

POLÍTIQUES ECONÒMIQUES LOCALS PER AVANÇAR CAP A FORMES MÉS SOSTENIBLES D'HABITATGE I D'OCUPACIÓ DEL TERRITORI

Ignasi Puig Ventosa

Doctor en ciències ambientals per la Universitat Autònoma de Barcelona, enginyer industrial superior per la Universitat Politècnica de Catalunya, i Master of Science in Monitoring, Modelling and Management of Environmental Change pel King's College of London. Autor de diversos articles i llibres relacionats amb les matèries de fiscalitat ambiental i de gestió de residus, treballa a *ENT Medi ambient i gestió*.

Resum

Durant els darrers anys, les àrees urbanes han experimentat un nivell de creixement sense precedents, tant a l'Estat com a Catalunya. D'una banda, les diferents administracions públiques s'han beneficiat dels tributs derivats de l'activitat constructiva i, d'altra banda, la seva estructura d'ingressos ha contribuït a estimular aquesta activitat.

El pes dels ingressos associats a l'urbanisme és particularment clar en el cas dels municipis. A Catalunya, entre els anys 2001 i 2005 els ingressos municipals relacionats amb l'urbanisme van créixer més del 50 %, més de 15 punts més que el conjunt del pressupost. La part d'aquests ingressos que no està afectada i es pot emprar en altres polítiques va augmentar més del 106 %, el 8 % del pressupost, i més del 50 % de la quantitat destinada a inversions.

L'article també analitza el cost més alt que comporta als ajuntaments la prestació de serveis a zones d'urbanisme dispers. Finalment, s'inclouen propostes d'actuació i unes conclusions.

1. Introducció

Durant les darreres dècades, les àrees urbanes han experimentat un nivell de creixement sense precedents, tant a l'Estat com a Catalunya. A l'Estat, entre els anys 1987 i 2000, el sòl artificialitzat es va incrementar el 29,5 %; i les projeccions per als anys entre 2005 i 2010 eren d'augment del 41 % i 52 %, respectivament, respecte del mateix any base (OSE, 2006). Tot i que els percentatges varien per comunitats autònomes, Catalunya ha participat plenament d'aquest fenomen.

La construcció frenètica de nous habitatges i zones industrials i l'adopció d'un model urbanístic de més baixa densitat, expliquen la major part d'aquesta transformació. Darrere d'aquesta realitat hi ha diverses raons, com per exemple l'increment de població, l'increment del nombre de turistes, la reducció del nombre mitjà de residents per llar, l'increment del nombre de segones residències,^[1] el canvi de preferències dels consumidors, etc. Tanmateix, destaquen les raons econòmiques per explicar aquesta evolució; entre les quals hi ha el creixement econòmic experimentat durant el període, els baixos tipus d'interès i l'especulació immobiliària.^[2] I les raons fiscals, com ara un impost sobre la renda de les persones físiques afavoridor de la compra enfront del

1. 3.360.631 l'any 2001. INE (2004).

2. 3.106.422 l'any 2001. INE (2004).

lloguer o el marc regulador de les hisendes locals —que es descriu amb més detall a continuació.

Indubtablement, l'actual situació també és causa de dècades de mala planificació (urbanística, territorial i, fins i tot, econòmica), en què les consideracions ambientals han merescut una atenció residual. I aquesta no és una responsabilitat només local, sinó autonòmica i estatal. Per tant, els principals instruments necessaris per frenar els excessos urbanitzadors són també normatius i planificadors. No obstant això, els instruments fiscals i econòmics tenen un paper important, i això és particularment cert en els instruments d'àmbit local.

2. Hisendes locals i ingressos urbanístics

Aquest apartat descriu els recursos econòmics relacionats amb l'urbanisme (tant tributaris com d'altres tipus) dels quals disposen els ens locals. S'analitzen en particular els ingressos relacionats amb l'urbanisme que es generen de forma puntual durant el procés d'urbanització o edificació i que tenen un grau d'afectació nul o baix, de manera que poden servir per finançar altres tipus de polítiques. Aquests ingressos, que hem anomenat «ingressos urbanístics finançadors», són els que poden crear incentius perversos en els municipis per urbanitzar en excés, amb l'objectiu d'obtenir un ingrés elevat a curt termini. Es descriuen a l'apartat 2.1, i aquest article se centra en ells.

Hi ha altres recursos vinculats a l'urbanisme que són rellevants, singularment l'impost sobre béns immobles, l'IBI (codi 112 en el pressupost), el més important; l'impost sobre l'increment de valor dels terrenys de naturalesa urbana, IIVTNU (114), que grava les plusvàlues dels terrenys i es posen de manifest a conseqüència de la transmissió de la propietat; o bé les contribucions especials (36), que graven l'obtenció d'un benefici o d'un augment de valor dels béns a conseqüència d'obres públiques o de l'establiment o ampliació de serveis públics locals. Malgrat la importància quantitativa d'aquests recursos, d'entrada, no creen incentius potencials perversos entre els municipis per urbanitzar buscant ingressos a curt termini, per exemple perquè els ingressos estan afectats (contribucions especials) o perquè l'ajuntament té poca incidència sobre el moment en què es produeix el fet imposable (IIVTNU).

2.1. Ingressos urbanístics finançadors

L'impost sobre construccions, instal·lacions i obres, les taxes per llicències urbanístiques i els ingressos derivats de la venda de sòl municipal són els principals ingressos que es poden generar a curt termini a conseqüència d'accions en l'àmbit urbanístic desenvolupades pels ens locals. Es generen una sola vegada i no de forma periòdica i tenen un grau d'afectació baix. Totes aquestes característiques els converteixen en potencials incentivadors de males pràctiques urbanístiques (amb conseqüències potencials ambientals i financeres perjudicials).

a) Impost sobre construccions, instal·lacions i obres

L'impost sobre construcció, instal·lacions i obres, ICIO, (282) és un tribut d'establiment voluntari sobre la realització dins del terme municipal de qualsevol construcció, instal·lació o obra per la qual s'exigeixi d'obtenir la llicència municipal d'obres o la llicència urbanística. Si bé la majoria dels municipis ja tenen establert aquest impost, el nombre continua creixent, com també el tipus impositiu mitjà.

Els subjectes passius de l'ICIO són els propietaris de la construcció, instal·lació o obra. La base imposable està constituïda pel cost real i efectiu, i la quota es determina

aplicant sobre aquesta base el tipus de gravamen que fixa l'ajuntament i que no pot excedir el 4 %.

Des de l'òptica d'aquest article, aquest és el tribut més rellevant, atès que habitualment és l'ingrés més alt que es genera durant el procés d'urbanització. Es tracta, a més, d'un ingrés que no afecta la prestació de cap servei concret i, per tant, amb gran marge per dedicar-lo a les despeses que els gestors municipals considerin més convenients.

D'acord amb Medina i Arroyo (2005: 83): «[...] tanto el ICIO, como el Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana son tributos que tratan de hacer a los municipios partícipes de parte de las rentas generadas por [...] la construcción en general y el urbanismo en particular. [...] en la práctica han aportado importantes recursos complementarios, fundamentalmente a los ayuntamientos de mayor dimensión y a aquellos con unos niveles de crecimiento más acusado.»

b) Les taxes urbanístiques

El Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març, pel qual s'aprova el text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, RDLLHL (art. 20.4.h) preveu explícitament la possibilitat que els ens locals estableixin taxes per atorgar les llicències urbanístiques exigides per la legislació del sòl i l'ordenació urbana. Així mateix, poden establir taxes per les activitats tècniques i administratives que tendeixen a verificar si els actes d'edificació i usos del sòl s'ajusten a la normativa.

Totes les taxes, i per tant també les urbanístiques, són d'establiment voluntari per part dels ens locals. Les taxes urbanístiques són taxes per realitzar activitats administratives, i en aquests casos l'import «no podrà excedir, en el seu conjunt, el cost real o previsible del servei o activitat de la que es tracti, o en el seu defecte, del valor de la prestació rebuda» (art. 24.2, RDLLHL). El valor de la prestació rebuda és el valor de l'autorització, que és clarament superior al cost del servei prestat, atès que sense autorització no hi ha possible urbanització, ni els beneficis que aquesta activitat genera.^[3] Aquest valor excedeix en molt el cost del servei administratiu de tramitar les llicències respectives i, de fet, es constata que normalment la recaptació excedeix el cost administratiu; i esdevenen, per tant, una via per finançar altres polítiques.^[4]

Les taxes urbanístiques i l'ICIO afecten tant activitats urbanístiques de rehabilitació com actuacions en sòls sense construir. És clar que des d'un punt de vista ambiental les conseqüències són molt diferents. Però també des d'un punt de vista econòmic. En el primer cas, els ingressos derivats es podrien considerar una font sostenible d'ingressos, ja que no hi ha consum addicional d'un recurs finit com el sòl, mentre que això no és així en el segon cas.

En l'anàlisi dels pressupostos municipals és impossible fer aquesta distinció,^[5] malgrat que es tracta d'ingressos de naturalesa molt diferent. En l'anàlisi següent s'assumirà que la major part de l'ingrés en concepte d'ICIO i de taxes urbanístiques prové del desenvolupament urbanístic de noves àrees, hipòtesi que és força acurada per als

3. Puig, 2004.

4. Normalment s'estableix una llista detallada de tarifes de les diferents actuacions municipals, que alhora depenen del tipus d'actuació urbanística que faci el particular. En alguns casos les quotes s'estableixen com un percentatge del cost de l'obra, ja que aquest és un indicador del volum de l'obra i, per tant, de la magnitud de la tasca de control que ha de fer l'ajuntament.

[5] Alguns municipis disposen d'aquesta informació, però no la lliuren separatament al Ministeri d'Economia i Hisenda.

darrers anys a Catalunya i a l'Estat, pel volum de noves construccions i perquè en els nous desenvolupaments aquests dos tributs tendeixen a tenir imports molt més alts.

c) Ingressos derivats de la venda de sòl

Una altra font significativa de recursos, en aquest cas sense naturalesa fiscal, és l'alienació de terrenys municipals (60). Tot i que estableix l'aprovació final de la Generalitat, els ajuntaments poden aprovar el canvi de qualificació del sòl, típicament per transformar-lo en urbanitzable. Aquest procés genera plusvàlues altíssimes, que beneficien l'ajuntament en el cas que part del sòl sigui de titularitat municipal, i que es poden monetitzar si es ven aquest sòl.

Malgrat que hi ha diverses restriccions legals respecte de l'ús d'aquests recursos, aquesta via ha estat emprada sovint com a via de finançament. D'acord amb Campos (2006, p. 18): «*La crisis financiera de la administración local ha encontrado en la recalificación del suelo rústico a suelo urbano-industrial una fuente habitual de ingresos*».

d) Ingressos derivats de convenis urbanístics

Finalment, cal fer referència a un instrument que s'està fent servir sovint en el planejament i la gestió urbanística i que l'actual legislació urbanística reconeix expressament: el conveni urbanístic. És un instrument d'acció concertada que pot assegurar una actuació eficaç, la consecució d'objectius concrets i l'execució efectiva d'actuacions beneficioses per a l'interès general. Tot i així, sovint s'ha emprat en situacions al límit de la legalitat, com per exemple incloent-hi contraprestacions per al municipi (dineràries o d'obres).

Una de les modalitats de conveni és aquella en la qual es pacta la modificació del planejament, amb aprofitaments més favorables per als propietaris signants del conveni, a canvi que assumeixin més obligacions que les imposades legalment. Aquestes obligacions poden consistir en més cessions d'aprofitament lucratiu, cessions de sòl per a dotacions fora de la unitat d'execució, finançament d'obres municipals o compensacions econòmiques. D'acord amb Cholbi (2004: 522), «*no parece existir determinación legal de ninguna índole que nos obligue a proceder a ningún tipo de afectación [dels recursos i de les millores obtinguts a través del conveni], con lo que se podrán destinar a aquellos gastos que la entidad local determine.*» Això dota aquesta figura del risc potencial que es faci servir com a via per aconseguir contrapartides que l'ajuntament no podria assumir pressupostàriament (p. ex. construcció d'equipaments).

3. Dependència dels municipis catalans respecte dels ingressos relacionats amb l'urbanisme i l'ocupació del sòl

Aquest apartat analitza la importància quantitativa dels ingressos esmentats anteriorment per a les hisendes municipals catalanes. La Taula 1 presenta els ingressos vinculats amb l'urbanisme de què es disposa informació. També es presenta informació sobre el total d'inversions reals i el total del pressupost.^[6]

6. En tots els casos es presenta informació d'acord amb els pressupostos liquidats. Pel que fa als ingressos, es presenten «drets reconeguts nets», mentre que pel que fa a les despeses (en aquest cas només «inversions reals») es presenten «obligacions reconegudes netes».

Font d'ingrés	2001	2002	2003	2004	2005
IBI (112)	1.041.087	1.114.680	1.200.819	1.317.909	1.433.159
IIVTNU (114)	204.057	219.909	246.726	270.076	334.598
ICIO (282)	176.046	192.142	214.643	278.542	328.665
Contribucions especials (36)	104.466	107.433	94.114	106.026	90.605
Alienació de terrenys (60)	132.442	213.118	188.461	200.331	307.050
Total d'ingressos relacionats amb l'urbanisme	1.658.099	1.847.283	1.944.763	2.172.884	2.494.077
Inversions reals totals (6)	1.034.582	1.358.160	1.442.031	1.061.551	1.268.598
Total del pressupost d'ingressos	5.763.302	6.708.685	6.715.959	7.244.564	7.832.851

Taula 1. Recaptació de diferents fonts d'ingressos vinculades amb l'urbanisme, pressupost total d'ingressos i inversió total als municipis de Catalunya de 2001 a 2005, (en milers d'euros). Font: Ministeri d'Economia i Hisenda. Liquidació dels pressupostos de les entitats locals, 2001-2005

De la taula anterior, només l'ICIO i l'alienació de terrenys estaven inclosos entre els que hem anomenat «ingressos urbanístics finançadors» (apartat 2.1). Desafortunadament, el Ministeri d'Economia i Hisenda no lliura per separat la informació de les taxes, de manera que no es poden considerar en l'anàlisi les taxes urbanístiques. Lògicament, tampoc no es poden considerar les contrapartides no dineràries que eventualment puguin beneficiar els municipis per activitats urbanístiques.

Malgrat aquestes limitacions, es pot observar que els ingressos provinents de fonts de finançaments vinculades amb l'urbanisme han crescut notablement en el període analitzat (el 50,4 % comparat amb el 35,9 % amb què va incrementar el pressupost d'ingressos, entre els anys 2001 i 2005). Entre aquests fonts, els ingressos que a l'apartat 2.1 hem anomenat «finançadors» [(282) + (60)] han experimentat un creixement encara superior (del 106,1 % entre els anys 2001 i 2005) (figura 1).

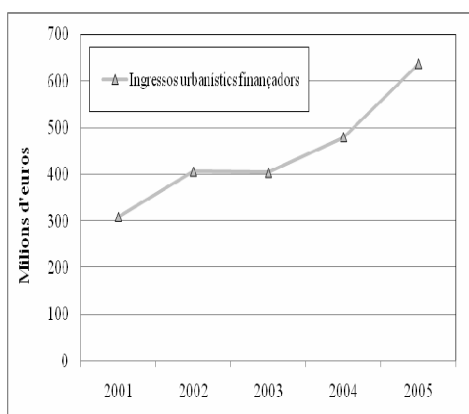


Figura 1. Evolució dels ingressos urbanístics finançadors (ICIO i alienació de terrenys) en el pressupost dels municipis catalans, de 2001 a 2005. Font: Elaboració pròpia a partir del Ministeri d'Economia i Hisenda. Liquidació dels pressupostos de les entitats locals, 2001–2005.

El pes relatiu dels ingressos urbanístics finançadors en el pressupost va passar del 5,4 %, l'any 2001, al 8,1%, l'any 2005. A primera vista, aquest percentatge pot semblar que no és excessiu, però la percepció varia si comparem aquesta magnitud amb el concepte d'inversions reals del pressupost de despeses (Capítol 6). Aquest concepte inclou les despeses en infraestructures (noves o reposició) o noves inversions

associades amb serveis públics, entre d'altres. És un concepte que no inclou despeses de personal ni altres despeses ordinàries sobre les quals els municipis tenen una capacitat escassa d'incidència a curt termini. Força de les accions més visibles de la política local tenen la seva manifestació en aquest capítol del pressupost de despeses. Els ingressos finançadors en relació amb les inversions reals han anat augmentant fins a situar-se en el 50,1 %, l'any 2005.

Conseqüentment, es pot afirmar que els pressupostos dels ajuntaments tenen una dependència significativa dels ingressos generats amb l'alienació de terrenys municipals i amb l'ICIO. Considerant que les taxes urbanístiques no s'han pogut incloure en l'anàlisi i que aquestes signifiquen en general entre el 20 % i el 40 % dels ingressos de l'ICIO, la inclusió reforçaria les conclusions.

La situació esdevé alarmant en els municipis en els quals el nivell dels ingressos urbanístics finançadors descrits a l'apartat 2.1 és més gran que el seu nivell de despeses no obligatòries. Una baixada sensible d'aquests ingressos implicaria que els municipis no serien capaços de finançar les despeses dels serveis que sí que estan obligats a prestar. Afortunadament, el nombre de municipis en aquesta situació sembla limitat, atès que el nivell de despeses no obligatòries assumides pels municipis catalans és alt (al voltant del 30 % de les despeses totals durant el període 2000 - 2003)^[7].

La Taula 2 mostra la recaptació corresponent a les diferents fonts d'ingressos vinculades amb l'urbanisme de les quatre províncies catalanes, així com els indicadors calculats anteriorment. Es pot observar que la situació és notablement diferent entre elles, i que els municipis de la província de Tarragona són els que presenten més dependència dels ingressos urbanístics finançadors, i concretament de l'ICIO i dels derivats de l'alienació de terrenys municipals.

Província	IBI (112)	IIVTNU (114)	ICIO (282)	Contrib. especials (36)	Alineació terrenys (60)	Total ingressos	Total inversió (6)	[(282)+(60)] /total ingrés	[(282)+(60)] /total inversió
Barcelona	1.027.326	273.627	198.227	60.269	185.432	5.674.028	746.547	6,8 %	51,4 %
Girona	165.528	31.794	48.618	15.408	29.808	870.788	215.176	9,0 %	36,4 %
Lleida	68.310	5.482	22.366	10.061	15.601	406.784	104.754	9,3 %	36,2 %
Tarragona	171.994	23.695	59.454	4.868	76.209	881.251	202.121	15,4 %	67,1 %
Catalunya	1.433.159	334.598	328.665	90.605	307.050	7.832.851	1.268.598	8,1 %	50,1 %

Taula 2. Recaptació de diferents fonts d'ingressos vinculades amb l'urbanisme, total d'ingressos i inversió total, per províncies, el 2005 (en milers d'euros). Font: Ministeri d'Economia i Hisenda. Liquidació dels pressupostos de les entitats locals, 2005.

Comparativament, pel conjunt d'Espanya, l'any 2005 la relació entre ICIO (282) més alienació de terrenys (60) respecte del total d'ingrés era de 10,5 %, mentre que la relació entre aquests dos mateixos ingressos respecte de la inversió total era del 53,7%, en ambdós casos lleugerament per sobre de Catalunya.

7. Vilalta, 2006.

4. Costos de l'urbanisme dispers per a l'administració pública

La relació entre l'urbanisme i les hisendes locals no cal examinar-la únicament des de la perspectiva dels ingressos, sinó també des de la de les despeses.

L'aposta en les dècades recents per un model urbanístic dispers no només comporta impactes ambientals greus (sòl segellat, consum d'aigua i energia, requeriments de mobilitat i d'infraestructures de transport, etc.)^[8], sinó que comporta per als municipis més costos en la prestació de serveis públics (gestió de residus, transport públic, neteja viària, subministrament d'aigua i clavegueram, il·luminació, seguretat, manteniment de la via pública, etc.)^[9]. En tots aquests casos els costos de la prestació de serveis són més alts mesurats per llar o habitant a mesura que augmenta la dispersió^[10].

Aquest fet crea més pressió sobre les finances locals i afavoreix que els ens locals tractin d'obtenir recursos addicionals. Els ingressos que anteriorment hem anomenat «urbanístics finançadors» (apartat 2.1) són els millors candidats per generar aquests recursos, amb la conseqüència d'haver d'urbanitzar més ^[11]. Aquesta és una situació de retroalimentació negativa –de peix que es mossega la cua– (Figura 2.b) per la qual els municipis afavoreixen la urbanització (també la venda de sòl o altres ingressos a curt termini relacionats amb l'urbanisme) com a via per obtenir els recursos addicionals que necessiten per sostenir un pressupost que —entre altres pressions— pateix dels costos excessius que implica prestar serveis públics a les zones de baixa densitat urbana. Cal, a més, observar que mentre que els ingressos es generen a curt termini, els costos es generen força més a llarg termini. Aquesta asimetria temporal entre ingressos i despeses és fonamental per entendre desequilibris potencials en els pressupostos municipals.

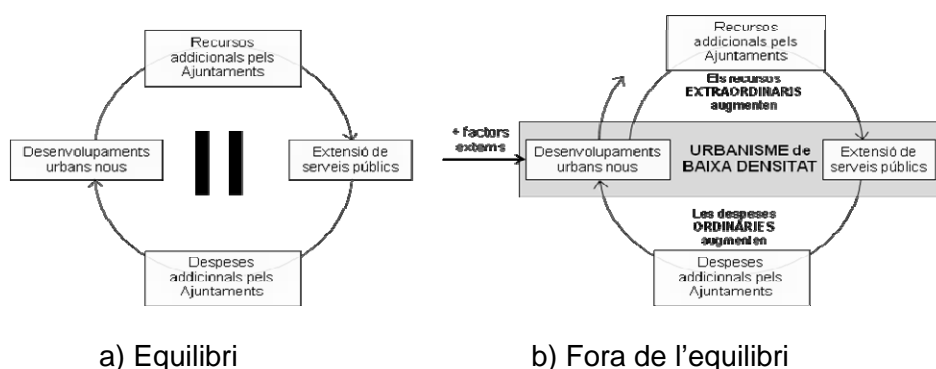


Figura 2. Retroalimentació negativa originada per la dependència d'ingressos de curt termini vinculats a l'activitat constructiva i pel cost per als ajuntaments de les zones urbanes de baixa densitat. Font: Elaboració pròpia

En general, els habitatges de zones urbanes de baixa densitat tendeixen a pagar més per alguns tributs (singularment, l'IBI). Això ajuda a compensar els costos més alts dels serveis públics prestats, tot i que es desconeix en quina mesura, i es creu que en general només es compensa parcialment. Els serveis que generalment es cobren amb

8. Sobre l'impacte ambiental dels models urbans dispersos, vegeu RUEDA, 2001.

9. Sjoquist MCGUIRE (2003).

10. Per a diversos d'aquests serveis això es va comprovar empíricament a Lliçà d'Amunt. PUIG et al, (2006).

[11] A més, el tipus d'urbanització que té més demanda generalment no és el que convé més al municipi quant a densitat i costos que pugui implicar a mitjà i llarg termini.

tributs específics (principalment, transport públic, escombraries, aigua i clavegueram) molt rarament prenen en consideració els costos reals que origina cada usuari.

Un altre aspecte interessant de constatar és que si es considera la recaptació que pot assolir un municipi per unitat de territori sumant diferents fonts d'ingressos, aquesta tendeix a ser més gran com més gran és la densitat urbanística.

5. Mesures per incentivar un impacte menor en l'habitatge ja existent

Les actuacions en els habitatges ja existents són el repte pendent des d'un punt de vista ambiental. El Codi tècnic de l'edificació o les ordenances solars són mesures eficaces per incidir sobre habitatges nous (o rehabilitacions integrals); en canvi no hi ha mesures d'abast ampli per incidir sobre l'impacte originat pels habitatges ja existents. Cal tenir present que les mesures introduïdes pel Codi tècnic de l'edificació van arribar amb posterioritat al boom constructiu dels darrers anys, i que el gruix de consums d'energia, aigua, etc. durant les properes dècades es produirà en habitatges ja existents.

Així, incidir sobre els habitatges existents és prioritari. Dels diferents àmbits de la política ambiental, aquest apartat se centra únicament en les possibilitats d'incidència dels instruments econòmics i fiscals.

En primer lloc, és clara per motius ambientals la necessitat d'una diferenciació fiscal entre construcció en territoris de nova ocupació i rehabilitacions i construccions en territori ja prèviament urbà. Aquesta diferenciació s'hauria de manifestar com a mínim a l'ICIO i les taxes urbanístiques, cosa que obligaria a reformar-les. Això, sens perjudici d'un possible impost nou sobre l'artificialització del sòl, que es meritaria en el moment que en canviés l'ús. Aquest tribut, que no hauria de ser municipal, afectaria sòls que deixessin de ser agrícoles o forestals per passar a ser residencials (eventualment, també industrials o infraestructures).

Un altre aspecte seria la reformulació de l'IBI. Actualment depèn del valor cadastral dels immobles, de manera que no té cap incentiu ambiental —més enllà d'unes bonificacions tímides per l'aprofitament de l'energia solar (art. 74, RDLLHL). Una possibilitat seria que l'Estat el reformés perquè depengués, si més no parcialment, de la certificació energètica dels edificis. Com que es tracta d'un impost anual i el d'import més alt que paguen els residents a la hisenda municipal, podria ser un incentiu rellevant.

D'altra banda, sovint s'afirma amb bon criteri que no hi ha un habitatge més insostenible que l'habitatge buit. Per aquest motiu, en opinió de l'autor, seria altament recomanable una fiscalitat de dissuasió de tenir habitatges buits. De fet, la Llei d'hisendes locals, des de la reforma del 2002 (Llei 51/2002), ja preveu l'establiment d'un recàrrec voluntari per part dels municipis de fins al 50 % de la quota líquida de l'IBI sobre els habitatges desocupats de manera permanent. De forma poc justificable, l'Administració general de l'Estat ha omès l'obligació de desenvolupar el reglament necessari perquè es pugui aplicar el recàrrec, malgrat que se sap que hi ha molts municipis interessats a poder-lo aplicar. També tindria sentit una fiscalitat que dissuadís l'ús dels habitatges amb baixa ocupació, sobretot segones residències, si bé l'articulació pràctica no seria senzilla. Avançar en aquestes mesures hauria de contribuir a potenciar el lloguer d'habitatges infrautilitzats.

Finalment, cal no perdre de vista que els ajuntaments disposen de la possibilitat d'introduir incentius ambientals en altres tributs locals, que afecten pràctiques que tenen incidència ambiental i que es porten a terme essencialment a dins dels habitatges (p.ex. consum d'aigua o generació de residus) ^[12]. Així, per exemple, es podrien introduir taxes d'escombraries (domiciliàries i/o comercials) de pagament per generació, tarifes de subministrament d'aigua i clavegueram marginalment creixents en funció del consum, etc.

6. Recomanacions

Aquest apartat suggereix diverses propostes de reforma de la configuració de les hisendes locals que poden contribuir a adreçar alguns dels problemes assenyalats, sobretot els potencials incentius perversos que generen alguns ingressos vinculats a l'activitat urbanística.

L'activitat constructiva ha estat econòmicament molt atractiva, no només per als promotors i altres agents privats, sinó per a l'administració pública a través de la fiscalitat. Aquest article s'ha centrat en l'àmbit local, però les administracions autonòmiques i estatal també s'han beneficiat amb diferents impostos (particularment, l'IVA, l'impost sobre el patrimoni, l'impost sobre successions i donacions, i indirectament en altres, com l'impost sobre societats o sobre la renda).

De totes maneres, el problema no és la intensitat amb què es grava. Gravar l'activitat urbanística té l'efecte positiu de redirigir cap a l'erari públic part del benefici generat per aquestes activitats, i singularment les plusvàlues derivades dels canvis de qualificació del sòl. Reduir la pressió fiscal sobre l'activitat urbanística per compensar l'actual dependència no comportaria cap millora ambiental, perquè faria més atractiva aquesta activitat. El problema rau en qui i en com es grava.

El conflicte apareix quan l'Administració que decideix quan i on urbanitzar és simultàniament la beneficiària d'una part important dels tributs derivats. Si bé no formalment, això és el que en gran mesura passa a la pràctica actualment amb els ajuntaments i la planificació urbana. Els incentius perversos que això crea ja s'han exposat.

La correcció d'aquest fet passa per desagregar les dues competències, és a dir, o bé limitar més la capacitat local de planificació urbana o bé redirigir alguns dels ingressos tributaris que genera l'activitat urbanística a administracions diferents de la local.

Hi ha alguns aspectes de la planificació urbana (els més propers a la planificació territorial) que no tenen a l'escala municipal el nivell òptim d'actuació (p.ex. no té sentit que els ajuntaments continuïn competint entre ells fent polígons industrials per atraure empreses). És poc viable políticament que es limitin algunes de les competències en planificació urbana dels municipis, però sembla clar que aquesta seria una via per augmentar-ne la coherència. D'altra banda, tampoc no és desitjable des d'un punt de vista ambiental que s'aprovin, com passa molt sovint, plans generals d'ordenació urbana que contenen previsions de creixement desmesurades del nombre d'habitatges. Un cop aquestes previsions s'agreguen donen uns valors totals de creixement d'habitatges (i de població) molt per sobre de les previsions fetes per la Generalitat per al conjunt de Catalunya, cosa que, en part, contribueix a explicar que després les previsions s'incompleixin amb freqüència localment.

L'altra opció seria que alguns dels ingressos relacionats amb l'urbanisme deixessin de ser municipals. Si això significués globalment una pèrdua de recursos per als municipis hauria d'anar acompanyat de les compensacions consegüents (presumiblement per part de les administracions a qui anessin dirigits els ingressos que els ajuntaments deixessin de percebre). Lògicament, una proposta d'aquest tipus exigiria molta més elaboració, però podria permetre d'eliminar incentius per urbanitzar en excés en cerca d'ingressos de curt termini, i crear un model que permetés repartir els beneficis de la urbanització entre els territoris que urbanitzen i els que no ho fan, per així repartir les càrregues que comporta la conservació (com es reparteixen els beneficis). Actualment, la construcció reverteix en ingressos per als municipis, mentre que la conservació, comparativament, no. És fonamental que la conservació també sigui rendible per als municipis (també és just econòmicament, per la generació d'externalitats positives), i això comporta un transvasament d'ingressos entre territoris, que només és possible si els tributs derivats de les operacions urbanístiques no es queden en gran part en el municipi on s'urbanitza.

Les propostes anteriors requeririen canvis profunds dels marcs legislatius espanyol i català. Hi ha diverses altres propostes que també exigirien canvis legals, però de menor transcendència i únicament en la legislació sobre hisendes locals, i que també tindrien un impacte rellevant:

- *D'ingressos ordinaris a extraordinaris.* Cal que els ingressos que –amb independència de la classificació actual– tenen les característiques d'extraordinaris només es puguin emprar en despeses també extraordinàries. Això no passa encara avui amb tots els ingressos d'aquestes característiques (com, per exemple, el gruix dels ingressos corresponents a ICIO i les taxes urbanístiques). Altrament, es possibilita que els municipis financin amb ingressos extraordinaris (sovint derivats de transformacions *de facto* irreversibles del territori municipal finit) despeses ordinàries, que acostumen a ser recurrents temporalment.
- *Baixa densitat enfront d'alta densitat.* En el marc d'una reforma de l'IBI (que, com s'ha esmentat, tingués en compte la certificació energètica), també seria possible discriminar negativament els desenvolupaments urbans de baixa densitat.
- *Incrementar el pes d'altres fonts ingressos.* La Llei d'hisendes locals es podria modificar per donar més pes a ingressos no vinculats amb l'activitat constructiva. Una opció seria incrementar els topalls màxims en què els municipis poden situar alguns impostos (sobretot l'impost sobre vehicles de tracció mecànica o l'impost sobre activitats econòmiques); una altra opció seria permetre als municipis la potestat d'introduir impostos turístics o de pernocta.

També hi ha accions que els ajuntaments podrien ja desenvolupar amb l'actual marc legal existent:

- *Incrementar el pes d'altres fonts d'ingressos.* Més enllà que, com s'ha vist, la legislació sobre hisendes locals pogués habilitar noves fonts d'ingressos en àmbits no vinculats amb la construcció, el marc legal actual ja ofereix un marge per incrementar alguns d'aquests recursos. Així, per exemple, es podrien crear taxes per aquells serveis públics que legalment es poden finançar per aquesta via i que encara no en tinguin (un cas típic són taxes d'escombraries o de clavegueram), o bé en concepte d'ocupació privativa de la via pública (p.ex. gualls i zones blaves). També es poden incrementar algunes taxes amb l'objectiu de cobrir el cost dels serveis finançats (en algun cas no té sentit que

aquests serveis se sufraguin parcialment amb els pressupostos municipals, com la recollida d'escombraries comercials); o bé incrementar alguns impostos (sobretot l'impost sobre vehicles de tracció mecànica, fins als límits permesos legalment, o l'impost sobre activitats econòmiques, que només recau sobre grans empreses).

- *Incrementar els ingressos obtinguts pels serveis proveïts a àrees urbanes de baixa densitat.* Proveir aquests serveis té en general un cost més alt per als ens locals, per tant, té sentit repercutir-lo. Sembla factible, sobretot, en el cas d'algunes taxes (p.ex. residus o clavegueram) i reduiria la pressió del cost d'aquests serveis (si la recaptació total no s'incrementés, almenys es reduirien les subvencions creuades dels residents a zones d'alta densitat cap als residents a zones de baixa densitat). Alternativament, quan sigui possible, es podria considerar de reduir el cost dels serveis prestats a les zones de baixa densitat (p.ex. reduir la freqüència de recollida de residus); si bé això pot tenir menys viabilitat política.

Evidentment, una altra opció que tenen els ajuntaments per fer front a un pressupost amb menys ingressos vinculats a la construcció és fer una gestió més restrictiva del pressupost.

7. Conclusions

La reforma fiscal ecològica consisteix a traslladar part de la càrrega impositiva actual cap a les activitats causants d'impactes ambientals. Normalment, es tendeix a pensar d'alleugerir les càrregues sobre el factor treball, per afavorir així simultàniament l'ocupació; mentre que entre els impactes a gravar normalment es tendeix a pensar en el consum d'energia, per ser dels pocs que ofereix una base tributària suficient. L'altre camp que ofereix prou base és el sòl (inclosa la titularitat, transmissió o transformació, entre d'altres). En lloc de motor per afavorir el creixement urbanístic, el sistema fiscal podria servir per actuar en la direcció oposada i afavorir la conservació. Una condició bàsica és que les administracions que decideixin sobre la qualificació del sòl (i.e. sobre la generació de les plusvàlues) no siguin les mateixes que directament es beneficiïn dels tributs que aquest procés generi.

Cal aquesta reforma. S'ha de tenir present que, com que el territori municipal adequat per a usos urbans és limitat, les fonts d'ingressos basades en desenvolupaments urbans en terrenys de nova ocupació són per definició insostenibles en el temps. El problema greu apareix amb l'exhauriment del sòl (punt on ja es troben una minoria de municipis), però n'hi ha prou amb una frenada del sector de la construcció per fer trontollar les finances municipals (i no només municipals). Adoptar un paper actiu per reduir la dependència de les hisendes municipals respecte dels ingressos urbanístics vinculats a la construcció no tindrà només efectes ambientals positius, sinó que també contribuirà a la seva sostenibilitat financera.

La configuració dels recursos tributaris i no tributaris municipals ha contribuït a afavorir el creixement urbanístic. En canvi, fins ara el paper de la fiscalitat com a potencial incentivadora de bones pràctiques ambientals ha estat bàsicament desatès a l'escala local. Cal ser clar a dir que són l'Estat i les comunitats autònomes les que disposen dels instruments més potents de fiscalitat; com en el primer cas de la potestat de reformar el marc de les hisendes locals. Tanmateix, com s'ha vist, des de l'escala local també hi ha possibilitats en l'àmbit de la fiscalitat ambiental que poden ser significatives, particularment quant a aspectes com l'ocupació del sòl, les

característiques dels habitatges i les pràctiques ambientals dels seus residents. Aquest és un camp de la política ambiental local pràcticament nou i que pot complementar els instruments emprats fins ara.

Referències

CAMPOS PALACÍN, P. (2006). "La construcción y la pérdida de valores naturales y culturales en el litoral mediterráneo". A: *Ambienta. La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 56. Madrid. p. 18-23.

CHOLBI CACHÁ, F. A. (2004). *Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo*. Ed. El Consultor.

INE . (2004). *Censos de Población y Viviendas 2001*. Madrid.

MCGUIRE, T.J., SJOQUIST, D.L. (2003). "Urban Sprawl and the Finances of State and Local Governments". A: SJOQUIST, D.L. (Ed.) *State and Local Finances under Pressure*. Edward Elgar.

OSE, Observatorio de la Sostenibilidad en España. (2006). *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. Madrid.

PUIG VENTOSA, I. (2004). *Fiscalitat ambiental local. Gestió local en medi ambient*, 1. Barcelona: Fundació Pi i Sunyer.

PUIG VENTOSA, I. (a impremta). "La ambientalización de las ordenanzas fiscales". A: *Crónica Tributaria*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

PUIG VENTOSA, I. (coord.), ALMAZOR ESCARTÍN, L., FREIRE GONZÁLEZ, J., IRAEGUI NAVARRO, et al. (2006). *Costos i ingressos de l'urbanisme per als municipis: metodologia, cas d'estudi i propostes*. Institut d'Urbanisme, Habitatge i Activitats Locals (IUHAL). Diputació de Barcelona.

RUEDA, S. (2001). *Els costos ambientals dels models urbans dispersos*. Barcelona: Agència Local d'Ecologia Urbana. www.bcnecologia.net/documentos/Costos%20ambientals.pdf

VILALTA, M. (coord.), MAS, D. (2006). "La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercicis 2002 i 2003". *Elements de debat territorial*, 23. Barcelona: Diputació de Barcelona.