta de uniformidad del IBI desde el punto de vista espacial es cuestionada en CALLE y GONZALO (2000).

(24) *Vid.* MIRANDA (2000).

(25) *Vid.* DE LA TORRE *et al.* (2000), EZQUIAGA (2000a), y FUENTES (2000).

(26) Hay que dejar constancia de que la Ley 50/1998 introdujo algunas modificaciones con la intención de procurar mayor simplicidad y agilidad al proceso de actualización de valores catastrales.

(27) La constatación de este problema dio origen a iniciativas legales en Estados Unidos para su corrección. *Vid.* FISCHEL (2001: 58-59).

(28) El FMI (2000: 18) llega a afirmar que «la fuerte dependencia de las finanzas municipales de los ingresos asociados al suelo crea un potente incentivo para que los gobiernos locales restrinjan la oferta de desarrollo urbano con objeto de aumentar sus precios y sus ingresos». Este punto de vista es cuestionado por EZQUIAGA (2000b: 199-200). Como fórmula para reducir la citada dependencia de los proyectos urbanísticos se ha propuesto trasvasar a los Ayuntamientos la mayor recaudación que se obtendría a raíz de la supresión de desgravaciones fiscales a la inversión en vivienda en el IRPF. *Vid.* VALLE y LABORDA (2000: 6). En este mismo sentido se pronuncian JOUMARD y VAROUDAKIS (2000: 52).

(29) Otros indicadores sobre la distribución espacial se examinan en DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ (2001).

(30) *Vid.* al respecto BORRAZ (2000) y DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO (2000b). No obstante lo señalado, la OCDE (JOUMARD, 2001: 42) incluye a España, junto a Austria, Francia, Grecia y Portugal, entre los países donde la mejora de la imposición sobre la pro-

piedad pasa por la actualización de los catastros con una correcta valoración del suelo y de las construcciones.

(31) Para 1999, el potencial recaudatorio del IBI urbano ha sido cifrado en 1.071.521 millones de pesetas. *Vid.* MIRANDA (2001: 9-10).

(32) *Vid.* EZQUIAGA (2000a).

(33) En el caso de un impuesto sobre la propiedad, el tipo impositivo medio efectivo (*te*) responde a la siguiente expresión:

$$te = \frac{T}{VM} = \frac{tn.VC}{VM} = \frac{tn.\alpha.VM}{VM} = tn.\alpha,$$

donde *T* representa la deuda tributaria, *VM* el valor de mercado, *VC* el valor catastral, *tn* el tipo impositivo nominal aplicado, y α la ratio de valoración. *Vid.* MUSGRAVE y MUSGRAVE (1992: 518).

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., y ZUBIRI, I. (2000), *Economía pública II*, Ariel, Barcelona.

AYUNTAMIENTO DE MADRID (2001), *Ranking tributario de municipios españoles 2000*, Madrid.

BAILEY, S. J. (1999), *Local government economics: principles and practice*, Macmillan, Londres.

BANCO DE ESPAÑA (A), *Cuentas financieras de la economía española*, varios años, Madrid.

BBVA (2000), *Informe Económico*, Bilbao.

BORRAZ, S. (2000), «La evolución de la recaudación por IBI: un análisis de los principales factores explicativos», *Análisis Local*, número extraordinario, 1: 29-37.

BROWN, P. K., y HEPWORTH, M.A. (2000), «A study of european land tax systems», Lincoln Institute of Land Policy, *Working Paper WP00PB1*.

CALLE SÁIZ, R., y GONZALO GONZÁLEZ, L. (2000), «Una reforma urgente: la de las haciendas Locales», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 4: 169-178.

DE LA TORRE, F.; PLAZA, F., y EZQUIAGA, I. (2000), «Diez años de IBI... algunos menos de convenios catastrales», *Análisis Local*, número extraordinario, 1: 39-45.

DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO (A), *Series Estadísticas*, varios años, Madrid.

— (2000a), *Catastro inmobiliario urbano. Estadísticas básicas por municipios. Año 1999*, Madrid.

— (2000b), *Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Bienes de naturaleza urbana. Año 1999*, Madrid.

— (2001), *Normas reguladoras del Catastro*, www.catastro.minhac.es

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2001), «La imposición sobre la propiedad: características, efectos económicos y aplicación al sistema tributario español», en *Jornadas Tributarias sobre Financiación de Haciendas Territoriales*, Ayuntamiento de Málaga, Málaga: 31-56.

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, I. (2000a), «10 años de IBI: poder local y raquitismo tributario», *Análisis Local*, n.º 29: 13-26.

— (2000b), «Suelo, Catastro e Impuesto sobre Bienes Inmuebles», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 4: 199-233.

FISCHEL, W. A. (2001), «Municipal corporations, homeowners and the benefit view of the property tax», en Oates (2001a): 33-77.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL —FMI— (2000), *Spain: selected issues*, IMF Staff Country Report Nº 00/156, Washington, D.C.

FUENTES VALENCIA, M. P. (2000), «Convenios de colaboración en materia de gestión catastral», *Análisis Local*, número extraordinario, 1: 47-56.

FUNDACIÓN BBVA (2001), *Renta nacional de España y su distribución provincial. Año 1995 y avances 1996-1999*, Bilbao.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (A), *Estadísticas de población*, www.ine.es

JOUMARD, I. (2001), «Tax systems in European Union Countries», *Economics Department Working Papers*, n.º 301, OCDE, París.

JOUMARD, I., y VAROUDAKIS, A. (2000), «Options for reforming the Spanish tax system", *Economics Department Working Papers* n.º 249, OCDE, París.

LAYFIELD, F. (1976), *Local government finance. Report of The Committee of Inquiry*, HMSO, Londres.

LLOMBART BOSCH, M. J. (1999), «Comentarios sobre la reforma del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y sus efectos sobre las revisiones del catastro», *Tribuna Fiscal*, n.º 108: 67-72.

MAGRANER MORENO, F., y GONZÁLEZ ORTIZ, D. (2000), «Revisión constitucional de la regulación de la actividad financiera local», *CISS Praxis*, octubre: 71-84.

MCLURE, C. E., Jr. (1971), «Revenue sharing: alternative to national fiscal federalism?», *Public Policy*, XIX: 457-478; v.c. en J. F. Coronas (ed.), *Lecturas de Hacienda Pública*, Minerva Ediciones, Madrid, 1994: 419-439.

MEDEL CÁMARA, B. (1990), «La Hacienda autonómica y local», en E. ALBI (ed.), *La Hacienda Pública en la democracia. Estudios en homenaje al profesor E. Fuentes Quintana*, Ariel, Barcelona.

MEDEL CÁMARA, B., y DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (1993), «El sector público autonómico y local», en M. MARTÍN RODRÍGUEZ (dir.), *Estructura económica de Andalucía*, Espasa-Calpe, Madrid: 641-682.

MIESZKOWSKI, P. (1972), «The property tax: an excise or a profits tax», *Journal of Public Economics*, n.º 1: 73-96.

MIESZKOWSKI, P., y ZODROW, G. R. (1989), «The incidence of a partial state corporate income tax», *National Tax Journal*, vol. 38, n.º 4: 489-496.

MINISTERIO DE FOMENTO (1999), *Libro Blanco del sector inmobiliario*, Madrid.

MINISTERIO DE HACIENDA (2000a), *Liquidación de los presupuestos de las entidades locales. Ejercicio 1999*, Madrid.

— (2000b), *Presupuestos de las entidades locales. Ejercicio 1999*, Madrid.

MIRANDA HITA, J. S. (2000), «El catastro en España: situación y perspectivas», *Análisis Local*, número extraordinario, 1: 7-22.

— (2001), «El Catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles: perspectivas de futuro», curso *Las haciendas locales*, Universidad Rey Juan Carlos, Ronda.

MONASTERIO ESCUDERO, C., y SUÁREZ PANDIELLO, J. (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ariel, Barcelona.

MUSGRAVE, R. A. (2001), «Commentary», a Netzer (2001), en OATES (2001a: 339-342).

MUSGRAVE, R. A., y MUSGRAVE, P. D. (1992), *Public finance in theory and practice*, 5ª. ed.; versión castellana, McGraw-Hill, Aravaca (Madrid).

NECHYBA, T. J. (2001), «The benefit view and the new view. Where do we stand, twenty-five years into the debate?», en OATES (2001a: 113-121).

NETZER, D. (1966), *Economics of the property tax*, The Brookings Institution, Washington, D. C.

— (2001), «Local property taxation in theory and practice. some reflections», en OATES (2001a: 321-328).

OATES, W. E. (ed.) (2001a), *Property taxation and local government finance. Essays in honor of C. Lowell Harriss*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Mass.

— (2001b), «Property taxation and local government finance. An overview and some reflections», en OATES (2001a: 21- 31).

OCDE (2000a), *Revenue Statistics 1965-1999*, París.

— (2000b), *Estudios Económicos de la OCDE 1999/2000. España*, París.

PLIMMER, F.; MCCLUSKEY, W. J., y CONNELLAN, O. (2000), «Equity and fairness within ad valorem real property taxes", Lincoln Institute of Land Policy, *Working Paper WP00FP1*.

ROSEN, H. S. (1999), *Public finance*, Irwin.

SIMÓN ACOSTA, E. (2000), «Reflexiones sobre la reforma de los impuestos y tasas municipales», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.º 4: 179-198.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (2000), «La corresponsabilidad fiscal en las entidades locales», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 83: 208-231.

VALLE SÁNCHEZ, V. (1998), «Patrimonio, renta y ahorro de las familias españolas», PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 77: 106-114.

VALLE, V., y LABORDA, A. (2000), «Deberes económicos para una legislatura», *Cuadernos de Información Económica*, número 154: 1-9.

VAN DEN NOORD, P., y HEADY, C. (2001), «Surveillance of tax policies: a synthesis of findings in economic surveys», *Economics Department Working Papers* número 303, OCDE, París.

WALLIS, J. J. (2001), «A history of the property tax in America», en OATES (2001a: 123-151).

ZODROW, G. R. (2001), «Reflections on the new view and the benefit view of the property tax», en OATES (2001a: 79- 111).

ZODROW, G. R., y MIESZKOWKI, P. (1986), «The new view of the property tax: a reformulation», *Regional Science and Urban Economics*, vol. 16: 309-327.

EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES EN LA ENCRUCIJADA DE SU REFORMA

Jesús S. MIRANDA HITA
Director General del Catastro

Resumen

La reforma de la Hacienda local española, anunciada para su entrada en vigor en 2003, está suscitando un intenso debate en torno al futuro de la fiscalidad municipal, de la que es figura principal el Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

En este trabajo se analizan las perspectivas fundamentales de modificación del impuesto territorial y su interacción con el Catastro. En particular, se destaca la vinculación del IBI y los valores catastrales desde la óptica de la necesidad de disponer de una valoración masiva y homogénea del patrimonio inmobiliario a efectos de los diversos tributos locales, autonómicos y estatales en los que se aplican aquéllos.

Palabras clave: financiación municipal, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Catastro.

Abstract

The reform of Spanish local finance, scheduled to come into force in 2003, is arousing heated discussion as to the future of municipal taxation, the main item of which is the IBI or Property Tax (rates).

In this article we examine the basic prospects of modification of the local tax and its interaction with the Land Registry. In particular, we underline the interconnection between the IBI and rateable values from the viewpoint of the need to have a consistent wide-scale valuation of property assets for the purposes of the different local, regional and state taxes in which they are applied.

Key words: municipal funding, Property Tax (IBI), Land Registry.

JEL classification: H71.

I. INTRODUCCIÓN

CUANDO en 2003, según las previsiones hechas públicas por el Gobierno, entre en vigor el nuevo sistema de financiación local, la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988 habrá estado vigente, en cuanto afecta al IBI y a la mayoría de las figuras impositivas que integran el subsistema tributario local, por un período de trece años. Cuando, ahora, se inician los debates que conducirán al diseño de la nueva norma de cabecera de la Hacienda municipal española, presididos por la anunciada supresión parcial del Impuesto sobre Actividades Económicas, no puede por menos que reconocerse el dinamismo y vitalidad que dicha Ley ha demostrado durante su existencia y su efectiva contribución al logro de los principios constitucionales de autonomía y suficiencia de nuestras corporaciones locales, pues ambas aspiraciones han sido el motor de las profundas transformaciones experimentadas por ellas durante estos años, y son ya no sólo unos principios programáticos, unas guías de orientación política por las que hayan de discurrir las labores legislativas y ejecutivas, sino una realidad incontrovertible que impregna y caracteriza a nuestra Administración local.

Desde este punto de vista, claro está que siempre susceptible de un mayor desarrollo —sobre todo en la perspectiva de la descentralización de la Administración autonómica—, puede por tanto sustentarse que lo que en 1978 no era más que un ansiado, justo y legítimo deseo es ahora un objetivo cumplido. Pero, ¿basta con alcanzarlo?

Autonomía y suficiencia, si bien se mira, no son más que herramientas que deben ser puestas, una vez disponibles, al servicio de la misión que corresponde al poder local. La Hacienda local siempre ha sido una hacienda de servicios, de esos particulares e importantes servicios que, por constituir las condiciones de un adecuado desenvolvimiento de la vida urbana y responder a necesidades sociales incluso perentorias, no pueden ser demorados ni preteridos so pena de un desleimiento de la propia convivencia.

Cada vez más, los ciudadanos, muy conscientes ya de sus derechos como tales, exigen, a través de los mecanismos de participación democrática, unos mayores y más eficientes niveles en la prestación de los servicios públicos. La Administración puede ser muy autónoma y puede poseer cuantiosos recursos, pero si con ello no se consigue satisfacer esas demandas, o sólo se alcanza a hacerlo de manera parcial en cualquiera de las dimensiones posibles (social, espacial o temporal), el resultado no podrá ser calificado más que de desequilibrado, y el esfuerzo descentralizador no habrá llegado a culminar su verdadera motivación (1).

Pero aquí, en el resultado, como allí, en los instrumentos, la perspectiva dinámica es siempre determinante. Es decir, que la realidad, lejos de parecer estancada como lo fue

tantas veces en nuestra historia, fluye como el mercurio y, en consecuencia, requiere de una permanente labor de canalización, de establecimiento de prioridades, de señalamiento de nuevas metas que vayan sustituyendo con el tiempo a los horizontes ya alcanzados y, en definitiva, de adaptación constante a los también constantes cambios de ese fluido social en el que nos desenvolvemos. Y el fluido, además, corre por cauces cada vez más intensamente alimentados por afluencias que no dependen de nosotros, sino que se surten de fuentes foráneas, sobre las que nuestra capacidad de regulación puede ser nula o, en el mejor de los casos, limitada.

Estamos ahora de lleno en lo que conocemos como sociedad de la información y el conocimiento. Las tecnologías de tratamiento y difusión de esa información y de esos conocimientos han progresado enormemente, y nos ofrecen unas posibilidades de actuación y de interacción jamás conocidas hasta ahora, y, modestia obliga, no sabemos los límites de ese progreso, no somos siquiera capaces de imaginar si los habrá. Sin embargo, tenemos una cierta tendencia, seguramente natural y probablemente inmanente al ser humano, a echar mano de lo previamente interiorizado y hasta del lugar común, no sólo para explicar el pasado, sino asimismo para diseñar el futuro. A veces, incluso, con la pretenciosidad de quien sustenta su razón únicamente en haberla tenido.

Los retos del futuro, también para la Administración española, están en el desarrollo y el aprovechamiento máximo de esa tecnología (2). Por ahí es por donde se podrán conseguir no ya verdaderos progresos en el cumplimiento de su misión, sino una auténtica revolución en la forma de prestar los servicios públicos y en la manera en que los ciudadanos perciban el fruto de su esfuerzo contributivo, porque, obvio es decirlo, las administraciones no están para poner obstáculos al libre desarrollo de las iniciativas y de las capacidades de los particulares, ni siquiera por causa de la defensa de su propia configuración, sino, muy al contrario, para remover aquéllos y facilitar éste, dentro del marco proporcionado por el ordenamiento jurídico entendido como conjunto de reglas que disciplinan la convivencia.

Las organizaciones modernas están evolucionando del concepto pirámide al de red: menos jerarquía y más cooperación, menos dirigismo y más participación; esta misma idea, en el momento presente, debe ser reforzada en el ámbito de las relaciones interadministrativas, ya que por la propia naturaleza compleja del entramado institucional del Estado ellas son las que están llamadas a ser el vehículo de disipación de desencuentros y el cauce de esa cooperación que reclama no sólo el sentido común de los ciudadanos sino todo el ordenamiento jurídico-público. En este contexto, extraordinariamente ensanchado en sus potencialidades por internet, es en el que será preciso moverse en el futuro y en el que, sin embargo, hoy andamos, aunque con notables excepciones, lejos del punto que corresponde a esos deseos, a una democracia madura y a una sociedad abierta y moderna.

La idea de colaboración está estrechamente ligada a las de proximidad o inmediatez, simplicidad y eficiencia, de tal suerte que si se cuenta con ella, si se apoya la gestión de los asuntos públicos en ella, se podrán alcanzar esos resultados por todos apetecidos sin menoscabo alguno de los espacios competenciales de cada sector de la Administración.

II. EL CATASTRO Y LA AUTONOMÍA LOCAL

Ahora que se plantea la reforma de la Hacienda local española es necesario recordar que, en materia de Impuesto sobre Bienes Inmuebles y de Catastro, ha venido siendo un postulado tradicional, casi un estereotipo, defender la autonomía local por oposición y no por complementariedad respecto del interés general del Estado. En concreto, son muchas las voces que desde diversos ámbitos —académico, político, administrativo— han hecho eco a un planteamiento autonomista a ultranza respecto de tales asuntos, habiéndose llegado a decir que la autonomía municipal exige por esencia la «gestión integral del IBI», lo que equivale a reclamar para ese ámbito la competencia catastral y a negar, en inevitable consecuencia, la existencia misma de un Catastro multifuncional como el que hoy tenemos.

Se ignora así que en la materia de Catastro —que no puede ser confundido con el IBI sino que, muy al contrario, es el impuesto una de las muchas aplicaciones de aquél— concurre no sólo el interés local, sino que, de forma muy acentuada en los últimos años, también lo hacen el interés autonómico y central, y, por supuesto, el de los ciudadanos.

¿Por qué esto es así? Lo es porque el Catastro es un sistema de información territorial de vocación universal en cuanto a su utilidad, que como tal instrumento al servicio de un variadísimo conjunto de funciones, públicas y privadas, requiere inexcusablemente de las suficientes garantías de continuidad, accesibilidad y homogeneidad, y son éstas condiciones que sólo pueden satisfacerse si su gestión está atribuida al nivel más general de Gobierno.

En este sentido, la variedad de las administraciones subcentrales

existentes —en términos de capacidad, de número, de preferencias políticas y gestoras y de competencias— supone un obstáculo insalvable, en la práctica, para el propósito de la institución. En otras palabras: sin duda alguna, es posible configurar una pluralidad de catastros locales o subcentrales que, sin dudarlo tampoco, respondan eficazmente a las necesidades de sus respectivas autoridades; también podría ser que esos catastros se rigieran por una normativa de rango legal uniforme, pero, con la misma certeza, puede asegurarse que la suma de todos ellos, además de mucho más costosa que un Catastro nacional —en el que es posible aprovechar todas las economías de escala—, no gozaría de las esenciales características meritadas: desde la inevitable dispersión de los sistemas informáticos y de los métodos y criterios empleados, hasta el contenido material de las bases de datos de cada uno de los catastros locales, pasando por la descoordinación de los resultados de la valoración catastral, o el mayor o menor interés político en el desarrollo de muchas de las funcionalidades de la información manejada —con el consiguiente crédito o descrédito público de ella—, todo haría en la práctica inviable que, en último término, la información catastral pudiese gozar de la disponibilidad y aceptación institucional y social de la que goza hoy.

Conviene, no obstante, y antes de seguir avanzando en esta línea argumental, recordar aquí cuál es el estado de la cuestión desde el punto de vista jurídico: en primer lugar, ni la Constitución, ni la Carta Europea de la Autonomía Local, ni, por supuesto, la legislación ordinaria vigente establecen un concepto cerrado de la autonomía local, ni tampoco en la noción que el derecho positivo nos ofrece de ella aparece incluido el Catastro; en segundo término, el propio Tribunal Constitucional ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse al respecto: el Catastro es una atribución exclusiva del Estado «incardinada sin lugar a dudas en la competencia de Hacienda general del art. 149.1.14 CE, justamente por tratarse de una institución común e indispensable (3) para la gestión de algunos de los impuestos estatales más relevantes» (STC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 25º).

En cualquier caso, hay que reconocer que las razones de *lege data* pueden parecer insuficientes: si bien es cierto que no existe una lista de las funciones que esencialmente configuran la autonomía local, si hacemos abstracción de la contenida como mínima para los municipios en los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, también lo es que, por eso mismo, cualquier materia de interés público podría caer dentro de esa esfera. Así, tanto la regulación del tráfico como la cooperación internacional podrían interesar a los ciudadanos de una determinada localidad, como de hecho sin duda interesan, de lo que cabría deducir que ambas han de entrar en el círculo de la autonomía local. Otro tanto se puede decir del Catastro, o de la disciplina de los cultivos agrarios o biológicos, por ejemplo.

La Carta Europea de la Autonomía Local, consciente de la imprecisión del concepto y de su potencial expansivo, ha establecido, empero, un cierto límite en el que se encuentra la clave de su dimensión: entra dentro de la autonomía «la gestión de una parte importante de los asuntos públicos» bajo la responsabilidad de las corporaciones locales y en beneficio de los ciudadanos, y dichas corporaciones gozan, a tal efecto, de plena libertad para intervenir en cualquier materia que no esté expresamente excluida de su competencia por corresponder a otro ámbito de gobierno.

En ese precepto, plenamente vigente en España, se acota al menos por dos vertientes el alcance de la materia típicamente local: es «una parte importante» de los asuntos públicos, y no puede ser lo que corresponda, por la Constitución o por la Ley, a otra Administración. El Tribunal Constitucional, en la sentencia ya citada y en otras varias atinentes a esta cuestión, ha dejado también muy claro que la configuración efectiva de la autonomía local es función del legislador, que naturalmente dispone de su poder y prudencia para ir acomodando realidad y norma conforme el fluir de que hablábamos al principio lo requiera, respetando siempre, eso sí, un límite: será inconstitucional aquello que derechamente o por inducción acabe por vaciar de contenido a la autonomía, por lo que traspasar esto acarrea sin rodeos la sanción de incompetencia y nulidad (4).

Llegados a este punto, sabemos una cosa: no solamente no es esencial para la autonomía local el Catastro, sino que además es una competencia exclusiva del Estado avalada por el Tribunal Constitucional. ¿Por qué, entonces, se pide con reiteración su traspaso, ya sea a los ayuntamientos, a las diputaciones, o a las comunidades autónomas?

Obvio es que detrás del eco del que hablaba más atrás debe de haber algo más que un argumento histórico o un afán de mimetización con otros estados que, en Europa o en el Nuevo Mundo, ajenos o no a nuestra tradición jurídica, han optado por prescindir de un Catastro nacional. Las razones para dar este paso pueden ser de variada estirpe, sin olvidar que las más de las veces ni siquiera se ha debido dar: en muchos lugares de Sudamérica, por ejemplo, el Catastro nacional no se conoce debido a la propia debilidad del Estado, debido a que aquél nunca pudo construirse, y así fueron y son las comunidades locales las que, salvando muchas dificultades, intentan hoy en día levantar un Catastro más o menos simplificado

que les permita reforzar sus reducidos medios financieros.

Ese es el Catastro que conocimos aquí hasta no hace mucho —los años noventa son el punto de inflexión y referencia—, un Catastro exclusivamente destinado a la exacción del impuesto territorial que, además, no supo evitar la severa crisis financiera que padecieron nuestros ayuntamientos en las décadas precedentes.

¿Se pretende ahora emprender un desilusionante viaje hacia el pasado? ¿Alguien defiende esa idea de un Catastro simplificado, con unos pocos datos para poder expedir unos recibos del tributo territorial? Como la respuesta creo sinceramente que es que no, habremos de continuar indagando sobre la argumentación subyacente, por si eso nos permitiera, desde la óptica racional, alcanzar alguna conclusión plausible, pero antes déjeme el lector que intente explicar por qué no es deseable destruir un catastro moderno, altamente tecnificado y potente como es el nuestro, y sustituirlo por una lista de contribuyentes e inmuebles de fácil manejo y confección.

En primer lugar, porque el actual Catastro es el fruto de un gran esfuerzo ya realizado a lo largo de más de quince años que ha alcanzado una inestimable capitalización en términos de información acumulada (5) y de profesionalidad, tanto que ahora estamos en condiciones de mantener una extensa red de relaciones con todas las administraciones públicas para proveerles de la información territorial que precisan y de cooperar con otros estados en los procesos de diseño o modernización de sus instituciones catastrales, como hemos hecho, por ejemplo y recientemente, con Eslovenia y hacemos de manera habitual con el área central y sur de América.

En segundo lugar, tampoco sería posible poner en cuestión la utilidad del actual Catastro en España, si es que queremos seguir contribuyendo con él a la mejora de la justicia tributaria y de la seguridad jurídica del mercado inmobiliario, a la elaboración del Censo de Población, a la gestión de la política agraria común, a la del beneficio de justicia gratuita, a la de innumerables ayudas y subvenciones públicas, a la de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Sucesiones y Donaciones y otros diversos tributos locales, autonómicos y estatales, a la construcción de infraestructuras, a la simplificación de las relaciones interadministrativas y a la eliminación de obstáculos en el acceso a la información territorial a la iniciativa pública y privada, entre otros muchos aspectos. ¿Cómo puede el Ministerio de Fomento conocer los propietarios afectados por un proyecto de nueva autovía que atraviesa cinco provincias? ¿Cómo puede el Instituto Geográfico Nacional elaborar un estudio sobre los riesgos urbanos derivados de un eventual seísmo catastrófico? ¿Cómo puede un juzgado, o la Agencia Tributaria y la seguridad social, conocer los inmuebles del deudor en toda España, si éstos no están inscritos en el Registro de la Propiedad? ¿Cómo pueden el Ministerio de Agricultura y las comunidades autónomas elaborar un nuevo sistema de información geográfica para la ejecución de políticas agrarias sin incurrir en duplicidades de gasto? ¿Debe un ayuntamiento o una comunidad autónoma conceder una vivienda social a quien posee un abultado patrimonio inmobiliario fuera de su ámbito territorial? y, si la respuesta, naturalmente, es negativa, ¿dónde puede ese ayuntamiento o comunidad verificar sin coste alguno la concurrencia o no de esa circunstancia? ¿Qué puede hacer quien no tiene inmatriculada su finca en el Registro de la Propiedad para poder disfrutar de su protección?

Las preguntas podrían prolongarse aún durante un buen rato, pero la respuesta será siempre la misma: sólo un Catastro multifinalitario de ámbito general permite darle a todas ellas cumplida satisfacción. Y esas preguntas, debo decirlo, no son retórica ni prognosis, sino que son el día a día del Catastro español. De hecho, en el año 2000, además de la información contenida en los padrones del impuesto inmobiliario de los más de siete mil quinientos municipios sobre los que tiene competencia la Dirección General del Catastro, la institución ha expedido casi novecientas mil certificaciones a solicitud de los ciudadanos y ha proporcionado cartografía y más de ciento treinta millones de datos alfanuméricos a las administraciones estatal, autonómica y local para hacer frente a necesidades como las enumeradas. La propia disposición adicional cuarta de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, entre otras normas como la Ley 13/1996 y el Real Decreto 1485/1994, así se lo encomiendan y, en esta misma línea, la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 2002 ha incorporado una nueva y completa regulación de las condiciones de acceso a la información catastral basada en la consideración del Catastro como registro público (6).

Visto lo anterior, que supone reconocer que, junto al interés local, están presentes aquí los intereses autonómicos y nacionales, además del de los ciudadanos en general, es preciso reanudar nuestra indagación acerca de las razones por las que se pide la creación de catastros municipales.

Una, la más débil, podría ser porque ya lo fueron: históricamente, el Catastro siempre ha estado ligado a la Administración local en España, aunque nunca ha sido enteramente local. Sin embargo, no siendo aquello —el arraigo o tradición histórica— suficiente, no por eso el Catastro deja de estar ordenado por la ley al servicio de las cor-

poraciones locales y está abierto, también por ley, a su cooperación. No en vano, en la actualidad más de 2.700 corporaciones locales, que engloban a más del 55 por 100 de los inmuebles urbanos existentes, están colaborando voluntaria y fructíferamente para el mantenimiento de la información catastral, lo que en sí mismo es ya una prueba auténtica y poderosa de la bondad del modelo catastral español en su vertiente de articulación de la pluralidad de intereses concurrentes.

Otra razón para solicitar la instauración de catastros municipales podría ser porque así los ayuntamientos podrían fijar sus valores catastrales, no teniendo que sujetarse a los establecidos por el Ministerio de Hacienda. Aumentaría, de tal suerte, su capacidad de actuación —es decir, podrían fijar valores según sus propios criterios y reglas— o alternativamente, si se tuvieran que atener a reglas dictadas por el Estado, podrían ser más ágiles que éste en el mantenimiento y puesta al día de los valores de las fincas, de manera que sería posible hacer algo así como una revisión permanente de tales valores.

La primera de las opciones citadas cae por su propio peso, si la ponemos en la balanza del principio de igualdad contributiva. La autonomía local tiene su específica manifestación en los márgenes que para la modulación del tipo de gravamen o de la cuota concede la ley a las corporaciones municipales, por lo que carecería de justificación, desde la perspectiva de este principio constitucional, que los ayuntamientos pudiesen establecer las bases imponibles —que no son otra cosa que la medida de la capacidad económica gravada— a partir de criterios propios y, por tanto, no necesariamente uniformes en el conjunto del territorio.

Además, no puede olvidarse que el valor catastral no solamente se utiliza para establecer la base del Impuesto sobre Bienes Inmuebles o del que grava el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, ambos, como es sabido, locales. El valor catastral también está presente, ya se ha dicho, en tributos estatales y autonómicos, como el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el de Sociedades, el de Patrimonio, el de Transmisiones y otros más, y es ésta una de las razones por las que el Tribunal Constitucional ha ratificado la competencia catastral exclusiva del Estado.

Rechazada, así, esa primera formulación de la hipótesis de establecimiento de los valores catastrales por parte de los ayuntamientos, debemos, no obstante, considerar la otra: los ayuntamientos podrían fijar o revisar ellos mismos los valores catastrales sujetándose a las reglas establecidas por el Estado. En tal caso, se diría, el resultado cuantitativo de las valoraciones sería el mismo, por lo que no habría riesgo de lesión alguna al principio de igualdad.

¿Cuál sería, entonces, si lo hay, el problema? En primer lugar, que el valor catastral o los instrumentos que le sirven de base, como acabo de decir, intervienen en tributos —y, hay que añadir, en muy diversas actuaciones públicas que nada tienen que ver con ellos, como, por ejemplo, las expropiaciones— que son del todo o parcialmente ajenos al ámbito local (7).

En segundo término, se perdería el importantísimo elemento de coordinación que aporta una organización de ámbito general y altamente especializada como es la Dirección General del Catastro. La complejidad intrínseca de un sistema de valoración avanzado como el nuestro requiere el despliegue de todo un entramado de medios, tanto normativos o intelectuales como materiales, orientados a la más fiel consecución de sus variados fines. Se puede decir, con toda claridad, que para valorar las fincas —que no sólo son viviendas, sino también complejos petroquímicos, o aeropuertos, autopistas y presas, por ejemplo— basta jurídicamente con la delimitación de ciertas magnitudes o conceptos esenciales —el principio de no superación del valor de mercado, los métodos reglamentarios y las normas técnicas—, pero, si se quiere no solamente que los resultados sean legales sino que también aparezcan razonablemente coordinados en el espacio y en el tiempo, entonces es preciso reconocer que una pluralidad de catastros independientes es la mejor garantía para no conseguirlo (8).

Las operaciones de revisión catastral, siempre rodeadas de un alto grado de sensibilidad social, son a veces contradichas, en el plano político, por sus primeros destinatarios, los ayuntamientos. Es altamente frecuente que éstos nada tengan que oponer al contenido técnico-valorativo de tales procedimientos, como así queda plasmado en el informe preceptivo que emiten con anterioridad a la aprobación por el Catastro de nuevas ponencias catastrales (9), pero también lo es que la cadencia temporal de los mandatos de las respectivas corporaciones, entre otros factores, condiciona la programación de las revisiones catastrales que, como es sabido, el Ministerio de Hacienda acomete previa consulta a las entidades locales afectadas (10).

Para que el valor catastral cumpliera íntegramente su función como cuantificador de la capacidad económica gravada por los tributos a los que afecta sería preciso mantenerlo permanentemente al día. A pesar de ello, el legislador, consciente de las dificultades de todo orden que acarrearía esa pretensión, tradicionalmente ha optado por fijar un período más o menos amplio de vigencia de unos mismos valores (11), aspecto éste que ya incorpora una restricción a la equidad

en el medio y en el largo plazo, que matiza severamente el principio subyacente de que a más valor, más capacidad y más gravamen. Si a estas imperfecciones del modelo añadiéramos la diversidad de situaciones que, de hecho, podrían observarse en el mapa de unos hipotéticos catastros municipales, fácilmente podría concluirse, en unos pocos años, acerca del acierto de relegar el valor catastral exclusivamente al IBI, con lo que se perdería la múltiple funcionalidad que hoy lo caracteriza y singulariza respecto del existente en otras soberanías fiscales menos evolucionadas y, desde luego, se incrementaría el gasto público del conjunto de las administraciones que precisan conocer el valor de los inmuebles a efectos fiscales y extrafiscales.

Si el argumento histórico no sirve, y la transferencia a los municipios de la competencia de valoración no asegura la validez del valor catastral mas allá de los tributos propiamente locales, y a pesar de ello se reclama para los ayuntamientos la competencia catastral, es probable que subyazca en este debate el deseo de superar los resultados de la Dirección General del Catastro. Si la causa de la insatisfacción se refiere al relativamente bajo nivel cuantitativo en que se encuentran los valores catastrales vigentes —idealmente en el 50 por 100 del valor de mercado, pero que este mismo mercado se viene encargando con tenacidad de reducir año tras año— quizá la solución no esté sino en la consecución de un gran pacto político en torno a los procesos de revisión catastral y su incidencia en el IBI y otros tributos, pues técnicamente es posible, con los medios hoy disponibles, conseguir una significativa reducción de los *gaps* y asimetrías existentes.

III. LA FUNCIONALIDAD DEL VALOR CATASTRAL

Es una aspiración razonable, tanto de los profesionales de la Hacienda y de la valoración catastral como, y principalmente, de los ciudadanos, que las bases imponibles reflejen fielmente lo que todo el mundo acepta como una manifestación de capacidad contributiva, cual es el valor del patrimonio inmobiliario poseído —de hecho, no son infrecuentes las peticiones de que el valor catastral fuese directamente igual al valor de mercado (12). Sin embargo, aunque puede decirse que nadie discute que el valor catastral debe estar uniformemente referenciado en el tiempo y el espacio al valor de mercado, en la medida en que cualquier incumplimiento de esa condición iría en detrimento del principio de equidad horizontal, lo cierto es que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles seguirá constituyendo una sólida rémora para que pueda alcanzarse esa aspiración mientras los precios del mercado inmobiliario crezcan por encima de lo que lo hace el producto interior bruto o, mejor aún, de lo que lo hace la remuneración de los asalariados, y ello repercuta en la presión fiscal derivada del tributo cuando se acometa una revisión catastral.

Si acomodar el valor catastral a la evolución de los valores de mercado significa, indefectiblemente, un aumento de la tributación de los inmuebles muy por encima de lo que crecen los salarios o la inflación, es seguro que lo que en teoría es un deseo razonable y justo acabe provocando el mayor de los rechazos.

La futura reforma del impuesto local no debería ser ajena a esta preocupación, pero, a poco que se repare, fácil es deducir que no será sencillo alcanzar un consenso al respecto, pues debería ser la ley la que impusiese límites globales al crecimiento de la recaudación del IBI, provocado, en ausencia de ellos, por el alza de los valores catastrales, y no al contrario.

Hasta ahora, en la evolución del IBI a lo largo de sus once años de existencia hemos conocido diversas iniciativas que han pretendido aproximarse a ese efecto (13). Cronológicamente han sido las siguientes: en primer término y en su redacción original, la ley del impuesto autorizó a los ayuntamientos a reducir el tipo de gravamen para compensar la entrada en vigor de nuevos valores catastrales hasta la mitad del tipo general fijado en el 0,4 por 100 para los inmuebles urbanos; poco después, y viendo que eso podría no ser suficiente, el margen para reducir el tipo se amplió hasta la cuarta parte, pudiendo quedar, por tanto, en el 0,1 por 100; más tarde, se renunció a que los valores catastrales alcanzaran montos cercanos al valor de mercado y se fijó la referencia-objetivo en el 50 por 100; después, el plazo de vigencia máxima del tipo reducido —en principio establecido en tres años— se amplió a seis; posteriormente, y una vez más vista la insuficiencia de las precedentes medidas —todas ellas, salvo la de la referencia a mercado, en manos de los municipios—, se decidió introducir la regla de progresiva incorporación a la base efectivamente gravada del incremento de valor catastral aflorado por su revisión, al tiempo que se decretaba la congelación de los nuevos valores catastrales durante el decenio de su vigencia, y, finalmente, para hacer de una vez por todas viable la revisión de los valores de las dos mayores ciudades españolas, estancada durante catorce años, se autorizó a los respectivos ayuntamientos a establecer límites al incremento de la cuota individual del impuesto de forma que, cualquiera que fuese la subida del valor catastral y de la base liquidable, y el tipo de gravamen, ningún contribuyente viera aumentada su contribución en más del porcentaje fijado por la corporación.

Dos conclusiones van implícitas en esa verdadera acumulación sedimentaria de reacciones del legislador: primera, los márgenes que la Ley originaria —39/1988— puso en manos de los municipios para, a la postre, incrementar el tributo eran excesivos y socialmente intolerables; segunda, el actual marco normativo, en el que el Catastro —el valor catastral, en esencia— queda subordinado al comportamiento fiscal de los ayuntamientos, resulta incompatible con el propósito de disponer de una valoración oficial, y actualizada en todo momento, del patrimonio inmobiliario del país. Así lo reconocen las sucesivas reformas de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales referidas (14), y así lo reconoció también, tempranamente, la Ley del Impuesto sobre el Patrimonio, que de querer basarse en el valor catastral para el cómputo de los inmuebles del sujeto pasivo, tuvo que conformarse con esa imaginativa solución —profundamente inequitativa, pero práctica— de dar a escoger entre tres valores posibles (15), aunque, eso sí, obligando a hacerlo por el mayor de ellos para no perjudicar los ingresos de las comunidades autónomas. Así también lo ha reconocido la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que, desde su versión de 1995, ha mantenido un doble régimen de imputación de rendimientos presuntos del capital inmobiliario, según que el valor catastral esté revisado o no a partir de 1994, y muchas comunidades autónomas que emplean el valor catastral como medio de comprobación o como valor de referencia en la gestión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, que han arbitrado una pluralidad de coeficientes de actualización para, en función del año de revisión del valor catastral, aproximar esa magnitud al concepto usual de valor comprobado.

A la vista de lo anterior, la encrucijada de la reforma del IBI ofrece tres posibles direcciones, que expongo de menos a más en la escala de mis preferencias: prescindir del valor catastral para la cuantificación de los tributos no municipales; seguir como hasta ahora, asumiendo como inevitables las irregularidades del modelo, o aprovechar la oportunidad que ofrece la reforma para consensuar un nuevo marco para las revisiones catastrales, que haga posible superar las deficiencias descritas con garantía, además, de que la presión fiscal no crezca más allá de lo razonable o deseado o, incluso, de que no crezca en absoluto.

El primero de los caminos de ese tridente no es ni siquiera —fácil es advertirlo— viable: no es posible tapar el hueco con algo que no sea, otra vez, el valor catastral, lo que nos conduce derechamente al segundo o al tercer rumbo; mantener la situación actual, como es lógico, no presenta especiales dificultades, si no es una dificultad el hecho mismo de renunciar a su mejora; cambiar de marco es pues, como ya he anticipado, mi mejor opción.

Para ello habrá que empezar por separar en todo lo posible la regulación del Catastro de la del IBI. Lo mismo que a nadie se le ha ocurrido reproducir la normativa catastral en las leyes del Impuesto sobre la Renta o del Patrimonio, ni en la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, por ejemplo, tampoco hay por qué insistir en mantener vigente lo que no es sino un residuo de la vieja legislación de las contribuciones territoriales: el Catastro, para poder atender con mayor eficacia la llamada de las distintas instituciones fiscales y de los diversos sectores del ordenamiento que reclaman su asistencia, debería disponer de una legislación propia y no estar, como lo está ahora tanto en materia de valoración como de la mayoría de sus procedimientos, subordinado al IBI, por mucho que las relaciones de parentesco entre éste y aquél sean tales que no quepa una completa disociación.

A su vez, la garantía de moderación tributaria puede alcanzarse por vías distintas de las hasta ahora ensayadas. Por ejemplo, sería posible recuperar la actualización anual de los valores catastrales mediante la aplicación de coeficientes —si se comparte que es mejor intentar mantener por ese medio el poder predictivo del valor catastral que ir constatando cómo inexorablemente, y año tras año, va perdiendo validez como indicador del valor de los inmuebles— y sería posible también emprender la revisión de los valores catastrales cuando realmente sea necesaria —cada diez años, o menos, o más: cuando, en suma, la evolución del mercado y la preservación de la indexación de los valores catastrales con éste así lo aconseje—, sin provocar ninguna inquietud social, si resultara obligatorio constreñir la carga impositiva dentro de ciertos límites considerados razonables. En esencia, la idea consistiría en que la ley estableciera límites precisos al incremento de la cuota del IBI en términos globales, dentro de los cuales deberían moverse las corporaciones locales, lo cual podría complementarse con unas mayores facultades para que los ayuntamientos concediesen beneficios fiscales para atender situaciones personales especiales, respecto de las que hoy el impuesto es completamente impermeable. Incluso, podrían ser compatibles esos límites globales con medidas adicionales que permitieran a los ayuntamientos graduar, según sus preferencias programáticas, la distribución funcional, espacial y personal del incremento fiscal y, por supuesto, con la opción de congelación o reducción de la presión fiscal.

En definitiva, la probada incompatibilidad entre el propósito de disponer en todo momento de unos valores catastrales verdaderamente

representativos de los valores de mercado y el de moderación o congelación de la presión fiscal del IBI, se ha resuelto, hasta ahora, a costa de aquéllos y, sin embargo, es posible conciliar ambos intereses si, a la vista de la larga experiencia ya acumulada, se consigue un consenso acerca de las condiciones de convivencia de esos dos objetivos.

IV. LA REFORMA DEL IMPUESTO INMOBILIARIO

1. Consideraciones generales

Pero la encrucijada de la reforma no nos abre únicamente la perspectiva de cuál haya de ser el futuro de los valores catastrales o de las relaciones entre el Catastro y el tributo inmobiliario, entre el Estado y la Administración local.

El impuesto territorial, buen impuesto por viejo, tiene hoy más de contribución urbana y rústica que de tributo moderno y adaptado a la percepción social de lo que debe ser la imposición en la actualidad. A su favor, inequívocamente, está su arraigo social, basado en un componente psicológico que asocia el pago del tributo a una suerte de confirmación del derecho que grava —lo que es especialmente verificable en las áreas geográficas en las que el Registro de la Propiedad está menos presente— y, también, y por eso mismo, entre otras razones, el elevado nivel de cumplimiento que muestran los ciudadanos —por encima del 90 por 100 en período voluntario ya no es ninguna quimera— es una de sus principales características. Su potencial económico (16) es algo que igualmente está fuera de duda: hoy provee el 15 por 100 de los ingresos municipales (el 30,7 por 100 de la recaudación derivada de la totalidad de los tributos y precios), y viene creciendo, desde que se creó, a razón de un 9,45 por 100 anual acumulativo en el conjunto de las corporaciones locales de régimen común, por lo que bien puede decirse, en contra de lo que con frecuencia se piensa, que si en alguna dimensión ha sido inflexible, es a la baja.

Pero a pesar de esas características, no debe perderse de vista que se trata de un tributo estrictamente real que, además, recae sobre el valor bruto de los inmuebles. Ambos inconvenientes se han visto, desde hace años, acompañados por la cada vez menos inusual práctica de los municipios de sustituir tasas por IBI, haciendo recaer sobre las espaldas de éste lo que corresponde acarrear a aquéllas, práctica de la que se han derivado no pocos debates sociales y políticos en el mundo local y, desde luego, una distribución personal de la carga fiscal no siempre pacífica ni idónea. La reforma del impuesto y la de la Hacienda local en general, debería igualmente considerar estos aspectos.

Por lo que respecta al último de ellos, es preciso, en mi opinión, revitalizar el papel de las tasas, precios y contribuciones especiales. Tanto el principio de transparencia en los costes, como la saludable promoción de una adecuada revelación de las preferencias de los ciudadanos aconsejan que los mecanismos de redistribución de rentas operen más, en el ámbito local, por el lado del gasto que por el del ingreso y, en último extremo, es mejor que operen vía gasto fiscal que vía sobreimposición en el IBI. En otros términos, la excesiva simplificación, además de producir efectos en el plano de la equidad no ya no deseados sino probablemente insospechados, puede provocar la desestabilización del propio tributo agente de ella.

En lo que hace a los otros dos problemas enunciados, bueno sería que, aunque con muchos años de retraso, llegara ya al impuesto inmobiliario alguna dosis de personalización, y que no se consideraran igualmente capaces en términos económicos a dos familias que, *ceteris paribus*, poseen inmuebles idénticos, pero una debe su precio y otra no, o una posee cinco miembros y otra dos, pues esto sólo se justificaría si el IBI, en lugar de un impuesto, fuese una tasa. Verdad es que la reparación de ambas debilidades del impuesto no puede hacerse sin coste, pero también lo es que, al menos en casos extremos, no por cierto insignificantes, la percepción social de injusticia no puede ser negada.

Otro tanto cabe decir del tratamiento indiscriminado que el IBI dispensa a la vivienda habitual en relación con otro tipo de inmuebles. Tanto el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como el que grava su patrimonio ya han dado un largo paso al frente, exonerando de éste a la vivienda habitual (de hasta 25.000.000 de pesetas de valor computable por cada sujeto pasivo) y eximiéndola, enteramente, de aquél, lo que, junto con la subsistencia de determinadas deducciones de la cuota, permite hablar de una verdadera política fiscal de protección a la vivienda, acorde con el mandato contenido en el artículo 47 de la Constitución Española. En este sentido, la nueva Ley de Haciendas Locales debería profundizar en el camino abierto por la Ley 14/2000, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social, que ha hecho posible que tanto el Ayuntamiento de Madrid como el de Barcelona, aunque con diferentes fórmulas, sean pioneros en la incorporación de los municipios españoles a una política fiscal activa de protección de un bien de primerísima necesidad que, además, constituye la única inversión de una gran mayoría de ciudadanos (17).

Parecida a la crítica basada en el gravamen del valor bruto de los inmuebles es la que puede hacerse respecto de la acumulación de ca-

pacidad económica ajena en la cabeza del titular de alguno de los derechos limitativos del dominio que la Ley del IBI llama a tributar como sujeto pasivo. Sucede, como es conocido, que si sobre un inmueble demanial existe una concesión administrativa, el titular de la concesión no tributa por la parte del valor que corresponde a ella, sino por todo el valor, y lo mismo puede decirse del usufructuario y del superficiario, o del propietario cuyo derecho aparece gravado por otro que, aunque reduzca el valor del inmueble, no sea de concesión, usufructo o superficie. Algo parecido asimismo ocurre, en la práctica, con la ficción de personalizar fiscalmente a quien carece de personalidad para el resto del ordenamiento jurídico —art. 33 LGT.

En todos estos supuestos el IBI es legítimo heredero de las viejas contribuciones y tributario de ellas, pese a que, con los paradigmas actuales, no pueda argumentarse en su favor más que la facilidad de gestión.

2. Tipo de gravamen

Recorrida ya la exposición de los principales inconvenientes del IBI hoy vigente, es posible adentrarse ahora en la discusión de diversas ideas que igualmente podrían ser consideradas en el debate sobre su futuro y que, en esencia, persiguen aumentar el nivel de autonomía municipal, y mejorar técnicamente el impuesto, sin que este ensanchamiento y esta mejora invadan la esfera de competencia estatal en materia catastral.

Es seguramente el tipo de gravamen el aspecto del tributo en donde el principio de autonomía local tiene su más claro acomodo. La actual legislación, basada en los criterios que sentó el Tribunal Constitucional en su sentencia de 17 de febrero de 1987, con ocasión del enjuiciamiento de la Ley 24/1983, recoge la fórmula introducida posteriormente por la Ley 26/1987, en virtud de la cual los ayuntamientos disponen de libertad de fijación de los tipos impositivos del IBI dentro de unos determinados márgenes que, a su vez, pueden ser ampliados si en el municipio concurren determinadas circunstancias objetivas, tales como la prestación del servicio de transporte público colectivo de superficie, entre otras.

Sin embargo, el principio de tipo único en cada municipio sigue siendo una realidad insoslayable (18), y la pregunta es, naturalmente, si debe seguir siendo así o, por el contrario, se debe evolucionar hacia la diversificación de tipos para hacer posible el deseado ensanchamiento de la autonomía local.

A este respecto, habría que empezar por descartar una primera fórmula: en algunos países pueden encontrarse ejemplos de tipos no proporcionales sino progresivos, pero no es ésta en mi opinión una solución razonable, pues un impuesto real, parcial y sobre valores brutos como es el IBI —ni considera circunstancias personales, ni todo el patrimonio del sujeto pasivo, ni sus cargas— no es precisamente una buena herramienta para intentar incidir en el plano de la equidad vertical.

La posible diversificación de tipos en el IBI debería estar ligada, por tanto, a otros parámetros: la ubicación espacial del inmueble, su valor, o su uso. Ahora bien, si fuera posible gravar más a unas zonas que a otras, habría de serlo porque el coste de congestión urbana o, a la inversa, de dispersión del hábitat, tuviera que ser soportado no por la totalidad de los habitantes de un municipio sino por los que lo ocasionan, o porque resultara deseable preservar determinados ámbitos territoriales, o no hacer recaer sobre ellos el coste de ciertos servicios municipales indivisibles que, por su lejanía respecto de esos ámbitos, no benefician a sus habitantes (19).

Todas estas razones, y algunas más de similar alcance, deberían poder ser sopesadas por las autoridades locales en uso de su autonomía, por lo que, con las necesarias cautelas para preservar los principios constitucionales a los que deben responder los tributos, sería posible que el legislador regulara una facultad como la que aquí se discute.

La diferenciación de tipos en función del valor catastral de los inmuebles presenta mayores problemas. Aparentemente es una medida sencilla y clara, pero puede ocultar efectos impropios en el plano de la equidad —nuevamente por la objetividad del impuesto— y aparejа, irremediablemente, las dificultades del «error de salto», con la consiguiente promoción de una mayor litigiosidad en torno a los valores que se encuentre cercanos, pero por encima, de cada intervalo de valor al que se asocie un tipo diferente, sobre todo si son aquéllos muchos y éstos muy dispares.

Permitir una diferenciación de tipos en atención al uso de los inmuebles es también una opción válida: ya hemos comentado cómo la Ley del Impuesto sobre la Renta y la del Impuesto sobre el Patrimonio han desfiscalizado a la vivienda habitual, y es ésta —la de protección fiscal a la vivienda habitual— una política que dimana directamente del art. 47 de la Constitución. En el IBI, un tipo diferenciado e inferior puede ser una vía legítima para favorecer también a la vivienda desde la imposición local, imposición que no tiene por qué quedar al margen de esa política tributaria emprendida por el Estado en beneficio de las familias (20).

3. Beneficios fiscales

Otro entorno en el que puede fortalecerse la Hacienda local y en el

que la autonomía local puede desenvolverse con amplitud es el de los beneficios fiscales.

Respecto de las exenciones, quizá los tres supuestos que mayormente invitan a su reconsideración son los que afectan a los inmuebles demaniales destinados a servicios sanitarios, las vías férreas y la exención técnica por razón de la escasa cuantía del valor catastral. La primera de esas tres exenciones fue reintroducida, como se recordará, por la Ley 55/1999, después de haber desaparecido en 1993, junto con otros muchos supuestos de exoneración impositiva que limitaban —sin otra justificación que el acarreo histórico o un pretendido merecimiento de determinadas entidades, u obras o servicios públicos— la capacidad fiscal del tributo.

De esta suerte, los únicos inmuebles de dominio público estatal, autonómico o local que permanecieron exentos en el nuevo impuesto territorial fueron los afectados directamente a servicios esenciales para la comunidad, como son los destinados a la defensa nacional, la seguridad ciudadana, la educación, y el cumplimiento de penas de privación de libertad. No obstante, con la reforma mencionada anteriormente se consideró que también la sanidad era acreedora del beneficio de la exención, aunque para que el coste del mismo recayera sobre las propias corporaciones locales concedentes, quedó a su libre decisión el reconocerlo o no en cada caso. Y es en este punto donde creo que debería incidir la reforma venidera: no hay ninguna diferencia apreciable entre el servicio sanitario y el educativo, en cuanto a la razón de ser de su exención fiscal, como para que se mantenga este régimen de discrecionalidad municipal en el reconocimiento de aquél como merecedor de una especial protección por parte del impuesto, por lo que la exención debería pasar a ser directamente obligatoria para los ayuntamientos y ser pagado su coste por el conjunto de los ciudadanos beneficiados a través del presupuesto de la Administración de la que dependa, ya que estamos en presencia de un servicio público cuya difusión alcanza normalmente a un territorio mayor que el del municipio en el que se presta y cuyas externalidades no sólo benefician a los residentes en él.

La exención de las vías férreas responde a otras razones. Cuando apareció, España era un país desarticulado territorialmente y era preciso favorecer por todos los medios posibles el desarrollo del ferrocarril como factor de crecimiento de la comunicación y el intercambio entre las distintas regiones y como vehículo de proyección de la producción minera, agrícola e industrial hacia los puertos exportadores. Hoy, sin embargo, con carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos distribuidos a lo largo de todo el país, no puede sostenerse lo mismo.

El moderno desarrollo de las infraestructuras ferroviarias, que ahora compiten libremente con los otros modos de transporte no exentos del IBI (salvo las carreteras gratuitas), no puede fundamentar su exención en aquellos viejos argumentos sin que, al mismo tiempo, se reconozca el derecho de los demás modos a compartir la ventaja. La conclusión sería, claro está, que la neutralidad fiscal exige declarar su caducidad, aunque el tratamiento impositivo que debe recibir el ferrocarril no tenga por qué ser el mismo que el de los inmuebles urbanos, ya que es evidente que la vía férrea en poco se beneficia —más allá de cuando discurre por el casco urbano o sus inmediaciones— de los servicios prestados por el ayuntamiento (21).

La exención que hoy recoge el artículo 64 k) LRHL respecto de los inmuebles de escaso valor —igualmente procedente de las contribuciones territoriales— debe ser también objeto de reflexión. Siendo su razón de ser la economía de gestión, pues dada la naturaleza real y parcial del impuesto que anteriormente hemos comentado no puede sensatamente sostenerse que pretenda favorecer a los titulares de una reducida —reducidísima, dadas las cuantías— (22) capacidad económica, sería preferible tomar como referencia de corte no el valor catastral, sino la cuota líquida. Si, además, consideramos que los costes de gestión no son uniformes, sino que cada corporación soporta unos diferentes en función de su tamaño, organización y demás factores, el *cuantum* de la cuota exenta debería quedar deferido a la ordenanza fiscal, permitiéndose así una mejora general de la eficiencia del servicio recaudatorio local.

En materia de bonificaciones, también podría modularse la que hoy está reconocida en beneficio de las empresas de urbanización, construcción y promoción inmobiliaria (23), para dar cabida a una política municipal autónoma de apoyo a esa importante actividad.

Una vez más, el origen de este beneficio hay que buscarlo en la extinta Contribución Territorial Urbana, y su justificación de entonces, hoy caduca, partía de la consideración de que no podía gravarse con un impuesto sobre la renta real o potencial de los inmuebles a los que ninguna renta podían producir, dado que mientras se construye no es posible obtener rendimientos de un inmueble indisponible. De hecho, bajo este punto de vista, lo lógico hubiera sido dejar totalmente exentos a estos bienes, si bien el legislador de 1988 prefirió mantener un gravamen mínimo del 10 por 100 de la cuota íntegra, en el mejor de los casos por razones censales o, en el peor de ellos, por pura tradición. Pero lo cierto, como ya he anticipado, es que este fundamento es ajeno al IBI, un tributo patrimonial que grava la capacidad económica manifestada a través de la posesión de

activos inmobiliarios con independencia de que estén o no destinados a la transformación y/o venta, tanto que grava inmuebles que ni producen ni pueden producir una corriente de ingresos, ni de ningún modo pueden ser vendidos, como son los demaniales —inalienables, imprescriptibles e inembargables, según el artículo 132 de la Constitución.

La bonificación del artículo 74.1 LRHL exige, además de la imposibilidad de obtener rendimientos, que los inmuebles afectados no formen parte del inmovilizado de su titular, lo que es tanto como decir que el beneficio se justifica porque se trata de un insumo de su proceso productivo. Sin embargo, es obligado reconocer que cualquier inmueble en el que se desarrolle una actividad económica ostenta esa condición, y que su coste de consumo o uso pasará a formar parte del precio del producto final a través de la amortización o del pago de su arrendamiento, y no por ello la Ley reconoce un derecho general a la bonificación. En consecuencia, es también obligado concluir que esta bonificación sólo puede mantenerse por razones de política de vivienda o de apoyo al sector de la construcción, pero no por causas intrínsecas a la estructura y naturaleza del tributo.

Así las cosas, resulta razonable que los municipios tengan su propia voz en la materia —pues son ellos los que diseñan el modelo de ciudad y gestionan y controlan su ejecución—, de forma que puedan modular la cuantía del beneficio, dentro de ciertos límites, atendiendo al uso previsto de los nuevos inmuebles y otras consideraciones de política local.

4. Supuesto de su sujeción

Otras reformas, en fin, que podrían abordarse, tienen que ver con los supuestos de no sujeción, los inmuebles plurimunicipales, el sujeto pasivo y la repercusión, la base liquidable y la tributación de los inmuebles de naturaleza rústica.

Por el primer aspecto, de alcance estrictamente técnico, se trataría de eliminar la actual confusión en torno a los conceptos de exención y no sujeción que resulta patente en la regulación del impuesto. En primer lugar, y dado que no pueden estar sujetos al IBI otros inmuebles que los inscritos en el Catastro, debería pasar a ser un supuesto de no sujeción la actual exención de los caminos, carreteras y demás vías terrestres y bienes del dominio público marítimo-terrestre e hidráulico, así como los tinglados o cobertizos de pequeña entidad utilizados en explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales que, por el carácter ligero y poco duradero de los materiales empleados en su construcción, sólo sirven para usos tales como el mayor aprovechamiento de la tierra, la protección de los cultivos, el albergue temporal de ganaderos en despoblado o guarda de aperos o instrumentos propios de la actividad a la que sirven y están efectos, dado que para ninguno de esos bienes, por unas u otras razones, tiene sentido su inscripción catastral; y en segundo lugar, los bienes demaniales de los municipios, salvo que se encuentren cedidos a terceros mediante contraprestación, deben pasar asimismo a ser considerados como no sujetos, pues la actual exención carece de sentido en la medida en que, por imperativo de derecho común, hay confusión entre deudor y acreedor al ser ambos una misma persona.

5. Inmuebles plurimunicipales

Respecto de los inmuebles plurimunicipales, los que se localizan en dos o más términos municipales —caso paradigmático es el de los embalses y las autopistas— hay que afirmar que debe superarse con urgencia el que, como ocurre ahora, estén siendo valorados mediante una pluralidad de ponencias catastrales y sus valores, según que el municipio en donde se ubiquen haya sido revisado o no antes de 1997, estén congelados o se actualicen anualmente; que estén siendo gravados a partir de bases liquidables sujetas a diversos regímenes, y estén siendo sometidos, en fin, a tantos tipos de gravamen distintos como municipios los acogen. A la vista de ese panorama, bien podría decirse que el IBI no está pensado para esta clase de inmuebles, pues no es posible deducir ninguna configuración de su régimen fiscal más allá de la que se desprende de la necesidad de atribuir a cada ayuntamiento la parte del fundo que le corresponde, de la que se derivan las consecuencias expuestas por imperativo de la ley vigente (24): la unidad física, funcional, económica y jurídica del inmueble reclama, pues, que la futura Ley de Haciendas Locales dé una solución también unitaria y específica a sus singulares características, quizá mediante la creación de un régimen especial para los de su tipología.

6. Sujeto pasivo

Del asunto del sujeto pasivo ya nos hemos ocupado, en cierto modo, al referirnos a los problemas de equidad que acompañan a la simplificación de atribuirle todo el valor catastral —toda la capacidad económica que representa— cuando no es propietario pleno del inmueble. La solución no es, desde luego, sencilla, pues la primera idea que a cualquiera se le podría ocurrir —establecer la concurrencia de sujetos pasivos, cada uno por el valor de su derecho, o, mejor, desmembrar el hecho imponible actual en varios— desencadenaría unos costes de gestión y una presión fiscal indirecta inaceptables. No obstante, no debería dejarse de explorar alguna solución intermedia, tipo *second best*,

para, por ejemplo, autorizar al sujeto pasivo a repercutir el exceso de carga soportado sobre el titular del derecho que limita el suyo (25).

7. Base liquidable

La base liquidable es cuestión que también entronca con algunos comentarios ya realizados en páginas precedentes. Este concepto fue introducido en el impuesto por primera vez (26) por medio del Real Decreto-Ley 5/1997 con el objeto de evitar el notable incremento de la carga fiscal del tributo derivado de las revisiones de valores catastrales, de acuerdo con la resolución aprobada por el pleno del Congreso de los Diputados el 28 de noviembre de 1995 sobre la necesidad de adoptar medidas para diferir en el tiempo su impacto, «a través de mecanismos que redujeran la cuota durante un período al final del cual se alcanzará la correspondiente al valor revisado» (27).

Con este propósito, unánimemente compartido por las fuerzas políticas parlamentarias, el legislador ideó la reducción decenal de la base imponible del tributo, encomendando su gestión a la Dirección General del Catastro.

A diferencia de cualquier otra reducción fiscal, la del IBI se caracteriza, como se infiere de la exposición de motivos de la Ley por la que se creó, por ser un mecanismo técnico para dar solución a un problema estrictamente político: de ahí que sea una reducción aplicable con carácter general a todo tipo de inmuebles, salvo a los que la revisión catastral haga que su valor baje, y que su cuantía absoluta o proporcional no sea uniforme para todos aquéllos, sino que dependa del incremento de valor experimentado por cada uno de ellos.

Pese a que el balance del funcionamiento de esta reducción es enormemente satisfactorio desde el punto de vista del cumplimiento de su objetivo, después de cuatro años de aplicación es posible extraer algunas conclusiones de interés de cara a la reforma del impuesto. En primer término, obvio es que no ha sido suficiente —al menos para la revisión catastral de Madrid y Barcelona, en la medida en que la Ley 14/2000 debió introducir la facultad de ambos ayuntamientos de establecer límites al crecimiento de la cuota, que vinieron a superponerse al efecto amortiguador de la reducción. Y, por otra parte, ya hemos comentado que, desde el punto de vista de la funcionalidad de los valores catastrales, la congelación o no actualización anual de tales valores que acompaña a la reducción, unida a la fase fuertemente expansiva del ciclo inmobiliario en la que ha sido aplicada, está produciendo un deterioro permanente de la representatividad de aquéllos.

El fenómeno, desde luego, no es nuevo (28); es más, el propio concepto de revisión de los valores catastrales nace de la constatación de su periódica desactualización, lo que lleva implícito que cualquier revisión siempre producirá un fuerte incremento de la base imponible del IBI, tanto mayor cuanto más tiempo pase. Y para atacarlo, aunque sea parcialmente y con escasa afinación, la actualización anual es una herramienta útil, a falta de la decisión normativa de que las revisiones de valores se realizaran en lapsos de tiempo breves para impedir su envejecimiento.

La sugerencia de trasladar al IBI lo que, en mi opinión, es del IBI —que los límites hay que ubicarlos en las cuotas, no en las bases— podría, sin dudarlo, colaborar a que éstas no queden estructuralmente mediatizadas y pudieran así desplegar plenamente los efectos previstos por las leyes para ellas, sin que se derivaran incrementos excesivos de la presión fiscal y mejorando, al mismo tiempo, la equidad horizontal del tributo local. Todo depende, en última instancia, de lo que se considere autonomía local y del grado de compromiso de las fuerzas políticas y del mundo local con estos principios.

8. Inmuebles de naturaleza rústica

La situación tributaria de los inmuebles de naturaleza rústica es completamente distinta: desde la aprobación de la LRHL, jamás se ha realizado una revisión de sus valores. El problema, verdadera tradición inveterada del Catastro aquí y en cualquier país, ya había sido detectado por el legislador de 1988, cuando se decidió a que esos valores no se revisaran y quedaran como habían sido fijados en la primera mitad de los ochenta, si bien actualizándolos mediante coeficientes anuales que, dicho sea de paso, no han sido capaces de mantener una indexación superior al 15 por 100, de media, con los valores de mercado de los terrenos agrarios. Un problema actual añadido a esa grave desactualización de los valores catastrales en el ámbito agrario y forestal es que, debido a la carencia de la normativa apropiada, las construcciones agrarias están pendientes de valorar, esto es, nunca han tributado.

El valor catastral total de los cuarenta y siete millones de hectáreas ocupadas por los inmuebles rústicos ascendía, a finales de 2000, a tres billones seiscientos mil millones de pesetas —76.596 pts./ha—, y la cuota del IBI rústico se situó en veintidós mil doscientos millones de pesetas —608 pesetas por hectárea no exenta (29).

A pesar de esos datos, el Catastro rústico ha experimentado, de la mano de las políticas estructurales de la Unión Europea, un acelerado proceso de modernización en los

últimos años, tanto que ahora —momento en el que se dispone de información actualizada y digitalizada de casi el 75 por 100 del territorio— es posible poner fecha al día en que nuestro país contará con un catastro rural verdaderamente moderno y útil. No obstante, dada la escasísima relevancia fiscal del IBI que grava a este tipo de inmuebles, que no supera el 3 por 100 del que recae sobre los urbanos, es preciso plantearse, en el marco de la reforma de la Ley de Haciendas Locales, el papel que deba desempeñar en el futuro esta rama del tributo, y nuevamente aquí, como en el ámbito de los inmuebles urbanos y como siempre ha ocurrido a lo largo de casi tres siglos, está presente la interacción entre Catastro e IBI, entre valor catastral y presión fiscal, por lo que será necesario, una vez más, que en la reforma se tengan en cuenta esta perspectiva, las características de esa interacción y los instrumentos jurídicos que puedan hacer compatible la política de moderación fiscal y la conveniencia de disponer de unos valores catastrales actualizados y equitativos.

En cualquier caso, existen diversos aspectos técnicos en la actual regulación del IBI rústico que también deberían ser afrontados por la nueva ley. En primer lugar, la dualidad metodológica contenida en el art. 68 LRHL, que ofrece la posibilidad de valorar los inmuebles rústicos capitalizando indistintamente rentas reales o potenciales, no parece que favorezca el propósito de uniforme indexación de los valores catastrales con los de mercado que la propia ley proclama; en segundo lugar, la acumulación de parcelas situadas en un mismo término municipal y propiedad de una misma persona, a la que hoy obliga el artículo 64.k) LRHL, debería desaparecer, pues como ya se ha comentado no es más que una técnica para la aplicación del mínimo exento establecido por razones de eficacia y eficiencia recaudatoria que admite otras formulaciones más respetuosas con el derecho del contribuyente a conocer con precisión los inmuebles sobre los que se le reclama el pago del tributo, con su derecho a imputar el pago en período voluntario a los que considere adecuados, y con la autonomía local a la hora de cuantificar el umbral de eficiencia justificativo de la exención de la que cuelga; en tercer y último lugar, es también necesario reconsiderar los procedimientos catastrales contenidos en la LRHL —hoy casi completamente diseñados para el ámbito urbano— a efectos de acomodarlos a las peculiaridades del mundo rural, en el que siguen estando muy presentes hábitos, cultura e instituciones claramente diferenciadas de las de la ciudad.

A modo de anticipo de este último aspecto, ya en la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 2002 se ha incluido una nueva y completa regulación del clásico procedimiento de renovación del Catastro rústico, por virtud del cual se ha venido y se viene poniendo al día en términos de información y de tecnología gran parte del mismo a través de diversos programas operativos cofinanciados por la Unión Europea a partir de 1996.

Este nuevo procedimiento, adaptado a las exigencias generales de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, se configura normativamente como requisito previo o simultáneo para la revisión de los valores catastrales rústicos, y persigue la rectificación general de las características catastrales de los citados bienes en los municipios en los que no se cuente ya con una información catastral actualizada. Entre las citadas características, en fin, queda incluido el propio valor catastral —que será determinado, no obstante, a partir de los tipos evaluatorios que sirvieron para el señalamiento de las bases liquidables de la contribución territorial rústica, actualizados con los coeficientes fijados por las leyes de Presupuestos aprobadas desde 1989 en adelante.

V. CONCLUSIÓN

Como conclusión, en mi opinión la reforma del IBI puede ser observada desde dos planos distintos: de un lado están las grandes decisiones políticas y fiscales —la cuestión de las competencias, la profundización de la autonomía local, la personalización, en mayor o menor medida, del tributo, la revisión de los valores catastrales y su impacto fiscal y la consideración de la vivienda habitual— y, de otro, las modificaciones de orden más técnico que, sin embargo, pueden ayudar a disponer de un impuesto más moderno y gestionable, entre las que pueden citarse los beneficios fiscales, los supuestos de no sujeción, la repercusión, la problemática de los inmuebles plurimunicipales, la actualización de valores y los métodos de valoración de los inmuebles de naturaleza rústica.

En ese empeño de modernización, agilidad y calidad de servicio trabaja la Dirección General del Catastro, para lo cual —y retomo ahora mi apelación a la colaboración leal entre las administraciones en pos de un objetivo común— se está edificando un proyecto tecnológico ambicioso que nos va a permitir hacer mucho más fluidas y fructíferas esas relaciones. En 2002, cuando se cumpla el tricentenario del nacimiento de Zenón de Somodevilla, Marqués de la Ensenada, ilustre político y marino al que tanto deben nuestra historia y nuestra Hacienda, se habrá ya desarrollado una gran parte del Proyecto justamente bautizado con su nombre, y con el que el Ministerio de Hacienda quiere promover la más fiel y rápida actualización de la información territorial pública al servicio del conjunto de

las administraciones y de los ciudadanos, para lo cual se dispondrá, a través de internet, de un intercambiador de datos catastrales con dichas administraciones, un programa de ayuda a la presentación de declaraciones por parte de los obligados, un servicio de modificación de datos de carácter personal y un servicio de consulta y certificación de información catastral, literal y gráfica, a disposición de todos (30).

CUADRO A

Principales actuaciones de actualización catastral (*)	*1993*	*1994*	*1995*	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Declaraciones tramitadas.....	709	922	923	979	1.054	1.404	1.735	2.078
Compraventas inscritas.....	557	728	712	769	761	1.040	1.421	1.774
Alta de nuevas edificaciones....	495	510	476	444	501	538	595	596

(*) Cifras en miles de unidades.

NOTAS

(1) No conviene olvidar en este punto, como en ningún otro, la opinión de los contribuyentes. Según el último estudio publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, sólo un 14,9 por 100 de los encuestados piensa que el Estado debe gastar más de lo que ahora gasta, frente a un 24,4 por 100 que opina lo contrario y un 47,5 por 100 que considera que el volumen del gasto debe permanecer en su nivel actual. Además, también es relevante considerar que, respecto a la pregunta sobre quién administra mejor el dinero que se recauda con los impuestos, las preferencias sitúan en primer lugar al Gobierno central (22,7 por 100), seguido de las comunidades autónomas (21,6 por 100) y, por último, de los ayuntamientos (20,6 por 100), aunque es mayoritaria la opinión de que el Estado debería gastar menos para que las autonomías gasten más (59,6 por 100) y de que parte del dinero gastado por éstas debería ser gastado por los ayuntamientos (64,4 por 100). CIS, «Opinión pública y política fiscal», *Estudio n.º 2427*, Madrid, julio 2001.

(2) Según los datos contenidos en el *Informe IRIA 2000* (MAP, Madrid, 2001), la inversión informática del conjunto de las administraciones públicas en 1999 se situó en 63.396 millones de pesetas, un 49 por 100 más que en 1997, si bien, mientras la Administración del Estado creció un 67 por 100 y la autonómica lo hizo un 44 por 100, la local sólo incrementó su cifra en un 18 por 100. Si se considera la comparación de la totalidad de los gastos informáticos de las tres administraciones respecto del montante global de sus capítulos presupuestarios 1, 2 y 6 para ese mismo año, se observa que la ratio conjunta es de un 1,38 por 100, correspondiendo un 1,77 por 100 a la Administración del Estado, un 1,03 por 100 a la autonómica y un 1,26 por 100 a la local. La relación *terminales/empleados*, en fin, arroja unos valores del 48, 22 y 29 por 100, respectivamente, lo que da una idea del escaso grado de penetración de las TI en nuestra Administración, particularmente apreciable en el ámbito local y autonómico. De hecho, según la misma fuente, la Administración local española emplea, a 1 de enero de 2000, a sólo 4.037 informáticos, para una plantilla total de más de 450.000 empleados y una población servida cercana a los cuarenta millones de habitantes.

(3) Según la cita de la propia sentencia, aunque no exhaustiva, el valor catastral es un «medio ordinario de comprobación de valores (art. 52.1.a) LGT)» y «tiene incidencia en la determinación de la base imponible del Impuesto sobre el Patrimonio (art. 10 de la Ley 19/1991, de 6 de junio), en la imputación de rentas inmobiliarias en el IRPF (art. 71 de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre), así como en la comprobación de valores del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (art. 18.4 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre)».

(4) La autonomía municipal impone «que no se prive a los ayuntamientos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia» (STC 19/1987), si bien «no exige que esa intervención se extienda a todos y cada uno de los elementos que integran el tributo» (STC 221/1992).

(5) A finales de 2001 el Catastro Urbano cuenta con información alfanumérica y gráfica de más de veintisiete millones de inmuebles urbanos y más de cuarenta y tres millones de parcelas rústicas, la cual es, además, objeto de una constante actualización, como puede observarse en el cuadro A.

(6) La citada Ley, dictada en lo que aquí interesa con el propósito de clarificar el régimen de acceso a los datos catastrales y adaptarlo a las exigencias de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal y de la Sentencia del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de noviembre, viene a introducir en nuestro ordenamiento el principio de libertad de acceso a la información catastral no protegida, al tiempo que define, con precisión y por primera vez con rango de Ley, qué datos de los contenidos en el Catastro se consideran protegidos, cuáles son el «nombre, apellidos, razón social, código de identificación y domicilio de quienes figuran en el Catastro como titulares o sujeto pasivo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, así como el valor catastral y los valores del suelo y, en su caso, de la construcción, de los bienes inmuebles individualizados». Fuera de eso, por tanto, a partir del 1 de enero de 2002 cualquiera podrá obtener información sobre la superficie de las fincas, su uso, destino o cultivo, su calidad constructiva y antigüedad, su estado de conservación, su ubicación y referencia catastral y cualesquiera otros datos catastrales que sean de su interés. Además tratándose de las administraciones públicas, comisiones parlamentarias de investigación, defensor del pueblo, Tribunal de Cuentas y jueces y tribunales y organismo, corporaciones y entidades públicas —siempre en el marco del ejercicio de sus respectivas competencias—, o de particulares especialmente legitimados en los términos previstos en la propia norma (v. gr. colindantes, arrendatarios, aparceros, herederos, etc.), igualmente podrán acceder a los datos catastrales protegidos.

(7) La competencia normativa en materia de valoración urbanística, según la conocida Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, por la que se enjuició el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, corresponde al Estado, precisamente porque sólo así se puede garantizar la igualdad de todos los españoles en las condiciones del ejercicio del derecho de propiedad. En este sentido, la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, después de reconocer que el legislador estatal únicamente conserva su competencia en esta materia así como en la de expropiación forzosa, responsabilidad extracontractual de las administraciones y procedimiento administrativo común, ha optado por utilizar, en suelo urbano y en el urbanizable incluido en ámbitos delimitados por el planeamiento para los que se hayan establecido las condiciones de su desarrollo, el método de valoración consistente en aplicar el aprovechamiento urbanístico al valor básico de repercusión recogido en las ponencias catastrales, salvo determinados supuestos especiales (arts. 27 y 28 de la Ley 6/1998). Para las expropiaciones, e incluso para los procedimientos de distribución de beneficios y cargas en los que no se haya alcanzado el acuerdo de los propietarios afectados, el art. 23 de la citada Ley remite igualmente a esa técnica.

(8) Un ejemplo, extremo pero real, de la inconveniencia de la fragmentación sería precisamente el citado de los grandes inmuebles que o atraviesan varios municipios (autopistas) o se extiende por el territorio de una pluralidad de ellos (algunos aeropuertos, la mayoría de los embalses, etcétera).

(9) El artículo 70.2 LRHL señala que, «previamente a su aprobación, las ponencias de

valores se someterán a informe del ayuntamiento interesado».

(10) Del total de unidades urbanas cuyos valores catastrales han sido revisados entre 1993 y 2001 —con efectos tributarios un año más tarde en cada caso—, que ha sido de algo más de 19.300.000, un 10,23 por 100 lo fueron en 1993; un 7 por 100, en 1994; un 15,26 por 100, en 1995; un 18,33 por 100, en 1996; un 10,11 por 100, en 1997; un 4,63 por 100, en 1998; un 7,38 por 100, en 1999; un 8,48 por 100, en 2000, y un 18,64 por 100, en 2001. La influencia del proceso electoral local en esta distribución se observa claramente si se repara en que las elecciones municipales celebradas durante este período tuvieron lugar en 1995 y 1999: en los años previos a cada uno de ellos las revisiones sólo afectan al 7 y al 4,63 por 100 de las unidades revisadas, las cifras más bajas de todo ciclo.

(11) Tres, cinco, ocho y diez años son las cadencias que para las revisiones de valores han previsto las sucesivas leyes de la CTU o del IBI y siempre, además, su cumplimiento ha sido incompleto.

(12) *Vid.* las manifestaciones en ese sentido del Instituto de Estudios Económicos en el diario *La Gaceta de los Negocios* del 17 de octubre de 2001: 48. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales señala que el valor catastral se fijará «tomando como referencia el valor de mercado, sin que en ningún caso pueda exceder éste». Esto es así porque, como es evidente, nadie puede asegurar, en una economía libre, cuál sea el valor de mercado de los inmuebles, pues a lo máximo que se puede aspirar es a una modelización del mercado —mejor, de los muchos submercados existentes— para obtener una aproximación, más o menos plausible, del precio más probable que podría exigirse y satisfacerse por la compraventa de un inmueble. Esa limitación de que adolece la ciencia económica para determinar con exactitud el valor de los inmuebles es la que explica la prudencia del legislador: una cosa es «tomar como referencia» el valor de mercado, que sería siempre algo impreciso, y otra bien distinta es equiparar valor catastral y valor de mercado. De ahí que, con el auxilio de los juristas, se haya concluido que en todo caso aquél no podrá superar a éste, pues de hacerlo se estaría entrando en el terreno de la confiscación, se estaría gravando como capacidad económica lo que no lo es (el exceso). Para evitarlo o, lo que es mejor, para asegurarse de que tal hipótesis no se confirme en ningún caso, se ha optado por fijar los valores catastrales en la mitad del teórico valor de mercado resultante de los estudios que a tal efecto se realizan, lo que, por otra parte, no perjudica en absoluto al principio de equidad horizontal, sino que lo preserva.

(13) Todas las medidas que ahora se comentan se han adoptado para el IBI que recae sobre los inmuebles de naturaleza urbana, pues para los rústicos se continúa aún con los valores catastrales vigentes para la antigua Contribución Territorial, si bien han sido actualizados mediante coeficientes aprobados por las sucesivas leyes de Presupuestos Generales del Estado.

CUADRO B

AÑO	PORCENTAJE DE IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD INMUEBLE RESPECTO DEL PIB		PORCENTAJE DE IMPUESTOS SOBRE LA PROPIEDAD INMUEBLE RESPECTO DE LA RECAUDACIÓN FISCAL	
	UE-15	España	UE-15	España
1980	1,1	0,1	3,0	0,6
1982	1,3	0,2	3,3	0,6
1984	1,3	0,2	3,2	0,7
1986	1,2	0,2	3,1	0,7
1988	1,3	0,2	3,1	0,6
1990	1,0	0,2	2,5	0,5
1992	1,0	0,1	2,5	0,2
1994	1,3	0,1	3,1	0,3
1996	1,3	0,1	3,1	0,3
1997	1,4	0,1	3,3	0,3

Fuente: EUROPEAN COMMISSION (Eurostat) (2000), *Structures of the taxation systems in the European Union 1970-1997*, Luxemburgo.

(14) Para un mayor detalle acerca de la evolución normativa del Impuesto sobre Bienes Inmuebles desde su creación, *vid.* MIRANDA HITA, J. (2001), «Impuesto sobre Bienes Inmuebles y financiación municipal: esbozo de un balance (1990-1999)», *Crónica Tributaria*, número 97, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

(15) La Ley 19/1991, del Impuesto sobre el Patrimonio, reconoce, en su exposición de motivos, lo siguiente: «La reforma de los elementos estructurales del Impuesto sobre el Patrimonio plantea, como problema central, el de la valoración de los distintos elementos patrimoniales de los que es titular el sujeto pasivo. La regla más acorde con una justa determinación de la capacidad contributiva, como es la que remite esta cuestión al valor de mercado, debe ceder en muchos casos su lugar a reglas específicas de valoración en beneficio de la seguridad jurídica del contribuyente, que no puede discutir anualmente con la Administración dicho valor con respecto a sus bienes». Esta argumentación, que en sí misma acredita la necesidad de disponer de una valoración administrativa uniforme y general de los inmuebles de todo el país al menos para los tributos de cobro periódico, queda posteriormente concretada en la regla contenida en el artículo 10 de la ley del impuesto: el sujeto pasivo está obligado a declarar por el mayor de los tres siguientes y posibles valores: precio, valor comprobado a efectos del ITPAJD o del ISD y valor catastral, con lo que, en la práctica, dentro de un mismo edificio de viviendas idénticas —con idéntico valor catastral y, eventualmente, precio y valor comprobado— unos contribuyentes deberán declarar por el precio, si compraron recientemente; otros por el valor comprobado, si lo hicieron con tiempo suficiente para que la comunidad autónoma haya podido fijarlo; y otros, que adquirieron mucho antes, computarán el inmueble por su valor catastral que, como ya se ha dicho, quedó establecido en el entorno del 50 por 100 del valor de mercado cuando se revisó. Afortunadamente, la reciente desfiscalización de la vivienda habitual (DA Primera del Real Decreto-Ley 3/2000, actualmente art. 25 de la Ley 6/2000) ha hecho posible que esta desigual consideración de los inmuebles en el IP desaparezca, en la práctica, en gran medida.

(16) En el conjunto de los países de la Unión Europea, los impuestos sobre la propiedad, después de permanecer prácticamente sin variación en torno al 1,3 por 100 del PIB en la década de los ochenta, sufrieron un fuerte descenso a partir de 1990 (1 por 100 del PIB en ese año y los dos siguientes), aunque desde 1993 han vuelto a remontar hasta alcanzar el 1,4 por 100 en 1997. En términos de ingresos tributarios, vienen representando en la Europa de los Quince entre el 2,4 por 100 (1991) y el 3,3 por 100 (1997), como se observa en el cuadro B.

(17) El nuevo apartado 4 del artículo 74 de la LRHL, introducido por la Ley 14/2000, ha propiciado que los citados ayuntamientos —únicos a los que resulta aplicable— hayan aprobado para 2002, año en el que entra en vigor la revisión de valores catastrales en ellos, unas bonificaciones que hacen que el incremento de la cuota del IBI respecto de 2001 no supere los porcentajes que se recogen en el cuadro C.

(18) Si se hace abstracción del caso particular de la disposición adicional segunda de la LRHL, que prevé la posibilidad de establecer tipos diferenciados por parte de los municipios que cuenten con más de 200.000 unidades catastrales urbanas cuyos valores sean objeto de revisión por fases anuales, de la que únicamente ha hecho uso la ciudad de Málaga.

Este supuesto, a diferencia del que se comenta en el texto, nada tiene que ver con la decisión de política fiscal de gravar más a determinados tipos de inmuebles que a otros, si-

CUADRO C

Madrid	*Incremento máximo (en porcentaje)*	*Barcelona*	*Incremento máximo (en porcentaje)*
Inmuebles con valor catastral inferior a 240.404,84 €	3,5	Viviendas y plazas de estacionamiento residencial	3
Ídem entre 240.404,85 y 601.012,1 €	8,0	Locales destinados a otros usos y solares:	
Ídem de más de 601.012,1 €	25,0	Con valor catastral inferior a 60.101,21 €	3
		Con valor catastral entre 60.101,22 y 150.412,12 €	9
		Con valor catastral superior	Sin bonificación

no que responde precisamente a lo contrario: si se revisan los valores de un municipio por fases, existirá, por definición, un desfase temporal en el momento del señalamiento de los nuevos valores de, al menos, un año entre una y otra zona del término municipal, por lo que resultaría inequitativo que mientras la primera tributa con nuevos y más elevados valores que la segunda, ambas lo hicieran a un tipo único y común.

(19) El art. 74.4 LRHL ya contempla una medida de esta naturaleza, aunque no referida al tipo de gravamen sino a la posibilidad de que disponen los ayuntamientos de bonificar en el IBI a los propietarios de inmuebles ubicados en zonas de características especiales (hábitat rururbano tradicional vinculado a actividades primarias).

(20) Al mismo resultado se llegaría mediante el establecimiento de la posibilidad de que los ayuntamientos aprobaran una reducción de la base imponible, de hasta cierta cuantía, que actuaría como mínimo exento en beneficio de la vivienda habitual, si bien esta fórmula convertiría el impuesto en progresivo.

(21) La vinculación entre IBI y servicios municipales está en la base de la teoría hacendística que justifica la existencia del tributo en el principio del beneficio y, por tanto, en la indivisibilidad de muchos de tales servicios (por lo que no sería posible su financiación mediante precio o tasa), y forma parte de la definición que el derecho positivo nos ofrece de él: el hecho de que los ayuntamientos que presten el servicio de transporte colectivo urbano o, en general, los que presten más servicios de los mínimos y obligatorios que les impone la Ley, puedan incrementar el tipo de gravamen (art. 65 LRHL), así lo confirma. Coherentemente con ello, subyace en el IBI la idea de que a menos servicios, menos impuesto (arts. 65 y 74.1 LRHL), lo que, por otra parte, justificaría un tratamiento diferenciado y hoy inexistente en relación, por ejemplo, a las grandes infraestructuras (presas y embalses, autopistas de peaje, vías férreas) o cierto tipo de inmuebles singulares.

(22) El art. 64 k) LRHL reconoce la exención a los inmuebles urbanos cuyo valor no exceda de 601,01 euros, así como al conjunto de los rústicos que, siendo propiedad de un mismo sujeto y estando localizados en un mismo término municipal, no exceda de 1.202,02.

(23) El art. 74.1 LRHL reconoce una bonificación del 90 por 100 a favor de los inmuebles de tales empresas, siempre que no formen parte de su inmovilizado, durante el tiempo que dure la obra o construcción y un año más, con el límite de tres.

(24) Un ejemplo puede ayudar al lector a comprender lo dicho: imagínese un embalse que se localiza en la confluencia de cuatro municipios: uno con valores revisados antes de 1993; otro, revisado en 1996; un tercero, en 1997 y, el último, en 2000. Añada a esto que cada ayuntamiento ha acordado un tipo de gravamen distinto, y aplique a esos valores catastrales la reducción decenal establecida por la Ley 53/1997, que, como es sabido, varía de año en año según la antigüedad de la revisión y está en vigor sólo desde el 1 de enero de 1998; para completar la operación, considérese que, a partir de esa fecha, sólo para los municipios revisados desde entonces, no es aplicable la actualización anual del valor catastral mediante coeficientes basados en la inflación prevista.

(25) Esta idea es la que alimenta lo establecido en la disposición transitoria 2ª.10.2 de la Ley 29/1994, de Arrendamientos Urbanos, y en el actual artículo 65.2 LRHL. Por virtud de aquélla, el propietario de una vivienda de las conocidas como de renta antigua puede repercutir el IBI íntegramente en el inquilino, lo que es tanto como reconocer que el derecho de propiedad del inmueble está tan pesadamente limitado por la relación arrendaticia que, para el impuesto, es como si no existiese.

(26) Como antecedentes inmediatos, las contribuciones territoriales contaban con diversas reducciones caracterizadas por su estrecha vinculación a la noción usual de beneficio fiscal, pues su efecto era siempre el de minorar la carga impositiva en los supuestos concretos y determinados que el legislador consideraba dignos de esa ventaja (v. gr., a favor de los edificios que se construyen de nueva planta, se reedifiquen o se reformen, aplicable durante el tiempo de duración de las obras, art. 261 RD Legislativo 781/1986). En el ámbito de la contribución rústica, sin embargo, existió una reducción de aplicación general consistente en dejar en la mitad la base imponible (art. 247 RD Leg. citado) —cuyo efecto no era distinto del que actualmente proporciona el coeficiente RM de referencia a mercado aprobado por Orden de 14 de octubre de 1998 para los inmuebles urbanos— y que precisamente estaba destinada a aminorar el impacto de la denominada «rectificación» de la base imponible, que debía hacerse cada cinco años (art. 246). Anteriormente, el Decreto 444/1963, de 28 de febrero, ya se había ocupado de la problemática que, históricamente, ha llevado asociada la revisión de las bases de la Contribución Territorial: «Los trabajos decenales de revisión catastral de las riquezas rústica y pecuaria, dispuestos por la Ley de 23 de marzo de 1906 y el Reglamento aprobado por Real Decreto de 23 de octubre de 1913, no tendrán efectividad fiscal hasta que, ultimados aquéllos en todos los pueblos... puedan aplicarse simultáneamente los resultados en todo el territorio nacional» (esto se decía, repárese, cincuenta y siete años después de la ley que lo ordenaba).

(27) *Vid.* exposición de motivos de la Ley 53/1997, de 27 de diciembre.

(28) Desde 1979 a 1999, los valores catastrales urbanos se han incrementado por aplicación de los sucesivos coeficientes de actualización establecidos en las leyes de Presupuestos Generales del Estado en un 253 por 100 (una media del 6,4 por 100 anual acumulativo), en tanto que el IPC de ese período ha crecido un 323 por 100 (media anual del 7,47 por 100).

(29) Los datos para el ámbito urbano son los siguientes: valor catastral, 121.123.333 millones de pesetas; cuota líquida, 643.672 millones (recaudación por padrón).

(30) Un mayor detalle sobre el «Proyecto Ensenada» puede obtenerse en PUYAL SANZ, P. (2001), «El Catastro ante la sociedad de la información: el Proyecto Ensenada», en *Catastro*, n.º 41, Ministerio de Hacienda, Madrid.

LA HACIENDA DE LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS

SITUACIÓN ACTUAL Y PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE FINANCIACIÓN

Núria BOSCH
Universidad de Barcelona

Resumen

En este artículo se analiza la situación financiera de las seis ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga) con más de 500.000 habitantes, que reúnen el 17 por 100 de la población española, con el propósito de constatar si existe un comportamiento fiscal diferencial. El estudio se circunscribe a la ciudad central, sin extenderlo a su contexto metropolitano, lo que supone distinguir entre la financiación específica de los entes metropolitanos y la de los municipios de área, incluyendo a la ciudad central. En relación con estos últimos, la autora considera necesaria la potenciación del impuesto sobre bienes inmuebles, así como atribuirles una participación en los impuestos sobre la renta de las personas físicas y sobre el valor añadido.

Palabras clave: financiación entes metropolitanos, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, financiación ciudad central.

Abstract

In this article we examine the financial situation of the six cities (Madrid, Barcelona, Valencia, Seville, Zaragoza and Malaga) with over 500,000 inhabitants, which together account for 17 per cent of the Spanish population, for the purpose of verifying whether differential tax behaviour exists. The study is confined to the central area without extending it to the suburban areas, which means distinguishing between the specific financing of the metropolitan authorities and that of the local boroughs, including the city centre. In relation to the latter, the author considers it necessary to increase property tax (rates) and allocate them a share in the personal income and value added taxes.

Key words: metropolitan authority financing, Property Tax (rates), central city financing.

JEL classification: H71.

I. INTRODUCCIÓN

EXISTE una amplia literatura hacendística dedicada a analizar la problemática fiscal derivada de las grandes conurbaciones urbanas o áreas metropolitanas, argumentándose en algunos casos la necesidad de que los municipios de estas áreas tengan un trato fiscal diferente al del resto de municipios debido a que han de enfrentarse a una serie de problemas que no se extienden a este último grupo. En muchos casos, el reconocimiento del fenómeno metropolitano tiene su traducción en políticas de coordinación en temas como planificación urbanística o transporte, o en la creación de entidades locales supramunicipales que engloben los diferentes municipios del área (ciudad central y suburbios metropolitanos).

En esta línea, el objetivo del artículo es analizar la situación financiera de las seis ciudades españolas (Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga) de más de 500.000 habitantes, que a 1 de enero de 2000 reunían el 17 por 100 de la población española (cuadro número 1). Para ello, se hará un análisis de su evolución financiera en la década de los noventa y se examinará si su comportamiento fiscal, en cuanto a niveles de gastos e ingresos, es muy diferente al grupo de ciudades con una población situada entre 100.000 y 500.000 habitantes. La legislación española otorga el mismo nivel competencial a ambos grupos de ciudades tanto en materia de provisión de servicios públicos como en el grado de responsabilidad fiscal a la hora de fijar el tipo impositivo de sus impuestos. Por ello, si existen diferencias notables deberán responder a otros factores, tales como: una demanda de servicios públicos locales diferente, existencia de economías/deseconomías de escala, diferentes necesidades de gasto que atender, etcétera.

No obstante, el propósito de este artículo es sólo constatar si existe un comportamiento fiscal diferente, y no indagar en sus causas, lo que requeriría un tratamiento metodológico muy distinto y una información estadística de la que carecemos en este momento. Asimismo, un estudio riguroso de la situación de estas ciudades requeriría analizar su contexto metropolitano, ya que la problemática de las grandes ciudades no puede separarse de la del resto de municipios del área metropolitana por las externalidades e interconexiones que existen entre todos los municipios del área. La falta de información estadística hace que nuestro análisis se circunscriba otra vez a la ciudad central.

El artículo se estructura en cuatro grandes apartados, siendo el primero esta introducción. El segundo pone de relieve el peso específico de la Hacienda local y de las grandes ciudades dentro del conjunto del sector público español, realizando a la vez un análisis comparativo con otros países de la OCDE. En el tercer apartado, se analiza la situación financiera de las

CUADRO N.º 1

POBLACIÓN DE LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS, 2000

		Porcentaje sobre total
Barcelona	1.496.266	3,74
Madrid	2.882.860	7,20
Málaga	531.565	1,33
Sevilla	700.716	1,75
Valencia	739.014	1,85
Zaragoza	604.631	1,51
Total grandes ciudades	6.955.052	17,38
Municipios entre 100.000 y 500.000 hab.	10.419.477	26,03
Total población española	40.028.723	100,00

Fuente: INE, cifras oficiales de población a 1 de enero de 2000.

CUADRO N.º 2

PESO ESPECÍFICO DE LA HACIENDA LOCAL ESPAÑOLA, 1998

	En porcentaje sobre el gasto público consolidado del conjunto del sector público español (*)
Ayuntamientos	10,80
– Grandes ciudades	2,00
Diputaciones de régimen común y cabildos y consejos insulares	1,60
Diputaciones forales	0,50
Total corporaciones locales	12,90

(*) Gasto público no financiero.
Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, *La descentralización del gasto público en España (1997-1998)*, Madrid 2000, y cálculos propios.

grandes ciudades y su evolución en el período 1991-1998. Asimismo, y como se ha mencionado antes, se comparará su situación financiera con las ciudades con una población entre 100.000 y 500.000 habitantes, que tienen el mismo nivel competencial. Por último, el cuarto apartado realiza algunas propuestas de financiación específicas para el caso de las grandes ciudades.

II. PESO ESPECÍFICO DE LA HACIENDA LOCAL Y DE LAS GRANDES CIUDADES DENTRO DEL CONJUNTO DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

En 1998, el gasto de las corporaciones locales representaba el 12,90 por 100 del total del gasto público consolidado del sector público español. Teniendo en cuenta sólo a los ayuntamientos, el gasto local era el 10,80 por 100 del gasto público total, correspondiendo el resto a las diputaciones y consejos y cabildos insulares (cuadro n.º 2). Asimismo, el gasto de las seis grandes ciudades alcanzaba el 2 por 100 del gasto total del sector público y el 18,52 por 100 (casi una quinta parte) del total del gasto de los ayuntamientos.

El peso relativo de la Hacienda local española, y en consecuencia de los ayuntamientos, es pequeño si lo comparamos con el que tiene en otros países de la OCDE (cuadro número 3). En los países federales, como media, el peso de la Hacienda local representa el 17 por 100 del total del gasto público, y si exceptuamos a Australia, donde, por sus características específicas, el gobierno local tiene un peso relativo muy bajo, la media es del 19 por 100. En el caso de los países unitarios, la importancia de los gobiernos locales es todavía mayor, al asumir parte de las competencias que en los países federales corresponden al nivel intermedio de gobierno. Para los países unitarios reseñados en el cuadro n.º 3, la media del peso específico de los gobiernos locales es del 33,6 por 100.

Por tanto, en un futuro próximo, los gobiernos locales españoles deberían alcanzar un mayor peso específico y protagonismo dentro del conjunto del sector público español. De hecho, una diferencia esencial entre los gobiernos locales españoles y los de algunos de estos países es que estos últimos poseen competencias en la provisión de la educación primaria y/o secundaria. El cuadro n.º 4 indica la importancia del gasto local en educación en algunos de estos países, en comparación con el caso español. Así, mientras que en España el gasto local en educación representa tan sólo el 4,55 por 100 del gasto público local, en Canadá alcanza el 43,20 por 100. A más distancia se sitúan Estados Unidos, con el 30,73 por 100, Reino Unido (28,69 por 100), Alemania (21,87 por 100) y Suiza (20,51 por 100). En consecuencia, para que los gobiernos locales españoles alcancen el protagonismo que les corresponde en el futuro debería transferírseles las compe-

CUADRO N.º 3

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO
(En porcentaje sobre el total del gasto público no financiero consolidado)

	Nivel central	*Nivel estatal*	*Nivel local*	*Total*
Países federales				
Alemania (1998)	65,2	20,2	14,6	100,00
Australia (1998)	50,2	43,7	6,1	100,00
Austria (1999)	67,7	16,0	16,3	100,00
Canadá (1997)	41,1	40,7	18,2	100,00
Suiza (1998)	51,4	27,6	20,9	100,00
USA (1998)	52,6	22,1	25,4	100,00
Media no ponderada	**54,7**	**28,4**	**16,9**	**100,00**
Países unitarios				
Dinamarca (1999)	43,6		56,4	100,00
Finlandia (1998)	60,9		39,1	100,00
Francia (1997)	81,7		18,3	100,00
Holanda (1997)	73,9		26,1	100,00
Italia (1999)	73,0		27,0	100,00
Noruega (1998)	61,5		38,5	100,00
Reino Unido (1999)	74,3		25,7	100,00
Suecia (1999)	61,9		38,1	100,00
Media no ponderada	**66,4**		**33,6**	**100,00**
España (1998)	**62,70**	**24,30**	**12,90**	**100,00**

Fuente: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook 2000*, Washington, D. C.; Ministerio de Economía y Hacienda, *La descentralización del gasto público en España (1997-1998)*, Madrid 2000.

tencias en educación primaria y/o secundaria.

III. SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS GRANDES CIUDADES. PERÍODO 1991-1998 (*)

1. Ingresos impositivos

El cuadro n.º 5 refleja el nivel de ingresos impositivos per cápita de las seis grandes ciudades y su comparación con las ciudades comprendidas entre 100.000 y 500.000 habitantes y con la media estatal en 1998. La primera constatación es que hay grandes diferencias en el nivel de impuestos por habitante entre las seis grandes ciudades. Barcelona se sitúa en los valores máximos a mucha distancia del resto (64.847 pesetas/habitante y un índice sobre la media estatal de 179). Los valores mínimos corresponden a Málaga (31.012 ptas./hab.) y Sevilla (31.495 ptas./hab.), situándose incluso por debajo de la media estatal (36.140 ptas./hab.). Las tres restantes grandes ciudades tienen los siguientes valores: Madrid (41.816 ptas./habitante), Valencia (41.585 ptas./habitante) y Zaragoza (38.703 ptas./habitante). Si comparamos estos valores con la media de las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes, vemos que estas últimas tienen un nivel impositivo menor, siendo su media de 32.188 pesetas/habitante, aproximándose a los valores de Málaga y Sevilla.

No obstante, a pesar de que las grandes urbes tienen un nivel impositivo más alto que el resto de ciudades, analizando la variación de los impuestos en el período 1991-1998, constatamos que en promedio las grandes ciudades tuvieron un crecimiento bastante inferior al estrato de ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes y al de la media del conjunto de municipios. En el período 1991-1998, las grandes ciudades crecieron a una tasa anual acumulativa en términos reales del 2,87 por 100, mientras que las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes lo hicieron a una tasa del 4,89 por 100, y el conjunto de municipios, al 4,96 por 100, (cuadro número 5). Entre las grandes ciudades, las que tienen una menor tasa de crecimiento coinciden con las que tienen una fiscalidad más alta, Barcelona, con una tasa del 1,56 por 100, y Valencia (0,63 por 100). Por su parte, Madrid es la ciudad que presenta una mayor tasa de crecimiento (4,45 por 100).

En el caso de las grandes ciudades, las mayores tasas de crecimiento las tuvieron los impuestos potestativos: el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IVTNU), con una tasa del 5,51 por 100 en el período

CUADRO N.º 4

GASTO LOCAL EN EDUCACIÓN

	Porcentaje sobre total del gasto local
Alemania (1996)	21,87
Canadá (1997)	43,20
Reino Unido (1998)	28,69
Suiza (1998)	20,51
USA (1998)	30,73
España (1998)	4,55

Fuente: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook 2000*, Washington, D.C.; Ministerio de Economía y Hacienda, *La descentralización del gasto público en España* (1997-1998), Madrid, 2000.

CUADRO N.º 5

INGRESOS IMPOSITIVOS DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		*VARIACIÓN 1991-98 EN TÉRMINOS REALES*
	Pesetas/habitante	*Índice*	*Tasa anual acumulativa (porcentaje)*
Barcelona	64.847	179	1,56
Madrid	41.816	116	4,45
Málaga	31.012	86	3,20
Sevilla	31.495	87	3,85
Valencia	41.585	115	0,63
Zaragoza	38.703	107	3,12
Total grandes ciudades	**44.624**	**123**	**2,87**
Ciudades entre 100.000 y 500.000 hab.	**32.188**	**86**	**4,89**
Total municipios	**36.140**	**100**	**4,96**

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO N.º 6

VARIACIÓN DE LOS IMPUESTOS LOCALES 1994-1998
(Tasa anual acumulativa, porcentaje)

	IBI	*IAE*	*IVTM*	*ICIO+IVTNU*
Barcelona	0,93	–3,21	–1,58	4,20
Madrid	1,93	2,50	3,36	7,03
Málaga	2,15	0,22	5,49	14,34
Sevilla	4,76	–3,31	3,61	0,36
Valencia	3,31	0,47	5,26	0,76
Zaragoza	0,20	–0,57	3,28	6,52
Total grandes ciudades	**1,83**	**–0,40**	**2,15**	**5,51**
Total municipios	**4,46**	**2,32**	**4,26**	**8,01**

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

1994-1998, seguidos del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM), con una tasa del 2,15 por 100, y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), 1,83 por 100 (cuadro n.º 6). Por su parte, el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) experimentó una tasa de crecimiento negativa en términos reales (–0,40 por 100). Si tomamos en cuenta el conjunto de municipios, además de que las tasas de crecimiento fueron mucho más altas que en las grandes ciudades, por su crecimiento el segundo lugar lo ocupa el IBI, situándose el IVTM en tercer lugar (cuadro n.º 6).

En el anexo se ofrece un mayor detalle de las cifras per cápita de las diferentes categorías de impuestos en el caso de las grandes ciudades y en el del conjunto de municipios. Las diferencias que se reflejan entre las diferentes ciudades son las mismas puestas de manifiesto para el conjunto de impuestos.

2. Participación municipal en los tributos del Estado

El cuadro n.º 7 contiene la información referida a la participación municipal en los tributos del Estado. Las ciudades con mayor nivel de recursos por habitante son Barcelona (47.436 ptas./hab. en 1998) y Madrid (38.446 ptas./hab.), estando fuera de la fórmula general de reparto del resto de municipios. A no mucha distancia de Madrid, se sitúa Sevilla (37.535 ptas./hab.), y el resto de grandes ciudades se encuentra entre las 32.000 y 33.000 pesetas/habitante.

Por lo que se refiere a la tasa de crecimiento de la participación municipal en el período 1991-1998, ésta fue moderada en Barcelona (1,59 por 100), Madrid (0,55 por 100) y Valencia (1,45 por 100). En cambio, fue mucho más alta en Málaga (8,50 por 100), Sevilla (8,26 por 100) y Zaragoza (7,12 por 100), debido a que en 1992 a estas ciudades se les cambió el índice de ponderación de la población, pasando al 2,85, igual al que disfrutaba Valencia.

3. Ingresos corrientes

Las diferencias en los ingresos corrientes entre las seis grandes ciudades responden básicamente a las diferencias que ya hemos visto en los ingresos impositivos y transferencias. Barcelona se sitúa en primer lugar a mucha distancia del resto con 154.494 ptas./hab. en 1998 (cuadro n.º 8). Le siguen Madrid (96.868), Zaragoza (94.333) y Valencia (94.482). Y en último lugar se encuentran Sevilla (83.221) y Málaga (77.984).

Otra vez se constata cómo las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes se sitúan por debajo de los ingresos por habitante de las grandes ciudades, con una media de 75.681 ptas./hab., viéndose incluso superadas por la media del conjunto de municipios (86.265 pesetas/habitante).

A su vez, el cuadro n.º 8 muestra cómo los ingresos corrientes de las

grandes ciudades crecieron a una tasa anual acumulativa en el período 1991-1998 del 2 por 100, inferior a la de las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes (3,06 por 100) y a la media del conjunto de municipios (3,41 por 100).

4. Gastos corrientes

En el caso de los gastos corrientes se aprecia, una vez más, el comportamiento distintivo de Barcelona, con un gasto por habitante (105.578 pesetas) muy superior al resto de grandes ciudades (cuadro número 9). Éstas se sitúan entre las 77.253 ptas./hab. de Zaragoza y las 62.982 ptas./hab. de Málaga.

Por su parte, las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes, en consonancia con su nivel de ingresos corrientes, gastan en promedio menos (61.918 ptas./hab.) que las grandes ciudades (79.539 pesetas/habitante) y que la media del conjunto de municipios (69.269 pesetas/habitante).

Un aspecto relevante a destacar es que los gastos corrientes crecieron en el período 1991-1998 a una tasa anual acumulativa menor que los ingresos corrientes, siendo las grandes ciudades las que presentaban una mayor moderación, con una tasa del 1,06 por 100, frente al 1,41 por 100 de las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes, y el 1,95 por 100 del conjunto de municipios.

Un factor importante que contribuyó a esta moderación en el ritmo de crecimiento de los gastos corrientes es la disminución en la carga financiera derivada del descenso de los tipos de interés del endeudamiento. El cuadro n.º 10 indica cómo todas las grandes ciudades, así como las comprendidas entre 100.000 y 500.000 habitantes y el conjunto de municipios como media, tuvieron una tasa de crecimiento negativa en términos reales del gasto en intereses entre 1991 y 1998 (cuadro n.º 10).

CUADRO N.º 7

PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		*VARIACIÓN 1991-98 EN TÉRMINOS REALES*
	Pesetas/habitante	*Índice*	*Tasa anual acumulativa (porcentaje)*
Barcelona	47.436	232	1,59
Madrid	38.446	188	0,55
Málaga	32.585	159	8,50
Sevilla	37.535	183	8,26
Valencia	32.975	161	1,45
Zaragoza	32.880	161	7,12
Total grandes ciudades	**38.773**	**190**	**2,34**
Total municipios	**20.458**	**100**	**0,59**

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO N.º 8

INGRESOS CORRIENTES DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		*VARIACIÓN 1991-98 EN TÉRMINOS REALES*
	Pesetas/habitante	*Índice*	*Tasa anual acumulativa (porcentaje)*
Barcelona	154.494	179	
Madrid	96.868	112	
Málaga	77.984	90	
Sevilla	83.221	96	
Valencia	94.482	110	
Zaragoza	94.333	109	
Total grandes ciudades	**106.014**	**123**	**2,00**
Ciudades entre 100.000 y 500.000 hab.	**75.681**	**88**	**3,06**
Total municipios	**86.265**	**100**	**3,41**

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

5. Ahorro bruto y gastos de capital

El mayor crecimiento de los ingresos corrientes frente a los gastos corrientes en el período 1991-1998 dio lugar a un importante aumento del ahorro bruto en todo el ámbito municipal, teniendo lugar en mayor medida en las poblaciones con mayor número de habitantes (cuadro número 11). La tasa anual acumulativa de crecimiento del ahorro en el caso de las grandes ciudades fue del 15,53 por 100, y para las ciudades comprendidas en el estrato entre 100.000 y 500.000 habitantes, del 15,02 por 100. La tasa media del conjunto de municipios fue del 12 por 100.

CUADRO N.° 9

GASTOS CORRIENTES DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		*VARIACIÓN 1991-98 EN TÉRMINOS REALES*
	Pesetas/habitante	*Índice*	*Tasa anual acumulativa (porcentaje)*
Barcelona	105.578	152	
Madrid	73.325	106	
Málaga	62.982	91	
Sevilla	71.208	103	
Valencia	72.577	105	
Zaragoza	77.253	112	
Total grandes ciudades	**79.539**	**115**	**1,06**
Ciudades entre 100.000 y 500.000 hab.	**61.918**	**89**	**1,41**
Total municipios	**69.269**	**100**	**1,95**

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO N.° 10

GASTOS EN INTERESES DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		*VARIACIÓN 1991-98 EN TÉRMINOS REALES*
	Pesetas/habitante	*Índice*	*Tasa anual acumulativa (porcentaje)*
Barcelona	14.700	392	–8,96
Madrid	4.382	117	–5,10
Málaga	3.793	101	–11,57
Sevilla	5.085	136	–9,17
Valencia	5.106	136	–4,21
Zaragoza	7.153	191	–6,97
Total grandes ciudades	**6.956**	**186**	**–7,72**
Ciudades entre 100.000 y 500.000 hab.	**3.495**	**93**	**–6,21**
Total municipios	**3.746**	**100**	**–5,96**

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

Un aspecto relevante a resaltar es que en 1998 el ahorro bruto podía haber cubierto todos los gastos de capital realizado por las grandes ciudades (cuadro n.° 12). La cobertura media del ahorro bruto sobre los gastos de capital de las seis grandes ciudades fue del 133 por 100 en 1998, que se diferencia claramente de la cobertura alcanzada en 1991, que llegaba sólo al 46 por 100. Por ciudades, en 1998 los mayores niveles de cobertura correspondían a Madrid (148 por 100) y a Valencia (165 por 100).

En cambio, las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes y el conjunto de municipios tuvieron en 1998 un ahorro bruto que no cubría totalmente sus gastos de capital, siendo la cobertura del 68 y del 67 por 100 respectivamente. Con todo, ésta es mayor que la que alcanzaron en 1991, del 45 y el 38 por 100.

El anterior comportamiento tienen lugar en un contexto expansivo de los gastos de capital, pues, tal como refleja el gráfico 1, de 1996 a 1998 los gastos de capital crecieron, después de unos años de descenso, de 1994 a 1996. Asimismo, el cuadro n.° 13 ofrece los niveles de gastos de capital por habitante y la tasa anual acumulativa en términos constantes para el período 1991-1998. No obstante, en el caso del análisis de los gastos de capital es mejor ver su trayectoria en el período descrito (gráfico 1) que su nivel en un ejercicio concreto, al tener un comportamiento errático.

6. Déficit (–)/superávit (+) no financiero

La mejora del ahorro en el período 1991-1998 dio lugar a una mejora sustancial de la capacidad de financiación de los municipios. El cuadro n.° 14 y el gráfico 2 así lo ponen de manifiesto. En 1998 todas las grandes ciudades disfrutaban de una situación de superávit no financiero, siendo su media de 9.741 ptas./hab. Por su cuantía destacan Barcelona (14.495 ptas./hab.) y Valencia (15.529 ptas./hab.). Asimismo, la media de los municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes y la del conjunto de municipios era positiva, con unos valores respectivos de 2.892 y 4.072 pesetas/habitante. En cambio, las cifras anteriores eran negativas en 1991, es decir, los municipios se encontraban en una situación de déficit.

La evolución del déficit/superávit durante el período 1991-1998 se puede apreciar en el gráfico 2. El conjunto de grandes ciudades pasa de una situación de déficit a otra de superávit entre 1992 y 1993, y desde entonces el superávit ha tenido una evolución creciente. El resto de municipios analizados alcanza el su-

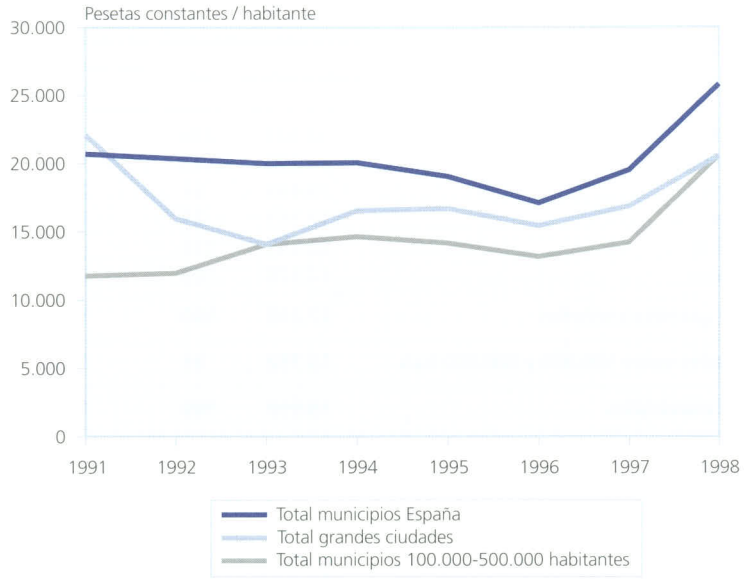
perávit un año más tarde, en 1994. A partir de esta fecha, la evolución también ha sido creciente, exceptuando 1995 y 1998, con una tasa de crecimiento inferior al año precedente.

7. Endeudamiento

El cuadro n.º 15 nos muestra los niveles de deuda de la Administración pública española por niveles de gobierno en el año 2000 y su variación en términos reales durante el período 1991-2000. Las corporaciones locales son el único nivel de Administración con un crecimiento negativo entre 1991-2000, con una tasa anual acumulativa en términos reales del –0,94 por 100. En este resultado influye la variación experimentada por el conjunto de grandes ciudades, que presenta una tasa negativa del –1,85 por 100, frente a una del 0,42 por 100 del promedio de municipios. Estas tasas de crecimiento negativas en términos reales se derivan de la situación de superávit descrita anteriormente, lo que permitió reducir el volumen de deuda. En cambio, tanto las comunidades autónomas como la Administración central crecieron a unas tasas positivas del 12,29 por 100 y 5,72 por 100, respectivamente.

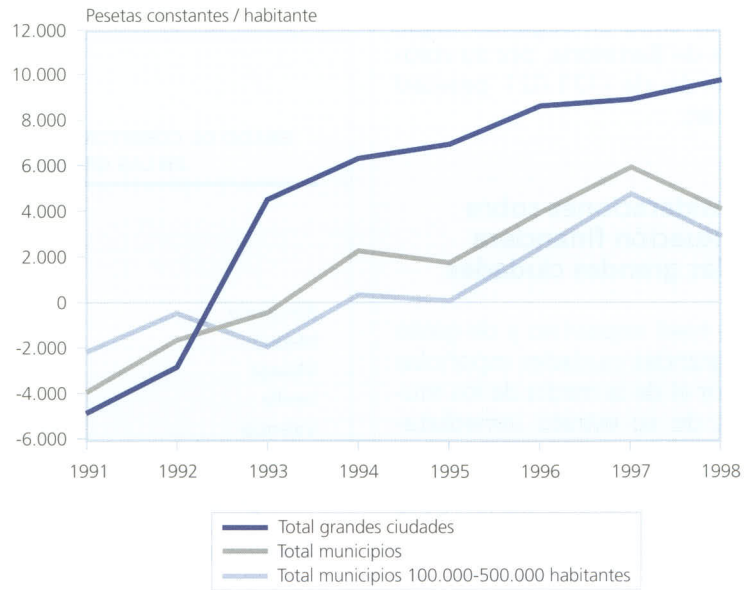
Entre las grandes ciudades, en el período 1995-1999 la que redujo más su volumen de deuda fue Barcelona, con una tasa anual acumulativa del –6,38 por 100, aunque sigue siendo la que tiene un mayor volumen de deuda en términos per cápita (150.434 ptas./hab. en 1999) (cuadro n.º 16). También redujeron su volumen de deuda Madrid y Málaga, pero a una tasa mucho menor: –2,58 por 100 y –0,84 por 100, respectivamente, siendo ambas ciudades las que disfrutan de unos menores volúmenes de deuda: 62.404 ptas./hab. y 60.038 pesetas/habitante, por este orden. En cambio, Sevilla y Valencia experi-

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES, 1991-1998



Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT (-) / SUPERÁVIT (+) NO FINANCIERO DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES, 1991-1998



Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO N.º 11

AHORRO BRUTO DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		*VARIACIÓN 1991-98 EN TÉRMINOS REALES*
	Pesetas/habitante	*Índice*	*Tasa anual acumulativa (porcentaje)*
Barcelona	50.343	296	23,80
Madrid	24.230	143	12,80
Málaga	15.440	91	25,23
Sevilla	12.363	73	12,50
Valencia	22.545	133	2,38
Zaragoza	17.578	103	23,72
Total grandes ciudades	**27.248**	**160**	**15,53**
Ciudades entre 100.000 y 500.000 hab.	**13.762**	**81**	**15,02**
Total municipios	**16.996**	**100**	**12,00**

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

mentaron una tasa de crecimiento de la deuda positiva y bastante alta en relación con el resto de ciudades: 8,36 por 100 y 7,51 por 100, respectivamente, y su volumen de deuda está alrededor de las 88.000 pesetas/habitante. Por su parte, la tasa de Zaragoza, a pesar de ser positiva, fue mucho más moderada, 1,65 por 100. A su vez, Zaragoza es la que se sitúa en segundo lugar, después de Barcelona, por su volumen de deuda (121.021 pesetas/habitante).

8. Consideraciones sobre la situación financiera de las grandes ciudades

• El nivel impositivo y de gasto de las grandes ciudades españolas es mayor el de la media de los municipios de su estrato inmediatamente inferior (entre 100.000 y 500.000 hab.), aunque la legislación local les otorga el mismo nivel competencial, y que el de la media del conjunto de municipios. En 1998, el promedio de gasto no financiero de las grandes ciudades se situaba en 101.566 ptas./hab. y el de las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes, en 83.909 pesetas/habitante. Por lo que se refiere al nivel de impuestos, las cifras eran de 44.371 y de 32.913 pesetas/habitante, respectivamente.

• De todas formas, hay importantes diferencias fiscales entre las grandes ciudades. En 1999 Barcelona era la que presentaba un mayor nivel impositivo y de gasto (66.172 y 146.368 ptas./hab., respectivamente) y Sevilla es la que lo presentaba menor (32.592 y 81.775 pesetas/habitante). Por su parte, Madrid, a pesar de tener casi el doble de población que Barcelona, tenía un nivel de gastos (98.385 pesetas/habitante) y de impuestos (44.961 ptas./hab.) inferior al de aquella ciudad.

• Para encontrar las causas de las importantes diferencias en el nivel de gasto que se dan entre las ciudades estudiadas, se debería realizar un análisis riguroso de la existencia de economías/deseconomías de escala en la provisión de los servicios públicos y de sus costes unitarios de suministro, así como cuantificar los gastos de capitalidad y de servicios no obligatorios que realiza cada uno de ellas. Un estudio realizado por el Ayuntamiento de Barcelona en 1996 cuantificaba el gasto en servicios no obligatorios realizado por las seis grandes ciudades. Destaca el nivel alcanzado por Barcelona (63.659 ptas./hab.) en relación con el del resto de ciudades, lo que explicaría, en parte, su alto nivel de gasto (cuadro n.º 17).

CUADRO N.º 12

GRADO DE COBERTURA DEL AHORRO BRUTO SOBRE LOS GASTOS DE CAPITAL EN LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	PORCENTAJE AHORRO BRUTO / GASTOS DE CAPITAL	
	1991	*1998*
Barcelona	52	125
Madrid	83	148
Málaga	107	119
Sevilla	22	125
Valencia	264	165
Zaragoza	17	101
Total grandes ciudades	**46**	**133**
Ciudades entre 100.000 y 500.000 hab.	**45**	**68**
Total municipios	**38**	**67**

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

• Las grandes ciudades también tuvieron una evolución diferente de sus principales magnitudes presupuestarias en relación con las ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes y con la media del conjunto de municipios. Entre 1991 y 1998 sus impuestos crecieron a una tasa anual acumulativa en términos reales del 2,87 por 100, inferior a la de las ciudades de entre 100.000 y 500.000 habitantes, que fue del 4,89 por 100. También experimentaron una fuerte contención de sus gastos corrientes, que propició una mejora de su nivel de ahorro (en 1998 el grado de cobertura del ahorro sobre los gastos de capital era, en promedio, del 133 por 100) y el paso de déficit a superávit no financiero. A su vez, el nivel de deuda tuvo un crecimiento negativo en términos constantes. Esta tendencia si bien se dio en todos los estratos de población, fue más acusada en las grandes ciudades, y principalmente en Barcelona.

CUADRO N.º 13

GASTOS DE CAPITAL DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		*VARIACIÓN 1991-98 EN TÉRMINOS REALES*
	Pesetas/habitante	*Índice*	*Tasa anual acumulativa (porcentaje)*
Barcelona	40.275	159	9,18
Madrid	16.396	65	–6,91
Málaga	12.942	51	23,32
Sevilla	9.885	39	–12,47
Valencia	13.647	54	9,48
Zaragoza	17.427	69	–4,36
Total grandes ciudades	**20.436**	**81**	**–0,68**
Ciudades entre 100.000 y 500.000 hab.	**20.144**	**80**	**8,45**
Total municipios	**25.263**	**100**	**3,33**

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

IV. ALGUNAS PROPUESTAS ESPECÍFICAS PARA LA FINANCIACIÓN DE LAS GRANDES CIUDADES

En relación con la financiación de las grandes ciudades, el tema crucial que se plantea es si se justifica una legislación fiscal específica para estas urbes, al margen del régimen general vigente para el resto de municipios.

Es evidente que hay unos problemas específicos de las grandes ciudades, entre ellos: gastos de capitalidad y suplencia, población flotante, problemática social por bolsas de marginación y pobreza, externalidades en la provisión de servicios públicos, el problema del *commuter*, etcétera.

Ahora bien, la mayoría de estos problemas se plantean dentro de un ámbito más amplio que los límites

CUADRO N.º 14

DÉFICIT (–) / SUPERÁVIT (+) NO FINANCIERO DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1991		*1998*	
	Pesetas/habitante (*)	*Índice*	*Pesetas/habitante (*)*	*Índice*
Barcelona	–825	79	14.495	356
Madrid	–16.879	–325	9.057	222
Málaga	527	113	8.526	209
Sevilla	18.277	560	3.379	83
Valencia	15.411	488	15.529	381
Zaragoza	–14.951	–276	2.381	58
Total grandes ciudades	**–4.890**	**–23**	**9.741**	**239**
Ciudades entre 100.000 y 500.000 habitantes	**–2.197**	**45**	**2.892**	**71**
Total municipios	**–3.973**	**100**	**4.072**	**100**

(*) En pesetas constantes de 1998.
Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1991 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

geográficos de la gran ciudad, ya que abarcan todo el ámbito geográfico metropolitano. Por ello, la creación de entidades metropolitanas parece una necesidad evidente para el trato de los problemas descritos, al igual que el de otras cuestiones como transporte, planificación urbanística y servicios hidráulicos.

Así pues, el tema de la financiación se plantea a dos niveles. Por una parte, la financiación específica de los entes metropolitanos y, por otra, la de los municipios del área metropolitana, incluyendo a la gran ciudad o «ciudad central» del área. La financiación de los entes metropolitanos no la vamos a tratar aquí, puesto que no es el propósito de este artículo. Respecto a la financiación de los municipios que integran el área metropolitana, cabe hacer las siguientes consideraciones:

• El sistema de financiación de la gran ciudad y el de los municipios del área ha de ser substancialmente el mismo. La razón se encuentra en que los municipios del área comparten la misma problemática, y los servicios que proveen en muchos casos tienen un ámbito de beneficios que se extienden más allá de sus límites jurisdiccionales y de sus contribuyentes.

• No obstante, el sistema de financiación de los municipios metropolitanos ha de enmarcarse dentro del sistema general de financiación del conjunto de municipios, distinguiéndose sólo de éste sistema general por algunas particularidades. Las diferencias de financiación intermunicipales darían lugar a ineficiencias asignativas y a la movilidad de individuos y factores productivos.

• El sistema de financiación municipal ha de basarse en dos pilares básicos: los tributos y las transferencias. Los primeros, además de proporcionar recursos a los municipios, han de ser el instrumento básico para alcanzar la autonomía financiera. Las transferencias han de lograr el equilibrio vertical, completando la suficiencia de recursos dada por los tributos, y el equilibrio horizontal o la igualación fiscal.

CUADRO N.º 15

DEUDA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESPAÑOLAS

	2000		*VARIACIÓN 1991-2000 EN TÉRMINOS REALES*
	Pesetas/habitante	*Porcentaje sobre PIB*	*Tasa anual acumulativa (porcentaje)*
Administración central	1.310.342	51,0	5,72
Comunidades autónomas	160.949	6,3	12,29
Corporaciones locales	79.366	3,1	–0,94
– Ayuntamientos	58.482		0,42
– Grandes ciudades	90.346		–1,85

Fuente: Banco de España.

CUADRO N.º 16

DEUDA DE LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS, 1995-1999

	Pesetas/habitante (*)		*VARIACIÓN 1995-99 EN TÉRMINOS REALES*
	1995	*1999*	*Tasa anual acumulativa (porcentaje)*
Barcelona	195.807	150.434	–6,38
Madrid	69.274	62.404	–2,58
Málaga	62.107	60.038	–0,84
Sevilla	64.506	88.949	8,36
Valencia	65.904	88.032	7,51
Zaragoza	113.335	121.021	1,65

(*) En pesetas constantes de 1999.
Fuente: Balances de las diferentes ciudades.

• Por lo que se refiere a los impuestos municipales, en mi opinión, y en primer lugar, hay que potenciar el IBI (Impuesto sobre Bienes Inmuebles), pues presenta una serie de ventajas de eficiencia asignativa (bases imponibles inmóviles, capitalización positiva en el valor de la propiedad del beneficio de los servicios públicos) que lo hacen apropiado para ser un tributo local. Con todo, debería mejorarse su gestión dando una mayor participación en ella a los municipios y estableciendo un sistema de valoración catastral más ágil y sencillo. En segundo lugar, hay que dotar a los municipios de ingresos impositivos relacionados con la actividad económica. El presupuesto municipal favorece muchas veces a la economía del municipio o, simplemente, dicha economía se beneficia sustancialmente de los servicios públicos provistos por el municipio, pero los ingresos fiscales que derivan de tal actividad económica no revierten de una manera sustantiva en las arcas municipales.

• Una línea de actuación encaminada a dotar a los municipios de figuras impositivas más potentes y flexibles, relacionadas con la actividad económica, consistiría, por una parte, en reformar el IAE (Impuesto sobre Actividades Económicas), de forma que fuese un impuesto que tuviera relación real con los benefi-

CUADRO N.º 17

GASTO NO FINANCIERO DE LOS SERVICIOS NO OBLIGATORIOS DE LAS GRANDES CIUDADES ESPAÑOLAS, 1996
(En ptas./hab.)

	Atención social	*Sanidad*	*Educación*	*Vivienda y urbanismo*	*Cultura y otros servicios com. y sociales*	*Deportes*	*Total*
Barcelona	7.620	15.071	6.153	20.832	10.085	3.898	63.659
Madrid	4.067	1.867	644 (*)	17.864	1.715	3.067	29.224
Málaga		99	83 (*)	13.097	2.829	878	16.986
Sevilla	2.261	6.360		16.876	4.339	3.293	33.129
Valencia	4.293	1.034	2.029	11.604	3.260	2.094	24.314
Zaragoza	5.173	1.236	4.828	10.218	6.558	3.578	31.591

(*) Estimación.
Fuente: Coste de los servicios no obligatorios en las grandes ciudades españolas para 1993 y 1994, Ayuntamiento de Barcelona, julio de 1998.

cios o volumen de negocios de las actividades económicas y, por la otra, en que los municipios pudiesen participar de los ingresos de impuestos como el IRPF y el IVA, lo que daría suficiencia y flexibilidad al sistema de imposición municipal, complementando a los ingresos del IBI. Asimismo, cabe introducir dos argumentos más a favor de que los municipios disfruten de esos impuestos. El primero es que la fiscalidad municipal no puede alejarse mucho de la vigente para las comunidades autónomas después del último Acuerdo de Financiación Autonómica de 2001. El segundo argumento gira en torno a la naturaleza de los servicios que financian los municipios. Si los servicios de carácter personal que los municipios prestan cada vez tienen más importancia relativa, y aún pueden tenerla más si se traspasa enseñanza a los gobiernos locales, tiene sentido que aquéllos se financien con impuestos basados en la capacidad de pago.

• Por lo que se refiere al IRPF, se podría establecer una participación municipal en la cuota líquida del impuesto pagado por los residentes en el municipio, tal como funciona en los municipios alemanes (participación del 15 por 100 en los rendimientos de este impuesto). Alternativamente, se podría adoptar el sistema de los gobiernos locales suecos y daneses, en los que el impuesto local sobre la renta consiste en aplicar un tipo proporcional sobre la base imponible del impuesto central sobre la renta. Esta última vía incrementaría la transparencia del sistema de financiación municipal y ayudaría a establecer una mejor vinculación del IRPF con los servicios que financia.

• En cuanto al IVA, los municipios deberían también poder tener una participación en su rendimiento. No obstante, la territorialización de su rendimiento es compleja, debiéndose realizar mediante algún indicador estadístico. El consumo sería el más apropiado, tal como contempla el sistema de financiación autonómico. Sin embargo, el consumo a escala municipal no es una magnitud fácilmente disponible. Para su cálculo, las grandes ciudades y áreas metropolitanas pueden tener ventaja en relación con municipios de menor dimensión o pequeños. Por tanto, una propuesta podría ser que las grandes ciudades y áreas metropolitanas participaran en el rendimiento del IVA de acuerdo con su consumo, y el resto de municipios o los más pequeños lo hicieran en función de la población.

• Otros aspectos específicos de la financiación de las grandes ciudades y municipios metropolitanos deben pivotar en las transferencias. La situaciones de singularidad que tienen estos municipios (gastos de capitalidad, gastos de suplencia, servicios con externalidades) se deberían solucionar mediante el establecimiento de subvenciones específicas que cubriesen su coste. Por ejemplo, en el caso de los gastos de suplencia, es decir, aquellos que prestan en suplencia de otras administraciones, se deberían establecer programas de cooperación entre administraciones públicas diferentes, comprometiéndose, ya sea la comunidad autónoma, ya sea el Estado, a compensar a los municipios por los servicios que prestan en suplencia de estas otras administraciones, y que significan un ahorro para la administración competencialmente responsable, un ahorro que debería ser debidamente compensado.

• Asimismo, en el caso de los programas de subvenciones para los servicios que generan externalidades, aquéllos deberían compensar a los municipios por la prestación de servicios públicos de su titularidad (de aquí la diferencia fundamental con las subvenciones anteriores) que tienen un ámbito de beneficiarios que se extiende más allá del límite jurisdiccional del mismo municipio y sus contribuyentes. Se debería de tener, pues, en cuenta la existen-

cia de externalidades intermunicipales en la prestación de servicios públicos, los beneficios de los cuales se extienden a otros municipios del área metropolitana, así como los costes asociados a lo que normalmente se conoce como el caso del *commuter*.

NOTA

(*) Del sector público municipal se analiza sólo el ayuntamiento, sin incluir organismos autónomos y empresas.

ANEXO

CUADRO A-1

INGRESOS DEL IBI DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		*VARIACIÓN 1994-98 EN TÉRMINOS REALES*
	Pesetas/habitante	*Índice*	*Tasa anual acumulativa (porcentaje)*
Barcelona	30.603	181	0,93
Madrid	15.067	89	1,93
Málaga	14.242	84	2,15
Sevilla	15.257	90	4,76
Valencia	20.776	123	3,31
Zaragoza	15.172	90	0,20
Total grandes ciudades	**19.004**	**112**	**1,83**
Total municipios	**16.949**	**100**	**4,46**

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1994 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO A-2

INGRESOS DEL IAE DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		*VARIACIÓN 1994-98 EN TÉRMINOS REALES*
	Pesetas/habitante	*Índice*	*Tasa anual acumulativa (porcentaje)*
Barcelona	16.633	239	–3,21
Madrid	11.246	162	2,50
Málaga	6.975	100	0,22
Sevilla	7.754	112	–3,31
Valencia	7.505	108	0,47
Zaragoza	9.154	132	–0,57
Total grandes ciudades	**11.145**	**160**	**–0,40**
Total municipios	**6.950**	**100**	**2,32**

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1994 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO A-3

INGRESOS DEL IMPUESTO SOBRE VEHÍCULOS DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		*VARIACIÓN 1994-98 EN TÉRMINOS REALES*
	Pesetas/habitante	*Índice*	*Tasa anual acumulativa (porcentaje)*
Barcelona	7.898	147	–1,58
Madrid	6.262	117	3,26
Málaga	4.855	91	5,49
Sevilla	5.087	95	3,61
Valencia	5.784	108	5,26
Zaragoza	5.480	102	3,28
Total grandes ciudades	**6.269**	**117**	**2,15**
Total municipios	**5.362**	**100**	**4,26**

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1994 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

CUADRO A-4

INGRESOS DE LOS IMPUESTOS POTESTATIVOS DE LAS GRANDES CIUDADES Y MUNICIPIOS ESPAÑOLES

	1998		*VARIACIÓN 1994-98 EN TÉRMINOS REALES*
	Pesetas/habitante	*Índice*	*Tasa anual acumulativa (porcentaje)*
Barcelona	9.713	141	4,20
Madrid	9.241	134	7,03
Málaga	4.940	72	14,34
Sevilla	3.397	49	0,36
Valencia	7.520	109	0,76
Zaragoza	8.897	129	6,52
Total grandes ciudades	**8.206**	**119**	**5,51**
Total municipios	**6.878**	**100**	**8,01**

Fuente: Para el caso de las grandes ciudades, datos extraídos de sus liquidaciones presupuestarias, y para el resto, Ministerio de Economía y Hacienda, *Liquidación de las corporaciones locales 1994 y 1998*, Madrid, y cálculos propios.

EL ENDEUDAMIENTO LOCAL

Rodrigo BUENAVENTURA CANINO
Consejero Delegado de Consultores de Administraciones Públicas

Resumen

En este artículo se estudia cómo está formalizada la deuda local. Cómo se gestiona y qué cambios pueden avecinarse en el futuro más inmediato. Así, la deuda local aparece excesivamente sesgada hacia el corto y medio plazo, lo que determina que los equilibrios entre activo y pasivo en todos los emisores públicos sean manifiestamente mejorables. En segundo lugar, hay una clara preferencia por los tipos de interés variables, por tres razones: el mercado de bonos español no es especialmente activo, las entidades financieras han sido reacias a ofrecer tipos competitivos a largo plazo y los gestores de la deuda local han aplicado criterios de gestión pasivos, basados en la evolución reciente de los tipos. Estas características se alterarán previsiblemente en el futuro, principalmente por la aparición de un mercado de bonos locales a largo plazo.

Palabras clave: deuda local, tipos de interés variables, mercado de bonos.

Abstract

This article examines how local debt is formalized, how it is managed and what changes may envisaged in the immediate future. Thus, local debt seems to be excessively biased towards the short and medium term, which means that the balances between assets and liabilities in all public issuers are evidently open to improvement. Secondly, there is a clear preference for floating interest rates, for three reasons: the Spanish bond market is not particularly active, the financial institutions have been reluctant to offer competitive long-term rates, and the managers of local debt have applied passive management criteria based on the recent trend in rates. These features are likely to undergo changes in the future, mainly due to the appearance of the local long-term bond market.

Key words: local debt, floating interest rates, bond market.

JEL classification: H74.

AUN a riesgo de romper tópicos muy establecidos, es necesario decir que el nivel de endeudamiento de las corporaciones locales españolas no puede ser calificado de elevado. Si tomamos en consideración su peso sobre el total de deuda pública en nuestro país, observamos que supone un porcentaje menor al que representan las corporaciones locales como parte del gasto público total español. Tampoco en términos dinámicos cabe hablar de un desbordamiento de la deuda local, puesto que ésta apenas ha crecido en los últimos años. Las corporaciones locales han apelado al endeudamiento de forma generalmente controlada y por importes plenamente acordes con su papel como uno de los tres niveles territoriales de la Administración pública. Sin embargo, las características del endeudamiento local hacen que sea relevante analizar cómo está formalizada dicha deuda, cómo se gestiona y qué cambios pueden avecinarse en el futuro más inmediato.

I. EL PLAZO Y EL TIPO DE INTERÉS

Quizá la característica de la deuda local que antes llama la atención del observador (antes que su coste o su perfil de riesgo) es su vida media. Podemos decir con ecuanimidad que, si bien la deuda local está relativamente controlada, está excesivamente sesgada hacia el corto o medio plazo. Si apelamos a la teoría clásica de la Hacienda pública, encontraremos términos como el de equidad intergeneracional. Esto significa que el equilibrio entre generaciones implica también repartir en el tiempo la carga del endeudamiento para que sean los miembros de dos (o más) generaciones quienes compartan el coste de una infraestructura o inversión, a través del repago de la deuda que la financia. Por tanto, la vida media de amortización de un préstamo destinado, como no puede ser de otra forma, a financiar inversiones no debe ser inferior a, digamos, diez años. Sin embargo, la vida media de la deuda de las entidades locales en nuestro país no llega a tres-cuatro años, muy inferior a los más de seis que se observan en las comunidades autónomas (CCAA). Esta preferencia por las amortizaciones a corto medio-plazo hace que los equilibrios entre activo y pasivo en todos los emisores públicos sean manifiestamente mejorables.

La vinculación entre endeudamiento y mercados financieros es muy importante. Sin embargo, esta vinculación es aún más relevante en el caso de la deuda local, debido a sus características de riesgo de mercado. El impacto del riesgo de mercado (tipo de interés) sobre los gastos corrientes de las administraciones locales no puede ser menospreciado. El capítulo III de gastos, mayoritariamente compuesto por los gastos de intereses de las operaciones de endeudamiento, sufre o se beneficia en cada ejercicio de las oscilaciones de los tipos de mercado, tanto fijos como variables. Si un prestatario público decide endeudarse a tipo fijo, una vez formalizada la operación comienza a dejar de ser sensible a las variaciones de los tipos, pero este mecanismo opera tanto para bien como para mal. Si los tipos bajan, el prestatario habrá gastado más en su capítulo III de lo que podría haber gastado si se hubiese endeudado a variable. Si

suben, el prestatario se estará beneficiando de no ver reflejada dicha subida en sus costes. Lo mismo, aunque en sentido inverso, opera para las operaciones a tipo variable. Los riesgos, pues, son simétricos, y tan arriesgado resulta endeudarse a tipo fijo como a variable. Todo depende de la dirección e intensidad del movimiento de la curva de tipos de interés *después* de formalizar el endeudamiento.

Si resulta tan evidente que el riesgo de interés existe en todo tipo de operaciones, ¿por qué los entes locales en España se endeudan sólo a tipo variable? Con muy contadas excepciones, la gran mayoría de las operaciones formalizadas en los últimos años por las corporaciones locales lo son a tipo variable. Las razones que lo explican son básicamente tres. En primer lugar, en España no ha existido un mercado de bonos locales suficientemente activo. En segundo lugar, las entidades financieras han sido reacias a ofrecer tipos fijos competitivos a largo plazo. Y en último lugar, los gestores de la deuda local han aplicado criterios de gestión pasivos, basados en la evolución reciente de los tipos. Vayamos por partes.

II. LOS BONOS LOCALES

La cuestión de los valores locales (bonos) tiene una importancia capital. En otros países, como Estados Unidos, la emisión de bonos locales es la forma habitual de financiación de las inversiones. Allí existen más de dos millones de referencias vivas emitidas por corporaciones locales de ese país. En España no pasamos de 20 emisiones locales en total. Las implicaciones para las corporaciones locales son relevantes. Por una parte, al emitir bonos se obligan a dar cuenta frecuentemente a los mercados financieros de su situación económica y financiera. Con ello, se gana transparencia en la información, cosa muy escasa en el mercado español de financiación local. Por otra, se populariza el sector local en el mercado de capitales, ganando diversificación en sus fuentes de financiación y rompiendo vínculos (a veces no muy saludables) con entidades especialistas en el mercado local. Pero el secreto del mercado *muni* (*municipal bonds*) estadounidense no está sólo en la madurez de los mercados de capitales en ese país. Se trata de un mercado incentivado ex profeso por el Gobierno Federal mediante bonificaciones fiscales que hacen a estos valores unos títulos muy demandados por los inversores particulares e institucionales.

En España, el número de corporaciones locales y el tamaño del endeudamiento total no hacen posible pensar en mercados de *muni bonds* al estilo americano, pero sí pueden soportar un cierto mercado integrado por 20 ó 30 corporaciones de cierto tamaño. Para ello, es fundamental que se dicten las normas oportunas para equiparar de facto las emisiones locales a las autonómicas o estatales. Esto ya se hizo de forma genérica a través de la ley de acompañamiento hace dos años, pero no se instrumentaron los mecanismos concretos que eviten que las corporaciones locales estén discriminadas como emisores públicos en nuestro país. Muy recientemente, en diciembre de 2001, el ejecutivo ha equiparado el coeficiente de ponderación de los bonos locales al de los autonómicos a efectos de los recursos propios de las entidades financieras. Esto, aunque sea un elemento muy técnico de la gestión bancaria, abarata enormemente los costes de mantener en cartera bonos locales, y por tanto abarata el coste de emisión de los mismos para el ayuntamiento o diputación. Además, es necesario que a la mayor brevedad se regulen (tal y como aparecen en un borrador de decreto sobre este particular que no acaba de ver la luz) las cuestiones concretas que permitan de una vez que las corporaciones locales puedan emitir valores de forma razonablemente cómoda.

Hasta ahora, la emisión de valores locales cuenta con asimetrías importantes respecto a sus parientes autonómicos. Entre ellas, las exigencias de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), donde deben registrarse los folletos de emisión de valores de todos los emisores salvo las CCAA y el Estado. Los folletos de emisión (lejos de lo que sugiere su nombre) son voluminosos documentos que detallan de forma exhaustiva las condiciones de la emisión y del emisor, con el (loable) objeto de ofrecer información detallada al inversor y proteger sus intereses. Sin embargo, su estructura, la regulación que los enmarca y los hábitos y procedimientos de la CNMV en este campo están pensados para emisores privados (empresas y entidades financieras). En general, no se contemplan en la regulación sobre folletos de emisión cuestiones como el régimen jurídico aplicable a las corporaciones públicas, su estructura interna, sus normas contables (distintas de la contabilidad privada) su carácter político y representativo (pleno, delegación de competencias, regulación de base) o la mecánica presupuestaria (muy distinta de la empresarial). Además, el mercado de emisiones públicas (habitualmente por subasta, sin comisiones para el inversor, donde los diseños de los valores y sus emisiones se asemejan más a los del Estado que a los de una empresa) no encaja con facilidad en los planteamientos y hábitos de los analistas de la CNMV, que normalmente trabajan con emisiones privadas. Por el contrario, muchas veces se pasan por alto elementos de análisis de la solvencia de los emisores que, por deberse a cuestiones contables o técnicas muy específicas del ámbito público, no son detectadas por la institución encargada ahora de verificar los folletos, mientras que sí lo serían por las ins-

tancias encargadas de autorizar las emisiones desde la Administración del Estado, que están acostumbradas a analizar exclusivamente operaciones públicas. Por tanto, no sólo porque así lo dice la ley, sino por pura eficiencia y mayor control, resulta necesario y urgente arbitrar procedimientos de autorización de las emisiones locales que se adapten a sus características y a sus niveles de riesgo reales.

Otro elemento que ha frenado la aceptación por parte de las instituciones relacionadas con el mercado de valores (Tesoro, Banco de España, CNMV) es el desconocimiento de la realidad local en términos financieros. En parte achacable a la ausencia de información actualizada y precisa sobre las finanzas locales, y en parte por ausencia de un análisis suficientemente profundo, se ha ido generando en ciertas instancias de nuestro país la idea de que las corporaciones locales son prestatarios poco sólidos, donde la solvencia no está garantizada y donde los niveles de riesgo son muy elevados. Nada más lejos de la realidad. Quizás estos apriorismos puedan ir quebrándose con hitos como la calificación crediticia de corporaciones locales. Sólo tenemos tres casos (aparte de las diputaciones forales), que son el Ayuntamiento de Barcelona, el Cabildo de Gran Canaria y, más recientemente, el Ayuntamiento de Madrid. En los tres casos, los niveles de solidez financiera y solvencia son excelentes (AA– y AA+) e iguales o superiores a las más sólidas empresas e instituciones financieras de España. El Ayuntamiento de Madrid, por ejemplo, tiene el mismo grado de solvencia, según la agencia S&P, que el Reino de España, y superior al de cualquier emisor privado de nuestro país. Es cierto que no todas las corporaciones locales son como las aquí mencionadas, pero la generalidad presenta niveles de riesgo muy reducidos. Es una situación parecida a la que sufrieron las comunidades autónomas en los años noventa. Entonces, por ausencia de *ratings*, la idea sobre su solvencia que las entidades financieras y las autoridades supervisoras de mercados tenían era negativa. En muchos casos, las entidades tenían reticencias a prestar o a entrar en operaciones derivadas con las CCAA debido a sus supuestos problemas financieros. Sin embargo a medida que las CCAA fueron calificándose (hoy quedan sólo dos sin calificar), se comprobó lo que los analistas entonces ya detectábamos: que su fortaleza financiera era, en media, muy superior a la de las entidades financieras con las que operaban y, en muchos casos, igual o muy próxima a la del Estado.

Sin embargo, no podemos hacer recaer las causas de la ausencia de un mercado de bonos municipales sólo sobre agentes distintos de las propias corporaciones municipales. Es cierto que, en muchas de ellas, la cualificación de los equipos técnicos que se enfrentan al proceso de emisión no es todo lo completa que debiera ser. La emisión de valores tiene algunos componentes técnicos que la diferencian sustancialmente de las operaciones de préstamo y que no están suficientemente asentados en los departamentos de tesorería, intervención y gestión financiera de las corporaciones locales (como tampoco en las empresas medianas, e incluso grandes, que también acuden sólo al mercado de préstamos). En este caso, cuestiones como la formación del precio, la vertiente del mercado secundario, la valoración de la operación o el mecanismo de emisión son vitales, y deben ser dominadas para asegurar el éxito de una emisión local. En este caso, la solución no es la normativa, sino la formativa. En otros casos, las entidades financieras son las que, en su deseo de replicar en España convenciones habituales en otros países, se encuentran con problemas en la emisión de valores locales. Es el caso de cláusulas de salvaguardia (*cross default*, etc.) corrientes entre entidades financieras, pero incompatibles o de difícil encaje en el derecho administrativo español. Este punto, el de adaptación de las convenciones y prácticas de otros mercados al español, es especialmente importante en el caso de las operaciones con administraciones públicas, sujetas a normativa y principios de derecho muy distintos a los de las empresas privadas, cosa no siempre bien comprendida por las entidades financieras sin suficiente tradición en el mercado español.

III. LA GESTIÓN FINANCIERA

Cuando anteriormente mencionaba las causas por las que el tipo variable era predominante en el endeudamiento local, aducía tres factores: la ausencia de un mercado de bonos, la reticencia a prestar a fijo de las entidades financieras y una cierta pasividad en la gestión financiera local. Habiendo analizado el primero, adentrémonos en los segundos. La curva de tipos de interés en nuestro país ha experimentado cambios muy importantes en su configuración. Hasta principios de los años noventa, los tipos a diez años eran desconocidos, puesto que el Tesoro no se endeudaba a dicho plazo (la primera emisión a 10 años data de 1991). Por tanto, las referencias de cuál era el tipo de interés sin riesgo a largo plazo eran prácticamente nulas. La profundidad del mercado de capitales a esos plazos (por encima de cinco años) era, pues, reducidísima. Además, los niveles de tipos de interés eran de dos dígitos, y ello hacía muy difícil para un gestor local embarcarse en operaciones de financiación a largo plazo y a tipo fijo. Por su parte, las entidades financieras atravesaban momentos complejos, con grandes oscilaciones en los márgenes de intermediación, y eran claramente reticentes a fijar la rentabilidad de sus operaciones de préstamo a más de

tres-cinco años. A finales de los noventa, algunas cosas cambiaron. El Tesoro Público mantuvo una política de emisiones continuadas a 10, 15 e incluso 30 años, que dieron referencias al mercado y convirtieron a los plazos largos en algo habitual. Además, los tipos bajaron de forma pronunciada con la incorporación de España al grupo de cabeza de países que adoptarían la moneda única en 1999. Los tipos a corto plazo fueron bajando paulatinamente desde niveles próximos al 14 por 100 en 1992 hasta el 2,5 por 100 en el primer año de existencia del Banco Central Europeo. Durante los noventa, no obstante, los niveles de tipos a largo plazo rara vez bajaron del 6-7 por 100.

En ese contexto, es normal que los prestatarios locales prefiriesen el tipo variable, puesto que estaban en un cambio estructural que hacía que los tipos a corto plazo bajasen de forma sistemática (aunque con algunos episodios de tensión). En este punto, sin embargo, no cabe ser optimista o, mejor dicho, continuista. La combinación de reducción estructural de nuestra tasa de inflación, la unión monetaria europea y el inicio en 2001 de un enfriamiento económico en Europa no es fácil de reproducir en el futuro. A partir de ahora, las corporaciones locales tendrán que enfrentarse a un entorno menos cambiante (rangos menores de fluctuación), pero también menos unidireccional en cuanto a los tipos. La idea es que los tipos variables *han sido* mejores porque han bajado en los últimos diez años, pero no *serán* necesariamente la mejor opción en los próximos diez para denominar el endeudamiento local. La tendencia en muchos casos por parte de los gestores del endeudamiento (tanto público como privado) consiste en elegir el punto más bajo de la curva (normalmente, el tramo corto cuando la curva es positiva, en el que se referencian los préstamos a tipo variable) para decidir la estrategia de endeudamiento. Este planteamiento cuenta con dos razones (espurias pero muy utilizadas) para su justificación. La primera, que conlleva un supuesto ahorro para las arcas municipales, puesto que el tipo a corto es más bajo que el tipo a largo. Esto no tiene sentido alguno salvo si se tienen expectativas muy fundadas sobre la evolución futura de los tipos en contra de los llamados implícitos, cosa poco probable como principio. La segunda, que estar endeudado a tipo variable resulta más transparente, puesto que es «el mercado» quien fija el coste en cada periodo de fijación, no viéndose afectado por las decisiones del responsable de la gestión del endeudamiento. Es como si dejásemos en manos del mercado o de un tercero el importe del capítulo III de gastos y ello nos reportase tranquilidad en lugar de desasosiego. En ambos casos, se trata de falta de comprensión de cómo los tipos de interés se forman y de cómo evolucionan en el tiempo.

IV. LOS INSTRUMENTOS DERIVADOS

Como hemos visto, la abrumadora presencia de deuda local a tipo variable tiene varios orígenes. Sin embargo, existen mecanismos que permiten a un prestatario alterar su perfil de riesgo de interés, cambiando de forma sintética su endeudamiento de fijo a variable o viceversa, independientemente de sus características originales cuando se formalizó. Nos referimos a los productos derivados sobre tipo de interés. Entre éstos, los más conocidos son los *swaps* de tipo de interés y las opciones sobre tipos a corto plazo (*caps*, *floors* y *collars*). Estos instrumentos tienen la capacidad de, añadiéndolos a una operación de endeudamiento, alterar la forma en la que el mercado impacta o deja de impactar en el coste efectivo del endeudamiento local. Hasta ahora han sido muy poco utilizados de forma consciente, pero ha sido muy frecuente su uso inconsciente. Me refiero a la práctica ausencia de operaciones formalmente contratadas y reguladas como derivados, pero a la relativa frecuencia de la incorporación de cláusulas de revisión en los contratos de préstamo que, en la práctica, no son sino derivados incluidos en el contrato original de préstamo. Muchas corporaciones locales no son conscientes de estar firmando un derivado cuando en un préstamo, por ejemplo, se condiciona el tipo de interés a aplicar al hecho de que el Euribor se encuentre por encima o por debajo de, digamos, el 6 por 100. En algunos casos, incluso se ofrece este hecho como una ventaja para la entidad, cuando en realidad es un coste (mensurable) por el que no suele recibir una contraprestación adecuada. Es muy conocido el caso de varias operaciones de derivados (opciones sobre tipo de interés) realizadas por corporaciones locales británicas que después fueron anuladas por la Cámara de los Lores, al no existir regulación previa sobre su uso en el Reino Unido. En nuestro caso, no se trata de unas pocas entidades, sino de un número muy elevado de ellas, las que, con sólo un punto de un artículo de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales al respecto, han formalizado operaciones de derivados. Pero lo preocupante no es que se realicen estas operaciones (a mi juicio deberían ser más frecuentes), sino que su uso y su gestión, sin duda complejos, no estén regulados, normalizados o al menos comprendidos por los supervisores y por los gestores locales. Las administraciones que en cada caso ostentan la tutela financiera de las corporaciones locales deberían promover una regulación común sobre estos aspectos que determine cómo contratar, seguir, informar, cancelar, contabilizar y medir estas operaciones.

V. PERSPECTIVAS

En el futuro, algunos cambios alterarán la forma en la que las entidades locales se endeudan. El principal será, con toda probabilidad, la aparición de un mercado de bonos locales (y de cédulas territoriales) en el que se financien estas entidades a largo plazo. Además, es seguro que el peso de las operaciones de financiación no tradicional (extrapresupuestaria, *project finance*, etcétera) irá aumentando a medida que se implemente el SEC-95 y aumenten los controles sobre el endeudamiento que plantea la Ley de Estabilidad Presupuestaria. También es posible que los mecanismos y técnicas para gestionar el endeudamiento público se sofistiquen y se preste una mayor atención a la gestión financiera. En todo caso, un elemento relevante que sobre el endeudamiento local pesará en los próximos años será la modificación de los niveles competenciales de las corporaciones locales, que, de la mano del llamado Pacto Local, deberán pasar a gestionar una mayor parte del gasto público, lo que puede llegar a alterar sus equilibrios financieros y su consecuencia, el endeudamiento.

ORGANISMOS Y EMPRESAS PÚBLICAS LOCALES: EVOLUCIÓN Y DIMENSIÓN ECONÓMICA

Alfonso UTRILLA DE LA HOZ
Universidad Complutense

Resumen

En este trabajo se realiza una clasificación de los organismos y empresas públicas dependientes de las corporaciones locales y se analiza su implantación territorial y su dimensión económica a través de distintos indicadores: los presupuestos de gastos propios y endeudamiento de los organismos autónomos, y las subvenciones y transferencias de capital destinadas a financiar a las empresas públicas locales y a los consorcios.

Palabras clave: organismos autónomos, empresas públicas locales, entidades locales.

Abstract

In this article we carry out a classification of the public authorities and companies dependent on local corporations and we analyse their geographical location and economic size by way of various indicators: own expenditure budgets and borrowing of the independent authorities, and grants and capital transfers for financing local public companies and municipal consortia.

Key words: independent bodies, local public companies, local authorities.

JEL classification: H71.

I. EL MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS PÚBLICAS LOCALES

LA Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local asegura a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos (artículo 2). Esta norma señala que los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta, limitando esta última forma a los que no impliquen ejercicio de autoridad. La gestión directa adoptará alguna de las siguientes formas: gestión por la propia entidad local, a través de un organismo autónomo local o de una sociedad mercantil, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local. Por su parte, la gestión indirecta puede llevarse a cabo a través de alguna de las siguientes formas: mediante concesión, a través de gestión interesada, mediante la consecución de un concierto, a través del arrendamiento o mediante sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas, cuyo capital social sólo pertenezca parcialmente a la entidad local (art. 85). Además, las entidades locales pueden constituir consorcios con otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las administraciones públicas (art. 87).

El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, señala que, cuando la gestión directa de los servicios se realice mediante una organización especializada, ésta tendrá, dentro del presupuesto único, sección presupuestaria propia, constituida por las partidas consignadas a tal fin y nutrida por el producto de la prestación y por las subvenciones o auxilios que se recibiesen. Los servicios prestados mediante una organización especializada llevarán, con independencia de la contabilidad general de la entidad local, una contabilidad especial, debiendo publicarse los balances y las liquidaciones (art.102.1 y 2).

En los casos en que el servicio o actividad se gestione directamente en forma de empresa privada, habrá de adoptarse una de las formas de sociedad mercantil de responsabilidad limitada. La sociedad se constituirá y actuará conforme a las disposiciones legales mercantiles, y en la escritura de constitución constará el capital, que deberá ser aportado íntegramente por la entidad local, la forma de constituir el Consejo de Administración y la determinación de quienes tengan derecho a emitir voto representando al capital social.

Cuando las pérdidas excedan de la mitad del capital social, será obligatoria la disolución de la sociedad, y la corporación resolverá sobre la continuidad y forma de prestación del servicio (art.103.2).

Esta norma también recoge (artículo 104) la posibilidad de utilizar las formas de sociedad mercantil o cooperativa, cuyo capital social sólo pertenezca parcialmente a la entidad, cuando se trata, como se ha señalado, de servicios públicos en gestión indirecta. En este caso, deberá determinarse si la participación de los particulares ha de obtenerse únicamente por suscripción de acciones, participaciones o aportaciones de la empresa que se constituya, o previo concurso en el que los concursantes formulen propuestas respecto a la cooperación municipal y a la particular en la futura sociedad, fijando el modo de constituir el capital social y la participación que se reserve la entidad local en la dirección de la sociedad y en sus posibles beneficios o pérdidas y demás particulares que figuren en la convocatoria. También se contempla la posibilidad de que las entidades locales puedan aportar exclusivamente la concesión, debidamente valorada a efectos de responsabilidad económica, u otra clase de derechos, así como instalaciones, equipamientos o numerario, siempre que tengan la condición de bienes patrimoniales. En este tipo de sociedades mercantiles o cooperativas la responsabilidad de la entidad local se limitará a lo que expresamente conste en la escritura de constitución, sin que, en ningún caso, sea inferior al valor de los bienes o derechos aportados por aquélla (art.105).

Igualmente, esta norma señala, como se ha mencionado, que las entidades locales pueden constituir consorcios con otras administraciones públicas para fines de interés común o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las administraciones públicas. Estos consorcios gozarán de personalidad jurídica propia y sus estatutos determinarán los fines de los mismos, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero (art.110).

La Ley 7/1985 obliga a las entidades locales a aprobar anualmente un presupuesto único que deberá estar integrado por el de la propia entidad y los de todos los organismos y empresas locales con personalidad jurídica propia dependientes de aquélla (art.112.1). Este presupuesto único se configura como un presupuesto general integrado por el de la propia entidad local, los de sus organismos autónomos y por los estados de previsión de las sociedades mercantiles de capital público local. Si bien cada parte del presupuesto general conserva una cierta autonomía que permite su ejecución y liquidación independiente y, en el caso de las sociedades, la utilización única de un sistema de contabilidad patrimonial, la Ley impone un estado de consolidación que lleva a conocer, en su conjunto, las previsiones de gastos e ingresos anuales, tanto corrientes como de capital, de todos los servicios de la entidad, cualquiera que sea su forma de gestión. En consonancia con la existencia de un presupuesto general, se establece, para el mismo, la formación de una cuenta general integrada, como aquél, por la de la propia entidad, las de sus organismos autónomos, y las de las sociedades mercantiles de capital público local.

Teniendo en cuenta esta regulación normativa, las corporaciones locales en España cuentan con unas amplias posibilidades legales para articular muchas de sus actividades a través de organismos y empresas públicas. Por otro lado, los cambios introducidos en el Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95) y las limitaciones al déficit y al endeudamiento público de las administraciones públicas han incentivado la utilización de estos agentes en el funcionamiento de las entidades locales.

II. EL MAPA TERRITORIAL DE LOS ENTES DEPENDIENTES DE LAS CORPORACIONES LOCALES

La configuración institucional del sector público local refleja la complejidad de este nivel de gobierno en España y su atomización. Tomando como referencia el último censo disponible de entidades locales correspondiente a 2000, resumido en el cuadro n.º 1, existen un total de 12.906 entidades en nuestro país, que cuenta con 53 entidades de carácter provincial, incluidos los consejos y cabildos insulares, 8.102 ayuntamientos, 1.942 entidades locales supramunicipales y 3.709 entidades locales menores. Este conjunto de entidades engloba, a su vez, a 2.757 entes dependientes que comprenden 1.772 organismos autónomos administrativos, 55 organismos autónomos comerciales y 930 sociedades mercantiles. De este conjunto de entes dependientes cerca del 90 por 100 corresponden a los ayuntamientos. Por tramos, los municipios de 5.000 a 50.000 habitantes, que representan el 12,7 por 100 del total de ayuntamientos, absorben el 51 por 100 de organismos y sociedades mercantiles pertenecientes a este nivel de gobierno.

Como puede observarse en el cuadro n.º 2, la distribución territorial de los entes dependientes de las corporaciones locales muestra un mapa regional muy desigual, con una mayor utilización de estos instrumentos de gestión en Cataluña (29 por 100 del total) y Andalucía (22 por 100), mientras que en otras regiones no se utilizan, como en La Rioja, o apenas tienen importancia. Si se considera únicamente la implantación territorial de las sociedades mercantiles, los resultados son

CUADRO N.º 1

CENSO DE ENTIDADES LOCALES Y DE SUS ENTES DEPENDIENTES EN 2000

	Número	*OOAAAA*	*OOAACC*	*Sociedades mercantiles*	*Total*
Diputaciones, consejos y cabildos insulares	53	142	12	76	230
Ayuntamientos	8.102	1.578	41	823	2.442
<5.000 habitantes	6.952	377	6	135	518
5.000-50.000	1.027	851	20	374	1.245
50.000-500.000	110	314	10	271	595
>500.000	6	36	5	43	84
Entidades locales supramunicipales	1.042	50	2	31	83
a) Mancomunidades	920	16	1	15	32
b) Comarcas	49	33	1	10	44
c) Áreas metropolitanas	2	1		5	6
d) Agrupación municipios	71			1	1
Entidades locales menores	3.709	2			2
TOTAL	12.906	1.772	55	930	2.757

Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

similares, destacando nuevamente su importancia en Andalucía (31 por 100) y en Cataluña (25 por 100), donde vuelven a concentrarse más de la mitad de las empresas de ámbito local.

Si se analiza con más detalle la información censal disponible sobre organismos y empresas dependientes de las corporaciones locales, tal como se recoge en el cuadro n.º 3, se pueden observar las diferencias de la implantación territorial de este tipo de entidades por niveles de gobierno. Así, en el caso de las diputaciones, consejos y cabildos insulares, cuyos resultados están condicionados en las comunidades uniprovinciales que no cuentan con este nivel, la mayor presencia se produce en las provincias canarias de Sta. Cruz de Tenerife (10 por 100) y Las Palmas (6 por 100), la provincia de Vizcaya (7 por 100) y la provincia de Barcelona (6 por 100). En el resto de provincias, el total de organismos autónomos y empresas se mantienen en porcentajes inferiores. Si se considera únicamente la existencia de sociedades mercantiles, las provincias con mayores concentraciones de empresas dependientes de los órganos provinciales son nuevamente las de Sta. Cruz de Tenerife (16 por 100) y Las Palmas (7 por 100), y las provincias de Vizcaya (17 por 100) y Álava (11 por 100). En definitiva, la mitad de las empresas públicas provinciales se concentran en estas cuatro provincias, con un total de 38 sociedades mercantiles.

CUADRO N.º 2

DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LOS ENTES DEPENDIENTES DE LAS CORPORACIONES LOCALES EN 2000

	OOAAAA	*OOAACC*	*Sociedades mercantiles*	*Total*
Andalucía	311	5	288	604
Aragón	88	2	27	117
Asturias	31		15	46
Baleares	47		10	57
Canarias	55	4	52	111
Cantabria	4		7	11
Castilla y León	52	3	26	81
Castilla-La Mancha	74	2	12	88
Cataluña	548	26	230	804
Extremadura	50	2	24	76
Galicia	65		12	77
Madrid	65	5	51	121
Murcia	36	3	20	59
Navarra	76		6	82
País Vasco	138	1	92	213
La Rioja				
C. Valenciana	132	2	58	192
TOTAL	1.772	55	930	2.757

Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

Por lo que se refiere a los organismos autónomos y empresas dependientes de los ayuntamientos españoles, que ascendían a un total de 2.427 en 2000, su distribución provincial muestra una mayor homogeneización, con una concentración superior al 5 por 100 del total únicamente en las provincias de Barcelona (16 por 100) y Tarragona (6 por 100). Si se considera únicamente la existencia de sociedades mercantiles, las provincias con mayores concentraciones de empresas dependientes de los ayuntamientos

CUADRO N.º 3

DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DE ORGANISMOS Y EMPRESAS PÚBLICAS LOCALES EN 2000

	DIPUTACIONES			*AYUNTAMIENTOS*			*OTROS*	*TOTAL*
	OOAAAA	*OOAACC*	*Sociedades mercantiles*	*OOAAAA*	*OOAACC*	*Sociedades mercantiles*		
ANDALUCÍA	30		18	275	5	262	14	604
Almería	5		3	19		7		34
Cádiz	4		3	42	1	48	5	103
Córdoba	2		4	20	1	17	1	45
Granada	5		1	32	1	27		66
Huelva	2			19		25	4	50
Jaén	4		1	40		4		49
Málaga	5		3	58	2	68	2	138
Sevilla	3		3	45		66	2	119
ARAGÓN	6	1	1	78	1	25	5	117
Huesca	3			37		1	4	45
Teruel	1	1		12	1	5		20
Zaragoza	2		1	29		19	1	52
ASTURIAS					31		15	46
BALEARES	7		1	40		9		57
CANARIAS	18	3	17	37	1	35		111
Las Palmas	7	2	5	8	1	23		46
Sta. Cruz de Tenerife	11	1	12	29		12		65
CANTABRIA				4		7		11
CASTILLA Y LEÓN	14		4	37	3	22	1	81
Ávila	2		1	3				6
Burgos	1			5		1		7
León	1		2	15		7	1	26
Palencia	1		1	1		1		4
Salamanca	2			4	3	1		10
Segovia				1		2		3
Soria	5			2				7
Valladolid	1			4		8		13
Zamora	1			2		2		5
CASTILLA-LA MANCHA	19	1	1	55	1	11		88
Albacete	3		1	6		3		13
Ciudad Real	4	1		19	1	3		28
Cuenca	5			4		1		10
Guadalajara	2			6				8
Toledo	5			20		4		29
CATALUÑA	16	5	4	498	19	210	52	804
Barcelona	6	5	2	234	9	131	20	407
Girona	2		1	87	3	25	6	124
Lleida	4		1	60	5	19	18	107
Tarragona	4			117	2	35	8	166
EXTREMADURA	9		2	41	2	22		76
Badajoz	4		1	27	1	15		48
Cáceres	5		1	14	1	7		28
GALICIA	10			53		12	2	77
A Coruña				17		6		23
Lugo	1			9		1		11
Ourense	2			4		3	1	10
Pontevedra	7			23		2	1	33

CUADRO N.º 3 (conclusión)

DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DE ORGANISMOS Y EMPRESAS PÚBLICAS LOCALES EN 2000

	DIPUTACIONES			*AYUNTAMIENTOS*			*OTROS*	*TOTAL*
	OOAAAA	*OOAACC*	*Sociedades mercantiles*	*OOAAAA*	*OOAACC*	*Sociedades mercantiles*		
MADRID				64	5	51	1	121
MURCIA				36	3	20		59
NAVARRA				74		5	3	82
PAÍS VASCO	5	1	23	131	0	65	6	231
Álava	2		8	5		9		24
Guipúzcoa	1		2	66		33	4	106
Vizcaya	2	1	13	60		23	2	101
LA RIOJA								
C. VALENCIANA	8	1	5	124	1	52	1	192
Alicante	3	1	1	48		24		77
Castellón	5			19		6		30
Valencia			4	57	1	22	1	85
TOTAL	142	12	76	1.547	72	808	100	2.757

Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

son las andaluzas de Cádiz (6 por 100), Málaga (8 por 100) y Sevilla (8 por 100), la provincia de Barcelona (16 por 100) y Madrid (8 por 100).

Finalmente, en el resto de entidades locales, la mayor concentración de organismos y empresas se produce en Asturias (15 por 100), y, especialmente, en las cuatro provincias catalanas: Barcelona (20 por 100), Girona (6 por 100), Lleida (18 por 100) y Tarragona (8 por 100).

La información existente sobre las empresas dependientes del sector público local ha mejorado sustancialmente en los últimos años al sistematizar la Secretaría de Estado de Hacienda, a través de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales y de la actual Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, la información dispersa sobre la participación de las administraciones territoriales en las sociedades mercantiles. Aun así, dada la multiplicidad institucional existente en el sector público local y las variaciones inherentes a la propia naturaleza de las participaciones accionariales, resulta difícil ofrecer una panorámica general sobre estos aspectos sin descender al análisis de las circunstancias de cada empresa. El censo de entes del sector público local mencionado recoge la información correspondiente a los organismos autónomos administrativos y comerciales, entes públicos y empresas públicas, definidas como aquellas sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación directa o indirecta de una entidad local resulta mayoritaria. No obstante, se pueden encontrar sociedades mercantiles participadas por entidades locales en las que la participación individual de cada entidad local en el capital social no sea mayoritaria, no teniendo por tanto la consideración de empresas públicas, aunque la mayoría de capital de esas sociedades sea pública. En consecuencia, la relación de empresas con participación de las entidades locales en su capital se puede ampliar considerablemente. Así, se pueden diferenciar distintas situaciones que es preciso distinguir (1).

En primer lugar, se encontrarían las empresas públicas dependientes de las entidades locales que pueden ser definidas como tales y en las que cabe distinguir, a su vez, dos situaciones: que la participación directa (incluyendo en este caso las participaciones realizadas a través de organismos autónomos o entes públicos) o indirecta (a través de otra sociedad) sea del 100 por 100 del capital social, o que este porcentaje sea superior al 50 por 100. Dentro de este último caso, el resto del capital social puede ser totalmente público, totalmente privado, o en parte público y en parte privado. En todo caso, estas otras participaciones individualizadas serán inferiores al 50 por 100 del capital.

En segundo lugar, y siguiendo la clasificación que realiza la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, se distinguirían las sociedades mercantiles interadministrativas, en las que se incluyen las sociedades en las que la participación social de cada entidad local resulta inferior o igual al 50 por 100 del total. No aparecerían en los censos como empresas de una entidad local en particular, aunque la suma de las participaciones de las

entidades locales y/o de otras administraciones públicas puede dar como resultado que sus socios sean exclusivamente administraciones públicas o que tengan algún socio privado, aunque minoritario.

Finalmente, se pueden distinguir, en un tercer grupo, las sociedades mercantiles con una participación superior o igual al 50 por 100 del capital privado y algún accionista que sea una entidad local con una participación minoritaria.

La información agregada que se publica de acuerdo con estos criterios diferencia entre sociedades participadas por el Estado y sociedades participadas por las administraciones territoriales, englobando comunidades autónomas y corporaciones locales. Teniendo en cuenta esta circunstancia, se puede señalar que la mayor parte de las empresas territoriales se corresponde con la definición estricta de empresas públicas englobadas en el primer grupo (79,5 por 100), y de éstas más del 69 por 100 corresponde a empresas cuyo capital es totalmente público. Del total de sociedades mercantiles autonómicas y/o locales en las que participan las haciendas territoriales, el 55 por 100 pertenecen enteramente a un único ente territorial (absorbiendo un 40 por 100 del capital social total de todas las empresas), el 70 por 100 tienen todo su capital público (62 por 100 en términos de capital) y casi el 79 por 100 están participadas mayoritariamente por un único ente territorial, con el mismo porcentaje en términos de participación en capital social. En consecuencia, las empresas territoriales participadas al 100 por 100 por un único ente territorial son las que tienen mayor importancia en términos de capital, y éste está suscrito en un 34,2 por 100 por los ayuntamientos, en un 9 por 100 por las diputaciones, correspondiendo el 54,5 por 100 a las comunidades autónomas y el restante 2,3 por 100 a otras entidades locales. En las empresas con participación mayoritaria de un único ente territorial y el resto de accionistas públicos, cuyo volumen de capital supone el 15,3 por 100 del capital social total, se concentra, fundamentalmente, en las comunidades autónomas (85 por 100) y tiene muy poca importancia en las entidades locales. Finalmente, en las empresas públicas territoriales con participación privada, que representan el 23,4 por 100 del capital social total, también las comunidades autónomas tienen una importancia muy relevante (76 por 100), mientras que los ayuntamientos (21,3 por 100) y las diputaciones (2,7 por 100) tienen menor importancia. El tamaño medio de las empresas públicas territoriales va disminuyendo según pertenezcan mayoritariamente a las comunidades autónomas, las diputaciones y los ayuntamientos, y la actividad de las empresas locales se centra fundamentalmente en el sector de la vivienda y la industria.

De acuerdo con la información desagregada por empresas con alguna participación de las entidades locales en su capital contenida en el cuadro n.º 4, se puede observar que los ayuntamientos, con 1.611 empresas total o parcialmente participadas, mantienen una fuerte presencia en sociedades mercantiles. De este número, más de un 35 por 100 son sociedades de capital enteramente municipal (G.1.A). Estas 566 sociedades poseen conjuntamente un capital social de más de 107.421 millones de pesetas. La distribución territorial de estas empresas públicas muestra, una vez más, una concentración en Andalucía (30 por 100) y Cataluña (27 por 100), aunque si se considera la distribución regional del capital social a estas dos regiones, que mantienen el mismo peso (37 por 100 y 20 por 100 respectivamente), hay que añadirles Madrid, que concentra un 21 por 100 del capital social. Por provincias, los ayuntamientos con mayor presencia económica en empresas públicas se localizan en Madrid, Barcelona (14 por 100), Málaga (11 por 100), Sevilla (9 por 100) y Cádiz (8 por 100). Entre las empresas públicas de estas provincias destacan, por su capital social, la Empresa Municipal de Transportes de Madrid (7.144,3 millones de pesetas), E.M. Campo de las Naciones (4.810), E.M. de la Vivienda (4.288) en Madrid, S.M. D´Aparcaments i Serveis (3.460) en Barcelona, E.M. de Aguas de Málaga (7.012), E. Limpieza Pública y Protección Ambiental de Sevilla (3.403) y Terrenos Liberados Ferrocarril de Córdoba (3.010).

El número de empresas en cuyo capital la participación de los entes territoriales supera el 50 por 100, excluidas las anteriores (G.1.B), asciende a 479 sociedades mercantiles con participación municipal. En este caso, la distribución territorial muestra una mayor concentración en las comunidades autónomas de Navarra (20 por 100), País Vasco (16 por 100), Cataluña (16 por 100) y la Comunidad Valenciana (15 por 100). Entre estas empresas destacan por su capital social: Cetursa Sierra Nevada (13.550,3), con participaciones del Ayuntamiento de Granada (5,14 por 100) y del de Monachil (0,46 por 100); Promonevada (5.293,5), con una participación del Ayuntamiento de Granada del 19,15 por 100; Túneles y Accesos de Barcelona (21.600), con una participación del Ayuntamiento (2,82 por 100); Centro de Transportes de Coslada (3.000), con una participación del Ayuntamiento del 10 por 100; Mercamadrid (5.400), con una participación del Ayuntamiento del 51,13 por 100; Gilsa (3.587,5), con una participación del Ayuntamiento de Vitoria (58,22 por 100), o el Parque Tecnológico de San Sebastián (3.939,4) con una participación municipal del 5 por 100.

Las empresas de capital público, en las que cada ayuntamiento tiene una participación inferior o igual al 50 por 100 y el resto del capital es

CUADRO N.º 4

DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DE EMPRESAS CON PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES LOCALES EN 1999

	Nº EMPRESAS / CAPITAL SOCIAL											
	Ayuntamientos						Diputaciones					
	Capital	G.1.A Nº	G.1.B Nº	G.2.A Nº	G.2.B Nº	G.3 Nº	Capital	G.1.A Nº	G.1.B Nº	G.2.A Nº	G.2.B Nº	G.3 Nº
ANDALUCÍA	40.242,2	168	69	31	82	50	1.667,0	14	34	6	16	18
Almería	816,5	7	14			19			3		1	3
Cádiz	8.449,9	37	10		6	7	512,7	3			4	1
Córdoba	5.837,7	15	4	1	20	14	422,1	3	1		2	5
Granada	2.549,6	16	11		24		122,8	1	3		2	2
Huelva	1.756,2	20	1		2						2	2
Jaén	713,8	4		1	15	4	142,9	1	1	1	1	2
Málaga	11.539,7	35	4	1	2	4	30,0	3				1
Sevilla	9.278,9	34	25	28	13	2	433,5	3	26	5	4	2
ARAGÓN	1.662,1	22	20	0	17	58	10,0	1	5	0	1	4
Huesca	10,0	1	18		16	57			2		1	3
Teruel	9,0	5				1			2			
Zaragoza	1.643,1	16	2		1		10,0	1	1			1
ASTURIAS	1.603,8	10	13	8	24	5						
BALEARES	2.634,6	8	1	8		2	25,0	1	3	1		3
CANARIAS	5.171,4	29	20	1	20	12	2.317,3	12	10	0	1	2
Las Palmas	3.643,6	19	8			4	632,0	5	5			1
Sta. Cruz de Tenerife	1.527,8	10	12	1	20	8	1.685,3	7	5		1	1
CANTABRIA	934,4	4	4	1	1	10						
CASTILLA Y LEÓN	484,9	11	6	0	5	3	102,2	1	8	0	4	12
Ávila									1			1
Burgos	18,0	1				2			1			3
León	66,1	3	2		1		102,2	1	1		1	1
Palencia									1			1
Salamanca			1						1			1
Segovia	71,9	2			2				1		2	1
Soria									1			1
Valladolid	318,9	4	2		2	1					1	1
Zamora	10,0	1	1						1			2
CASTILLA-LA MANCHA	496,0	11	0	2	0	1			1	2	5	2
Albacete	210,0	3		2		1			1	2	1	
Ciudad Real	21,0	3									1	2
Cuenca	77,0	1									1	
Guadalajara											1	
Toledo	188,0	4									1	
CATALUÑA	21.794,0	151	76	6	20	26	1.010,0	2	29	0	4	0
Barcelona	15.265,7	89	38	6	16	19	1.000,0	1	26		2	
Girona	302,0	18	15		3	5	10,0	1	2		1	
Lleida	1.960,0	17	12		1	1			1		1	
Tarragona	4.266,3	27	11			1						
EXTREMADURA	1.145,7	16	1	0	0	2	45,0	2	0	0	2	0
Badajoz	690,4	14				2	35,0	1			1	
Cáceres	455,3	2	1				10,0	1			1	
GALICIA	238,0	7	4	0	1	4			7	0	1	2
A Coruña	102,0	3	2			2			2			
Lugo	124,0	1							2			
Ourense	11,0	2	1		1	1			2		1	1
Pontevedra	1,0	1	1			1			1			1
MADRID	22.524,1	39	12	3	2	5						
MURCIA	727,9	8	9			3						
NAVARRA	17,0	2	94		1							
PAÍS VASCO	3.002,0	42	75	128	10	7	22.495,8	12	42	20	14	21
Álava	126,9	4	22	1	1	1	6.533,5	3	8	3	3	4

CUADRO N.º 4 (conclusión)

DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DE EMPRESAS CON PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES LOCALES EN 1999

	Nº EMPRESAS / CAPITAL SOCIAL											
	Ayuntamientos						*Diputaciones*					
	Capital	*G.1.A Nº*	*G.1.B Nº*	*G.2.A Nº*	*G.2.B Nº*	*G.3 Nº*	*Capital*	*G.1.A Nº*	*G.1.B Nº*	*G.2.A Nº*	*G.2.B Nº*	*G.3 Nº*
Guipúzcoa	1.007,9	20	42	122	6	5	10,0	1	23	10	7	11
Vizcaya	1.867,2	18	11	5	3	1	15.952,3	8	11	7	4	6
LA RIOJA			2			1						
C. VALENCIANA	4.745,0	38	73	1	0	5	793,0	4	2	0	0	1
Alicante	2.499,0	23	56	1	0	5	40,0	1				1
Castellón	182,0	2	11									
Valencia	2.064,0	13	6				753,0	3	2			
TOTAL	**107.421,4**	**566**	**479**	**189**	**183**	**194**	**28.465,3**	**49**	**141**	**29**	**48**	**65**

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, 1999.

público (G.2.A), suman 189 participaciones municipales. Territorialmente se concentran en las provincias de Guipúzcoa (65 por 100) y Sevilla (15 por 100). Destacan por la dimensión de su capital social: Parque Tecnológico de Andalucía (3.669,8), con una participación (40 por 100) del Ayuntamiento de Málaga; Estadio Olímpico de Sevilla (6.000), con participaciones del Ayuntamiento de Sevilla (14,66 por 100) y del de Santiponce (0,04 por 100), y Holsa (3.205), con una participación del Ayuntamiento de Barcelona del 49 por 100. Las empresas de capital público en las que cada ayuntamiento tiene una participación inferior o igual al 50 por 100 y tienen algún socio privado (G.2.B) suman 183 participaciones municipales. Territorialmente se distribuyen mayoritariamente en las provincias de Asturias (13 por 100), Granada (13 por 100), Sta. Cruz de Tenerife (11 por 100) y Córdoba (11 por 100). En este grupo no hay empresas cuyo capital social supere los 3.000 millones de pesetas. Finalmente, en las empresas privadas con capital público (G.3) son 194 las participaciones de algún Ayuntamiento, destacando los de las provincias de Huesca (29 por 100), Barcelona (10 por 100) y Almería (10 por 100). En este grupo, las empresas más importantes son: Empresa Mixta de Aguas de Las Palmas (4.700), con una participación municipal del 34 por 100, y Catalana D'Iniciatives C.R. (5.000), con una participación del Ayuntamiento de Barcelona del 20,08 por 100.

Por lo que se refiere a las sociedades mercantiles con participaciones de las diputaciones, consejos y cabildos insulares, el número de participaciones se eleva a 332, de las que sólo un 15 por 100 pertenecen íntegramente a las mismas (G.1.A.). Estas 49 empresas tienen un capital social de 28.465 millones de pesetas, que se concentra mayoritariamente en las provincias de Vizcaya (56 por 100) y Álava (23 por 100). Entre estas empresas destacan: Álava Agencia de Desarrollo (6.389), y Azpiegitura A.B. (9.112,3) y Boroa Sociedad de Gestión (3.227) de Vizcaya. Entre las empresas públicas de participación mayoritaria, que constituyen el mayor número de intervenciones empresariales con 141 empresas, destacan: Gesturcal (5.020) con participaciones minoritarias (0,73 por 100) de las diputaciones de Ávila, Burgos, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria y Zamora; la citada Túneles y Accesos de Barcelona, con una participación de la Diputación del 2,29 por 100; Túnel del Cadí (17.584), con una participación de la misma diputación del 0,98 por 100 y de la de Girona en un 0,21 por 100; Parque Tecnológico (12.135,8) y Aparcavisa (3.561), ambas participadas por la Diputación de Vizcaya en un 24,53 por 100 y en un 78,74 por 100 respectivamente.

Entre las empresas de capital público en las que cada diputación tiene una participación inferior o igual al 50 por 100 y el resto del capital es público (G.2.A), que se concentran mayoritariamente en el País Vasco (69 por 100), destacan: Socade (5.000), participada en un 8,99 por 100 por la Diputación de Álava, en un 19,81 por 100 por la de Guipúzcoa y en un 31,2 por 100 por la de Vizcaya, e Inmobiliaria Museo de Arte Moderno y Contemporáneo de Bilbao (12.008), con una participación de la Diputación de Vizcaya del 45 por 100. Entre las empresas de capital público, en las que cada diputación tiene una participación inferior o igual al 50 por 100 y tienen algún socio privado (G.2.B), destaca por la importancia de su capital social la Feria Internacional de Muestras de Bilbao (3.282,7), con un participación del 37,25 por 100 por parte de la Diputación de Vizcaya. Finalmente, en las empresas privadas con capital público (G.3), que suman

CUADRO N.º 5

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS CONSORCIOS LOCALES EN 1999

	G.1	*G.2*	*G.3*	*Total*
Andalucía	73	23	19	115
Aragón	5	2	8	15
Asturias	1	2	10	13
Baleares	4	42	5	51
Canarias	12	4	0	16
Cantabria	0	1	1	2
Castilla y León	11	5	16	32
Castilla-La Mancha	10	2	6	18
Cataluña	45	33	73	151
Extremadura	2	3	9	14
Galicia	2	4	8	14
Madrid	1	17	6	24
Murcia	0	3	2	5
Navarra	4	2	4	10
País Vasco	11	6	4	21
La Rioja	0	2	0	2
C. Valenciana	16	13	2	31
TOTAL	197	164	173	534

Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

65 participaciones provinciales, destaca la empresa Sociedad Promotora Bilbao Plaza Financiera (14.928), con participaciones del 8,04 por 100 de cada una de las diputaciones vascas.

Además de las sociedades mercantiles recogidas, hay una decena de empresas estatales con participación de 30 ayuntamientos y 5 diputaciones vinculadas al control de mercados de abastos, a la gestión urbanística y a algunas actividades industriales.

Las entidades locales pueden prestar servicios de carácter local en colaboración con otras administraciones públicas y particulares en asuntos de interés común. Dentro de las distintas formas de articular esta cooperación se puede destacar el consorcio, como entidad de carácter mixto y con competencias decisorias o de gestión. Aunque en términos jurídicos no se trata de una entidad local propiamente dicha, la utilización generalizada de esta fórmula organizativa para prestar servicios locales hace necesario contemplarlos dentro de los sistemas de gestión empresarial empleados por las corporaciones locales. El cuadro n.º 5 recoge la distribución territorial de los consorcios en los que participan las entidades locales, distinguiendo entre tres grupos: aquellos consorcios en los que participan exclusivamente administraciones locales (G.1); los constituidos entre administraciones locales y la Administración del Estado y/o de comunidades autónomas (G.2), y aquellos en los que, además, participan entidades privadas sin fines de lucro (G.3). Como puede observarse, Cataluña (28 por 100) y Andalucía (22 por 100) siguen concentrando, como en el caso de los organismos autónomos y empresas públicas, la mayor parte de los 534 consorcios censados. Únicamente en el caso de los consorcios donde intervienen otras administraciones podemos encontrar una distribución territorial más homogénea.

La multiplicidad de funciones que se llevan a cabo en el ámbito local a través de los consorcios se puede concretar en la información recogida en el cuadro n.º 6. Los servicios gestionados mediante consorcio resultan muy numerosos, aunque, en el caso de los ayuntamientos, se concentran básicamente en tres funciones: los servicios de protección civil, en los que 1.016 municipios realizan esta función mediante consorcios; la recogida, eliminación, tratamiento de basuras y limpieza viaria (con 997 municipios), y las comunicaciones (871). En el caso del resto de entidades locales destacan también las funciones de promoción y difusión de la cultura, el saneamiento, abastecimiento y distribución del agua y el medio ambiente.

III. EL GASTO DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS LOCALES Y LAS TRANSFERENCIAS AL SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL LOCAL

Resulta difícil analizar la dimensión económica de las empresas y organismos dependientes de las entidades locales sin entrar en la casuística de cada corporación y agente. Aunque los presupuestos de las entidades locales deben recoger los de los organismos y empresas locales, la existencia de un número tan elevado hace necesario sistematizar y homogeneizar los resultados. Si tomamos como referencia los últimos presupuestos de las corporaciones locales (2) consolidados publicados, podemos determinar el gasto por comunidades autónomas de los organismos autónomos administrativos y comerciales de las entidades locales. No obstante, en estas publicaciones la información sobre las sociedades mercantiles no se recoge por la dificultad que supone obtener su información económica con la misma estructura presupuestaria. Esta limitación en los datos obliga a analizar de forma separada la actividad presupuestaria de los organismos autónomos y la de las empresas públicas y consorcios, cuya actividad se tendrá que

CUADRO N.º 6

SERVICIOS LOCALES GESTIONADOS POR CONSORCIOS

	Municipios	*Diputaciones*	*Otras*
111 Órganos de Gobierno	8	1	3
121 Admón General	46	4	0
134 Cooperación internacional	3	3	0
222 Seguridad	28	1	0
223 Protección civil	1.016	17	0
224 Aparcamientos	1	0	0
313 Acción social	108	6	0
321 Promoción educativa	25	1	1
322 Promoción de empleo	81	4	2
323 Promoción y reinserción social	115	12	12
412 Hospitales y centros de salud	21	7	4
413 Acciones públicas de salud	37	1	2
422 Enseñanza	252	17	7
423 Otros servicios de educación	106	9	28
431 Vivienda	24	1	1
432 Urbanismo y arquitectura	60	9	5
441 Saneamiento y distribución de agua	698	33	44
442 Recogida de basuras	997	32	57
444 Medio ambiente	90	6	30
445 Otros servicios de bienestar común	102	18	0
451 Promoción y difusión de la cultura	332	61	9
452 Educación física y deportes	37	9	0
453 Protección patrimonio histórico	45	4	4
463 Comunicación social y participación	252	4	2
511 Carreteras y vías públicas	139	11	2
512 Recursos hidráulicos	339	17	28
513 Transporte	192	3	1
514 Ordenación del territorio	2	0	0
521 Comunicaciones	871	8	8
531 Desarrollo agropecuario	90	6	3
533 Mejora del medio natural	195	13	21
541 Investigación científica	5	3	2
551 Información básica y estadística	57	6	1
611 Administración financiera	26	1	2
621 Comercio exterior	1	1	0
622 Comercio interior	35	5	1
711 Agricultura, ganadería y pesca	44	8	2
712 Ordenación agraria y pesquera	3	1	0
721 Industria	451	25	26
741 Minería	12	0	0
751 Turismo	310	18	18
TOTAL	7.256	386	326

Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

analizar a través de las transferencias recibidas de los presupuestos locales.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, el cuadro n.º 7 presenta el gasto presupuestado por los organismos autónomos de las corporaciones locales para sus gastos propios (gastos de funcionamiento —capítulo 1 y 2— más inversiones reales o financieras —capítulos 6 y 8—) y los gastos derivados de su endeudamiento (intereses y amortizaciones). Como puede observarse, el conjunto de los gastos propios inicialmente presupuestados para 1999 asciende a 273.842 millones de pts. en el caso de los organismos dependientes de los ayuntamientos, mientras que en el caso de las diputaciones ascendía a 95.750 millones de pesetas. Estas cantidades se corresponden con unos gastos de personal en los organismos dependientes de los Ayuntamientos de 127.209 millones de pesetas, y unos gastos en compra de bienes y servicios de 74.797 millones. Los gastos en inversiones reales ascendieron, en 1999, a 69.045 millones y las inversiones en activos financieros fueron de 2.794 millones. Por comunidades autónomas destaca la proporción de gastos en las regiones de Cataluña (26 por 100), Madrid (25 por 100) y Andalucía (18 por 100). Las regiones con una mayor descentralización del gasto municipal, entendida como la proporción de estos gastos de sus organismos en relación con sus gastos propios consolidados del conjunto de sus ayuntamientos, son las de Madrid (13 por 100), Cataluña (11 por 100), Murcia (10 por 100) y el País Vasco (10 por 100). El gasto en el servicio de la deuda pública asciende a 8.203 millones de pesetas, con una mayor concentración en las regiones de Madrid (45 por 100) y Cataluña (25 por 100).

En el caso de las organizaciones provinciales e insulares, los gastos propios se concentran en mayor proporción en Canarias (41 por 100) y el País Vasco (18 por 100), y el grado de descentralización resulta muy superior a la media en Canarias (35 por 100) y Cataluña (20 por 100), con mayores desigualdades territoriales que en el caso de los ayuntamientos. Finalmente, el gasto provincial en el servicio de la deuda pública de los organismos autónomos, que asciende a 12.419 millones de pesetas, se concentra en las comunidades autónomas de Andalucía (68 por 100) y Canarias (24 por 100).

A través de las transferencias corrientes y de capital realizadas por las entidades locales se puede analizar el coste presupuestario del sector público empresarial de las corporaciones locales. El cuadro n.º 8 recoge esta información referida a los dos

CUADRO N.º 7

PRESUPUESTOS DE ORGANISMOS AUTÓNOMOS LOCALES EN 1999
Millones de pesetas y porcentaje

	OO.AA. AYUNTAMIENTOS			OO.AA. DIPUTACIONES		
	G. propios	Porcentaje/ G. propios consolidados	G. deuda	G. propios	Porcentaje/ G. propios consolidados	G. deuda
Andalucía	50.021	9	1.064	11.919	10	8.434
Aragón	5.083	4	18	414	2	
Asturias	5.099	7	7			
Baleares	4.651	7	10	246	2	
Canarias	3.955	3	23	39.351	35	3.276
Cantabria	930	2				
Castilla y León	6.345	3	731	2.629	4	42
Castilla-La Mancha	4.471	3	37	3.078	9	66
Cataluña	71.449	11	2.026	11.144	20	76
Extremadura	2.065	2	8	2.122	8	26
Galicia	3.825	3	8	1.657	4	30
Madrid	68.202	13	3.725			
Murcia	8.984	10	101			
Navarra	4.782	7	20			
País Vasco	24.362	10	278	16.874	13	
La Rioja		0				
C. Valenciana	9.618	3	147	6.316	8	469
TOTAL	273.842	8	8.203	95.750	14	12.419

Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

CUADRO N.º 8

TRANSFERENCIAS A EMPRESAS LOCALES
Millones de pesetas y porcentaje

	1998	1999	Porcentaje 1999/1998
ENTIDADES LOCALES			
Transferencias corrientes	71.488	75.892	6,16
Transferencias de capital	34.709	27.762	–20,01
AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES			
Transferencias corrientes	67.417	71.506	6,07
Transferencias de capital	32.709	27.156	–16,98
AYUNTAMIENTOS			
Transferencias corrientes	61.809	64.360	4,13
Transferencias de capital	25.451	23.193	–8,87
DIPUTACIONES			
Transferencias corrientes	5.608	7.146	27,43
Transferencias de capital	7.258	3.963	–45,40
OTRAS			
Transferencias corrientes	4.071	4.386	7,74
Transferencias de capital	2.000	606	–69,70

Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

últimos ejercicios presupuestarios de los que se dispone de información completa y homogénea. Como puede observarse, el conjunto de transferencias corrientes a las empresas públicas locales ha aumentado en 1999 respecto a 1998 un 6,16 por 100, mientras que las transferencias de capital han disminuido en más de un 20 por 100. La mayor proporción de estas transferencias, tanto corrientes como de capital, se corresponden con las realizadas por los ayuntamientos, aunque son las empresas dependientes de las diputaciones, consejos y cabildos insulares las que experimentan mayores variaciones respecto a 1998.

Si analizamos la distribución territorial de estas transferencias, recogida en el cuadro n.º 9, se puede observar que, en el caso de las empresas públicas municipales, las transferencias corrientes presentan una mayor concentración en las regiones de Andalucía (39 por 100) y Cataluña (21 por 100). Si tomamos como referencia las transferencias de capital a empresas locales, su incidencia es mayor en Andalucía (34 por 100), Madrid (22 por 100) y Cataluña (16 por 100).

Si comparamos estas transferencias en relación al presupuesto consolidado de los ayuntamientos, su importancia por regiones es superior en Baleares (4,6 por 100), Andalucía (4,5 por 100) y Asturias (4 por 100). En el caso de las transferencias a empresas públicas dependientes de las entidades provin-

CUADRO N.º 9

DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE TRANSFERENCIAS A EMPRESAS LOCALES EN 1999
Millones de pesetas y porcentaje

	AYUNTAMIENTOS			*DIPUTACIONES*		
	Transferencias corrientes	*Transferencias de capital*	*Porcentaje Transferencias/ presupuesto*	*Transferencias corrientes*	*Transferencias de capital*	*Porcentaje Transferencias/ presupuesto*
Andalucía	25.141	6.491	4,5	1.897	1.588	1,8
Aragón	1.545	1.214	1,7	47		0,1
Asturias	3.989	50	4,0			
Baleares	3.986	50	4,6	3		0,0
Canarias	1.368	283	0,9	1.453	643	1,1
Cantabria	140	30	0,3			
Castilla y León	895	1.000	0,7	54		0,1
Castilla-La Mancha	10	191	0,1	235		0,5
Cataluña	13.478	3.032	2,0	257		0,2
Extremadura	20		0,0	15		0,0
Galicia	104	180	0,2			0,0
Madrid	3.176	4.254	1,2			
Murcia	1.505	297	1,7			
Navarra	13		0,0			
País Vasco	2.883	1.829	1,7	1.224	1.182	0,2
La Rioja			0,0			
C. Valenciana	6.066	310	1,4	1.961	550	2,4
TOTAL	64.319	19.211	1,9	7.146	3.963	0,5

Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

ciales, la mayor concentración regional se produce en Andalucía (31 por 100), la Comunidad Valenciana (23 por 100), el País Vasco (22 por 100) y Canarias (19 por 100), siendo la proporción respecto a sus presupuestos consolidados más elevada en la Comunidad Valenciana (2,4 por 100) y Andalucía (1,8 por 100).

Finalmente, si consideramos también las transferencias corrientes y de capital destinadas a financiar a los consorcios con participación local, recogidas en el cuadro n.º 10, podemos observar una mayor incidencia territorial en las regiones de Madrid (50 por 100) en el caso de los consorcios municipales, y de Cataluña (50 por 100) en el caso de los provinciales.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha señalado, a pesar de los problemas de información existentes, podemos aproximar la importancia del sector público empresarial local a través de relaciones censales de organismos autónomos, empresas públicas o con participación de las autoridades locales en su accionariado y de la presencia de las entidades locales en consorcios para la prestación de servicios públicos. De acuerdo con la última información disponible, el número de estos agentes ha ido aumentando paulatinamente y las competencias locales realizadas a través de los mismos son muy amplias. Su implantación territorial resulta muy desigual, con una mayor presencia en regiones como Cataluña y Andalucía, donde, junto con el País Vasco en el caso de la organización provincial, encontramos el mayor número de ellos. No obstante, la importancia económica de los mismos es muy dispar.

En términos económicos, la dimensión de los organismos y empresas locales resulta difícil de cuantificar. No obstante, como se ha puesto de manifiesto, en 1999 los gastos propios y de endeudamiento de los organismos autónomos locales alcanzan los 390.214 millones de pesetas, a los que habría que sumar las transferencias corrientes y de capital realizadas a las empresas públicas locales, por un montante de 103.654 millones de pesetas, y las destinadas a los consorcios locales por valor de 49.958 millones de pesetas. En conjunto, los recursos económicos que administran los presupuestos locales consolidados llegan a 543.826 millones de pesetas en 1999, lo que da idea de la importancia creciente de estos agentes.

La nueva Ley General de Estabilidad Presupuestaria supone una modificación sustancial en las normas que regulan la actividad presupuestaria de todas las administraciones públicas y, por tanto, de las entidades locales, cualquiera que sea el estatuto jurídico de la organización administrativa.

En el caso de las entidades locales, la Ley establece que deberán

CUADRO N.º 10

TRANSFERENCIAS A CONSORCIOS LOCALES EN 1999
Millones de pesetas y porcentaje

	AYUNTAMIENTOS			*DIPUTACIONES*		
	Transferencias corrientes	*Transferencias de capital*	*Porcentaje Transferencias/ presupuestos*	*Transferencias corrientes*	*Transferencias de capital*	*Porcentaje Transferencias/ presupuesto*
Andalucía	3.533	172	0,5	1.732	195	1,0
Aragón	63	18	0,1	24		0,1
Asturias	121	94	0,2			
Baleares	1.123	949	2,4	10		0,0
Canarias	430	38	0,3	587	542	0,6
Cantabria	2		0,0			
Castilla y León	111	30	0,1	1.325	20	1,3
Castilla-La Mancha	1.688	105	1,0	1.209	180	2,8
Cataluña	1.245	291	0,2	8.993	630	8,6
Extremadura			0,0	15		0,0
Galicia	741	460	0,7	42	5	0,1
Madrid	7.493	7.886	2,4			
Murcia	203		0,2			
Navarra	72	31	0,1			
País Vasco	739	175	0,3	28	26	0,0
La Rioja	21		0,1			
C.Valenciana	2.797	49	0,6	3.715		3,6
TOTAL	20.382	10.298	0,7	17.680	1.598	0,9

Fuente: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

adecuar sus presupuestos al objetivo de estabilidad presupuestaria que les sea fijado por el Gobierno para cada ejercicio. Con este objeto, la Comisión Nacional de Administración Local, órgano permanente de colaboración entre la Administración del Estado y la Administración local conforme a los artículos 117 y 118 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, informará sobre los objetivos de estabilidad presupuestaria que hayan sido establecidos por el Ministerio de Hacienda. El control del cumplimiento del objetivo y el seguimiento del plan económico-financiero para la corrección del desequilibrio que, en su caso, hayan de presentar las entidades locales que incumplan las condiciones de estabilidad establecidas corresponderá al Ministerio de Hacienda. Adicionalmente, la autorización del Estado a las entidades locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda tendrá en cuenta los objetivos de estabilidad presupuestaria fijados en cada caso.

La Ley afectará a las entidades locales, a sus organismos autónomos y a los entes públicos dependientes que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales. También el resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las entidades locales tendrán, asimismo, consideración de sector público y quedarán sujetos a las limitaciones presupuestarias contempladas. En concreto, la nueva norma señala la obligación a los entes de derecho público dependientes de las entidades locales que incurran en pérdidas que afecten al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de elaborar un informe de gestión y un plan de saneamiento. La nueva norma modifica el artículo 146 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, para obligar al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria a cada uno de los presupuestos que se integren en los presupuestos generales de la corporación.

Igualmente, la futura norma señala que las entidades locales que no hayan alcanzado el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto estarán obligadas a elaborar, en el plazo de los tres meses siguientes a la aprobación o liquidación del presupuesto en situación de desequilibrio, un plan económico-financiero a medio plazo para su corrección.

En consecuencia, la proliferación de organismos y empresas locales deberá ajustarse a una mayor rigidez presupuestaria en el futuro, que puede condicionar, en algunos casos, la viabilidad financiera de algunas actividades desarrolladas actualmente a través de estas fórmu-

las organizativas y de gestión, y/o explicitar más claramente las transferencias internas y las conexiones financieras existentes entre las administraciones locales y su sector público empresarial.

NOTAS

(1) *Participación de las administraciones territoriales en sociedades mercantiles*, Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, octubre de 1999.

(2) *Presupuestos de las entidades locales. Ejercicio 1999*, Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

BIBLIOGRAFÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1999), *Participación de las administraciones territoriales en sociedades mercantiles*.

DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS COMUNITARIOS Y FINANCIACIÓN TERRITORIAL (2000), *Censo de entes del sector público local*.

— (2000) *Consorcios en los que participan entidades locales y ciudades autónomas*.

— (2000), *Presupuestos de las entidades locales. Ejercicio 1999*.

SENADO (2001), «Proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria», *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n.º 33ª.

EL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO COMO FUENTE DE INGRESOS PARA LOS AYUNTAMIENTOS

Miguel de AGUINAGA MARTÍNEZ
Ayuntamiento de Madrid

Resumen

Este trabajo pretende dar una visión de los ingresos procedentes de la enajenación de terrenos del patrimonio municipal del suelo, desde la perspectiva de su disponibilidad como recurso de las haciendas municipales, centrando el análisis en las limitaciones legales que impone el ordenamiento urbanístico en cuanto al destino de los bienes que lo integran y la afectación de los recursos procedentes de su enajenación. Asimismo, se incide de forma concisa en el problema del tratamiento presupuestario de las operaciones vinculadas al patrimonio municipal del suelo y su control y seguimiento.

Palabras clave: patrimonio municipal del suelo, destino de los bienes, afectación de recursos, control presupuestario.

Abstract

This article sets out to offer a view of the income from the disposal of plots forming part of the municipal stock of land from the standpoint of its availability as a source of local finance, focusing the analysis on the legal limitations imposed by urban planning with regard to the end use of the assets forming it and the earmarking of resources stemming from its disposal. We also address succinctly the problem of the budgetary handling of transactions connected with the municipal stock of land and their control and management.

Key words: municipal stock of land, end use of assets, earmarking of resources, budgetary control.

JEL classification: H72.

I. LIMITACIONES LEGALES AL USO DEL PMS Y SUS RENDIMIENTOS

La importancia de la enajenación de terrenos de los patrimonios municipales del suelo (PMS) como fuente de ingresos para los ayuntamientos parece indudable, y no sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino también por constituir un recurso propio en una situación de insuficiencia financiera crónica, agravada por la pérdida de autonomía de decisión que supone la cada vez mayor presencia de aportaciones finalistas en los presupuestos municipales.

Ante esta situación, puede comprenderse que muchos ayuntamientos caigan en la tentación de abandonar los fines urbanísticos del PMS para convertirlo en un instrumento financiero, muy efectivo por cierto, para poder acometer proyectos o actividades que no podrían realizarse si no es mediante una excesiva apelación a la ya sobrecargada deuda, o a un políticamente incorrecto aumento de la presión fiscal.

Sin embargo, su utilización como medio de financiación general se encuentra restringida por las limitaciones legales concretas a que se encuentra sometida la institución del patrimonio municipal del suelo, en relación con su finalidad, destino específico de sus bienes y formas de disposición, como, especialmente, por la afectación de los ingresos procedentes de su enajenación.

1. Cuestión previa: La sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional

Para conocer y analizar estas limitaciones, es necesario tratar, como cuestión previa, el régimen legislativo urbanístico resultante tras la controvertida sentencia 61/1997, de 20 de marzo (STC 61/1997), en virtud de la cual el Tribunal Constitucional viene a establecer los títulos competenciales del Estado y las comunidades autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

La STC 61/1997 anula numerosos preceptos básicos del Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TRLS1992), fundamentando las razones de la inconstitucionalidad en que el Estado tiene títulos competenciales atribuidos por la Constitución, pero según el Tribunal Constitucional se ha excedido en su desarrollo en perjuicio de las comunidades autónomas al establecer una auténtica «regulación básica» en materias en las que había de limitarse a determinar «condiciones básicas» mediante normas de contenido básico o primario, sin llegar a establecer, como se afirma en la sentencia, herramientas de marcado carácter urbanístico.

Los preceptos supletorios contenidos en el TRLS1992 se declaran todos inconstitucionales y se anulan, porque, según el Tribunal Constitucional, la supletoriedad la debe

otorgar «el aplicador del Derecho autonómico a través de las reglas de interpretación pertinentes», y el Estado no puede producir normas supletorias por definición, ya que sólo pude legislar basándose en algún título competencial, y la supletoriedad no lo es (criterio no compartido por Jiménez de Parga en su voto particular). Este criterio se aplica no sólo a las materias de competencia autonómica, sino también a las de competencia compartida.

En cuanto a la regulación de los PMS, la sentencia mantiene la vigencia plena de los artículos 276.1, 276.2 y 280.1 del TRLS1992 y declara la inconstitucionalidad del resto de disposiciones del capitulo primero «Patrimonio municipal del suelo», del Título VIII, de dicho Texto Refundido. El Tribunal Constitucional, por tanto, ha querido mantener la competencia estatal en relación con la finalidad del patrimonio municipal del suelo, la afectación de sus ingresos y el destino de sus bienes, mientras que traslada a las comunidades autónomas la regulación de los bienes integrantes del mismo y las condiciones y formas de su disposición, materias que se regularán, en ausencia de legislación autonómica, por los preceptos correspondientes del resucitado Texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (TRLS1976).

En consecuencia, ante posibles excesos legislativos por parte de las comunidades autónomas, habrán de considerarse no aplicables aquellos preceptos autonómicos referidos expresamente a los PMS que se opongan a lo dispuesto en los artículos 276 y 280.1 del TRLS 92, que tienen el carácter de legislación básica según lo ha reconocido la propia STC 61/1997, y que, por tanto, tal como afirma Fonseca Ferrandis, «vinculan con tal carácter básico al legislador autonómico». Por las mismas razones, en aquellas comunidades autónomas cuya legislación urbanística se refiera con carácter general a patrimonios públicos de suelo, los preceptos que contravengan la legislación estatal vigente tan sólo deberían considerarse aplicables a los patrimonios públicos de suelo no municipales.

2. Finalidad del PMS y destino de sus bienes

La afectación de destino de los bienes del PMS, como señalábamos anteriormente, puede constituir cierta limitación a la utilización de dicho patrimonio como fuente de recursos para las haciendas locales, toda vez que esta obligación de destino, al gozar de eficacia real y recaer sobre quien en cada momento ostente la titularidad de sus bienes, impediría la enajenación indiscriminada de terrenos para cualquier fin. De este modo, las posibilidades de colocación de los terrenos municipales en el mercado en condiciones de óptima rentabilidad se ven seriamente reducidas por las exigencias legales que incumben al uso y destino del patrimonio municipal del suelo.

A) *Finalidad genérica y destino específico*

En efecto, las cesiones de bienes adscritos al PMS deben efectuarse para el cumplimiento de los fines legalmente previstos para dicho patrimonio y los bienes que lo integran, es decir, los establecidos en los vigentes arts. 276.1 y 280.1 del TRLS1992. Según el art. 276.1, la finalidad del PMS es la de *regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento*, mientras que el art. 280.1 determina que *los bienes del patrimonio municipal del suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas protegidas y otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento vigente.*

De este modo, tal como afirma Díaz Lema, el TRLS1992 atribuye al PMS una finalidad genérica (regular el mercado, obtener reservas de suelo público y facilitar la ejecución del planeamiento) y otra específica (construcción de viviendas protegidas y otros usos de interés social); ante esta aparente contradicción o duplicidad, ¿cómo ha de entenderse cumplida la legalidad en cuanto al destino del PMS? La respuesta a esta pregunta tiene un variado tratamiento doctrinal.

Para el propio Díaz Lema, el artículo 276.1 contiene una mera declaración de principios cuya materialización se concreta en el artículo 280.1, es decir, el PMS debe cumplir los fines genéricos, pero no de cualquier modo, sino mediante la aplicación de los fines específicos.

En esta misma línea se manifiestan numerosos autores, para quienes los fines genéricos se instrumentan o concretan a través de los específicos (Fonseca Ferrandis, Lliset Borrell, López Pellicer y Romero Hernández), o consideran que la finalidad específica es siempre prioritaria, aplicándose los fines genéricos sólo en caso de que no puedan operar los específicos, bien porque se encuentren cubiertas las necesidades de suelo para vivienda protegida o usos de interés social, en cuyo caso los ayuntamientos podrían aplicar los bienes sobrantes a las finalidades genéricas (García Florez), bien porque no se cumplan las condiciones que se derivan de la lectura del art. 280.1 para que resulten de aplicación los fines específicos, es decir, el hecho de que los terrenos se encuentren *incorporados al proceso de urbanización y edificación*, y que no se produzca *incompatibilidad con el planeamiento* (Quintana y Lobato).

En este mismo sentido, más contundentes se muestran Rodríguez Moreno, que ni siquiera diferencia destinos genérico y específico, considerando únicamente el destino del art. 280.1, y Castillo Gómez, para quien la utilización de la expresión imperativa «deberán» en el artículo 280.1 excluye toda posibilidad de libertad en relación con el destino de tales bienes, excepto cuando los terrenos no estén incorporados al proceso de urbanización y edificación, o por incompatibilidad con el planeamiento.

Frente a estas posiciones coincidentes en cuanto a la prioridad de los fines específicos del art. 280.1, algunos autores consideran un destino más amplio para los bienes del PMS. En este sector se encuentran Martín Valdivia, para quien cabe aplicar a los bienes del PMS una finalidad distinta a la vivienda protegida o usos de interés social, según el grado de determinación de las características urbanísticas del terreno, y Martín Hernández, que sostiene que el destino del art. 280.1 y la finalidad del art. 276.1 son conceptos equivalentes con distinto grado de concreción, no estableciendo la Ley prioridad de uno sobre otro, sino que son «alternativas u opciones distintas», declarándose partidario del destino amplio o genérico del artículo 276.1.

B) *Protección pública, interés social y compatibilidad con el planeamiento*

En cualquier caso, para delimitar el posible destino de los bienes del PMS, es importante tratar de concretar qué ha de entenderse por «protección pública» e «interés social» y qué alcance ha de darse a la expresión «de acuerdo con el planeamiento vigente».

En cuanto a la protección pública, la doctrina es unánime al afirmar que este concepto debe sobrepasar al tradicional de viviendas de protección oficial, incluyendo otras actuaciones protegibles, como las de precio tasado o las que pueden determinar las comunidades autónomas o ayuntamientos. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1992 avala esta posición, al considerar que *el hecho de que las viviendas en cuestión no estuvieran sujetas al régimen legal especial de viviendas de protección oficial en nada afecta al carácter social de las mismas*.

El destino a «otros usos de interés social», sin embargo, es más ambiguo e indeterminado, lo que produce una gran diversidad en las posiciones doctrinales sobre esta materia, que deriva en diferentes propuestas:

— López Jurado vincula el interés social a los principios de la vivienda digna, la protección del patrimonio histórico artístico y el medio ambiente, considerando que debe diferenciarse del concepto más general de usos públicos.

— Menéndez Rexach, para quien no sería necesaria una declaración formal del interés social, considera incluida en el concepto cualquier satisfacción de las necesidades colectivas, incluso dotaciones privadas.

— Lliset Borrell, López Pellicer y Romero Hernández propugnan que este concepto sea delimitado por el planeamiento, aprovechando su «fuerza reglamentaria».

— Martín Hernández también opina que debe ser el planeamiento quien califique el uso de interés social a efectos del destino específico de los bienes del patrimonio municipal del suelo.

— Díaz Lema propone una previa declaración del interés social por el órgano autonómico competente.

— Fonseca Ferrandis considera que sea la legislación autonómica quien especifique los fines concretos que puedan beneficiarse de esta posibilidad.

— Quintana y Lobato se inclinan por una declaración por parte del municipio del interés social de ciertos usos.

— Para Rodríguez Moreno, el concepto de interés social está definido de forma muy amplia, pudiendo abarcar cualquier destino, excepto vivienda libre.

— Para Martín Valdivia, el uso social del PMS debe ser el aceptado como tal por la propia legislación urbanística, concretamente por el Reglamento de Planeamiento (actualmente de aplicación supletoria) al definir las diferentes dotaciones de equipamiento comunitario, dentro de las que se encuentran las calificadas como «servicios de interés público y social», y además el concepto debe ser delimitado por los tribunales para acotar la discrecionalidad de la Administración.

— Castillo Gómez también sostiene que es un concepto jurídico indeterminado que no debe generar discrecionalidad en su aplicación, por lo que es labor de los tribunales controlar este destino al interés social.

En relación con estas dos últimas opiniones, es importante destacar la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2001, en la que se viene a delimitar el concepto de «interés social» en el ámbito del destino de los bienes del PMS preceptuado en el art. 280.1 del TRLS1992, en el siguiente sentido: *Debe tenerse presente que este interés social no es equivalente a mero interés urbanístico, sino que es un concepto más restringido. El artículo 1-1 de la CE, que define nuestro Estado como un Estado social, en relación con el art. 9-2 de la*

misma, puede darnos por analogía una idea de lo que sea el concepto más modesto de uso de interés social: aquél que tiende a que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos sean reales y efectivas o a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud o a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Sea cual fuere la opción adoptada dentro del amplio elenco de opiniones que se ha relacionado, para delimitar el concepto de interés social debe adoptarse un criterio que, en mayor o menor medida, tenga carácter restrictivo y diferenciador del resto de la actividad pública, y ello no sólo por la propia literalidad del término, sino también por una interpretación teleológica de la norma que, inevitablemente, nos debe conducir a la diferenciación entre interés social e interés publico. Si consideráramos que los bienes del PMS pueden destinarse a cualquier fin público, la exigencia de afectación de destino contenida en el art. 280.1 del TRLS1992 perdería totalmente su sentido, y el referido precepto resultaría innecesario.

Bajo esta perspectiva no cabría admitir, como en algunas ocasiones se pretende, que cualquier actuación de iniciativa pública, por el hecho de serlo, está dotada de interés social. A diferencia de otras actuaciones públicas (culturales, económicas, de protección ciudadana, etcétera), la connotación de lo social habría de buscarse en las actuaciones públicas encaminadas a satisfacer las necesidades primordiales de los sectores de la sociedad que carecen de recursos para ello. En cualquier caso, lo deseable sería recurrir a una delimitación objetiva del interés social, pudiendo tomarse como referencia válida cualquier clasificación de actividades o usos contenida en la normativa, no sólo urbanística como apunta Martínez Valdivia, sino de cualquier índole, como podría ser la clasificación funcional de gastos del presupuesto contenida en la estructura presupuestaria de las entidades locales.

En cuanto a la incompatibilidad con el planeamiento como causa propiciatoria de un destino de los bienes del PMS distinto del exigido en el art. 280.1 TRLS1992, entendemos que ha de aplicarse con cautela y siempre con respeto al objeto de la norma. En este sentido, no debe confundirse, como en ocasiones sucede, incompatibilidad con indeterminación del carácter de las viviendas, ya que nada impide a un ayuntamiento destinar a vivienda protegida un suelo en el que el planeamiento permite la vivienda libre. Por el contrario, esta práctica, que para un operador privado resultaría absurda por antieconómica, para una administración pública es perfectamente compatible con los fines del PMS enunciados en el artículo 276.1 del TRLS1992, que en ningún caso hacen referencia a interés recaudatorio ni rentabilidad económica.

Por otra parte, también habría de considerarse que esa incompatibilidad con el planeamiento únicamente se produciría cuando éste sea anterior a la incorporación del suelo al PMS (circunstancia que se dará especialmente en relación con los aprovechamientos urbanísticos, el régimen de expropiación o venta forzosa y el ejercicio del derecho de tanteo y retracto). Bajo esta perspectiva, por tanto, el planeamiento en desarrollo debería respetar el destino de los bienes integrados en el PMS que se encuentren en su ámbito, pudiendo constituir un fraude de ley la modificación del planeamiento para incompatibilizarlo con el destino legal del patrimonio municipal del suelo.

Finalmente, cabe señalar que a pesar de la clara delimitación competencial que se deriva de la STC 61/1997, las comunidades autónomas suelen incluir en su legislación urbanística preceptos que conciernen a materias reservadas al legislador estatal, lo cual sería admisible, e incluso encomiable, si se tratara únicamente de desarrollar, concretar o aclarar las exiguas y concisas disposiciones sobre el PMS vigentes en el TRLS1992, pero en no pocas ocasiones se sobrepasa ese límite, contraviniendo o excediendo la normativa estatal de obligado cumplimiento, en cuyo caso deberíamos considerar esas normas excesivas de no aplicación a los patrimonios municipales del suelo.

3. Formas de enajenación

Dejando al margen las cesiones directas, gratuitas o por precio inferior al coste previstas en la normativa aplicable sobre la materia, a los efectos del presente trabajo interesa detenernos, aunque sea brevemente, en una cuestión que puede tener cierta incidencia en la importancia cuantitativa que pueda alcanzar la enajenación de terrenos como fuente de recursos para las haciendas locales, como es la diferente forma de adjudicación de los bienes del PMS, mediante concurso o subasta.

En virtud del régimen competencial establecido por la STC 61/1997, es a las comunidades autónomas a quien corresponde regular las cuestiones relativas a la disposición de los bienes del PMS, aplicándose con carácter supletorio los correspondientes preceptos del TRLS1976.

Así pues, podemos encontrarnos ante alguna de las siguientes situaciones en relación con el procedimiento normal de enajenación de bienes del patrimonio municipal del suelo:

— Comunidades autónomas con regulación propia en esta materia, entre las que son mayoritarias las que imponen el procedimiento de

concurso (País Vasco, Navarra, Castilla y León, Madrid). En Cataluña, por el contrario, es preceptiva la subasta, mientras que en Castilla-La Mancha el procedimiento es indistinto, al determinarse la utilización de cualquier medio de los previstos en la legislación de contratación pública.

— Para las comunidades autónomas que optaron por la técnica del «reenvío», asumiendo en su totalidad el TRLS1992 (Andalucía, Cantabria y Extremadura), es de aplicación el art. 284.1 de dicho texto legal, que determinaba que el procedimiento general para la cesión de terrenos del PMS con calificación adecuada a los fines del art. 280.1 será el de concurso.

— En las comunidades autónomas que no cuenten con regulación propia en esta materia ni hayan adoptado el TRLS1992, es de aplicación supletoria el TRLS1976, cuyo art. 168 establece con carácter general el procedimiento de subasta.

En definitiva, únicamente en aquellas comunidades autónomas en las que la legislación lo permita, los ayuntamientos podrán maximizar los recursos económicos procedentes de la venta de terrenos mediante el procedimiento de subasta. No obstante, habida cuenta del amplio margen de maniobra que deja la regulación legal del concurso (el artículo 85 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas únicamente impone la condición de que *la selección del empresario no se efectúe exclusivamente en atención a la oferta cuyo precio sea mas bajo*), en la práctica la celebración de concursos podría derivar en autenticas subastas, cuando el peso relativo del precio ofertado sea determinante en relación con los demás criterios de adjudicación.

4. Afectación de los ingresos procedentes del PMS

A) *El principio general de no afectación y sus excepciones*

La afectación de recursos del PMS es, sin duda, la limitación más importante a la utilización de dicho patrimonio como fuente de recursos de las haciendas locales, lo que la convierte también en la más vulnerada, por las razonas de insuficiencia financiera apuntadas al inicio de este trabajo.

Entrando en el análisis de la afectación de los ingresos del PMS, como cuestión previa resulta conveniente matizar la naturaleza de la relación de dichos recursos, cuando son en metálico, con el propio patrimonio del suelo.

Con base en el principio jurídico de subrogación real del metálico procedente de la enajenación de los terrenos integrados en el PMS, la consideración del dinero metálico como un bien integrable en dicho patrimonio es sostenida por diversos autores, interpretación que incluso ha sido asumida ocasionalmente en la legislación autonómica, como es el caso de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (Ley 9/2001, de 17 de julio), que incluye en la enumeración de bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo *las cesiones que se obtengan en especie o en metálico* para determinadas infraestructuras y equipamientos (art. 174.1.g) y *los demás ingresos que legalmente deban incorporarse al patrimonio público de suelo* (art. 174.1.j).

No obstante, ante esta postura de excesiva juridicidad hemos de enfrentar una visión más acorde con la realidad presupuestaria y contable a la que también han de someterse estos ingresos, dentro de la cual ha de tenerse muy en cuenta la aplicación del principio de unidad de caja, enunciado en el art. 177-1-b) de la LRHL, que impide adscribir fondos de tesorería a fines determinados. La tesorería municipal debe atender al conjunto de las obligaciones de pago, sin más condicionamiento que las prioridades determinadas en el artículo 168 del citado texto legal (pagos al personal y obligaciones de ejercicios anteriores). En este mismo sentido se pronuncia la IGAE, que en el documento 8, «Gastos con financiación afectada», de los principios contables públicos considera que, *lógicamente, los pagos y cobros correlativos a las obligaciones y derechos originados en la ejecución de gastos presupuestarios con financiación afectada, vigente el principio de unidad de caja que, en ningún caso, debe entenderse excepcionado como consecuencia de la afectación de los recursos, deberán ser atendidos, en el caso de los pagos, con los medios de que en el momento de su vencimiento se disponga, integrándose los segundos, sin especiales consideraciones, en la tesorería del sujeto contable, junto con los restantes medios que la integran.*

Si el principio de unidad de caja propugna que los fondos líquidos obtenidos por la entidad se incorporen a la caja de ésta, sin establecer «apartados» de tesorería para afrontar pagos concretos, con mayor motivo resultaría inconveniente incorporar ingresos en metálico al patrimonio municipal del suelo, o a cualquier otro patrimonio, y no sólo por la aplicación del repetido principio de unidad de caja, sino por atentar contra la propia naturaleza y esencia de los patrimonios, públicos o privados, del suelo o de otra índole.

Cuestión distinta es la afectación de determinados recursos presupuestarios, entendiendo como tales las consignaciones presupuestarias en el estado de ingresos al soporte de la consignación presupuestaria de determinados gastos relaciona-

dos con ellos, sin que necesariamente aquellos ingresos hayan de estar recaudados. En este sentido, Martínez García hace la diferenciación entre flujos económicos (derechos y obligaciones) y flujos financieros (cobros y pagos), vinculando los primeros a la afectación de recursos del patrimonio municipal del suelo.

Es en este terreno donde debemos plantear la naturaleza de la relación de los recursos obtenidos del PMS con el mismo, definiéndola, en los términos de la LRHL, como un recurso afectado que constituye una excepción al principio general de no afectación de recursos, y por tanto, sometido al control y seguimiento establecido por las normas presupuestarias y contables de aplicación.

En efecto, dicho principio general, enunciado en el art. 146-2 LRHL y en el art. 10-1 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril (RP), presenta en el régimen local diversas excepciones, en virtud de las cuales, determinados ingresos pueden afectarse a la realización de determinados gastos. Las condiciones necesarias para que tales afectaciones puedan producirse, se encuentran reguladas en el art. 10-2 RP, que establece: *sólo podrán afectarse a fines determinados aquellos recursos que, por su naturaleza o condiciones específicas, tengan una relación objetiva y directa con el gasto a financiar, salvo en los supuestos expresamente establecidos en las leyes*.

La afectación de los ingresos procedentes del PMS constituye uno de los supuestos expresamente establecidos en las leyes a que se refiere la norma anterior, ya que el TRLS1992, en su art. 276-2, al determinar que «los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente metálico, se destinarán a la conservación y ampliación del mismo», establece la vinculación financiera entre el PMS y los recursos económicos de él obtenidos, dentro de lo que la doctrina ha venido en denominar el *principio de autofagia* del PMS, definiendo estos recursos como un *fondo rotatorio de realimentación continua*.

Pero, por otra parte, junto a esta «afectación urbanística», el artículo 5 LRHL determina otro nivel de afectación, que podemos denominar «afectación genérica»: *Los ingresos procedentes de la enajenación o gravamen de bienes o derechos que tengan la consideración de patrimoniales no podrán destinarse a la financiación de gastos corrientes, salvo que se trate de parcelas sobrantes de vías públicas no edificables o de efectos no utilizables en servicios municipales o provinciales*.

Si hacemos operar simultáneamente ambas afectaciones, el producto de la enajenación del PMS deberá ser aplicado exclusivamente a gastos de capital destinados a su ampliación y conservación. Sin embargo, si consideramos que la afectación urbanística es imperativa y excluyente respecto a la afectación genérica, por ser más específica, podrían incluirse dentro de los gastos financiables por los ingresos del PMS aquellos de naturaleza corriente que, como veremos más adelante, pueden imputarse al ámbito de la conservación del patrimonio municipal del suelo.

B) *Otros recursos afectados al patrimonio municipal del suelo*

Además de los recursos señalados en el citado art. 276.2 TRLS1992, es decir, los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente en metálico, ha de tenerse en cuenta que la regulación general del PMS puede completarse con las determinaciones que para cada comunidad autónoma establezcan sus respectivas normas urbanísticas.

En algunos casos, la regulación autonómica puede ampliar notablemente el ámbito de los recursos afectados al PMS, como en las comunidades de Madrid, Castilla y León, y País Vasco, cuyas respectivas legislaciones urbanísticas incorporan conceptos tales como «fondos adscritos» o «fondos vinculados», dentro de los cuales se incluyen elementos financieros no contemplados en la legislación general, como son la financiación externa y el rendimiento del propio patrimonio municipal del suelo.

En la Comunidad de Madrid, concretamente, el art. 174.2 de su Ley del Suelo (Ley 9/2001, de 17 de julio) determina que son fondos adscritos al patrimonio público de suelo los siguientes:

a) Ingresos obtenidos en la gestión y disposición del patrimonio público de suelo.

b) Créditos que tengan como garantía hipotecaria bienes incluidos en el patrimonio público del suelo.

c) Beneficios de sociedades públicas o mixtas, cuando la aportación de capital público consista en bienes integrantes del patrimonio público del suelo.

d) Transferencias presupuestarias específicamente destinadas a la adquisición de nuevos bienes para su integración en el patrimonio público de suelo.

e) Ingresos que perciban los ayuntamientos como consecuencia del canon que prevé la Ley 9/2001 respecto de los proyectos de actuación especial.

La Junta de Castilla y León, de forma similar pero más escueta, en el art. 124.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, enumera como fondos adscritos a los patrimonios públicos de suelo los créditos garantizados con bienes de dicho patrimonio, los intereses o beneficios de sociedades con aportación de capital público mediante bienes del patrimonio y las transferencias o consignaciones presupuestarias destinadas a la conservación, ampliación o gestión de los bienes del patrimonio.

Tanto en Madrid como en Castilla y León, esta adscripción de recursos a los patrimonios públicos de suelo se hace de forma genérica, sin especificar la finalidad o destino concreto que deben tener esos ingresos. Por tanto, en el caso de los patrimonios municipales de suelo, ha de entenderse que estos «fondos adscritos» podrán destinarse a financiar cualquier gasto que tenga algún grado de vinculación con el PMS, bien con su finalidad genérica (regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento), bien con el destino específico de sus bienes (construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social) o con la realimentación del propio patrimonio, excepción hecha, por supuesto, cuando se trate de los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente metálico que, por exigencia del art. 276.2 TRLS1992, habrán de destinarse necesariamente a la conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo.

La Ley 20/1998 , de 29 de junio, de Suelo del País Vasco, sin embargo, cuando regula en su art. 4.2 los «fondos vinculados» (ingresos procedentes de la enajenación o gestión del PMS, cesiones de aprovechamiento urbanístico, derechos de superficie sobre bienes del PMS y créditos garantizados con bienes del PMS), lo hace afectándolos específicamente a la «constitución mantenimiento y ampliación» de los propios patrimonios municipales de suelo, siendo en este caso el grado de afectación de recursos coincidente con el establecido por el artículo 276.2 TRLS1992.

Por otra parte, como recurso afectado al PMS también pueden contarse, en los ámbitos territoriales en los que resulte de aplicación, las consignaciones presupuestarias obligatorias con destino al PMS, tanto las derivadas de la legislación estatal vigente como las de las propias legislaciones autonómicas.

En efecto, al anular la STC 61/1997 el art. 281 del TRLS1992, cuya desafortunada redacción obligaba a los ayuntamientos a consignar para los PMS una cantidad equivalente al 5 por 100 de su «presupuesto ordinario», opera la supletoriedad del art. 194 del TRLS1976, que impone la misma obligación, si bien con diferente ámbito de aplicación, puesto que el TRLS1992 se refería a las capitales y municipios de mas de 50.000 habitantes, mientras que el TRLS1976 afecta a los municipios obligados a constituir PMS, que, según el vigente art. 276 TRLS1992, son los que dispongan de planeamiento general.

La nueva vigencia del art. 194 TRLS1976 tiene, además, otra consecuencia esencial, y es que la circular de 22 de abril de 1981 de la Dirección de Coordinación de las Haciendas Territoriales consideraba derogada la totalidad del mismo, lo que viene a incrementar la escasa aplicabilidad práctica que ha tenido este precepto, cuyo cumplimiento no ha sido adecuadamente vigilado por los correspondientes órganos de control, tanto interno como externo, de las entidades locales. En cualquier caso, la prevalencia de lo legislado sobre esta materia por las comunidades autónomas resulta determinante para su aplicabilidad, como es el caso del País Vasco, cuya Ley del Suelo establece para los ayuntamientos de mas de 7.000 habitantes la obligación de consignar en sus presupuestos una cantidad para atender las finalidades del PMS, equivalente al 10 por 100 de los capítulos I y II de ingresos, o de Castilla-La Mancha, en la que el artículo 76.1 de la Ley 2/1998, de 4 de junio, determina que los municipios deberán consignar en sus presupuestos una cantidad equivalente al 5 por 100 del presupuesto de inversiones para las finalidades genéricas del PMS (crear reservas para actuaciones públicas y facilitar el planeamiento territorial y urbanístico).

En conclusión, podemos afirmar que los ingresos dinerarios mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la Administración por su equivalente en metálico constituyen un recurso financiero afectado a la ampliación y conservación del PMS, pudiendo aplicarse tanto a gastos corrientes como de inversión, siempre dentro de la finalidad indicada. Los ingresos así obtenidos no se incorporan al patrimonio, sino que constituyen un recurso afectado de la Hacienda local, cuyo metálico se integra en la caja única municipal y se aplica a los fines generales de la tesorería de la entidad.

C) *Alcance del deber de reinversión de los ingresos del patrimonio municipal del suelo*

Como cuestión previa al planteamiento del problema, es necesario acotar los conceptos jurídicos que componen el entramado de vinculaciones existentes en el seno del PMS, lo que nos debe llevar a diferenciar con total claridad la finali-

dad genérica que debe asignarse al PMS, que es la de *regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento* (art. 276.1 TRLS1992), el uso concreto que los ayuntamientos pueden hacer del suelo de dicho patrimonio, es decir, la *construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico* (art. 280-1 TRLS1992), y la aplicación que ha de darse a los recursos obtenidos mediante su enajenación, a la *conservación y ampliación* del PMS, que se encuentra perfectamente diferenciada de las anteriores en el artículo 276.2 del TRLS1992.

Esta importante cuestión ha sido puesta de manifiesto por Arnau Bernia cuando afirma que «no debe confundirse, por tanto, la utilización de los bienes del PMS, sobre cuyo alcance existe una intensa discrepancia doctrinal, con la aplicación que debe darse a los ingresos obtenidos de su enajenación, sobre cuya reversión al propio PMS la doctrina se muestra prácticamente unánime...», y refuta las posiciones doctrinales que tienden, según el referido autor, «a confundir y ensamblar globalmente los tres conceptos básicos sobre el PMS respecto de su 'finalidad' (art. 276-1 Trfdo. LS 92), su 'afectación' de recursos (art. 276-2 Trfdo. LS 92) y el 'destino de sus bienes' (art. 280-1 Trfdo. LS 92), dando evidente preeminencia al concepto más amplio de destino de los bienes del PMS que acaba absorbiendo, con apoyo también en una hermenéutica sui generis, la finalidad del PMS», advirtiendo asimismo que «tal forma de entender los tan repetidos preceptos (arts. 276 y 280-1 Trfdo. LS 92) lleva a la volatilización del PMS como 'patrimonio separado', ya que, de llevarse tales premisas a la práctica no habría diferencia entre este último y el resto de los bienes municipales».

A esta rotundidad con que la legislación deja sentado el deber de reinversión de los ingresos del PMS en su conservación y ampliación, ha de unirse la opinión mayoritaria de la doctrina que se mantiene en esta misma línea. En efecto, para un sector doctrinal (López Jurado, Martín Hernández y Martín Valdivia), dicha obligación ha de interpretarse en un sentido amplio, entendiendo que el deber de reinversión quedaría igualmente cumplido mediante otras inversiones en materia de urbanismo y vivienda, mientras que las opinión más extendida considera que la reinversión debe efectuarse estrictamente en la ampliación y conservación del patrimonio municipal del suelo.

En esta posición se encuentran numerosos tratadistas, que han consolidado en la doctrina administrativista una verdadera interpretación común sobre el carácter de patrimonio separado del PMS (actualmente recogido en el derecho positivo) y el deber de reinversión de los recursos obtenidos de la enajenación, entre los cuales se pueden citar, en el marco universitario, a los profesores Boquera Oliver, Pérez Moreno, García de Enterría, Parejo Alfonso, Fernández Rodríguez (Tomás Ramón), González Pérez, Díaz Lema, Fonseca Ferrandis, Quintana López, Lobato Gómez, González-Berenguer Urrutia, Ezquiaga Domínguez, Castillo Gómez y González García.

También en la función pública local se pueden citar los trabajos de los secretarios de Administración Local Lliset Borrell, López Pellicer, Romero Hernández, Corral García, García Florez, Rodrigo Moreno y Castelao Rodríguez, de los Interventores de Administración Local Arnau Bernia y Murillo Cerrato, así como también de expertos en urbanismo como Estevez Goytre, Santos Díez y Martínez García.

Como referencia representativa, y a título de ejemplo, interesa exponer, aunque de modo sintético, algunas opiniones vinculadas a esta corriente doctrinal favorable a la reinversión de los ingresos del patrimonio municipal del suelo.

Lliset Borrell, López Pellicer y Romero Hernández diferencian expresa y claramente el destino del patrimonio municipal del suelo del de sus ingresos («una cosa es el destino del patrimonio municipal del suelo y otra el destino del dinero obtenido por su enajenación, que ha de dedicarse a la conservación y ampliación del mismo»).

Para Díaz Lema, los ingresos del patrimonio municipal del suelo deben destinarse exclusivamente a su conservación y ampliación, y «no pueden ser destinados a otros fines, como inversiones en materia de urbanismo y vivienda».

Fonseca Ferrandis afirma que los ingresos del patrimonio municipal del suelo constituyen un «fondo rotatorio de retroalimentación continuo», y deben destinarse estrictamente a su conservación y ampliación.

Quintana López y Lobato Gómez propugnan una interpretación estricta de la afectación, para impedir que los ayuntamientos financien sus necesidades presupuestarias mediante el patrimonio municipal del suelo.

Rodríguez Moreno sostiene que el producto de la enajenación podrá destinarse exclusivamente al patrimonio municipal del suelo, considerando ilegal una interpretación flexible del art. 276.2 «que permita entender que conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo equivale a cualquier inversión de índole urbanística».

También la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995 determina de forma rotunda e inequívoca la afectación de los in-

gresos del patrimonio municipal del suelo a su conservación y ampliación, sin que puedan destinarse a fines distintos a los previstos en el art. 276.2 TRLS1992, al señalar que dicha Ley «ha querido y quiere expresamente, con una claridad elogiable, que el producto de las enajenaciones de terrenos del patrimonio se destinen no a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de la conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo».

La sentencia, además, no admite mas vía que la legislativa para posibilitar el destino de estos recursos a otras atenciones, afirmando a este respecto que, en relación con los patrimonios municipales del suelo, «... se comprenderá que, ante tamaña claridad, sólo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que los mismos, abandonando su origen, su caracterización y su finalidad pasen a convertirse en fuente de financiación de otras y muy distintas necesidades presupuestarias municipales. Esto, desde luego, puede hacerlo el legislador (asumiendo el posible riesgo de desaparición de los patrimonios municipales del suelo), pero no puede hacerse por la vía de la interpretación sociológica de las normas...».

Los principios emanados de esta sentencia han sido ratificados recientemente en dos nuevas sentencias del Tribunal Supremo (31 de octubre y 2 de noviembre de 2001), a las que este tribunal traslada las mismas consideraciones vertidas en la de 1995. En la primera de ellas, se confirma la sentencia de 6 de mayo de 1996, dictada por el Tibunal Superior de Justicia del País Vasco, la cual anulaba un convenio de permuta de un bien del patrimonio municipal del suelo suscrito por el Ayuntamiento de San Sebastián, justificando tal decisión por la infracción del artículo 280.1 del TRLS1992, mientras que en la segunda se determina la anulación del presupuesto del Ayuntamiento de Oviedo para 1994, en cuanto que en dicho presupuesto *no se reinvierte en conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo el importe de las enajenaciones que en él se prevén de terrenos de dicho patrimonio.*

Otros tribunales también se han pronunciado en este mismo sentido, como el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que, en su sentencia de 9 de marzo de 1999, insiste en la afectación de los ingresos del patrimonio municipal del suelo al propio patrimonio, sin perjuicio de que se aprecie que la vulneración de la norma no se produce con la presupuestación, sino en el momento de la enajenación de los terrenos; y el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, cuya sentencia de 7 de mayo de 1999 advierte sobre «la necesidad de que los ingresos obtenidos con la enajenación de los bienes que forman parte del PMS reviertan al mismo». Mención especial merece en este terreno la sentencia de 27 de abril de 1999 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en virtud de la cual queda anulado el Presupuesto General del Ayuntamiento de Almería del ejercicio 1996, porque «...parte de los ingresos a obtener por venta de solares que integran por disposición legal el patrimonio municipal del suelo del Ayuntamiento de Almería, tenían como destino la financiación de inversiones a realizar con fines públicos distintos al de conservación o ampliación de dicho patrimonio, y por ende debe concluirse que tal desviación incurre en clara ilegalidad viciando de anulabilidad dichos presupuestos».

En definitiva, no debe caber duda en cuanto al alcance de la exigencia legal de reinversión en el propio PMS contenida en el artículo 276.2 TRLS1992, que además encuentra apoyo en la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia, como tampoco debe ponerse en cuestión, a tenor de la STC 61/1997, la prevalencia de esta norma sobre las determinaciones que sobre esta materia puedan contener las legislaciones de las comunidades autónomas.

Sin embargo, a pesar de que la norma contenida en el art. 276.2 TRLS1992 debe entenderse, como indica Arnau Bernia, «no disponible por parte de los legisladores autonómicos», podemos encontrar disposiciones autonómicas que contravienen el mandato concreto y específico establecido en la misma. Tal es el caso de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, de la Junta de Galicia (art. 2), y la Ley 20/1998 , de 29 de junio, de Suelo del País Vasco (artículo 2.2), que determinan que los ingresos por enajenación de parcelas y aprovechamientos se destinen a los fines genéricos del PMS (obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública, facilitar la ejecución del plan y regular el mercado de terrenos), alejándose del específico destino de conservación y ampliación del patrimonio municipal del suelo.

Asimismo, la Ley 85/1999, de 8 de abril, de la Junta de Castilla y León permite que los ingresos del PMS puedan destinarse también a fines distintos de los preceptuados en el art. 276.2 TRLS1992, como la construcción de viviendas protegidas, la ejecución de dotaciones públicas y otros fines de interés social, en la forma que reglamentariamente se determine.

D) *Concepto de «ampliación» y «conservación» del patrimonio municipal del suelo*

A fin de determinar las actuaciones que podrían financiarse mediante aplicación de los recursos procedentes del PMS, es necesario

delimitar los conceptos de ampliación y conservación del mismo.

Parece claro que el término ampliación ha de referirse a la adquisición de nuevos bienes para su adscripción al PMS, lo cual nos plantea la necesidad de determinar qué bienes se integran en éste y, por ende, la legislación aplicable en esta materia.

Al anular la STC las disposiciones del TRLS1992 que la regulaban, deben ser las comunidades autónomas quienes determinen los bienes que han de integrar el PMS, resultando de aplicación supletoria el TRLS1976, en ausencia de legislación de éstas.

Como quiera que coexisten comunidades que han desarrollado su propia normativa con otras que han asumido el TRLS1992 por la técnica del reenvío, y con otras que no se encuentran en ninguno de los casos anteriores, la legislación aplicable a la determinación de los bienes que integran el PMS habrá que buscarla, según el ámbito territorial donde nos encontremos, en el TRLS1992, el TRLS1976 o la propia normativa autonómica.

El art. 277 TRLS1992 enumera específicamente los bienes que integran el PMS, mientras que el TRLS1976 carece de determinaciones precisas sobre esta cuestión, lo que no impide que, con carácter general, podamos efectuar las siguientes apreciaciones, derivadas tanto de los propios textos legales como de la doctrina, en relación con las comunidades autónomas donde resulten de aplicación las normas estatales de 1976 ó 1992:

1ª) En todo caso, y por la propia definición del término, la referencia a los bienes patrimoniales debería excluir del PMS los bienes demaniales, es decir, los afectados al uso o servicio público.

2ª) En relación con las cesiones y expropiaciones, y a pesar de la literalidad del art. 277.1 TRLS1992, la doctrina consultada, respaldada asimismo por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, es unánime al considerar que no deben incorporarse al PMS las efectuadas sobre terrenos destinados a dotaciones públicas, tanto en sistemas generales como locales, ya que tal afectación impide que dichos terrenos puedan cumplir los fines institucionales del patrimonio municipal del suelo.

3ª) La incorporación automática del suelo urbano y urbanizable programado frente a la incorporación voluntaria del suelo urbanizable no programado y no urbanizable, recogidas en el art. 277 del TRLS1992, es operativa sólo en las comunidades donde resulte de aplicación el TRLS1992, ya que en el TRLS1976 no existe norma similar.

4ª) Lo mismo sucede con la delimitación de áreas para incremento del PMS, introducida como novedad por la TRLS1992 tras la defensa doctrinal ejercida por García de Enterría y Parejo Alfonso, que ha quedado eliminada de la legislación estatal por la STC, ya que su soporte jurídico, constituido por los anulados artículos 278.1 y 279, no encuentra su equivalente en el TRLS1976.

5ª) Finalmente, la posibilidad de integración en el PMS de edificaciones y construcciones ha sido objeto de algunas divergencias doctrinales en torno a la interpretación del anulado art. 277 del TRLS1992. Fonseca Ferrandis considera que del TRLS1992 se desprende claramente la adscripción de inmuebles edificados, *tanto para los supuestos de expropiación por incumplimiento de los deberes urbanísticos y aplicación del régimen de enajenación forzosa como del contemplado para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto.* Quintana y Lobato también se sitúan en esta posición, justificándola en la fungibilidad de los bienes que integran el PMS, que se deriva de la posibilidad de incorporar a éste dinero en metálico.

Para Díaz Lema, sin embargo, *es indudable que el patrimonio municipal del suelo sólo está compuesto por terrenos,* ya que en la regulación del ejercicio del derecho de tanteo y retracto se hace alusión tanto a su finalidad de incrementar el patrimonio municipal del suelo, como a otras (intervenir en el mercado inmobiliario), además de que *la misma expresión «patrimonio municipal del suelo» está referida en todo caso a terrenos.*

Las comunidades autónomas con legislación propia sobre esta materia, por lo general, han adaptado su normativa a las determinaciones del TRLS1992, manteniendo prácticamente la misma tipología y características de los bienes que integran el PMS, salvo en algún caso excepcional, como la Comunidad de Madrid, donde el legislador autonómico ha querido abandonar la pauta estatal mediante una exhaustiva enumeración de bienes integrantes en el PMS (incluye hasta diez apartados), pero que adolece de algunas duplicidades e incluye ciertos elementos peculiares, como cesiones en metálico e ingresos que, en nuestra opinión, y como se ha explicado anteriormente, carecen de encaje dentro de un contexto patrimonial.

Como cuestión general, hemos de añadir que, a pesar de que la atribución competencial para la determinación de los bienes que se integran en el PMS pertenece a las comunidades autónomas, no debemos olvidar que los preceptos estatales de obligado cumplimiento para las mismas, en relación con los fines del PMS (art. 276.1 TRLS1992) y el destino de los bienes que lo integran (art. 280.1 TRLS1992), vinculan al legislador autonómico de modo que las determinaciones que pueda establecer sobre los bienes del PMS habrán de adecuarse a

aquellos fines y destino, debiendo considerarse contraria al ordenamiento jurídico la inclusión de bienes en el PMS cuyo uso sea incompatible con la finalidad de dicho patrimonio y el específico destino de sus bienes, determinados en la referida normativa estatal de aplicación.

También consideramos que, en esta materia, el legislador autonómico ha perdido una magnífica ocasión para definir los bienes que se integran en el PMS, haciendo un mayor hincapié no tanto en su forma de adquisición como en su naturaleza y uso, cuestión ésta que, como veremos mas adelante, va a tener una especial incidencia en el tratamiento presupuestario y contable del patrimonio municipal del suelo.

En cuanto a la conservación del PMS, tanto la legislación urbanística general como la doctrina consultada carecen de referencias concretas al alcance que deba darse a este concepto, por lo que, en ausencia de determinaciones legales de las comunidades autónomas, podrían ser los propios órganos técnicos municipales quienes establecieran, en cada caso, los criterios necesarios para concretar los gastos, además de los de adquisición de suelo, que pueden financiarse mediante recursos afectados al PMS por estar destinados a su conservación.

En este sentido, tomando la afectación de recursos del PMS bajo la perspectiva de la gestión urbanística para la preparación, cesión o enajenación de suelo, podrían considerarse como gastos de *ampliación y conservación del patrimonio municipal del suelo* todos aquellos que resulten necesarios para su adquisición, mantenimiento y gestión. Bajo esta perspectiva, se pueden establecer las siguientes categorías de gasto:

— *Adquisición:* importe de la adquisición, por cualquier procedimiento, de terrenos para su incorporación al PMS, incluyendo las gastos derivados de la misma, tales como gastos registrales y notariales, intereses, etcétera.

— *Urbanización:* tanto las obras de reposición necesarias para el mantenimiento de los solares del PMS, como las obras de nueva urbanización que se realicen con objeto de alcanzar la condición de solar.

— *Actuaciones complementarias:* gastos necesarios para la plena disponibilidad de los terrenos del PMS, tales como realojos, derribos, indemnizaciones, gastos judiciales, etcétera.

— *Administración:* medios personales y materiales de los órganos encargados de la gestión del patrimonio municipal del suelo.

II. DIMENSIÓN PRESUPUESTARIA DEL PMS

1. Encaje presupuestario de los ingresos y gastos del PMS

El control del deber de reinversión del producto de la enajenación del PMS ha de efectuarse mediante el análisis comparativo, en términos presupuestarios, de la afectación de los recursos procedentes de dicho patrimonio a los gastos presupuestarios vinculados a su ampliación y conservación.

Sin embargo, este análisis presenta graves dificultades por cuanto el reflejo en el presupuesto de las categorías de gasto anteriormente indicadas no siempre puede efectuarse de modo directo, ya que la estructura presupuestaria, tanto desde la vertiente económica como funcional, no permite diferenciar los gastos en relación con su afectación al PMS ni, por tanto, su cuantificación exacta.

En consecuencia, para poder disponer de una visión presupuestaria del grado de cumplimiento de la obligada afectación de los recursos procedentes del PMS, es necesario deslindar en lo posible la actividad dirigida al PMS respecto de la total actividad municipal, utilizando para ello los instrumentos contables disponibles en la normativa de aplicación.

Una solución, tal como apunta Fonseca Ferrandis, sería la creación de un órgano descentralizado —Gerencia de Urbanismo— con el fin de gestionar el PMS, que podría contar, según su forma jurídica, con un presupuesto propio o una sección presupuestaria diferenciada dentro del presupuesto municipal.

Esta solución tiene el inconveniente de que la creación de tal Gerencia de Urbanismo vendría ligada, por razones de funcionalidad, no exclusivamente a la gestión del PMS, sino también al desarrollo de otras funciones legalmente atribuidas a los ayuntamientos en materia de urbanismo, como son el control de la actividad privada o el planeamiento. Incluso podría, en la práctica, desempeñar funciones o ejecutar obras o actuaciones concretas que poco a nada tengan que ver no sólo con la gestión del PMS, sino tampoco con la actividad urbanística en general.

Por tanto, para poder utilizar el presupuesto de forma directa y automática como instrumento de control de esta afectación, es necesario consignar los ingresos y gastos vinculados a la gestión del PMS en aplicaciones presupuestarias (partidas de gasto y conceptos de ingreso) destinadas exclusivamente a ese fin, al nivel de vinculación jurídica con que se opere en la entidad.

En cuanto a los ingresos, la solución es sencilla, puesto que únicamente habría que considerar los ingresos obtenidos por la enajena-

ción de suelo patrimonial (artículo 60 «Enajenación de inversiones reales. De terrenos»), así como los resultantes de la sustitución del aprovechamiento urbanístico por su equivalente en metálico (concepto 397.00 «Aprovechamiento urbanístico» según consulta evacuada por la IGAE) y, en su caso, los recursos previstos en la legislación autonómica de aplicación, en el concepto presupuestario que corresponda a su naturaleza. Asimismo, podría completarse este esquema, en su caso, incluyendo los recursos procedentes de la consignación presupuestaria obligatoria, en los casos que proceda.

En relación con los gastos, sin embargo, la solución es más compleja, porque exige consignar gastos de la misma naturaleza en aplicaciones diferenciadas según se trate de actuaciones en bienes del PMS o ajenas al mismo.

Para ello, en primer lugar, habría que subdividir, dentro de la estructura funcional de su presupuesto, las funciones desarrolladas por esta Gerencia de Urbanismo en tantos subprogramas como funciones tiene legalmente atribuidas, es decir:

— Patrimonio municipal del suelo.

— Control de la actividad urbanística.

— Elaboración y seguimiento del Plan General.

— Servicios generales.

A continuación, dentro de cada uno de estos subprogramas, podrían establecerse aplicaciones presupuestarias específicas para consignar los gastos directamente imputables al patrimonio municipal del suelo.

En el *Subprograma Patrimonio Municipal del Suelo* se imputaría la totalidad del subprograma, es decir:

Adquisición de suelo: el concepto 680 «Gastos en inversiones de bienes patrimoniales. Inversiones en terrenos», así como los gastos directamente relacionados con las adquisiciones: judiciales y notariales (capítulo 2), intereses financieros y de demora (capítulo 3), etcétera.

Actuaciones complementarias: en las que se incluirían las operaciones necesarias para la obtención del suelo patrimonial, tales como derribos y gastos de realojos. En este último caso, también habrían de incluirse en los capítulos 4 y 7 las aportaciones a otras entidades para esta finalidad.

Urbanización de suelo patrimonial: tanto nueva como de reposición, en tanto que redunda en terrenos integrados en el patrimonio municipal del suelo.

Administración y gestión: constituidos por los gastos de funcionamiento de este subprograma, tanto corrientes como de inversión.

Dentro del *Subprograma Control de la Actividad Urbanística* habrían de consignarse en partidas específicas los gastos directamente imputables al PMS, como son los gastos por aportaciones a juntas de compensación en las que el ayuntamiento figura como propietario de suelo.

No deben tenerse en cuenta, sin embargo, las urbanizaciones a cargo de particulares ni las efectuadas por el sistema de cooperación, ya que se financian con ingresos específicos afectados.

Este planteamiento puramente presupuestario podría completarse con la imputación de costes indirectos del *Subprograma Servicios Generales*, aplicando coeficientes de imputación calculados basándose en el peso relativo del gasto directamente afectado al PMS en relación con el gasto total.

2. Control presupuestario del deber de reinversión de los ingresos del PMS

Una vez determinados los ingresos y gastos presupuestarios afectados al PMS, la verificación del deber de reinversión del producto de su enajenación puede efectuarse mediante su control y seguimiento conforme a las normas previstas en las reglas 376 y ss. de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local (ICAL), lo cual nos introduce en el complejo, y en ocasiones no claramente definido, ámbito de los gastos con financiación afectada, en el que lo primero que ha de plantearse es si este instrumento contable resulta de aplicación obligatoria para el control y seguimiento de los ingresos y gastos afectados al patrimonio municipal del suelo.

En principio, de la literalidad de la regla 376 de la ICAL parece derivarse que así es, por tratarse *de gastos que por imperativo legal deban financiarse mediante recursos concretos*; pero atendiendo a los principios contables del sector público, que establecen criterios mas restrictivos para la consideración de los GFA, y teniendo en cuenta las dificultades técnicas de su aplicación, especialmente en relación con la imputación de costes indirectos y la interferencia de otras afectaciones genéricas, podría admitirse la posibilidad de efectuar este control mediante otros instrumentos.

En este caso, así como para la entidades locales de población inferior a los 5.000 habitantes (cuya Instrucción de Contabilidad Simplificada no contiene la estructura contable de los GFA), el deber de reinversión del producto de la enajenación del PMS podría verificarse mediante la comparación, en el marco del presupuesto anual, de los ingresos y gastos afectados al PMS, que deberá realizarse en diferentes fases del ciclo presupuestario: en el

momento de la formulación del presupuesto, en términos de previsiones iniciales, en los acuerdos de modificación, en términos de previsiones definitivas, y en el momento de su liquidación en términos de derechos reconocidos y obligaciones liquidadas.

Este control presupuestario de la afectación de recursos del PMS presenta graves dificultades, por cuanto ha de efectuarse en el ámbito del presupuesto anual, mientras que las operaciones de suelo normalmente requieren un ciclo superior, obteniéndose de este modo una perspectiva temporal distorsionada en relación con la realidad de la gestión del PMS. Por ello, habría de establecerse un nexo interpresupuestario a través del remanente líquido de tesorería, diferenciando dentro de esta magnitud la cuantía correspondiente a las operaciones propias del PMS y, en caso de que resulte positiva, afectar su utilización exclusivamente a su ampliación y conservación.

III. CONCLUSIONES

1. La regulación jurídica de los patrimonios municipales del suelo resultante de la STC 61/1997 sitúa en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 los principios básicos aplicables a su finalidad, el destino de los bienes que lo integran y la afectación de los ingresos procedentes de su enajenación (artículos 276 y 280.1), constituyendo estas determinaciones una limitación a la utilización por los ayuntamientos del patrimonio municipal del suelo como fuente de recursos generales.

2. A pesar de que esta normativa estatal es vinculante para las comunidades autónomas, algunos legisladores autonómicos han producido normas que la contravienen o exceden, desaprovechando una magnífica ocasión para clarificar el régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo mediante el desarrollo y concreción de la insuficiente e inconcreta legislación estatal. Este proceder ha contribuido a hacer aún más confusa la situación creada en el ordenamiento urbanístico por la STC 61/1997, sin que además haya intervenido ninguna institución, ni jurisdiccional, ni política, ni del gobierno, en defensa de la prevalencia de las normas estatales determinada por el Tribunal Constitucional.

3. La aplicación de la referida normativa estatal, con apoyo de la doctrina más abundante y consolidada, así como de sentencias del Tribunal Supremo y algunos tribunales superiores de justicia, conduce inevitablemente al principio de reinversión en el propio patrimonio de suelo del producto de su enajenación. En este sentido, 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 del suelo.

4. La afectación de recursos del patrimonio municipal del suelo debe plantearse en términos de derechos y obligaciones, y no en términos de tesorería, así como tampoco debe admitirse la posibilidad de incorporar dinero en metálico a dicho patrimonio.

5. La insuficiencia financiera de los ayuntamientos, unida a la confusión creada en torno al ordenamiento de los patrimonios municipales de suelo, puede propiciar el incumplimiento de las normas que limitan su utilización como fuente de recursos generales del municipio, sin que esta práctica pueda ser impedida con efectividad por los órganos de control interno municipales. El resultado de todo ello es que el patrimonio municipal del suelo está perdiendo el carácter de instrumento urbanístico con que se creó, para convertirse en un instrumento financiero que, además, puede provocar efectos contrarios a los pretendidos por el legislador.

6. Para evitar una creciente malversación del suelo municipal respecto de su destino y de la afectación de sus recursos, se hace imprescindible romper la apatía institucional en la que nos hallamos inmersos y actuar en una doble vertiente: por una parte, completando la legislación estatal con una mayor concreción de sus determinaciones y desarrollando las normas precisas para un adecuado tratamiento presupuestario y de control y seguimiento de estos recursos, y por otra, mediante una efectiva intervención, hasta ahora inexistente, de los órganos de control externo, de los que pueden emanar criterios y principios con mayor fuerza que los derivados de la actuación de los, a veces impotentes, órganos de control interno.

BIBLIOGRAFÍA

a) Profesores universitarios:

BOQUERA OLIVER, José Mª (1967), «El patrimonio municipal del suelo», en el volumen *Problemas del urbanismo moderno* (Conferencias del Curso *1965-66*), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

CASTILLO GÓMEZ, Fátima (2000), «Los patrimonios municipales del suelo: destino y finalidad», revista *El Consultor*, n.º 21, 15-noviembre, Madrid.

DÍAZ LEMA, José Manuel (1993), «El patrimonio municipal del suelo en el Texto Refundido de 1992», en el *Curso sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992*. Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid. También en *Revista de Derecho Urbanístico* n.º 136, editorial Montecorvo, Madrid, 1994.

EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, Ignacio, y EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, José Mª (1997), «Urbanismo y haciendas locales», *Análisis Local*, número 12, mayo-junio, Madrid.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (2000), *Manual de Derecho Urbanístico*, publicaciones Abella, Madrid. Ediciones: 1980, (1998: 13ª), (1999: 14ª), (2000: 15ª).

FONSECA FERRANDIS, Fernando E. (1995), *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo*. Universidad Carlos III

de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid.

— (1998), «Intervención pública en el mercado del suelo». En la obra colectiva *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, PAREJO ALFONSO, Luciano (director). Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente. Universidad Carlos III de Madrid y Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid-Barcelona.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y PAREJO ALFONSO, Luciano (1981), *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Editorial Cívitas, S.A., Madrid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (1999), *Curso de Derecho Administrativo*, 6ª edición, Editorial Cívitas, S.A., Madrid.

GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis (1997), *La financiación del Urbanismo y el precio de los terrenos*. Colección Autonómica y Local, Editorial Montecorvo, S.A., Madrid.

GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V. (1999), «La intervención pública en el mercado del suelo en la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid», en la obra *colectiva El Derecho Urbanístico en la Comunidad de Madrid*, dirigida por Miguel SÁNCHEZ MORÓN, Editorial Lex-Nova, Valladolid.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (1981), *Comentarios a la Ley del Suelo*, 4ª edición, Editorial Cívitas, S.A., Madrid.

— (1993), *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, 6ª edición, Editorial Cívitas, S.A., Madrid.

LÓPEZ-JURADO ESCRIBANO, Francisco de Borja (1992), *Los patrimonios municipales del suelo. Sus caracteres y operatividad*, CEMCI, Granada.

MARTÍN VALDIVIA, Salvador Mª (1998), *Urbanismo y especulación. Los patrimonios públicos del suelo*, Editorial Montecorvo, Madrid.

PÉREZ MORENO, Alfonso (1968), «Aspectos jurídicos del Patrimonio Municipal del Suelo», *Revista de Derecho Urbanístico*, número 10, Editorial Montecorvo, Madrid.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, y LOBATO GÓMEZ, J. Miguel (1996), *La constitución y gestión de los patrimonios municipales del suelo*. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid.

b) Secretarios de Administración local:

CASTELAO RODRIGUEZ, Julio (y SANTOS DÍEZ, Ricardo) (2001), *Derecho urbanístico*, 4ª edición, *El Consultor*, Madrid.

CORRAL GARCÍA, Esteban (1994), «El patrimonio municipal del suelo», revista *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 9, Madrid, 15 de mayo.

GARCÍA FLOREZ, Fernando (1995), «Nuevas perspectivas del patrimonio municipal del suelo: Régimen jurídico aplicable. Su instrumentalidad técnica», revista *El Consultor*, n.º 22, Madrid, 30 de noviembre.

LLISET BORRELL, Francisco; LÓPEZ PELLICER, José A., y ROMERO HERNÁNDEZ, Federico (1993), *Ley del Suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*, Publicaciones Abella, Madrid.

MARTÍN HERNÁNDEZ, Paulino (1996), «El destino de los bienes integrados en el patrimonio municipal del suelo», *Análisis Local*, n.º 6, mayo-junio, Edit. Consultores de las Administraciones Públicas, Madrid.

RODRIGO MORENO, Fernando (2000), «Tres problemas urbanísticos: integración de los edificios en el patrimonio municipal del suelo, destino de los bienes integrantes de este patrimonio y extensión subjetiva de la carga real en el sistema de compensación», revista *El Consultor*, n.º 6, Madrid, 30 marzo.

c) Interventores de Administración local:

ARNAU BERNIA, Vicente José (1991), «*Manual de presupuestos de las entidades locales*, Ed. Marcial Pons, Madrid.

— (2001), *Gestión económico-financiera y presupuestaria. Informes de la Intervención General. Año 2000*, Artes Gráficas Municipales del Ayuntamiento de Madrid, Madrid.

MURILLO CERRATO, Agustín (1994), «Régimen económico, financiero y presupuestario de las gerencias de urbanismo», en la publicación *Encuentro de gerencias municipales de urbanismo*, Gerencia Municipal de Urbanismo, Ayuntamiento de Madrid.

d) Funcionarios técnicos de Administración local:

AGUINAGA MARTÍNEZ, Miguel (1997), «Fiscalización en materia de urbanismo», en la obra colectiva *El control interno en las corporaciones locales (abril-mayo 1997)*, Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Castellón. Servicio de Publicaciones de la Diputación de Castellón, Castellón de la Plana.

e) Expertos en urbanismo:

ESTÉVEZ GOYTRE, Ricardo (2000), *Manual de Derecho Urbanístico. Tras la Ley 6/1998, de 13 de Abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 2ª edición, Editorial Comares, S.L., Granada.

MARTÍNEZ GARCÍA, José Ignacio (2001), *Aspectos económicos y tributarios del urbanismo*, Editorial Bayer Hermanos, S.A., Barcelona.

SANTOS DÍEZ, Ricardo (y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio) (2001), *Derecho Urbanístico*, 4ª edición, *El Consultor*, Madrid.

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS: ALGUNAS CLAVES SOBRE SU REFORMA

Manuel de JUAN NAVARRO (*)

Suma. Gestión Tributaria
Diputación de Alicante

Resumen

Este artículo pretende aportar algunos datos y reflexiones acerca del Impuesto sobre Actividades Económicas en aras de determinar su repercusión real en la economía de los sujetos pasivos y su incidencia en la creación de empleo. Plantea, a su vez, los problemas y cuestiones a resolver en materia censal que implicarían su supresión.

Palabras clave: Impuesto sobre Actividades Económicas, creación de empleo, censo de empresas.

Abstract

This article aims to offer data and considerations regarding the Tax on Commercial and Professional Activities (IAE) for the sake of determining its real impact on the economy of taxpayers and its incidence in job creation. It also considers the problems and questions to be answered in the census field which would be entailed in its abolishment.

Key words: Tax on Commercial and Professional Activities (IAE), job creation, company census.

JEL classification: H25.

I. INTRODUCCIÓN

CONSEGUIR la autosuficiencia financiera sigue siendo un objetivo de primer orden para los ayuntamientos españoles. La reforma de las haciendas locales, llevada a cabo en 1988, consolidó el sistema impositivo municipal sobre la base de tres grandes impuestos: sobre los Bienes Inmuebles (IBI), sobre las Actividades Económicas (IAE) y sobre los Vehículos (IVTM), y dos impuestos más de carácter optativo: el de Construcciones (ICIO) y el de Incremento de Valor de los Terrenos (IIVTNU). Desde aquellas fechas hasta hoy día, los ayuntamientos han fortalecido sus finanzas buscando optimizar la recaudación municipal sobre la base de sus propios tributos, mejorando sus sistemas de gestión económico financiera y racionalizando el control del gasto. El resultado de todo ello es una sensible reducción del déficit y mejora de su situación económica, que están colocando a los ayuntamientos en el camino de la autosuficiencia económica.

Con el proceso de convergencia europeo se evidencia la necesidad de que en nuestro sistema tributario local sean una realidad los principios que inspiraron la ley de 1988, es decir, la autonomía y la autosuficiencia financiera, y también el principio de corresponsabilidad fiscal, es decir, que cada administración debe financiar sus gastos con sus propios ingresos. Ello supone una fuerte presión municipal hacia el mantenimiento y fortalecimiento de los ingresos propios de los municipios.

Sin embargo, otros criterios, influidos sin duda por ese proceso de convergencia europeo, pueden determinar un resultado en sentido totalmente contrario. Tal es el caso de las opiniones de que el sistema tributario local no debe alterar las decisiones de los agentes económicos, por lo que —se afirma— se debería modificar o suprimir el IAE, orientar el sistema hacia fórmulas que graven los beneficios y sustituir el actual tributo, basado en cuotas fijas y elementos tributarios, por otro sistema que grave los rendimientos o los beneficios, bien mediante la participación en tributos estatales como el IVA o el IRPF o bien mediante otras fórmulas.

En este artículo pretendo abordar solamente algunas cuestiones referentes a este tributo en aras a incidir en el necesario debate previo a la reforma del sistema financiero local. Otros aspectos de la reforma han sido abordados profundamente en los diversos foros que se están realizando en diversas ciudades, como el *Foro Alicante 2001 Ideas+ Debates sobre Financiación Territorial,* que tuvo lugar en esa ciudad en el mes de Febrero de 2001, y cuyas ponencias han sido recientemente publicadas.

Las críticas al IAE se han producido desde ámbitos distintos: numerosos analistas de la teoría tributaria resaltan sus carencias técnicas e inciden especialmente en que el IAE no respeta el principio de capacidad económica en la medida en que este impuesto no grava los rendimientos

CUADRO N.º 1

IMPORTE MEDIO ANUAL DE LAS CUOTAS DE IAE SEGÚN LA POBLACIÓN DE DERECHO DEL MUNICIPIO

Municipios (Población a 1 de enero 2000)	*Número de actividades*	*Importe total cuotas*	*Importe medio de cuota anual de IAE*
Alicante 276.886 habitantes	21.934	1.997.610.350	91.074
Elche 195.791 habitantes	12.829	1.296.609.504	101.069
Resto municipios provincia 972.467 habitantes	77.106	4.089.752.299	53.041
TOTAL 141 MUNICIPIOS 1.445.144 habitantes	111.869	7.383.972.153	66.006

reales producidos en una actividad económica (medición a realizar sobre el producto o el beneficio anual), sino que grava los beneficios medios «presuntos» al determinarse las cuotas sobre la base de elementos fijos (o módulos indiciarios) deducidos en el momento de devengo del impuesto.

Este debate teórico cuenta con excelentes analistas (1). Buen número de ellos se inclinan ahora por potenciar una reforma del IAE, si bien subsiste en diversos ámbitos el planteamiento de su eliminación o, al menos, su supresión para la mayoría de los pequeños y medianos empresarios y autónomos.

Veamos algunos aspectos de este impuesto que nos deben ayudar a clarificar una opinión sobre las alternativas a adoptar.

II. EL IAE DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL CONTRIBUYENTE. IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS CUOTAS

Resulta imprescindible evaluar la presión fiscal que representa el IAE para los sujetos de la actividad económica. Disponemos para ello de los datos agregados de las cuotas municipales de IAE de los municipios de la provincia de Alicante (2), que pueden ser un buen indicativo del conjunto del Estado, ya que es la cuarta provincia en cuanto al número de actividades económicas, representando aproximadamente el 4 por 100 del conjunto de los ingresos que genera este tributo para los entes locales. Quedan fuera de este informe las cuotas provinciales y nacionales.

Puede observarse en el cuadro número 1 el importe medio anual de las cuotas municipales por el Impuesto sobre Actividades Económicas en los municipios de la provincia de Alicante referidos al ejercicio 1999.

El municipio con un importe medio mas alto es Elche, con una cuota media de 101.069 pesetas. La capital, Alicante, con un importe medio de 91.074 pesetas ve reducido el importe medio de las cuotas debido a una presencia tres veces mayor de profesionales, que tienen cuotas medias bajas (en torno a las 65.000 pesetas anuales), ocurriendo situaciones similares en el sector minorista del comercio y en los servicios.

En el resto de municipios, entre los que se incluyen municipios de la importancia de Alcoy, Benidorm. Elda, Torrevieja, Orihuela o Denia, el importe medio anual es de 53.041 pesetas.

El importe medio anual a satisfacer a las arcas municipales por los empresarios y profesionales de la provincia de Alicante es de 66.006 pesetas.

Si bien estas cifras son extrapolables al resto del Estado, hay que indicar que el importe de las cuotas en los municipios de más de 500.000 habitantes se eleva al existir, por ejemplo, en actividades como la construcción o el comercio, cuotas fijas un 25 por 100 más altas que en los municipios entre 500.000 y 100.000. También el elemento superficie es un 42 por 100 mayor en las poblaciones de más de 500.000 habitantes respecto a las de los municipios entre 100.000 y 500.000. En conclusión, en las grandes ciudades los importes pueden alcanzar el doble de estas cifras, lo que no invalida en absoluto las conclusiones de este artículo.

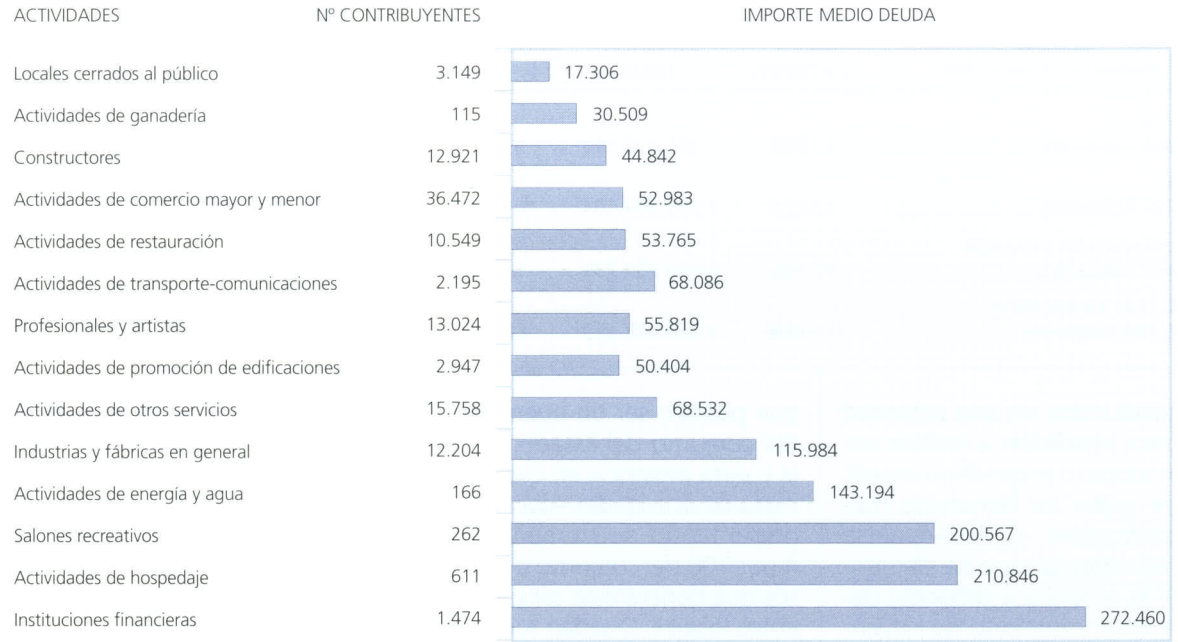
En definitiva, podemos afirmar que los importes medios a satisfacer por este tributo suponen cantidades razonables y de escasa importancia relativa para los contribuyentes.

En el gráfico 1 no aparece el sector de las grandes superficies comerciales, cuyas cuotas son, con gran diferencia, las mayores, ya que los 22 grandes centros comerciales existentes en Alicante en 1999 satisfacen una cuota media de 5.449.389 pesetas.

La clasificación de sectores económicos de la tabla obedece a meros criterios de importes medios habiéndose agrupado o desagrupado sectores de actividades con el único objetivo de detectar las actividades que tienen una tributación mayor o menor.

Un primer análisis de los datos nos revela grandes diferencias de tributación media según las distintas actividades económicas. Por encima de 100.000 pesetas anuales

GRÁFICO 1
IMPORTE DE LAS CUOTAS POR TIPOS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA



están los sectores industriales y de fabricación (115.000), oficinas de entidades financieras (272.460), suministradores de servicios (143.194), salones recreativos (200.567), hoteles (210.846) y, resaltando de forma especial, las grandes superficies comerciales (5.449.389). La promoción inmobiliaria, con una cuota fija media anual de 50.404 pesetas, variará sustancialmente su tributación, ya que a esta cantidad hay que añadir la parte variable de la cuota que es del orden de 18.000 / 50.000 pesetas por vivienda vendida de 90 metros cuadrados, según sea municipio menor o mayor de 100.000 habitantes.

El resto de actividades, que suman en conjunto más del 85 por ciento del total de actividades censadas, tienen importes medios menores: desde las 17.306 pesetas de media que se tributa por locales y almacenes cerrados al público hasta las 68.532 pesetas que tributan de media anual la mayoría de las actividades de servicios. En esta situación se encuentran el transporte (68.086), los profesionales (55.819), el importante sector de la restauración (53.765), las actividades comerciales que constituyen el grupo más numeroso de actividades (52.983), la construcción (44.842), y la ganadería con una media de 30.509 pesetas.

Si nos atenemos a una clasificación por grupos en función del importe de la deuda, comprobaremos que 95.613 actividades, es decir, *el 85,47 por 100 de los registros, satisfacen una cuota anual inferior a 100.000 pesetas*, significando el importe total a pagar por estas actividades un *48,90 por 100* del importe total de impuesto en toda la provincia (gráfico 2).

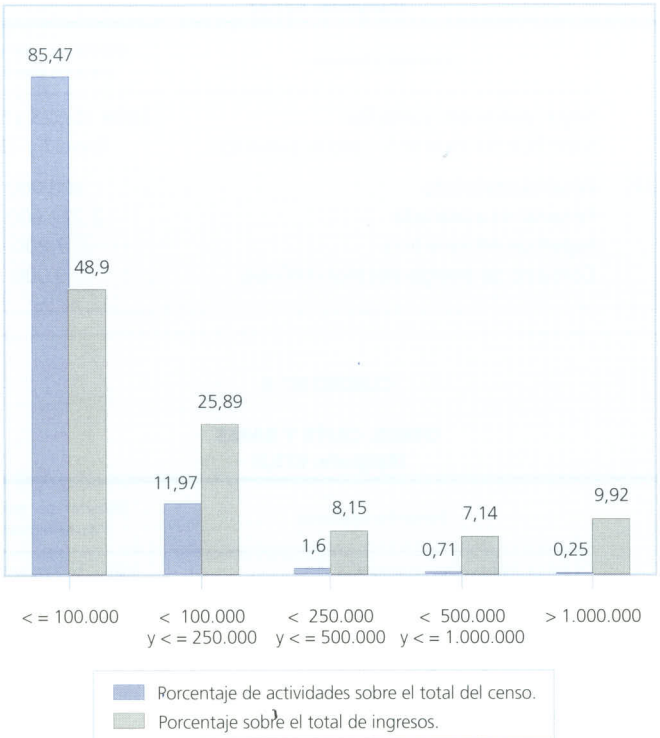
La suma de *los contribuyentes que satisfacen una cuota superior a 100.000 pesetas asciende a 16.256 actividades, es decir, el 14,53 por 100* del total de contribuyentes cuya aportación es del *51,1 por 100* del importe total del impuesto en toda la provincia.

III. LA COMPARACIÓN DEL IAE CON OTRAS CARGAS FISCALES: LOS MÓDULOS DEL IRPF

Parece importante también establecer una comparación con otras cargas tributarias que soportan los empresarios y otros agentes económicos.

A continuación, se procede a realizar una constatación de los elementos tributarios e importes que se consideran en el IAE para calcular la cuota a pagar por dicho impuesto y de los rendimientos (ingresos menos gastos) antes de amortización, que, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden Ministerial de 29 de noviembre de 2000, son de aplicación a las actividades incluidas dentro del Régimen de Estimación

GRÁFICO 2
CLASIFICACIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES POR EL IMPORTE ANUAL DE LA CUOTA DE IAE



CUADRO N.º 2

INDUSTRIAS DEL PAN Y DE LA BOLLERÍA (Epígrafe: 419,1)

	Elementos tributarios	*Importes por elemento tributario (pesetas)*
IAE	Obreros	1.977
	Kilowatios	1.284
	Superficie (m^2) – según población	Entre 7 y 120
MÓDULOS (IRPF)	Personal asalariado	992.000
	Personal no asalariado	2.307.000
	Superficie del local (m^2)	7.800
	Superficie del horno (dm^2)	100.000

Objetiva (más conocido por módulos). Hay que mencionar que el Régimen de Estimación Objetiva se aplica exclusivamente a las pequeñas y medianas empresas y profesionales, sector que coincide que son candidatos a beneficiarse, entre otros, de la supresión o modificación del Impuesto sobre Actividades Económicas.

Se han tomado, como muestras representativas de las actividades que pueden acogerse a este sistema, las siguientes:

— Industria del pan y de la bollería (cuadro n.º 2).

— Comercio al por menor de vestidos (cuadro n.º 3).

— Cafeterías y bares (cuadro número 4).

Se ha elegido esta actividad de *fabricación* —ya que las actividades de fabricación son las únicas en las que el IAE grava el número de trabajadores— para poder constatar cómo la repercusión económica del IAE para el empresario (1.977 pesetas por obrero) es muy pequeña en comparación con el rendimiento presunto del régimen de Módulos (992.000 pts. para el personal empleado y 2.307.000 pts. para el titular de la actividad).

Asimismo, y respecto a la valoración de la superficie del local, observamos que, si en el sistema de Estimación Objetiva se estima un rendimiento neto de 7.800 pts/m^2, el coste de computar dicho elemento tributario en el IAE es muy inferior (entre 7 y 120 pesetas).

Para las actividades de *comercio* podemos observar que, con carácter general en el IAE, la cuota varía en función de la población donde se encuentre localizado el local, y los importes nuevamente son muy pequeños en relación con el rendimiento neto para el régimen de Estimación Objetiva. En estas actividades hay que señalar que el IAE no grava el empleo, y las dimensiones del local son gravadas en cuantías muy pequeñas.

De la lectura de estos datos respecto a las actividades de *restauración*, podemos constatar que las cuantías a efectos del cálculo del IAE tampoco tienen comparación con las del Régimen de Estimación Objetiva sin que por parte del IAE se grave empleo.

Para la obtención de los importes a satisfacer por los contribuyentes por estos tributos se han de realizar algunas operaciones:

a) En el IAE hay que aplicar a estas cantidades el coeficiente único y

el índice de situación, lo que puede llegar a duplicar las cuotas.

b) En IRPF (módulos) se han tomado elementos que sirven para determinar los rendimientos netos (ingresos-gastos) que serán objeto de integración en la renta total del contribuyente y poder determinar la cuota liquida total.

Aun con estas matizaciones, la comparación es muy ilustrativa, ya que:

1º) En módulos se determinan de forma indiciaria los beneficios que genera cada elemento tributario y, por lo tanto, la comparación atiende al coste que supone el IAE, en el que también se determinan los beneficios presuntos por cada elemento tributario. Esta comparación nos muestra de manera efectiva el verdadero coste que supone el IAE para un empresario.

2º) Hay que considerar que, con carácter general, las personas que se acogen a este régimen opcional de Módulos lo hacen por economía de opción, es decir, porque las cuantías a pagar son inferiores a las resultantes del régimen general de estimación directa y por tanto los beneficios por elemento tributario son superiores a los estimados en módulos.

En resumen, podemos concluir que, por lo que afecta a la generación de empleo y al coste que supone para todos aquellos que se inician en una aventura empresarial, los datos aquí mostrados —además de los que se expondrán más adelante— pueden servir para medir en su justo sentido algunos de los aspectos que se consideran críticos en el Impuesto sobre Actividades Económicas.

CUADRO N.º 3

COMERCIO AL POR MENOR DE TODA CLASE DE PRENDAS PARA EL VESTIDO Y TOCADO (Epígrafe: 651,2)

	Elementos tributarios	*Importes por elemento tributario (pesetas)*
IAE	Según población: cuota fija	Entre 15.525 y 57.960
	Superficie del local (m^2) – según población	Entre 7 y 120
MÓDULOS (IRPF)	Personal asalariado	408.000
	Personal no asalariado	2.222.000
	Superficie del local (m^2)	7.800
	Consumo de energía eléctrica (100 kw)	9.000

CUADRO N.º 4

OTROS: CAFÉS Y BARES (Epígrafe: 673,2)

	Elementos tributarios	*Importes por elemento tributario (pesetas)*
IAE	Según población: cuota fija	Entre 9.729 y 27.428
	Superficie del local (m^2) – según población	Entre 7 y 120
	Máquinas tipo «A»	7.659
	Máquinas tipo «B»	15.525
MÓDULOS (IRPF)	Personal asalariado	261.000
	Personal no asalariado	1.812.000
	Potencia eléctrica	15.000
	Mesas	19.000
	Longitud de barra	26.000
	Máquinas tipo «A»	128.000
	Máquinas tipo «B»	468.000

IV. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA: DESCENSO DE LA PRESIÓN FISCAL Y ADECUACIÓN A LA CAPACIDAD ECONÓMICA

Un análisis de las modificaciones legislativas introducidas en el impuesto desde su creación da a entender que la presión fiscal del impuesto se ha suavizado en sus diez años de vida a través de diversas modificaciones legales.

En efecto, buen número de las modificaciones han supuesto una reducción de las cuotas del impuesto, ya que, desde 1992 en que entró en vigor el impuesto, sólo se han actualizado las tarifas en el año 1996, en que se aumentaron un 3,5 por 100, y los aumentos de tributación en algunas actividades concretas son el resultado de presiones y propuestas de los entes locales ante situaciones de agravio o de falta de tributación de determinadas y significativas actividades.

A continuación, se indican algunos aspectos de la normativa del IAE y otros introducidos con posterioridad a su entrada en vigor, dirigidos a suavizar la presión fiscal del impuesto:

1) Sectores exentos: agricultura, pesca, ganadería y forestales (1991).

2) Bonificación del 95 por 100 para sociedades cooperativas (1990).

3) Reducción del 50 por 100 durante 5 años a profesionales (1990).

4) Exención para los colegios privados concertados (1991).

5) Cuota cero para actividades de escaso rendimiento (1990).

6) Reducción cuotas instaladores de menos de 4 obreros (1990).

7) Reducción del 50 por 100 promoción viviendas de VPO (1990).

8) Prorrateo de las cuotas por baja (1994).

9) Reducción del 50 por 100 a comercios de menos de 50 y 70 m^2 (1994).

10) Reducción cuotas por obras mayores y en la vía pública (1994).

11) No consideración aumentos número de obreros hasta el 50 por 100. Opcional para los ayuntamientos (1988).

12) Bonificaciones del 50 por 100 hasta 5 años por inicio de actividad empresarial (1998). Opcional para los ayuntamientos.

En mi opinión, estas disposiciones y reformas han contribuido a que el Impuesto sobre Actividades Económicas presente un índice de litigiosidad (medido por el número de recursos y reclamaciones) escaso. Especialmente bien recibida por los contribuyentes fue la introducción en 1994 del prorrateo de las cuotas por cese en la actividad.

CUADRO N.º 5

DESGLOSE DE INGRESOS EN LOS PRESUPUESTOS MUNICIPALES EN 1998

Concepto	*Derechos reconocidos*	*Porcentaje*
Impuesto Bienes Inmuebles	665.599	15,11
Impuesto sobre Vehículos de T.M.	210.571	4,78
Impuesto Incremento de Valor Terrenos	11.071	2,52
Impuesto sobre Actividades Económicas	272.948	6,20
Otros	1.057	0,02
Total capítulo 1	1.261.246	28,64
Capítulo 2. Impuestos indirectos	157.977	3,59
Capítulo 3. Tasas y otros ingresos	720.742	16,36
Capítulo 4. Transferencias corrientes	1.222.219	27,75
Capítulos 5 a 9	1.042.000	23,66
Total	4.404.189	100,00

V. LA IMPORTANCIA DEL IAE PARA LA ADMINISTRACIÓN: LOS INGRESOS DE IAE PARA LOS AYUNTAMIENTOS

El IAE, conforme a las liquidaciones de los presupuestos de los entes locales de 1998, publicadas por la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, representa un 6,2 por 100 del conjunto del presupuesto de ingresos de los ayuntamientos (3), ascendiendo los derechos reconocidos netos a 272.948 millones de pesetas en dicho ejercicio. El IAE es la segunda fuente municipal de ingresos tributarios a continuación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, que representa un 15,11 por 100 del conjunto de ingresos municipales (ver cuadro n.º 5). Para las diputaciones de régimen común, el «recargo provincial» sobre el IAE es su única figura tributaria (al margen de las escasas tasas por prestación de servicios que establecen) y su única manifestación concreta del principio de corresponsabilidad fiscal. Para estas diputaciones, el recargo provincial sobre el IAE significó en 1998 un 4,83 por 100 del total de derechos reconocidos netos, significando el importe total de los derechos reconocidos netos por IAE para diputaciones y cabildos Insulares la cantidad de 35.623 millones.

Ese importe, que supera los 310.000 millones de pesetas anuales, es ahora motivo de análisis y debate en los ámbitos municipalistas, que se debaten entre propugnar la reforma del impuesto o aceptar su supresión para ese 85 ó 90 por 100 del censo, que podríamos denominar sector de pequeña empresa y autónomos.

El verdadero escollo es que las cantidades que se dejarían de ingresar no tienen sustitución clara en otras materias imponibles a nivel local, lo que obligaría a la Administración central a sustituir esos ingresos tributarios con transferencias o participaciones en sus tributos, dando marcha atrás en los niveles actuales de autonomía, autosuficiencia económica y corresponsabilidad fiscal, lo que es difícilmente aceptable por los entes locales.

Tampoco parece que las comunidades autónomas vayan a suplir este hueco, aunque el Gobierno haya reclamado a las autonomías que cumplan con el mandato constitucional del artículo 142 a través de los pactos locales autonómicos y normalicen la participación de los ayuntamientos en sus tributos propios.

VI. LA IMPORTANCIA DEL IAE PARA LA ADMINISTRACIÓN: LOS ASPECTOS CENSALES

La función censal del IAE para los ayuntamientos es ciertamente importante y difícilmente sustituible. En efecto, los censos del IAE son utilizados por los servicios económicos municipales como base de datos para la aplicación práctica de otras figuras tributarias. Tal es el caso de las tasas por la Licencia de Apertura de Establecimientos, cuya base imponible suele ser la cuota de tarifa o la deuda tributaria del impuesto. La tasa por el servicio de recogida de residuos sólidos se suele nutrir, en cuanto a la determinación, de los sujetos pasivos que realizan actividades industriales y comerciales de este censo. Igualmente ocurre en determinados municipios con la tasa por el servicio de alcantarillado y depuración de aguas. Con respecto a las licencias de obras, se exige, en la mayoría de los municipios, el alta previa en el IAE, así como en la gestión de las tasas en puestos de mercados, etcétera.

Mención aparte requiere la utilización que otros servicios municipales realizan de los censos del IAE, tanto departamentos de servicios finalistas como Saneamiento, Urbanismo, Sanidad, etc., como las áreas administrativas (Contratación, etc.) Hoy día cabe concluir que el IAE se utiliza como instrumento municipal para planificación y mantenimiento de determinados servicios municipales y para el seguimiento y control de las actividades económicas que se realizan en el territorio municipal.

La supresión del IAE implicaría la perdida del control de las actividades económicas ejercidas en el municipio y de los continuos cambios en su titularidad, quedando a expensas de la información facilitada por el empresario o profesional en el momento de solicitar la apertura del establecimiento. Se requerirá por parte municipal destinar recursos humanos al seguimiento y control de las actividades económicas, sin disponer de censo alguno de estas actividades y sin que dicho control genere ingresos municipales.

La supresión de los censos de IAE supondría igualmente que los ayuntamientos carecerán de censo alguno para conocer las actividades económicas que se realizan en su municipio. Para averiguar el titular de determinada actividad tendrá que consultar en los archivos municipales el expediente de apertura y personar a sus inspectores en el lugar de realización de la actividad para comprobar que el titular de la actividad es el mismo que el que la inició.

La situación es algo diferente para la Hacienda estatal, ya que la implantación del Censo de Empresarios, Profesionales y otros Obligados Tributarios, implantado por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, perseguía dotar a la Administración estatal tributaria de un censo propio para la gestión de sus tributos. Sin embargo, los datos de este censo son incompletos respecto a los del IAE; por ejemplo, no indican los distintos establecimientos en que una empresa realiza su actividad y se desactualizan con más rapidez que los censos del IAE actual. Los censos del IAE continúan siendo, hoy por hoy, uno de los principales indicios para la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de ejercicio de una actividad económica. Y ello es así por el mantenimiento sistemático que los entes locales realizan de los censos del IAE a través de la recaudación de sus cuotas anuales.

Por otra parte, también las comunidades autónomas, así como la seguridad social, utilizan este impuesto como referente principal para la acreditación del inicio y cese del ejercicio de actividades económicas.

Desconozco si hay alguna previsión por parte del Gobierno de solventar la pérdida de información que supondría la desaparición del impuesto. Sólo se ha hecho pública la adjudicación por el Ministerio de Hacienda de una contratación para la realización de un estudio sobre la elaboración de un censo de establecimientos comerciales cuyo alcance y contenido desconozco.

VII. EL AÑO 2002: UNA SITUACIÓN INCIERTA PARA LA TRIBUTACIÓN LOCAL

En el momento en que este artículo se está redactando, a finales de Noviembre de 2001, están abiertas todas las opciones sobre el futuro del IAE y la reforma del sistema tributario local (4).

Creo que es necesario reconocer que el Gobierno tiene absoluta legitimidad para adoptar y revalidar con la mayoría parlamentaria cualquier medida de cambio en la legislación tributaria local. Otra cosa será la oportunidad, siempre discutible, de las consecuencias de esa medida.

- A partir de esta constatación, podemos decir que la opción que quizá cuente con más apoyo en el terreno municipalista es la de abordar una reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas e introducir una modificación en la legislación del IRPF y Sociedades, a fin de la consideración como ingreso a cuenta en dichos impuestos del importe de las cuotas de tarifa o cuotas mínimas satisfechas por los contribuyentes que cumplan los requisitos de pequeño tamaño empresarial o rendimientos inferiores a determinada cantidad. Esta reforma permitiría conjugar las propuestas iniciales del Gobierno de la nación con el mantenimiento de la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal en los entes locales.

La reforma el impuesto debería abordar, al menos, la simplificación y reducción de las tarifas en las actividades de fabricación, comercio, etcétera, la revisión de la tributación del comercio en grandes superficies, la reconsideración del elemento superficie y su valoración, la supervivencia de las cuotas provinciales y nacionales, la eliminación de la tributación de actividades de escaso rendimiento y las que no se realizan habitualmente, y algunos otros aspectos del tributo. Además, esta solución evitaría una intrincada negociación de las compensaciones a favor de los municipios y diputaciones, y permitiría abordar con más perspectiva la reforma tributaria que, antes o después, se habrá de acometer para buscar la armonización de la financiación local en los países miembros de la Unión Europea.

- Otra opción, al margen de la de su completa supresión, sería reformar la normativa del impuesto para excluir a los pequeños y medianos empresarios y autónomos.

Esta opción supondría el mantenimiento del impuesto como está en la actualidad o la reforma de sus aspectos sustantivos, conforme a los criterios antes anunciados, y establecer una cuota mínima exenta de tributación o bien establecer las condiciones que se deben cumplir para estar exentos del impuesto.

Esta opción presenta varios problemas: por un lado, los ingresos totales del IAE en el conjunto estatal se reducirían a la mitad (aproximadamente 150.000 millones), produciéndose en el ámbito de cada municipio diferencias muy fuertes y desiguales, desapareciendo el impuesto en unos municipios, manteniéndose en otros según los años y la coyuntura económica, etc. Por otro lado, habría que articular un sistema para compensar a los municipios esos 150.000 millones que dejarían de ingresar. Y, por ultimo, el problema de dónde establecer el límite exento: bien establecer un límite por importe de la cuota de tarifa, bien por el tipo de actividad o por la población del municipio. Opción, por tanto, de problemática implementación.

En definitiva, nos encontramos ante un debate que va a poner a prueba la autonomía y la autofinanciación propia de los entes locales, en un escenario en el que ya han tenido lugar las negociaciones entre la Administración central y las autonómicas para el nuevo sistema de financiación de estas administraciones y en el que la materia imponible, susceptible de nueva imposición, es prácticamente nula. Un escenario difícil para las administraciones locales, pero del que, sin embargo, espero se alcance una solución satisfactoria.

NOTAS

(*) Para cualquier consulta con el autor, el lector puede dirigirse a manuel.dejuan@suma.es

(1) Por todos ellos ver: «El Impuesto sobre Actividades Económicas. Razones para su inaplazable reforma». Francisco POVEDA BLANCO, *Revista Española de Derecho Financiero*, número 108, octubre-diciembre 2000.

(2) «Aportación al debate sobre la modificación del Impuesto sobre Actividades Económicas. Análisis del IAE en la Provincia de Alicante», M. de JUAN NAVARRO, *Revista Análisis Local*, Madrid, número extraordinario 1/2000, monográfico sobre el futuro de la tributación local.

(3) Para los ayuntamientos de más de 100.000 habitantes, el porcentaje que representa el IAE en el conjunto de sus ingresos se eleva hasta el 8 por 100.

(4) J. SUÁREZ PANDIELLO ha analizado y sintetizado las distintas alternativas en su ponencia «Propuestas de mejora y perspectivas en las Haciendas Locales», presentada en el *Primer Foro Alicante 2001 sobre Financiación Territorial*. El conjunto de ponencias de este Foro se publicaron, con el título *Claves para la reforma de la Hacienda local*, por Suma Gestión Tributaria, Alicante, 2001.

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS: ¿TERAPIA O EUTANASIA?

Javier SUÁREZ PANDIELLO (*)

Universidad de Oviedo

Resumen

En este artículo se aborda la actual polémica que afecta al debate sobre la conveniencia de mantener o sustituir el Impuesto sobre Actividades Económicas desde un prisma económico. Concretamente, se evalúa el uso actual del impuesto y algunas de sus posibles alternativas, para acabar manifestándose a favor de su mantenimiento, reformándolo en profundidad para corregir sus disfunciones e integrándolo con la imposición estatal sobre la renta de personas físicas y sociedades.

Palabras clave: IAE, Hacienda local, federalismo fiscal, España.

Abstract

In this article we address the present controversy affecting the debate on the advisability of maintaining or substituting the Tax on Commercial and Professional Activities (IAE) from an economic standpoint. Specifically, we assess the present use of the tax and some of its possible alternatives and in the end we come out in favour of maintaining it, but reforming it in depth to correct its dysfunctions and integrate it into the national personal income and corporation taxes.

Key words: IAE, local finance, tax federalism, Spain.

JEL classification: H70, H25.

I. INTRODUCCIÓN

EN los últimos tiempos ha arreciado la tormenta sobre la Hacienda local española a la luz de la polémica abierta sobre el futuro del Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). Los motivos de insatisfacción sobre la evolución del IAE son diversos. Las críticas al impuesto han sido generalizadas, tanto desde el ámbito académico, en lo que respecta a sus fundamentos teóricos y a su regulación actual, por cuanto grava el mero ejercicio de actividades independientemente de sus resultados, como desde las esferas política y administrativa, en la medida en que se ha dicho, a mi juicio con cierta exageración, que la configuración de este tributo supone un freno a las iniciativas empresariales y tiende a ralentizar el crecimiento económico.

Parece evidente, por lo tanto, que el malestar generalizado es síntoma de una «enfermedad» que afecta a la segunda fuente de ingresos propios de los municipios, que al tiempo es la única figura tributaria que permite el ejercicio de corresponsabilidad fiscal a las diputaciones. Ciertamente, ante los síntomas de una enfermedad, parece razonable que el enfermo se ponga en manos del personal sanitario cualificado para tratar de atajar sus achaques y recobrar su salud, lo que, en todo caso, requiere realizar un diagnóstico adecuado de la enfermedad y aplicar, en su caso, la terapia más indicada a tales efectos.

Como muy bien indica el profesor Poveda en un reciente trabajo, la configuración actual del IAE adolece de importantes imperfecciones técnicas susceptibles de ser seriamente criticadas. Así, cuestiones tales como la ambigüedad interpretativa del hecho imponible, la desconexión con el principio de capacidad económica, la presencia de supuestos de doble imposición, la penalización de la inversión y el empleo, la ausencia de versatilidad en los índices de situación o la aparición de «errores de salto» en la aplicación concreta de tributo en alguna actividad, como el alquiler de bienes inmuebles, entre otras (1), ponen de manifiesto dolencias graves en el enfermo que con toda seguridad requieren de acciones «quirúrgicas» (reforma profunda del impuesto), más allá de la mera receta de fármacos de mantenimiento, tendentes únicamente a hacer remitir la sintomatología.

Con todo, y en mi opinión, pese a la gravedad de sus achaques, el enfermo puede ser salvable con una terapia adecuada, y no creo por tanto razonable aplicarle la eutanasia activa, ni siquiera la extirpación de órganos, que le permitan vivir únicamente con el 10 por 100 de su capacidad funcional.

Viene esto a colación por la promesa electoral del partido en el gobierno, según la cual en la presente legislatura se suprimirá el IAE para aproximadamente el 90 por 100 de los contribuyentes. A mi juicio, el partido en el gobierno ha acertado en buena parte del diagnóstico de la enfermedad, pero se equivoca gravemente en su tratamiento.

Ciertamente, como se ha indicado, el IAE tiene problemas. Es un im-

puesto que ya nació lastrado por la herencia del pasado, en la medida en que recoge en sus puntos básicos los fundamentos de las antiguas licencias fiscales y, en lo que respecta al índice de situación, del Impuesto de Radicación, sin haber actualizado convenientemente los elementos tributarios a la luz de los importantes cambios que se han producido en las formas de organización de la actividad económica. Así, se han echado en falta estudios que avalasen la relación entre los elementos tributarios elegidos para calcular las cuotas básicas en las distintas ramas de la actividad y los resultados económicos sectoriales, al tiempo que se han desmarcado de la evolución del impuesto actividades vinculadas a lo que se ha dado en llamar «nueva economía», tales como el teletrabajo o, en general, aquellas que se desarrollan en un espacio virtual (internet), sin sede física asentada en un territorio determinado.

Pues bien, al análisis del presente y del futuro del IAE voy a dedicar las próximas páginas, de acuerdo con el siguiente guión: tras un breve esbozo de las características esenciales de nuestro impuesto y un repaso general a la experiencia reciente de imposición sobre actividades económicas en España, dedicaré un apartado a revisar desde un punto de vista teórico las modalidades o alternativas principales de imposición sobre actividades (*Business Taxation*), y los efectos económicos y de incidencia impositiva esperados de ellas según la literatura financiera, así como algunas referencias relativas a la utilización de la imposición sobre actividades de modo similar al caso español en algunos de los países de nuestro entorno, para concluir con unos comentarios finales que resumen mi postura ante el debate suscitado por el anuncio de su supresión para la mayor parte de los contribuyentes.

II. EL IAE EN ESPAÑA. REGULACIÓN Y UTILIZACIÓN

El IAE español (Impuesto sobre Actividades Económicas) viene regulado en los artículos 79 al 92 de la LRHL, y ha sido el último de los impuestos municipales en entrar en vigor (no lo ha hecho hasta el 1 de enero de 1992). Este impuesto vino a sustituir a las anteriores licencias fiscales (de actividades comerciales e industriales y de actividades profesionales y artísticas), al Impuesto de Radicación, al Impuesto sobre la Publicidad y a la actividad ganadera independiente, antes gravada por la Contribución Territorial Rústica y Pecuaria. Concretamente, el artículo 79 de la LRHL define al IAE como «... un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio en territorio nacional de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto».

Este precepto legal supone el mantenimiento de la principal fuente de críticas de las cuales eran objeto sus antecedentes inmediatos, cual es el gravamen del *mero ejercicio de actividades,* independientemente de los resultados económicos de las mismas, aún cuando la base cuarta del artículo 86.1 de la Ley establece un techo máximo indicativo al señalar que «las cuotas resultantes de las tarifas del impuesto no podrán exceder del 15 por 100 del *beneficio medio presunto* de la actividad gravada...».

Dado que el límite del 15 por 100 se refiere a sectores de actividad genéricamente considerados y no a sujetos pasivos aislados, puede decirse que, con todo, la independencia de las cuotas respecto de los beneficios de las actividades queda consagrada en el texto legal.

El IAE se configura como un tributo directo, y en consecuencia no repercutible a persona diferente del sujeto pasivo obligado al pago (sin perjuicio de que un análisis de incidencia efectiva diera otros resultados), y de naturaleza real, que por lo tanto no tiene en cuenta las circunstancias personales del obligado al pago. En la práctica, lo que se ha hecho es elegir como indicador de actividad económica la utilización de factores productivos, por lo que la definición de tipos de actividad y de los distintos *elementos tributarios* tiene especial relevancia a la hora de determinar las deudas tributarias. Aunque, como es lógico, aquí la casuística es la nota predominante, dada la diversidad de actividades sometidas a tributación por el IAE, entre los elementos tributarios más utilizados se encuentran la potencia instalada, el número de obreros, los turnos de trabajo diarios, la población de derecho del municipio, el aforo de locales de espectáculos o la superficie de los locales. En todo caso, dependiendo del tipo de actividad, las tarifas obligan a incluir uno o varios de los elementos tributarios para calcular las cuotas mínimas a satisfacer.

La cuota impositiva que definitivamente tienen que pagar los contribuyentes se determina incorporando (cuando así lo decidan los ayuntamientos respectivos) a las cuotas mínimas fijadas en las tarifas del impuesto (sólo las cuotas municipales, no las provinciales, ni las nacionales, pues en estos casos no cabe la aplicación de incrementos) dos tipos de coeficientes que los ayuntamientos pueden fijar libre y discrecionalmente dentro de una banda fijada legalmente. El primero de estos coeficientes es de tipo general (un coeficiente único para todas las actividades ejercidas en el término municipal), y sus extremos varían en función de la población de derecho del municipio. El segundo, llamado *índice de situación,* implica que los ayuntamientos tienen derecho a fijar sobre las cuotas mínimas o, en su caso, las cuotas modificadas una

CUADRO N.º 1

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS

CONCEPTO	TOTAL NACIONAL (LIQUIDACIÓN 1998)	
	Millones de pesetas	Porcentaje
1. Impuestos directos	1.261.246	28,64
Impuesto sobre Bienes Inmuebles	665.599	15,11
Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica	210.571	4,78
Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana	111.071	2,52
Impuesto sobre Actividades Económicas	272.948	6,20
Impuestos directos a extinguir	1.057	0,02
2. Impuestos Indirectos	157.977	3,59
Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras	157.401	3,57
3. Tasas y otros ingresos	720.742	16,36
Tasas y precios públicos	525.374	11,93
Contribuciones especiales	24.331	0,55
4. Transferencias corrientes	1.222.219	27,75
5. Ingresos patrimoniales	95.975	2,18
6. Enajenación de inversiones reales	138.880	3,15
7. Transferencias de capital	375.931	8,54
8. Variación de activos financieros	27.807	0 63
9. Variación de pasivos financieros	403.407	9,16
Total general	**4.404.189**	**100,00**

Fuente: DGCHT.

escala de índices que pondere la situación física del local en el municipio según la categoría de la calle en que radique, lo cual viene a recoger la filosofía del anterior Impuesto de Radicación, que presuponía una mayor capacidad contributiva, *ceteris paribus*, a los contribuyentes que ejercían actividades en locales céntricos en relación con quienes las ejercían en los extrarradios. El artículo 89 de la LRHL señala como límites mínimo y máximo entre los que pueden elegir los ayuntamientos los índices 0,5 y 2 respectivamente, independientemente del tamaño del municipio. Sin embargo, el tamaño sigue siendo relevante a efectos del índice de situación en lo que respecta al número de categorías de calles que se pueden establecer por parte de los municipios con objeto de diferenciar fiscalmente su territorio.

Finalmente, las diputaciones provinciales y las comunidades autónomas uniprovinciales podrán establecer un recargo sobre este impuesto, consistente en un porcentaje único sobre las cuotas *mínimas*, cuyo tipo no podrá exceder del 40 por 100 (art. 124 de la LRHL). Así mismo, el artículo 87 autoriza a las leyes de Presupuestos Generales del Estado a modificar las tarifas del impuesto y actualizar las cuotas en ellas contenidas.

Respecto al uso que los ayuntamientos han venido realizando del IAE, el cuadro n.º 1 muestra la estructura agregada del presupuesto de ingresos de los municipios españoles para el año 1998, último para el que he dispuesto de información de liquidaciones presupuestarias. Como se ve, en términos cuantitativos, el IAE es el segundo impuesto municipal en importancia, con un peso que es una nada despreciable cantidad, aproximadamente el 20 por 100 de los ingresos procedentes de impuestos municipales (14 por 100 de los ingresos fiscales, incluyendo tasas, contribuciones especiales y precios públicos) y cerca del 7 por 100 del total de ingresos no financieros de los municipios de régimen común (excluidos los vascos y navarros). Con todo, es evidente que, entre más de 8.000 municipios, su peso relativo es suficientemente heterogéneo como para analizarlo de forma más desagregada. Así, municipios pequeños en los que esté radicada una industria importante pueden beneficiarse de importantes recaudaciones del IAE que les permiten hacer descansar la mayor parte de su presupuesto sobre este recurso, en tanto que probablemente existirá un buen número de pequeñas localidades de ámbito rural en las que la cantidad a recaudar será poco menos que despreciable.

El cuadro n.º 2 muestra los coeficientes de incremento y los índices de esfuerzo fiscal, calculados como ratio entre el coeficiente elegido y el máximo alcanzable, en las capitales de provincia y algunos otros municipios de interés para el año 2000, según la información disponible. La ausencia de una base más amplia de datos nos ha hecho utilizar como fuente principal el *ranking* tributario elaborado por el municipio

CUADRO N.º 2

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (I)

Orden	*Municipio*	*Coeficiente de incremento*	*Máximo*	*Esfuerzo fiscal*
1	Barcelona	1,9000	1,90	100,000
2	Girona	1,7900	1,80	99,444
3	Palma de Mallorca	1,7540	1,90	92,316
4	Valladolid	1,7517	1,90	92,195
5	Tarragona	1,7440	1,90	91,789
6	Parla	1,7360	1,90	91,368
7	Alcorcón	1,7000	1,90	89,474
8	Cuenca	1,7000	1,70	100,000
9	Coslada	1,6920	1,80	94,000
10	Gijón	1,6800	1,90	88,421
11	Alicante	1,6700	1,90	87,895
12	Getafe	1,6420	1,90	86,421
13	Coruña (La)	1,6400	1,90	86,316
14	Toledo	1,6400	1,80	91,111
15	Alcobendas	1,6330	1,80	90,722
16	Murcia	1,6200	1,90	85,263
17	Huelva	1,6100	1,90	84,737
18	Fuenlabrada	1,6000	1,90	84,211
19	Jaén	1,6000	1,90	84,211
20	Madrid	1,6000	1,90	84,211
21	Málaga	1,6000	1,90	84,211
22	Cádiz	1,5800	1,90	83,158
23	Móstoles	1,5790	1,90	83,105
24	Santa Cruz de Tenerife	1,5600	1,90	82,105
25	Avilés	1,5500	1,80	86,111
26	San Sebastián de los Reyes	1,5430	1,80	85,722
27	Alcalá de Henares	1,5400	1,90	81,053
28	Leganés	1,5360	1,90	80,842
29	Bilbao	1,5200	1,90	80,000
30	Segovia	1,5200	1,80	84,444
31	Ceuta	1,5000	1,80	83,333
32	Sevilla	1,5000	1,90	78,947
33	Granada	1,4700	1,90	77,368
34	Huesca	1,4700	1,70	86,471
35	Lugo	1,4500	1,80	80,556
36	Donostia-San Sebastián	1,4310	1,90	75,316
37	Ávila	1,4000	1,70	82,353
38	Soria	1,4000	1,70	82,353
39	Valencia	1,3900	1,90	73,158
40	Palencia	1,3800	1,90	72,632
41	Torrejón de Ardoz	1,3700	1,80	76,111
42	Zaragoza	1,3600	1,90	71,579
43	Badajoz	1,3500	1,90	71,053
44	Córdoba	1,3500	1,90	71,053
45	Guadalajara	1,3500	1,80	75,000
46	Teruel	1,3380	1,70	78,706
47	Ciudad Real	1,3300	1,80	73,889
48	Lleida	1,3300	1,90	70,000
49	Logroño	1,3200	1,90	69,474
50	Palmas de Gran Canaria (Las)	1,3000	1,90	68,421
51	Pozuelo de Alarcón	1,3000	1,80	72,222
52	Santander	1,2750	1,90	67,105
53	Almería	1,2700	1,90	66,842
54	Vitoria-Gasteiz	1,2700	1,90	66,842
55	Burgos	1,2500	1,90	65,789
56	Cáceres	1,2000	1,80	66,667
57	Castellón de la Plana	1,2000	1,90	63,158

de Madrid, el cual incluye a todas las capitales de provincia y municipios de la provincia de Madrid con más de 50.000 habitantes (2). El cuadro n.º 3 resume las principales estadísticas elaboradas a partir del cuadro n.º 2, y el gráfico 1 las representa visualmente. Como se ve, el rango de coeficientes de incremento va desde el 0,89 para Oviedo (que por lo tanto reduce la fiscalidad sobre actividades respecto a las cuotas básicas) hasta el 1,9 de Barcelona (única ciudad que ha llevado hasta el máximo el esfuerzo fiscal de sus contribuyentes).

Sin embargo, como es sabido, la carga que soportan los contribuyentes en materia de IAE no sólo depende del coeficiente de incremento elegido, sino también de los índices de situación aprobados y, en su caso, de las bonificaciones temporales a las nuevas actividades. En este sentido, los cuadros n.os 4 y 5 y el gráfico 2 recogen la información relativa a los índices de situación aprobados en los municipios de la muestra para las calles de primera y última categoría, así como la diferencia entre ellas, la cual marca el ámbito de redistribución interna de la carga en el municipio.

Con todo, la visión real de la carga por IAE nos la da la combinación de los dos coeficientes sobre los que el ayuntamiento tiene capacidad de decisión (el de incremento y el de situación). De ahí la inclusión de los cuadros n.os 6 y 7 y el gráfico 3, a efectos de comparar los resultados combinados de ambos índices para las calles de primera categoría, lo que nos indica el esfuerzo fiscal máximo de los contribuyentes por IAE. De la introducción combinada del coeficiente de incremento y el índice de situación correspondiente a las calles de primera categoría, cabe destacar que el esfuerzo fiscal medio exigido a los contribuyentes por nuestras capitales apenas supera el 60 por 100 del máximo alcanzable, dentro de un rango que va

CUADRO N.º 2 (conclusión)

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (I)

Orden	*Municipio*	*Coeficiente de incremento*	*Máximo*	*Esfuerzo fiscal*
58	Pontevedra	1,2000	1,90	63,158
59	León	1,1810	1,90	62,158
60	Albacete	1,1500	1,90	60,526
61	Salamanca	1,1100	1,90	58,421
62	Zamora	1,1000	1,80	61,111
63	Ourense	1,0000	1,90	52,632
64	Melilla	0,9000	1,80	50,000
65	Oviedo	0,8900	1,90	46,842

CUADRO N.º 3

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (I). ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

	Coeficiente de incremento	*Esfuerzo fiscal*
Media	1,4510	78,094
Desviación estándar	0,2180	11,9405
Coeficiente de variación	15,0217	15,2900
Mínimo	0,8900	46,842
Percentil 10	1,1886	62,558
Percentil 20	1,2740	67,053
Percentil 30	1,3404	71,708
Percentil 40	1,3860	75,793
Mediana	1,4700	80,842
Percentil 60	1,5412	83,228
Percentil 70	1,6000	84,678
Percentil 80	1,6400	86,755
Percentil 90	1,7000	91,621
Máximo	1,9000	100,000

desde el 30 por 100 de Castellón hasta el 100 por 100 de Barcelona. En consecuencia, parece claro que el uso del IAE difiere considerablemente entre los distintos municipios, como no podía ser menos, dadas las diferentes perspectivas que los gobiernos locales utilizan para distribuir la carga tributaria entre sus residentes. Además, si dividimos, a falta de información más precisa, su recaudación entre la suma del número de declarantes por IRPF que obtienen rentas empresariales no agrarias y profesionales y el número de declarantes por Impuesto de Sociedades, la «cuota media» así calculada no llega a las 100.000 pesetas por año, lo cual no parece una cantidad exagerada si tenemos en cuenta la gran dispersión existente igualmente entre contribuyentes.

En suma, para los ayuntamientos el IAE supone una inyección de recursos nada despreciable y que, sin embargo, apenas representa un 0,3 por 100 del PIB, frente al 1,4 por 100 de la *Taxe Professionnelle* francesa, el 1,6 por 100 del *Geberwesteuer* alemán o el 2 por 100 del PIB de las *Non-Domestic Rates* británicas (3), equivalentes europeos a nuestro IAE, lo que debería atemperar las críticas sobre sus eventuales efectos económicos sobre los incentivos.

III. OPCIONES FISCALES PARA LA TRIBUTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS (4)

A la vista de la polémica suscitada sobre el futuro del impuesto, tal vez sería razonable pensar en sus alternativas. Dicho de otro modo, y por seguir con la metáfora médica, ante la sintomatología manifestada, parecería razonable como paso previo a la adopción de decisiones, valorar todos los posibles tratamientos al objeto de elegir el más adecuado, en el bien entendido de que entre tanto debería aplicarse una terapia de mantenimiento tendente a «minimizar el sufrimiento del enfermo», esto es, tratar de atajar con cierta urgencia los principales efectos negativos detectados.

En este sentido, cabe indicar que el gravamen de las actividades económicas por parte de las haciendas locales tiene su fundamento teórico original en el principio del beneficio, sobre la base de la presunción de que existe una cierta proporcionalidad entre el volumen de servicios públicos que favorece a los negocios y la actividad productiva llevada a cabo. Sin embargo, la aproximación a este hecho imponible puede realizarse a través de muy diversas vías (5). En concreto, vamos a analizar en este apartado tres posibles formas de acercarse a la actividad económica como objeto de gravamen por los entes locales, que llevan consigo, evidentemente, distintas implicaciones tanto desde la óptica distributiva o de equidad como desde el punto de vista de la eficiencia. Estas tres alternativas son las siguientes:

a) El *consumo,* lo que llevaría a gravar las ventas realizadas en la localidad.

b) La *renta,* bien manifestada exclusivamente a través de los beneficios empresariales, bien gravando la totalidad de los ingresos percibidos por los ciudadanos.

CUADRO N.º 4

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (II)

ORDEN	MUNICIPIO	ÍNDICES DE SITUACIÓN		
		Primera categoría	Última categoría	Diferencia
1	Alcobendas	2,000	1,100	0,900
2	Alcorcón	2,000	1,050	0,950
3	Barcelona	2,000	0,500	1,500
4	Córdoba	2,000	0,800	1,200
5	Donostia-San Sebastián	2,000	1,100	0,900
6	Leganés	2,000	1,000	1,000
7	Madrid	2,000	0,750	1,250
8	Valencia	2,000	0,500	1,500
9	Zaragoza	2,000	0,500	1,500
10	Santander	1,850	0,750	1,100
11	Alcalá de Henares	1,800	0,700	1,100
12	Cádiz	1,800	1,300	0,500
13	Coslada	1,800	0,900	0,900
14	Getafe	1,800	1,000	0,800
15	Lleida	1,800	1,000	0,800
16	San Sebastián de los Reyes	1,750	0,850	0,900
17	Sevilla	1,750	0,750	1,000
18	Tarragona	1,750	1,000	0,750
19	Alicante	1,700	0,500	1,200
20	Bilbao	1,700	1,050	0,650
21	Logroño	1,700	1,000	0,700
22	Málaga	1,700	0,500	1,200
23	Pozuelo de Alarcón	1,700	0,900	0,800
24	Zamora	1,700	0,500	1,200
25	Móstoles	1,690	0,960	0,730
26	Albacete	1,650	0,500	1,150
27	Palmas de Gran Canaria (Las)	1,640	0,580	1,060
28	Avilés	1,600	1,000	0,600
29	Fuenlabrada	1,600	0,870	0,730
30	Oviedo	1,600	0,800	0,800
31	Palencia	1,600	1,000	0,600
32	Torrejón de Ardoz	1,600	1,000	0,600
33	Huelva	1,590	0,500	1,090
34	Parla	1,527	1,119	0,408
35	Coruña (La)	1,510	0,750	0,760
36	Ciudad Real	1,500	1,000	0,500
37	Girona	1,500	0,800	0,700
38	Granada	1,500	0,900	0,600
39	León	1,500	0,500	1,000
40	Murcia	1,500	0,800	0,700
41	Santa Cruz de Tenerife	1,500	1,100	0,400
42	Teruel	1,500	0,500	1,000
43	Valladolid	1,500	0,800	0,700
44	Burgos	1,400	0,900	0,500
45	Castellón de la Plana	1,400	0,950	0,450
46	Lugo	1,400	0,800	0,600
47	Ourense	1,400	0,850	0,550
48	Pontevedra	1,400	0,800	0,600
49	Segovia	1,400	0,900	0,500
50	Toledo	1,400	1,000	0,400
51	Vitoria-Gasteiz	1,350	0,800	0,550
52	Palma de Mallorca	1,330	0,830	0,500
53	Almería	1,300	0,900	0,400
54	Gijón	1,300	0,900	0,400
55	Soria	1,300	1,050	0,250

c) La *utilización de factores productivos*, lo cual podría ser recogido bien a través de *tipos diferenciados* en un hipotético *impuesto sobre la propiedad* de los locales afectos a este tipo de actividades, el gravamen de las *nóminas* de las empresas (utilización del factor trabajo), o bien tomando como índice una ponderación de los diversos *factores productivos* utilizados, lo que llevaría a gravar a las empresas según dicha utilización.

1. Gravando la actividad a través de las ventas

Una primera forma de acercarse al gravamen de la actividad económica en un municipio es hacerlo a través del consumo de sus habitantes, lo que, generalmente, implica gravar las ventas de las empresas (en sentido amplio) radicadas en el municipio. Tal es el caso de los impuestos locales y estatales sobre las ventas en los Estados Unidos, que constituyen una importantísima fuente de recursos tributarios para sus gobiernos subcentrales.

No obstante, la elección de las ventas como hecho imponible susceptible de utilización por parte de las localidades tropieza con algunos problemas de fondo cuando se pretende articular como tributo respetuoso con los principios de la imposición generalmente admitidos. En efecto, un impuesto local sobre las ventas únicamente podría se establecido sobre la *fase minorista*, si se quiere respetar el principio de localización o no traslación de la carga tributaria fuera de las fronteras del municipio. Sin embargo, la existencia de un gravamen sobre las ventas, aun en fase minorista, con tipos diferenciados entre localidades próximas (supuesto realista si se pretende respetar el principio de autonomía) llevaría a incentivar fuertemente el *arbitraje fiscal* a la hora de efectuar las compras, e incluso a la hora de establecerse comercialmen-

CUADRO N.º 4 (conclusión)

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (II)

ORDEN	MUNICIPIO	ÍNDICES DE SITUACIÓN		
		Primera categoría	Última categoría	Diferencia
56	Badajoz	1,200	0,500	0,700
57	Guadalajara	1,200	0,800	0,400
58	Huesca	1,200	0,700	0,500
59	Cáceres	1,122	0,816	0,306
60	Salamanca	1,100	0,500	0,600
61	Ávila	1,000	1,000	0,000
62	Ceuta	1,000	1,000	0,000
63	Cuenca	1,000	1,000	0,000
64	Melilla	1,000	1,000	0,000
65	Jaén	0,900	0,500	0,400

te, entre localidades, como consecuencia de las diferencias en los precios que se derivarían de los distintos tipos de gravamen, lo que, en términos de Due-Mikesell (1983) se conoce como «problema de la frontera de la ciudad» (*border city problem*) (6). Este incentivo a la «competencia fiscal» entre localidades sería para algunos una forma razonable de moderar el crecimiento del sector público (7), mientras que para otros consumiría recursos y tendería a deprimir la recaudación tributaria, con riesgo de empujar a las localidades a buscar otras formas de financiación menos ortodoxas y, por ende, más «peligrosas» en términos financieros. Fórmulas alternativas que paliarían, al menos parcialmente, este problema, si bien a costa de disminuir la autonomía local (y por tanto su corresposabilidad fiscal), podrían ser establecer *sistemas de participación* en el Impuesto General sobre las Ventas —fase minorista— del gobierno central (IVA en el caso español) o *recargos de tipo uniforme* sobre dicho impuesto para todos los municipios del Estado.

Con todo, en términos de eficiencia, no estaríamos garantizando el «principio de equivalencia fiscal», pues cabe la fundada posibilidad de que una buena parte de la recaudación tributaria proceda de contribuyentes que no son residentes en el municipio (especialmente en las localidades en las que se dé un cierto componente de capitalidad o atractivo comercial) y que, por lo tanto, no se benefician sino en muy escasa medida de los servicios públicos suministrados por éste (8). Por su parte, en términos de equidad, el gravamen general de las ventas es normalmente considerado como regresivo, por cuanto afectará en términos relativos más a las personas situadas en las escalas bajas de renta, dadas sus mayores propensiones media y marginal al consumo.

2. Gravando la actividad a través de la renta

Dos pueden ser las justificaciones de la utilización de la renta como índice de actividad económica desde la óptica local:

- Por una parte, la renta municipal ha sido detectada como una variable con peso decisivo a la hora de medir el grado de urbanización de una localidad, el cual ha sido a su vez detectado como uno de los principales determinantes de las necesidades de gasto local (9), de modo que su gravamen puede ser recomendable para tratar de garantizar el principio de suficiencia en sentido dinámico.

- Por otra parte, es evidente la existencia de una estrecha relación entre actividad económica (y por tanto valor añadido en la producción) y renta, aun cuando se incorpore en la medida de ésta última algo más que la mera remuneración de los factores productivos que intervienen en ella.

En todo caso, puestos a elegir un hecho imponible concreto, se pueden plantear las alternativas de

CUADRO N.º 5

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (II). ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

	ÍNDICES DE SITUACIÓN		
	Primera categoría	Última categoría	Diferencia
Media	1,554	0,830	0,724
Desviación estándar	0,290	0,205	0,353
Coeficiente de variación	18,644	24,675	48,811
Mínimo	0,900	0,500	0,000
Percentil 10	1,153	0,500	0,400
Percentil 20	1,324	0,564	0,442
Percentil 30	1,400	0,760	0,510
Percentil 40	1,500	0,800	0,600
Mediana	1,590	0,850	0,700
Percentil 60	1,644	0,900	0,776
Percentil 70	1,700	1,000	0,900
Percentil 80	1,800	1,000	1,012
Percentil 90	2,000	1,050	1,200
Máximo	2,000	1,300	1,500

CUADRO N.º 6

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (III)

Orden	*Municipio*	*C.I. x I.S. (1ª categoría)*	*Máximo*	*Esfuerzo fiscal*
1	Barcelona	3,8000	3,8000	100,000
2	Alcorcón	3,4000	3,8000	89,474
3	Alcobendas	3,2660	3,6000	90,722
4	Madrid	3,2000	3,8000	84,211
5	Leganés	3,0720	3,8000	80,842
6	Tarragona	3,0520	3,8000	80,316
7	Coslada	3,0456	3,6000	84,600
8	Getafe	2,9556	3,8000	77,779
9	Donostia-San Sebastián	2,8620	3,8000	75,316
10	Alicante	2,8390	3,8000	74,711
11	Valencia	2,7800	3,8000	73,158
12	Alcalá de Henares	2,7720	3,8000	72,947
13	Málaga	2,7200	3,8000	71,579
14	Zaragoza	2,7200	3,8000	71,579
15	San Sebastián de los Reyes	2,7003	3,6000	75,007
16	Córdoba	2,7000	3,8000	71,053
17	Girona	2,6850	3,6000	74,583
18	Móstoles	2,6685	3,8000	70,224
19	Parla	2,6509	3,8000	69,760
20	Valladolid	2,6276	3,8000	69,146
21	Sevilla	2,6250	3,8000	69,079
22	Bilbao	2,5840	3,8000	68,000
23	Fuenlabrada	2,5600	3,8000	67,368
24	Huelva	2,5599	3,8000	67,366
25	Avilés	2,4800	3,6000	68,889
26	Coruña (La)	2,4764	3,8000	65,168
27	Murcia	2,4300	3,8000	63,947
28	Lleida	2,3940	3,8000	63,000
29	Santander	2,3588	3,8000	62,072
30	Santa Cruz de Tenerife	2,3400	3,8000	61,579
31	Palma de Mallorca	2,3328	3,8000	61,390
32	Toledo	2,2960	3,6000	63,778
33	Logroño	2,2440	3,8000	59,053
34	Pozuelo de Alarcón	2,2100	3,6000	61,389
35	Palencia	2,2080	3,8000	58,105
36	Granada	2,2050	3,8000	58,026
37	Torrejón de Ardoz	2,1920	3,6000	60,889
38	Gijón	2,1840	3,8000	57,474
39	Palmas de Gran Canaria (Las)	2,1320	3,8000	56,105
40	Segovia	2,1280	3,6000	59,111
41	Cádiz	2,0540	3,8000	54,053
42	Lugo	2,0300	3,6000	56,389
43	Teruel	2,0070	3,4000	59,029
44	Ciudad Real	1,9950	3,6000	55,417
45	Albacete	1,8975	3,8000	49,934
46	Zamora	1,8700	3,6000	51,944
47	Soria	1,8200	3,4000	53,529
48	León	1,7715	3,8000	46,618
49	Huesca	1,7640	3,4000	51,882
50	Burgos	1,7500	3,8000	46,053
51	Vitoria-Gasteiz	1,7145	3,8000	45,118
52	Cuenca	1,7000	3,4000	50,000
53	Pontevedra	1,6800	3,8000	44,211
54	Almería	1,6510	3,8000	43,447
55	Badajoz	1,6200	3,8000	42,632
56	Guadalajara	1,6200	3,6000	45,000
57	Ceuta	1,5000	3,6000	41,667

gravar los beneficios empresariales en el territorio municipal o gravar el conjunto de las rentas percibidas por los residentes, independientemente de la fuente de la cual procedan. En el primer caso, aunque pudiera parecer que la relación con la actividad económica es mayor, dado que las rentas individuales globalizadas pueden proceder en gran parte de factores utilizados fuera del territorio de referencia, existe un gran número de contraindicaciones técnicas que limitarían severamente la implantación de un impuesto sobre los beneficios empresariales a escala local. Así, a los inconvenientes generales de la imposición sobre sociedades (10), habría que añadir, en lo que al marco estrictamente local atañe, la insalvable dificultad que supone la movilidad interjurisdiccional de carácter fiscal que produciría la diferencia de tributación entre localidades, dado que el factor capital es más fácilmente movilizable que el trabajo, amén de los problemas que supone el delimitar la localización del beneficio de una sociedad que opera en varias corporaciones locales (11).

Por lo que se refiere a la imposición local sobre la renta personal, es éste uno de los instrumentos más analizados en la literatura hacendística reciente, habiendo desplazado gran parte de la discusión sobre el hasta ahora «impuesto rey» de las colectividades locales (impuesto sobre la propiedad). Este tipo de imposición, de amplia tradición en los países nórdicos, podría ser estructurado de muy diversas formas, según se haga coincidir o no con las directrices emanadas de la autoridad estatal, cuyo IRPF constituye el eje central de su tributación. Cualquiera que fuese la estructura elegida (12), la posibilidad de que los ayuntamientos graven la renta de los ciudadanos podría ser valorada positivamente desde los prismas de la autonomía y la perceptibilidad (o internalización de costes). No obstante, cara al cumplimiento de otros prin-

CUADRO N.º 6 (conclusión)

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (III)

Orden	*Municipio*	*C.I. x I.S. (1ª categoría)*	*Máximo*	*Esfuerzo fiscal*
58	Jaén	1,4400	3,8000	37,895
59	Oviedo	1,4240	3,8000	37,474
60	Ávila	1,4000	3,4000	41,176
61	Ourense	1,4000	3,8000	36,842
62	Cáceres	1,3464	3,6000	37,400
63	Salamanca	1,2210	3,8000	32,132
64	Castellón de la Plana	1,1400	3,8000	30,000
65	Melilla	0,9000	3,6000	25,000

CUADRO N.º 7

IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (III). ESTADÍSTICAS DESCRIPTIVAS

	C.I. x I.S. (1ª categoría)	*Esfuerzo fiscal*
Media	2,2488	60,364
Desviación estándar	0,6033	15,726
Coeficiente de variación	26,8270	26,052
Mínimo	0,9000	25,000
Percentil 10	1,4304	39,207
Percentil 20	1,6960	45,095
Percentil 30	1,8755	52,261
Percentil 40	2,1304	57,805
Mediana	2,2440	61,389
Percentil 60	2,4486	64,436
Percentil 70	2,6270	69,133
Percentil 80	2,7200	72,989
Percentil 90	3,0096	79,301
Máximo	3,8000	100,000

cipios tributarios, quizás el gravamen de la renta por medio de un recargo sobre el impuesto estatal sería la elección más adecuada desde el punto de vista local. Varias serían la ventajas de esta opción:

• Puede estructurarse de modo que *no distorsione la naturaleza* personal y progresiva del impuesto estatal sobre el que se establece.

• Desde la óptica de la *economicidad*, un recargo no implicaría complicados modelos de declaraciones, ya que se podría recaudar simultáneamente con el impuesto estatal. Sería, por lo tanto, cómodo de recaudar y transparente, en el sentido de que el contribuyente conoce instantáneamente el importe que debe satisfacer.

• En cuanto a la *flexibilidad*, el impuesto sobre la renta se presenta como un impuesto elástico, en el sentido de que se adapta perfectamente a las cambiantes circunstancias de la economía, evitando los efectos de petrificación existentes en otros impuestos de bases más rígidas.

• Finalmente, con respecto a la *equidad*, al establecerse el recargo sobre un impuesto personal y progresivo, y respetar la naturaleza del impuesto sobre el que se basa, se manifiesta como un tributo acorde con el principio de capacidad de pago y los principios de equidad (vertical y horizontal) dentro de su territorio.

Sin embargo, a pesar de las innegables ventajas que supone la elección de la renta personal como índice o medida de la actividad económica, y del recargo sobre el IRPF estatal como forma de gravarla por los ayuntamientos, esta figura no está exenta de dificultades. Por resumir en cuatro sus principales inconvenientes, cabe decir que se pueden presentar:

• Problemas derivados del *fraude fiscal*. Obviamente, los recargos sobre el IRPF reproducen las situaciones de fraude que se manifiestan a escala central. Quiere decirse que si en el impuesto estatal existen amplias bolsas de fraude que afectan en mayor medida a las rentas altas, los recargos municipales no harán sino reflejar estos problemas y, por lo tanto, no repartirán justamente la carga tributaria.

• Problemas derivados de la *distribución espacial de la población*. Son éstos problemas que, como analiza en relación con el caso norteamericano Bahl (1984), se originan como consecuencia de la aparición de ciudades-dormitorio en la periferia de las grandes urbes. Básicamente, la cuestión radica en que los municipios con mayores necesidades financieras son a menudo estas ciudades-dormitorio, que suelen tener grandes déficit de equipamientos como consecuencia de la creciente inmigración y que suelen servir de residencia, en su mayoría, a personas de baja renta (obreros industriales y trabajadores no cualificados del sector servicios, principalmente). Por contra, existen también ciudades residenciales mucho más equipadas y con una concentración de residentes de altas rentas mucho mayor. Puestos a establecer recargos como forma supletoria de financiación, serían los primeros municipios quienes propon-

GRÁFICO 1
IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (COEFICIENTES DE INCREMENTO)

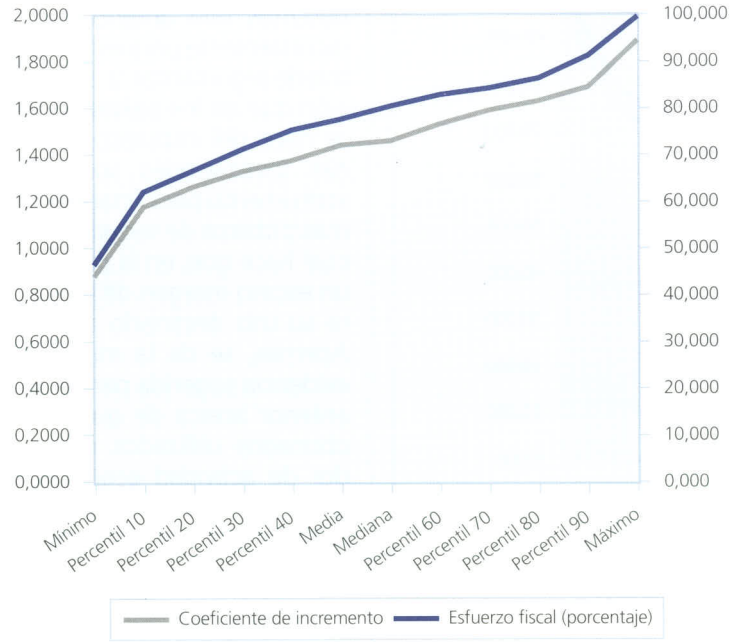
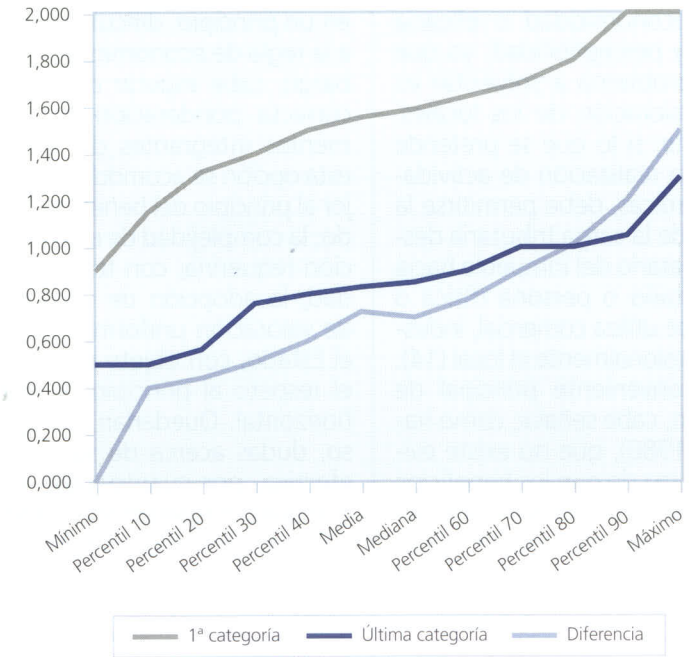


GRÁFICO 2
IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS (ÍNDICES DE SITUACIÓN)



drían mayores tipos (dadas sus mayores necesidades), con lo cual nuevamente el reparto de la carga tributaria a nivel espacial no sería todo lo equitativo que cabría desear.

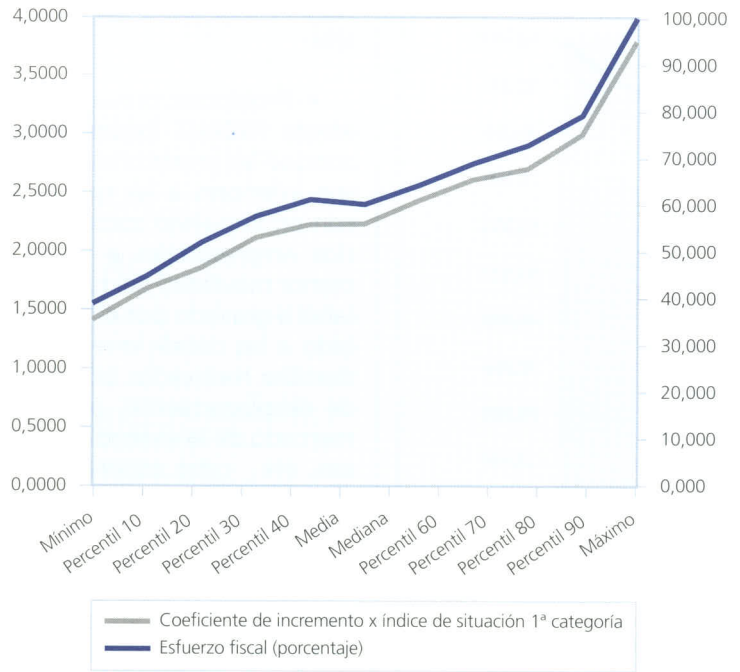
• Problemas enmarcados en el *efecto Tiebout*. Evidentemente, y aunque las previsiones migratorias son inferiores a las que se darían con un impuesto sobre los beneficios empresariales a causa de la menor movilidad del factor trabajo (ahora gravado por el recargo) debido a las condiciones de incertidumbre motivadas por los costes de desplazamiento, precios en el mercado de la vivienda, expectativas, etc., cabe esperar que fuertes disparidades entre los tipos impositivos aplicados en municipios próximos lleven a fenómenos de movilidad interjurisdiccional como respuesta. De ahí que se sugiera a veces la conveniencia de reservar la tributación sobre la renta a jurisdicciones supramunicipales, con objeto de abarcar toda un área de influencia laboral.

• Problemas de *eficiencia en la administración tributaria,* si pretendiéramos que las corporaciones locales gestionasen por sí mismas el tributo, dada la amplitud de la base y la existencia de rentas originadas fuera de la jurisdicción beneficiaria, aun cuando estas dificultades podrían ser soslayadas cediendo la gestión a una administración territorial de ámbito superior (13).

3. Gravando la actividad a través de la utilización de factores

Finalmente, se ha sugerido el gravamen de la mera realización de actividades profesionales, artísticas, comerciales o industriales sobre la base de un argumento amparado en el principio del beneficio, según el cual existiría una cierta proporcionalidad entre el volumen de servi-

GRÁFICO 3
IMPUESTO SOBRE ACTIVIDADES ECONÓMICAS



cios públicos recibidos por los establecimientos de negocios y la magnitud de la actividad económica o productiva desarrollada por dichos establecimientos. Aunque este argumento de proporcionalidad es, cuanto menos, discutible, cabría elegir entre tres procedimientos fundamentales a la hora de establecer un tributo local de este contenido:

- Mediante la integración en un más amplio impuesto sobre la propiedad que lleve a adoptar tipos diferenciales a aplicar a los locales destinados a la realización de actividades económicas.

- Utilizando un impuesto sobre las nóminas (*payroll tax*), como sugiere Musgrave (1983).

- Mediante la adopción de un impuesto que grave la utilización de factores productivos, como índice o medida de la actividad económica realizada por la unidad contribuyente.

El primero de los criterios presenta como ventaja principal una mayor simplicidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, con una previsible mejora en los niveles de economicidad o eficacia operativa y perceptibilidad, ya que el único problema a solventar es el de la valoración de los locales. Obviamente, si lo que se pretende gravar es la realización de actividades económicas, debe permitirse la traslación de la carga tributaria desde el propietario del inmueble hacia el arrendatario o persona (física o jurídica) que utiliza comercial, industrial o profesionalmente el local (14). Como inconveniente principal de este criterio, cabe señalar, como hace Break (1980), que no existe evidencia alguna de que los beneficios recibidos en forma de servicios públicos estén estrechamente vinculados únicamente con este factor productivo.

Por su parte, el segundo es sugerido por Musgrave (1983) como una forma de tributación perfectamente indicada para las corporaciones locales, dada la relativamente escasa movilidad del factor trabajo, que evitaría problemas como los descritos con anterioridad. Como inconveniente para esta elección, se puede argumentar la amplia utilización que en los países occidentales se hace del impuesto sobre nóminas (cotizaciones sociales) como instrumento para financiar los sistemas públicos de seguridad social, lo cual hace que, en la práctica, exista un escaso margen de maniobra para su uso destinado a otros fines. Además, se da la misma falta de evidencia sugerida para el supuesto anterior acerca de que los salarios abonados utilizados como indicador de actividad económica expliquen por sí solos los beneficios generados por los servicios públicos locales.

Finalmente, el tercero de los criterios resulta sin duda más complejo de diseñar, ya que es preciso integrar los elementos laborales y los componentes del *stock* de activos físicos de capital sobre la base de unas reglas acordes con el fin que se pretende cumplir, lo que puede, en un principio, dificultar el respeto a la regla de economicidad. Sin embargo, cabe esperar que, con una correcta ponderación de los elementos integrantes del impuesto, esta opción se acomode mucho mejor al principio del beneficio. Con todo, la complejidad de esta ponderación requeriría, con toda probabilidad, la adopción de unas normas de valoración uniformes para todo el Estado, con objeto de garantizar el respeto al principio de equidad horizontal. Quedarían, en todo caso, dudas acerca de su incidencia efectiva, por cuanto cabe esperar que quienes realicen actividades económicas (empresarios o profesionales) traten de repercutir el tributo hacia adelante (vía mayores precios de venta de sus productos (bienes o servicios) o hacia atrás (vía menores salarios reales a sus trabajadores,

con lo que, dependiendo de las condiciones de los mercados (las elasticidades de oferta y demanda de productos y factores), el impuesto recaerá finalmente en unos u otros agentes, siendo además posible en ciertos casos la exportación de la carga tributaria fuera de los límites de la jurisdicción que la recauda.

Con todo, si echáramos un vistazo al exterior y nos fijáramos un poco en los países de nuestro entorno, veríamos que, frente a la generalizada utilización del impuesto sobre la propiedad por parte de los gobiernos locales, la imposición sobre actividades económicas presenta una mayor diversidad, de modo que la mayoría de las distintas opciones teóricas examinadas pueden ser encontradas en algún sistema tributario local (15). Así, por ejemplo, en los países nórdicos existe una dilatada experiencia de imposición local sobre la renta, en Norteamérica son los impuestos sobre el consumo los que tienen un mayor peso, en Gran Bretaña tradicionalmente las actividades se gravaron diferencialmente dentro del impuesto sobre la propiedad, y en Francia o Alemania es posible hallar impuestos sobre la actividad basados en la utilización general de factores productivos.

IV. ¿TERAPIA O EUTANASIA?

¿Qué hacemos con el IAE? Básicamente se nos plantean dos grandes opciones susceptibles de ser matizadas con posterioridad.

La primera de ellas es la más traumática: «eutanasia activa». La supresión directa del IAE presenta el interrogante de cómo se las pueden ingeniar las corporaciones locales para suplir la importante recaudación que vienen obteniendo por este recurso. Tres serían las alternativas más obvias.

- Sustituir la recaudación perdida por un incremento en las transferencias incondicionales del gobierno central o por participaciones territorializadas en la recaudación de otros tributos. A mi juicio, no es ésta una solución satisfactoria, por cuanto minoraría los niveles de corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales (la parte del gasto público financiada apelando directamente a los contribuyentes del municipio), reduciéndola hasta la nada en el caso de las diputaciones, y alteraría notablemente (sin probar que para mejor) la distribución de la carga tributaria.

- Suprimir sin más el impuesto, sin compensación alguna a los gobiernos locales, bajo la hipótesis de que aún les queda a estos, en la mayor parte de los casos, recorrido para compensar las pérdidas elevando los tipos de otros impuestos locales o, simplemente, ajustando a la baja el gasto. A mi juicio, no es esta una solución *realista*, ni *razonable*. No es realista por cuanto contradice el objetivo manifiesto de profundizar en la descentralización, mediante la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad (lo que puede hacer un gobierno próximo, que no lo haga uno alejado) y el desarrollo de pactos locales autonómicos. Aunque esta vieja reivindicación lleva camino de convertirse en una de las grandes frustraciones de la democracia (no olvidemos que tras 22 años de Constitución, y, por tanto, de desarrollo del proceso descentralizador, las corporaciones locales siguen teniendo prácticamente el mismo peso relativo dentro del sector público), parece evidente que lo que las localidades necesitan es más cantidad y más versatilidad en sus fuentes de ingresos, y no menos. Por otra parte, tampoco me parece razonable, por cuanto supondría alterar la distribución interna de la carga tributaria de modo poco acorde con las reglas de equidad, al desfiscalizar a una relativamente pequeña parte de la población (empresarios, comerciantes y profesionales) y «socializar» esa pérdida de recaudación, bien reduciendo servicios (menos gasto), bien incrementando la carga fiscal a colectivos más amplios (eventualmente, propietarios —o mejor usuarios, si suponemos de modo más realista la repercusión del IBI— de bienes inmuebles, o conductores).

Aunque este último argumento pudiera parecer contradictorio, dadas las críticas al IAE fundadas precisamente en su escasa, cuando no nula, relación con la capacidad de pago, a mi juicio no lo es tanto si consideramos la fiscalidad como un todo, con el pragmatismo que la situación requiere. Así, la información proporcionada sistemáticamente por las memorias de la Administración Tributaria pone cada vez más de manifiesto cómo en el ámbito estatal la imposición personal recae cada vez en mayor medida sobre las rentas del trabajo y cómo para la determinación de las rentas de actividades económicas (profesionales y empresariales) dos de cada tres contribuyentes utilizan métodos objetivos (coeficientes o módulos), es decir, se renuncia igual que en el IAE a conocer la verdadera cuantía de sus rendimientos. Si a ello añadimos que, siempre según datos de la última *Memoria de la Administración Tributaria* publicada, los rendimientos regulares declarados en el IRPF de las actividades empresariales no agrarias son, como media, de 1.481.748 pesetas, y los de actividades profesionales de 2.165.463 pesetas, no parece que de esas cifras se deduzca que, en general, los profesionales y empresarios individuales estén fiscalmente muy castigados, sin perjuicio de que datos más desagregados pudieran poner de manifiesto resultados diferentes para colectivos concretos.

- La tercera opción sería sustituir al IAE por alguno de los tributos alternativos que hemos visto en el apartado anterior, de los que utili-

zan indicadores de actividad diferentes (consumo o renta, básicamente). Puestos a elegir la solución «eutanásica», ésta me parece la mejor opción, por cuanto mantendría la autonomía y corresponsabilidad fiscal local con algún tributo homologado por la experiencia internacional.

Con todo, yo me manifestaría más partidario de la solución terapéutica, esto es, tratar de solventar los problemas desde dentro del IAE. ¿Qué hacer pues? ¿Con qué terapia tratar al enfermo? En mi opinión, y como adelanté al principio, el IAE requiere de una profunda reforma que elimine, en la medida de lo posible, los principales defectos del actual. Sin embargo, no creo que en las circunstancias actuales un cambio radical de la situación sea recomendable. Si hubiera que optar por alguna de las alternativas antes presentadas, mi propuesta iría por el camino de mantener el IAE como un impuesto que grave 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. Por otra parte, el nuevo IAE debería mantener su función censal y probablemente prescindir de los índices de situación, e incorporar algún mecanismo que permita eliminar situaciones flagrantes de inequidad. Para ello, una opción podría ser vincularlo en alguna medida al IRPF o al Impuesto de Sociedades, de modo que se deje sin tributar temporalmente a las actividades que no hayan puesto de manifiesto resultados positivos. Esto último podría decidirse aplicarlo ya, introduciendo una modificación transitoria en la regulación actual, a modo de anestesia para «calmar los dolores más agudos», mientras se estudia una reforma más profunda. Del mismo modo, si se considera que existen determinados colectivos que sufren altas cargas fiscales, especialmente pequeños comerciantes, una terapia más adecuada podría ser reducir el importe de sus módulos en el IRPF, con lo que se conseguiría el objetivo de rebajar su fiscalidad, plasmado en el programa electoral del partido en el gobierno, sin menoscabar la autonomía tributaria y, con ello, la corresponsabilidad fiscal de los entes locales. Alternativamente, siempre queda la opción de convertir al IAE en un impuesto «a cuenta» de la imposición estatal (IRPF e Impuesto de Sociedades), permitiendo la deducción de las cuotas básicas del IAE en la cuota de los impuestos estatales mencionados. La deducción en exclusiva de las cuotas básicas impediría el efecto perverso que una deducción de la cuota total generaría, en la medida en que, en este otro supuesto, los ayuntamientos tendrían un claro incentivo a explotar al máximo la fiscalidad por este tributo, pues la deducibilidad plena convertiría en la práctica al IAE en una transferencia incondicional a beneficio de los gobiernos locales. En todo caso, de elegirse la opción de la deducibilidad parcial (sólo cuotas básicas), el coste fiscal de la medida no lo soportaría en exclusiva el gobierno central (promotor de la supresión del IAE), sino que éste coste sería compartido con las comunidades autónomas, salvo que se excluya de la deducción el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Urge, en todo caso, una rápida clarificación de las intenciones del gobierno para con el impuesto, ya que son demasiadas las incertidumbres que pesan sobre el futuro de la Hacienda local, y es bien sabido que la incertidumbre sobre los recursos casa mal con la eficiencia en la gestión.

NOTAS

(*) Este artículo se basa en la ponencia preparada para las *Jornadas Tributarias sobre Financiación de Haciendas Territoriales*, celebradas en Málaga lo largo de los días 23 y 24 de marzo de 2001, organizadas por Gestión Tributaria S.A.M.

(1) Para más detalle, *vid.* POVEDA (2000).

(2) Un análisis parecido, incluyendo otros impuestos locales, puede verse en SUÁREZ PANDIELLO (2000).

(3) *Vid.* DEXIA (1998).

(4) Esta sección está basada en el capítulo 11 de MONASTERIO y SUÁREZ PANDIELLO (1991).

(5) Para análisis teóricos de la imposición sobre las actividades en sus diversas opciones, pueden consultarse los trabajos de DERYCKE y GILBERT (1988), DUE y MIKESELL (1983), MCLURE (1979) y COMISIÓN LAYFIELD (1982).

(6) *Cfr.* DUE y MIKESELL (1983: 314).

(7) BRENNAN y BUCHANAN (1980), por ejemplo.

(8) Frente a este argumento, cabría argüir que el atractivo comercial provoca no pocas veces «efectos externos» en el consumo de servicios públicos locales, siendo un impuesto como el analizado una de las formas de internalizarlos, al menos parcialmente.

(9) *Vid.* SUÁREZ PANDIELLO (1988) o SUÁREZ PANDIELLO (1991).

(10) *Vid.* por todos MCLURE (1979).

(11) Para un estudio de la imposición sobre los beneficios de las sociedades en el ámbito subcentral *vid.* MCLURE (1984).

(12) Entre otras opciones teóricas, se puede hablar de impuestos locales absolutamente independientes del central, tipos impositivos locales sobre las mismas bases fijadas para el impuesto central, recargos locales sobre la cuota del impuesto central o simples participaciones territoriales en la recaudación del gobierno central. Evidentemente, las distintas opciones ofrecen criterios de valoración muy diferentes en materias como la autonomía, la perceptibilidad y la eficiencia económica.

(13) *Vid.* BOSCH (1984) para un amplio análisis de los problemas planteados por la tributación local sobre la renta.

(14) Problema aparte sería la previsible traslación del tributo por parte del titular del negocio, bien hacia adelante (a los consumidores de los bienes o servicios comercializados) o hacia atrás (fundamentalmente, a los asalariados que prestan sus servicios en el negocio). Un análisis de incidencia del tipo expuesto nos llevaría a identificar en la práctica esta forma de gravamen con un impuesto sobre las ventas.

(15) Sobre la experiencia comparada en imposición sobre la actividad puede verse el trabajo de OWENS (1992), con un enfoque esencialmente descriptivo, y, en un marco más analítico, los trabajos contenidos en POLA (1991) y en el volumen 5, número 1 (monográfico) de la revista *Environment and Planning C: Government and Policy*, correspondiente al año 1987. Información estadística puede encontrarse en los anuarios sobre fi-

nanciación de administraciones públicas editados por el Fondo Monetario Internacional.

BIBLIOGRAFÍA

BAHL, R. (1984), *Financing State and Local Government in the 1980s*, Oxford University Press, Oxford.

BOSCH, N. (1984), *Estudio económico de un impuesto local sobre la renta y de su aplicación a la Hacienda local española*, tesis doctoral, Facultad de CC.EE., Universidad de Barcelona.

BREAK, G.F. (1980), *Financing Government in a Federal System*, Brookings Institution, Washington, D.C.

BRENNAN, G., y J. M. BUCHANAN (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge.

COMISIÓN LAYFIELD (1982), *La reforma de las haciendas locales*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

DERYCKE, P. H., y G. GILBERT (1988), *Economie publique locale*, Economica, París.

DEXIA (1998), *Las finanzas locales en los quince países de la Unión Europea*, Dexia, Bruselas.

DUE, J. F., y J. L. MIKESELL (1983), *Sales Taxation*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

MCLURE, C. E. (ed.) (1979), *Must Corporation Income Be Taxed Twice?*, Brookings Institution, Washington D.C.

— (ed.) (1983), *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, ANU, Canberra.

— (ed.) (1984), *The State Corporation Income Tax*, Hoover Institution Press, Stanford, California.

MONASTERIO, C., y J. SUÁREZ PANDIELLO (1998), *Manual de Hacienda autonómica y local*, Ed. Ariel, Barcelona, 2ª edición.

MUSGRAVE, R.A. (1983), «Who should tax, where and What?», en MCLURE, C.E. (ed.) (1983): 2-22.

OWENS, J. (1992), «Financing local government. An international perspective with particular reference to local taxation», en KING (1992), *Local Government Economics in Theory and Practice*, Routledge, Londres: 56-86.

POLA, G. (ed.) (1991), *Local Business Taxation: An International Overview*, C.I.F.R.E.L. Vita e Pensiero, Milán.

POVEDA, F. (2000), «El Impuesto sobre Actividades Económicas. Razones para su inaplazable reforma», en *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*: 569-587.

SUÁREZ PANDIELLO, J. (1988), «Una estimación de las necesidades de gasto para los municipios de menor dimensión», en *Hacienda Pública Española*, n.º 113: 119-146.

— (1991), *Financiación local: Respuestas a una crisis*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

— (2000), «La corresponsabilidad fiscal en las entidades locales», en PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, n.º 83: 208-231.

COLABORADORES EN ESTE NÚMERO

AGUINAGA MARTÍNEZ, Miguel de. Nacido en 1955. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad Complutense (1976) y técnico de Administración General del Ayuntamiento de Madrid por oposición (1980). Desde entonces ha desempeñado diferentes cargos y cometidos, siempre dentro de la Intervención General, en los diferentes aspectos de su ámbito competencial (presupuestario, contable, fiscalización y el control), tanto del propio Ayuntamiento como de sus organismos autónomos y empresas municipales, siendo actualmente jefe de Servicios de Fiscalización, con responsabilidad en todo el ámbito municipal, especialmente el urbanístico. En relación con esta última materia, ha impartido diversos cursos en diferentes entidades sobre fiscalización del urbanismo y patrimonio municipal del suelo.

BETETA BARREDA, Antonio. Nacido en Madrid en 1955. Cursó estudios en ICADE. Licenciado en Derecho por la Universidad de Deusto. Diputado de la Asamblea de Madrid (1983-2000); portavoz del Grupo Popular en la Asamblea de Madrid (1994-1995); consejero de RTVM (1986-1994); consejero de Hacienda de la Comunidad de Madrid (1995-2000); presidente del Consejo de Administración del Canal de Isabel II (1995-1999). Desde mayo de 2000 es secretario general de Política Fiscal, Territorial y Comunitaria del Ministerio de Hacienda.

BOSCH ROCA, Núria. Licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Barcelona. Actualmente es catedrática de Hacienda Pública de esa misma Universidad. Está especializada en temas de Hacienda pública y sector público español, principalmente en la vertiente del federalismo fiscal y la Hacienda autonómica y local, sobre cuya temática tiene varias publicaciones y estudios realizados para el Institut d'Estudis Autonòmics de la Generalitat de Cataluña, el Instituto Regionale di Ricerca della Lombardia, la Federació de Municipis de Catalunya, la Federación Española de Municipios y Provincias, la Comisión Europea y para diferentes organismos de la Administración local, autonómica y central. Ha publicado artículos en revistas especializadas como *Public Finance, Journal of Public Finance and Public Choice, Environment and Planning C: Government and Policy, Local Government Studies, Hacienda Pública Española,* PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, *Planning and Administration y Revista de Economía Aplicada*, entre otras. Asimismo, ha participado como ponente en diversos foros internacionales de discusión científica, como los congresos del Institute International of Public Finance, de la European Public Choice Society y de la Association of Local Public Economics.

BUENAVENTURA CANINO, Rodrigo. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid (1991). Diplomado en Economía de la Salud por la OMS y en Mercados de Capitales por Euromoney. Doctorando en Banca y Bolsa en la UAM. Becado por el ICEX en Hong Kong en 1992. Es consejero delegado de Consultores de Administraciones Públicas. Profesor en varios máster en finanzas y economía (EFA, ICADE, CEU, Fundación Ortega y Gasset). Profesor del Programa de Analista Financiero Europeo. Articulista habitual en revistas especializadas y en el diario *El País.* Más de una docena de publicaciones sobre finanzas y Administración pública. Ha asesorado a numerosas corporaciones locales y comunidades autónomas en sus operaciones financieras y su política de endeudamiento.

CABASÉS HITA, Fermín. Profesor asociado del Departamento de Economía de la Universidad Pública de Navarra, adscrito al área de Economía Aplicada, su trabajo se centra en la economía del sector público, especialmente las haciendas locales. Es asimismo responsable del área económica de la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

CARAMÉS VIÉITEZ, Luis. Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Santiago de Compostela. Ha sido decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Santiago de Compostela, presidente del Consejo Gallego de Relaciones Laborales y asesor del Ministerio de Hacienda para la reforma de la financiación autonómica, así como miembro del grupo de trabajo preparatorio del Plan Económico y Social de Galicia (1993-1996). Dicta cursos con regularidad en las universidades de Pau y del País del Adour, y la de Burdeos, en calidad de profesor visitante. Profesor invitado de la Universidad de San Paulo y la Business School (Curitiba). Es director del Máster de Administración Financiera y Tributaria, vocal de la Junta de Gobierno del Ilustre Colegio de Economistas de la Coruña. Miembro del Consejo de Dirección de la *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa* y del comité científico de la revista *Factos e Ideias* (Portugal).

CASTELLS OLIVERES, Antoni. Nació en Barcelona en 1950. Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Barcelona. Actualmente es director del Institut d'Economia de Barcelona (Centro de Investigaciones sobre Federalismo Fiscal y Economía Regional) de esta Universidad. Ha sido profesor visitante del Institute for Policy Studies de la John's Hopkins University (Baltimore) y miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. Autor de diversos estudios y publicaciones sobre la problemática de las haciendas autonómicas y locales, el federalismo fiscal y la economía del Estado del bienestar.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, José M. Nació en Málaga en 1958. Doctor en Ciencias Económicas. Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Málaga y director de la Secretaría Técnica de Unicaja.

FARFÁN PÉREZ, José Manuel. Nació en Écija (Sevilla) en 1959. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Sevilla. Es economista del Ayuntamiento de Sevilla (excedente) y funcionario de Administración local con habilitación nacional. Ha sido gerente de la Gerencia Territorial del Centro de Gestión Catastral y Cooperación (Ministerio de Economía y Hacienda). Actualmente es tesorero general de la Diputación Provincial de Sevilla. En el campo docente, ha sido profesor tutor UNED del Centro Asociado de Sevilla (1985-1994), profe-

sor colaborador del Departamento de Economía Aplicada y profesor asociado de Hacienda Pública y Economía del Sector Público en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Sevilla (1994-2000). Ha impartido varios cursos profesionales en empresas privadas, ayuntamientos, diputaciones y comunidades autónomas. Ha publicado diversos artículos y es coautor de un libro sobre gestión tributaria y financiera de las entidades locales.

GIMÉNEZ MONTERO, Antonio. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia en 1972, y doctor por la misma en 1976. Profesor de Hacienda Pública en la Facultad de Económicas de la Universidad de Valencia desde 1972, en la que actualmente es catedrático de Universidad del Departamento de Economía Aplicada (Hacienda Pública). Economista del Gabinete de Estudios Urbanos y Territoriales del Ayuntamiento de Valencia de 1980 a 1982; profesor visitante del Departamento de Economía Urbana de la Universidad de Reading (Reino Unido) en el curso 1986-1987, y consejero técnico del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Economía y Hacienda) de 1989 a 1991. Desde 1976, su trabajo docente e investigador se ha centrado en los campos del federalismo fiscal y la financiación autonómica y local, y en el de la presupuestación, ejecución y control del gasto público, cuestiones sobre las que ha publicado diversos trabajos e impartido conferencias, cursos y seminarios.

JUAN NAVARRO, Manuel de. Nació en Elda (Alicante) en 1951. Es funcionario técnico de la Administración Especial de la Diputación de Alicante, habiendo ejercido desde 1977 como jefe de Rentas y viceinterventor en el Ayuntamiento de Elda (Alicante). Desde 1991 hasta hoy ha desempeñado diversas responsabilidades en Suma Gestión Tributaria, organismo autónomo de la Diputación de Alicante, siendo en la actualidad secretario-delegado y jefe de gestión e Inspección de IAE de dicho organismo. Es responsable de la gestión del IAE en la mayoría de los municipios de la provincia de Alicante, tanto en los aspectos de gestión censal y tributaria como de inspección del Impuesto. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, realizó estudios de licenciatura en Ciencias Económicas en la Universidad Complutense de Madrid. Es coautor de un libro y ha publicado diversos artículos en revistas especializadas sobre tributación local. Ha impartido medio centenar de cursos sobre gestión e inspección de IAE y otros tributos locales y es autor de una serie de *Cuadernos de Tributación Local*. Es profesor colaborador desde 1997 en el Máster de Tributación de la Universidad de Alicante y ha participado en los últimos años como conferenciante o profesor en cursos y conferencias sobre tributos locales realizados en Madrid, Las Palmas, Murcia y Alicante. En el pasado mes de febrero ha coordinado el Comité Técnico del Foro Alicante 2001 Ideas+Debates sobre Financiación Territorial, organizado por Suma Gestión Tributaria, la Federación Española de Municipios y Provincias y la Generalitat Valenciana.

MIRANDA HITA, Jesús S. (Almería, 1958). Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, especializado en economía regional y máster en tributación. Pertenece a los cuerpos de Inspectores de Finanzas del Estado (Interventores y Auditores del Estado), Inspectores de Servicios de Economía y Hacienda e Interventores-Tesoreros de Administración Local, y ha desempeñado los cargos de tesorero municipal, gerente territorial y regional del Catastro y delegado del Ministerio de Economía y Hacienda, antes de acceder en 1997 al de director general del Catastro. Desde 2001 forma parte, como vocal, del Consejo para la Defensa del Contribuyente.

PASCUAL ARZOZ, Pedro. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco y doctor en Economía por la Universidad Pública de Navarra. Profesor titular de Economía Aplicada, en la actualidad es decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Pública de Navarra. Sus trabajos de investigación se encuadran en las áreas de economía pública y economía regional, centrándose en la distribución de fondos, medición e impacto del capital público, Hacienda regional y local, habiendo sido publicados en diversas revistas nacionales e internacionales.

PEDRAJA CHAPARRO, Francisco. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid y doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la Universidad de Extremadura, ha sido director del Departamento de Economía Aplicada y Organización de Empresas en esa misma Universidad. Ha realizado trabajos de investigación e Informes para diversas instituciones (Instituto de Estudios Fiscales, FUNCAS, Fundación BBV, etc.) y administraciones públicas (especialmente del ámbito autonómico y local). Autor de numerosas publicaciones en diversos campos de la economía pública, especialmente en financiación autonómica y local y eficiencia del gasto público, aparecidas en revistas especializadas tanto extranjeras (*Journal of Productivity Analisys, Applied Economics, Journal of the Operational Research society, Local Government Studies...*), como españolas (*Investigaciones Económicas, Revista de Economía Aplicada,* PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, *Hacienda Pública Española...*).

POVEDA BLANCO, Francisco. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Alicante. Catedrático de Economía Aplicada de dicha Universidad y catedrático de Derecho Financiero y Tributario de Escuela Universitaria, en excedencia. Director del Máster de Tributación organizado en colaboración con el Instituto de Estudios Fiscales. Autor de diecisiete libros, algunos en colaboración, y de más de sesenta artículos en revistas especializadas de contenido fiscal relacionadas con el sistema fiscal español, Hacienda local, valoraciones tributarias, fiscalidad inmobiliaria y tributación empresarial. Ha sido director general de Tributos y Tesorería de la Generalitat Valenciana y miembro del Consejo de Redacción de las revistas *Hacienda Local* y *Palau 14*.

PRIETO MARTÍN, Carlos. Nacido en Madrid en 1963. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (especialidad en economía regional y urbana) por la Universidad Autónoma de Madrid. Máster de Administración y Dirección de Empresas por ICADE, Universidad Pontificia de Comillas. Desempeñó diversas responsabilidades en las áreas de control de gestión y planificación y estrategia en el Banco de Crédito Agrícola

y en el Grupo Argentaria (1989-1991). Director comercial y de marketing y director económico-financiero en empresas de nuevas tecnologías (1992-1997). Director del área de haciendas locales y secretario de la Comisión de Haciendas Locales de la Federación Española de Municipios y Provincias desde 1997; responsable técnico del Plan Euro-FEMP (1988-2002); director del Departamento de Haciendas Locales y Desarrollo Económico (1999); director del Departamento de Economía Local desde 2000; secretario de la Comisión para Estudio y Propuesta de Medidas para la Reforma de la Financiación de las Haciendas Locales desde 2001; secretario de la Comisión Promotora y Comisión de Control del Plan de Pensiones, Sistema Asociado para CCLL, de la FEMP desde 2001.

RAPÚN GÁRATE, Manuel. Catedrático de Universidad en el área de Economía Aplicada del Departamento de Economía de la Universidad Pública de Navarra. Doctor en Economía por la Universidad de Alcalá, diplomado en Desarrollo Económico por la Universidad de París Panthèon-Sorbonne. Sus áreas de investigación se centran en los ámbitos de la economía regional y la economía agraria.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Ángel. Doctor en Economía y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad de Alicante, en la que ha obtenido los premios extraordinarios de licenciatura y doctorado. Es autor de más de treinta publicaciones sobre federalismo fiscal, financiación autonómica y local y sistema fiscal español, participando además en diversos proyectos de investigación en torno a estas materias. Ha sido subdirector del Centro de Impulso y Desarrollo de Proyectos Empresariales (área de creación de empresas) de la Universidad de Alicante.

SANZ GÓMEZ, Mª Mercedes. Nació en Albacete en 1963. Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Literaria de Valencia y doctora por la Universidad de Castilla-La Mancha. Es profesora titular del área de Hacienda Pública y Economía Regional de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de Albacete, en la Universidad de Castilla-La Mancha. Desde 1994, es profesora invitada de la Universidad Montesquieu-Bordeaux IV (Faculté d'Économie et Gestion, Institut d'Économie Régionale du Sud-Ouest, Institut Federatif de Recherche sur les Dynamiques Économiques), a la que asiste regularmente todos los años durante un mes, impartiendo clases sobre su especialidad en cursos de licenciatura y doctorado. Es miembro del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, formando parte del grupo de expertos de dicho Consejo y de la Comisión de Economía correspondiente.

SOSA WAGNER, Francisco. Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de León. Autor de numerosos libros que conocen varias ediciones. Secretario general técnico del Ministerio para las Administraciones Públicas (entre diciembre de 1982 y enero de 1987). Participó en la elaboración de la Ley Básica de Régimen local. Es autor de diversos ensayos históricos, una biografía, varias novelas y libros de cuentos y aforismos, y ha sido galardonado con diversos premios literarios, entre ellos el «Miguel Delibes» de narrativa.

SUÁREZ PANDIELLO, Javier. Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo, en la que ha desempeñado los cargos de subdirector del Departamento de Economía y vicedecano de las facultades de Derecho y Ciencias Económicas. Ha realizado trabajos para el Instituto de estudios Fiscales, el Instituto de Economía Pública de la Universidad del País Vasco, el Istituto di Ricerche in Economia Regionale (IRER) della Università Cattolica di Milano, FUNCAS, la Fundación BBV, la Fundación Caixagalicia y la Comisión Europea. Igualmente, ha asesorado a diversos gobiernos regionales y locales en materia de financiación. Es autor de numerosas publicaciones en varios campos de la economía del sector público, como la financiación autonómica y local, la imposición sobre la renta, la seguridad social, la medida de la eficiencia en el sector público y la teoría de la elección pública, en revistas especializadas nacionales y extranjeras. Fue miembro de la Comisión Nacional para el Estudio de la Reforma de la Hacienda Local y ponente de la Subcomisión para la Reforma de la PIE (participación municipal en los ingresos del Estado). En la actualidad es *National Correspondant* para España de la Association of Local Public Economics (ALPES) y miembro de la Comisión de Expertos en Hacienda Local de la FEMP.

UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso. Licenciado y doctor (premio extraordinario) en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense, donde es profesor titular en el Departamento de Economía Aplicada VI. Ha trabajado como economista en el Banco Hipotecario de España, en Telefónica y en la Fundación BBVA. Colaborador en trabajos de investigación en FUNCAS y en el Instituto de Estudios Fiscales, y consultor de distintos gobiernos regionales, actualmente es coordinador del área de haciendas territoriales de QUASAR, S.A.

CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRÁNEO (CAM). Alicante.
CAJA DE AHORROS DE ÁVILA. Ávila.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA GENERAL DE AHORROS DE BADAJOZ. Badajoz.
CAIXA D'ESTALVIS DE CATALUNYA. Barcelona.
CAIXA D'ESTALVIS I PENSIONS DE BARCELONA (LA CAIXA). Barcelona.
BILBAO BIZKAIA KUTXA (BBK). Bilbao.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DEL CÍRCULO CATÓLICO DE OBREROS DE BURGOS. Burgos.
CAJA DE AHORROS MUNICIPAL DE BURGOS. Burgos.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE EXTREMADURA. Cáceres.
CAJA DE AHORROS DE VALENCIA, CASTELLÓN Y ALICANTE (BANCAJA). Castellón.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE CÓRDOBA (CAJASUR). Córdoba.
CAJA DE AHORROS DE CASTILLA-LA MANCHA. Cuenca.
CAIXA D'ESTALVIS DE GIRONA. Gerona.
CAJA GENERAL DE AHORROS DE GRANADA. Granada.
CAJA DE AHORRO PROVINCIAL DE GUADALAJARA. Guadalajara.
CAJA PROVINCIAL DE AHORROS DE JAÉN. Jaén.
CAJA DE AHORROS DE GALICIA. La Coruña.
CAJA INSULAR DE AHORROS DE CANARIAS. Las Palmas de Gran Canaria.
CAJA ESPAÑA DE INVERSIONES, CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD. León.
CAJA DE AHORROS DE LA RIOJA. Logroño.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE MADRID. Madrid.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE RONDA, CÁDIZ, ALMERÍA, MÁLAGA Y ANTEQUERA (UNICAJA). Málaga.
CAIXA D'ESTALVIS COMARCAL DE MANLLEU. Manlleu (Barcelona).
CAIXA D'ESTALVIS DE MANRESA. Manresa (Barcelona).
CAIXA D'ESTALVIS LAIETANA. Mataró (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE MURCIA. Murcia.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ONTINYENT. Ontinyent (Valencia).
CAJA DE AHORROS DE ASTURIAS (CAJASTUR). Oviedo.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE LAS BALEARES (SA NOSTRA). Palma de Mallorca.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE NAVARRA. Pamplona.
CAJA DE AHORROS DE POLLENÇA. Pollença (Baleares).
CAIXA D'ESTALVIS DE SABADELL. Sabadell (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE SALAMANCA Y SORIA (CAJA DUERO). Salamanca.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE GIPÚZKOA Y SAN SEBASTIÁN (KUTXA). San Sebastián.
CAJA GENERAL DE AHORROS DE CANARIAS. Santa Cruz de Tenerife.
CAJA DE AHORROS DE SANTANDER Y CANTABRIA. Santander.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE SEGOVIA. Segovia.
CAJA DE AHORROS SAN FERNANDO DE SEVILLA Y JEREZ. Sevilla.
MONTE DE PIEDAD Y CAJA DE AHORROS DE HUELVA Y SEVILLA. Sevilla.
CAIXA D'ESTALVIS DE TARRAGONA. Tarragona.
CAIXA D'ESTALVIS DE TERRASSA. Terrasa (Barcelona).
CAIXA DE AFORROS DE VIGO, OURENSE E PONTEVEDRA (CAIXANOVA). Vigo (Pontevedra).
CAIXA D'ESTALVIS DEL PENEDÈS. Villafranca del Penedès (Barcelona).
CAJA DE AHORROS DE VITORIA Y ÁLAVA. Vitoria.
CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE ZARAGOZA, ARAGÓN Y LA RIOJA (IBERCAJA). Zaragoza.
CAJA DE AHORROS DE LA INMACULADA DE ARAGÓN (CAI). Zaragoza.

PUBLICACIONES DE LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

Últimos números publicados:

PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA

N.º 89/90. Las PYME ante el nuevo entorno económico

N.º 91. Los desafíos de la Construcción europea

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

N.º 73. Sistema financiero: Una visión académica (Wolpertinger 2001)

N.º 74. Ahorro y seguros de vida

ECONOMÍA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

N.º 19. El Valle Medio del Ebro

CUADERNOS DE INFORMACIÓN ECONÓMICA

N.º 166. En el nombre del euro

N.º 167. El desarrollo regional camina hacia el Sureste

ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

Los impuestos y las decisiones de ahorro e inversión de las familias, de José Manuel González-Páramo y Nuria Badenes Plá

Series de indicadores de convergencia real para España, el resto de países de la UE y EE.UU., de Carmela Martín y Francisco J. Velázquez

Tres análisis sobre Cajas de Ahorros y sistema financiero, de E.P.M. Gardener y otros

El balance nacional de la economía española. 1984-2000, de José Manuel Naredo y Óscar Carpintero

EN INTERNET: http://www.funcas.ceca.es/

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

Juan Hurtado de Mendoza, 19. 28036 Madrid. Tfno. 91 350 44 00
suscrip@funcas.ceca.es

AÑO 2002

Deseo suscribirme a:

	Euros
☐ *Papeles de Economía Española*	52,89
Números sueltos	16,83
☐ *Perspectivas del Sistema Financiero*	45,08
Números sueltos	16,23
☐ *Cuadernos de Información Económica*	63,11
Números sueltos	12,02
☐ *Los impuestos y las decisiones de ahorro e inversión de las familias* (un ejemplar)	10,22
☐ *Series de indicadores de convergencia real para España, el resto de países de la UE y EE.UU.* (un ejemplar)	10,22
☐ *Tres análisis sobre Cajas de Ahorros y sistema financiero* (un ejemplar)	12,62
☐ *El balance nacional de la economía española* (un ejemplar)	13,00
Economía y Economistas Españoles ☐ 8 tomos	198,57

(más gastos de envío)

El pago lo efectuaré:

☐ Contra reembolso del primer envío ☐ Giro postal Núm. ☐ Cheque bancario

Nombre o razón social

Profesión, Actividad o Departamento

Domicilio Teléfono

Ciudad C.P. Provincia o país

Fecha

☐ Domiciliación bancaria

Muy Sres. míos: Ruego carguen hasta nuevo aviso los recibos que les presentará LA FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS a mi nombre en la siguiente Cuenta Corriente o Libreta de Ahorros:

Firma o sello,

Entidad	Oficina	DC	Núm. de Cuenta

Para mayor rapidez envíe su pedido por FAX.: 91 350 80 40

FUNDACIÓN DE LAS CAJAS DE AHORROS CONFEDERADAS

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Últimos números publicados

2000

N.º 159 *Participacion privada en la construcción y explotación de carreteras de peaje*
Ginés De Rus, Manuel Romero y Lourdes Trujillo

N.º 160 *Errores y posibles soluciones en la aplicación del* Value at Risk
Mariano González Sánchez

N.º 161 *Tax neutrality on savings assets. The spanish case before and after the tax reform*
Cristina Ruza y de Paz-Cubera

N.º 162 *Private rates of return to human capital in Spain: New evidence*
F. Barceinas, J. Oliver-Alonso, J. L. Raymond y J. L. Roig-Sabaté

N.º 163 *El control interno del riesgo. Una propuesta de sistema de límites riesgo neutral*
Mariano González Sánchez

2001

N.º 164 *La evolución de las políticas de gasto de las Administraciones Públicas en los años 90*
Alfonso Utrilla de la Hoz y Carmen Pérez Esparrells

N.º 165 *Bank cost efficiency and output specification*
Emili Tortosa-Ausina

N.º 166 *Recent trends in Spanish income distribution: A robust picture of falling income inequality*
Josep Oliver-Alonso, Xavier Ramos y José Luis Raymond-Bara

N.º 167 *Efectos redistributivos y sobre el bienestar social del tratamiento de las cargas familiares en el nuevo IRPF*
Nuria Badenes Plá, Julio López Laborda y Jorge Onrubia Fernández

N.º 168 *The Effects of Bank Debt on Financial Structure of Small and Medium Firms in some European Countries*
Mónica Melle-Hernández

N.º 169 *La política de cohesión de la UE ampliada: La perspectiva de España*
Ismael Sanz Labrador

2002

N.º 170 *Riesgo de liquidez de mercado*
Mariano González Sánchez

9 778402 109102