Haciendas locales. Entre la autonomía y la equidad

Javier Suárez Pandiello
Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo.
Presidente de la Asociación Iberoamericana de Financiación Local (AIFIL)

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Autonomía y corresponsabilidad fiscal. 2.1. El lado del Gobierno y el lado de los gobernados. 2.2. La importancia de la perceptibilidad para la rendición de cuentas. **3. Conflictos entre principios y límites a la autonomía local. 4. Las fuentes de financiación local. 5. De las musas al teatro. 6. Para concluir. 7. Bibliografía.**

1. Introducción

Decía el cantautor uruguayo Jorge Drexler en uno de sus más conocidos temas que "cada uno da lo que recibe, luego recibe lo que da… nada se crea todo se transforma…". Desde otro registro, el conocido grupo vigués Siniestro Total también aseguraba en una de sus canciones que "pocas veces quien recibe lo que no merece agradece lo que recibe. Así que es mejor darle su merecido y lo agradecerá con creces".

Permítanseme estas referencias, nada académicas, a la "filosofía popular" como forma de introducir mi humilde aportación como economista en un libro de juristas. Con ellas y tomando un poco, confieso, el rábano por las hojas, quiero comenzar por resaltar hasta qué punto parece internalizado en

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

la conciencia de las personas el denominado *principio de equivalencia fiscal* que viene a plantear la deseabilidad de que haya un cierto equilibrio, también en materia de financiación del sector público, y por ende en materia tributaria, entre lo que se aporta y lo que se recibe.

Ciertamente, la crisis económica ha venido a ahondar en el viejo debate sobre cuáles deberían ser nuestras aportaciones al sostenimiento de las cargas comunes, cómo deberían ser distribuidas entre los ciudadanos y, previamente, para financiar qué. En última instancia, la discusión se centra en el papel que debe jugar el sector público en nuestra sociedad, lo que tiene que ver con el tamaño (aspectos cuantitativos) y con su estructura (aspectos cualitativos).

Por supuesto, estos son problemas que transcienden del campo de análisis de la ciencia económica y hunden sus raíces en otras disciplinas analíticas como la filosofía social o la ética y, por supuesto, las soluciones que se aporten, lejos de ser el resultado de una ciencia exacta, varían en el tiempo de acuerdo con los cambios producidos en las preferencias de cada sociedad, lo cual en un contexto democrático se determina por el juego parlamentario de las mayorías y las minorías.

En todo caso, más allá de la concreción práctica del cuánto y para qué, los países de nuestro entorno europeo han venido otorgando rango constitucional, y por tanto no modificable sin amplio consenso, a un conjunto de principios y derechos reconocidos a todos los ciudadanos que de por sí garantizan un nivel básico de prestaciones sociales y unos criterios de distribución de la carga tributaria, dentro de lo que se ha dado en llamar Estado del bienestar. Esto significa que lejos del "Estado mínimo" del que hablaban los clásicos, cuyas funciones deberían limitarse a poco más que justicia, defensa y policía (garantizar el respeto a la propiedad privada, dotar de seguridad jurídica a los contratos, perseguir delitos y sancionar a delincuentes), y lejos también del "Estado bombero" al que acudir solo en petición de ayuda cuando las cosas van mal, los modernos Estados del bienestar se sustentan sobre cuatro patas, a saber:

- La garantía de prestación de servicios básicos con carácter universal en un abanico que iría desde la educación básica, la sanidad primaria y las ayudas al acceso a la vivienda hasta objetivos más ambiciosos como los planteados en la Ley de Dependencia de nuestro país.

- La sustitución de rentas eventualmente perdidas por razones de desempleo, jubilación, incapacidad temporal o invalidez.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

- La implantación de programas de lucha contra la pobreza severa, mediante la aplicación de instrumentos como las pensiones no contributivas, salarios sociales o prestaciones similares, no vinculados con aportaciones previas de los beneficiarios.

- La progresividad del sistema fiscal tomado en su conjunto, que requiere que a medida que nos movamos hacia arriba en la escala de rentas, los contribuyentes paguen proporcionalmente más, lo que a su vez requiere una definición adecuada de figuras impositivas y una Administración tributaria suficientemente desarrollada como para minimizar los supuestos de evasión fiscal.

Obviamente, el grado de ambición o de sostenibilidad de estos programas depende en cada momento de la sensibilidad social predominante, la cual puede a su vez venir mediatizada por la habilidad con la que políticos, académicos y, en general, creadores de opinión sean capaces de trasladar a la opinión pública los pros y los contras de las diferentes medidas y, por qué no decirlo, muchas veces, sus propios prejuicios ideológicos.

En este sentido, los economistas somos, en general, bastante proclives a abordar estos asuntos relacionados con el papel del sector público poniendo el énfasis en la necesidad de asignar *eficientemente* los recursos, esto es, poniendo en perspectiva los fines que se pretenden alcanzar con los medios utilizados al efecto, de modo que calificamos a menudo como adecuadas aquellas medidas que nos permiten alcanzar nuestros objetivos economizando al máximo los recursos empleados. No obstante, hemos de reconocer que estas cuestiones presentan muchas aristas y, en consecuencia, es conveniente escuchar muchas voces autorizadas capaces de ofrecer planteamientos alternativos igualmente útiles, cuando no francamente superiores.

En el caso español, además, se da la circunstancia, compartida por otros países, pero no abordada generalizadamente del mismo modo, de que nos hemos dotado de un sector público fuertemente descentralizado, en el que la mayor parte de las piezas que componen el engranaje de nuestro Estado del bienestar son ordenadas por Gobiernos de base territorial sometidos a tensiones no resueltas (y de difícil resolución) en los que cohabitan aspectos de índole identitario con aspiraciones de autogobierno asimétricas (y por tanto generadoras de agravios comparativos) con otros más prosaicos, vinculados simplemente a la cobertura de las necesidades (universales) de los residentes en cada territorio. Es precisamente en este terreno de juego donde se plantea

ISBN: 978-84-120267-9-5

en toda su crudeza la necesidad de definir con cierta claridad el modo de arbitrar ese principio de equivalencia implícito en las letras de Drexler y ST con las que empezaba este capítulo y, en última instancia, el ejercicio de la *autonomía* que da unidad al contenido de este libro, en la medida en que no siempre el traspaso de competencias implica otorgar el mismo nivel de responsabilidad a los Gobiernos subcentrales en materia de gestión de ingresos y gastos.

Para ello, el resto del capítulo lo articularé como sigue.

En el siguiente epígrafe empezaremos por conectar desde el terreno de los principios los conceptos de autonomía y corresponsabilidad fiscal, en la medida en que lo que pudieran parecer dos caras de una misma moneda, en la práctica no siempre son vistas de igual forma. Así, analizaremos el asunto desde una doble perspectiva: la que observa el problema alternativamente desde el lado del Gobierno y el lado de los gobernados, y la que muestra la relevancia de la perceptibilidad de las cargas tributarias para la rendición de cuentas.

En la tercera sección apuntaremos los conflictos, a veces latentes y otras más explícitos, entre principios que se consideran generalmente irrenunciables y la manera en la que dichos conflictos pudieran establecer límites a la autonomía local.

En la sección cuarta haremos una breve excursión por las fuentes de fiscalidad local, para seguidamente (sección cinco) plantear algunas propuestas concretas que pudieran permitir apuntalar la autonomía local en el marco de una eventual reforma del modelo de financiación, tan ansiada, como postergada.

Una breve sección de recapitulaciones concluirá el capítulo.

2. Autonomía y corresponsabilidad fiscal

Más allá de cuestiones identitarias que apelan a las esencias y a los sentimientos de las personas, a su voluntad de compartirlos en mayor o menor medida con quienes comparten territorio y, en última instancia, a los lugares donde instalar fronteras, desde un punto de vista más pragmático, el ejercicio de responsabilidades a la hora de afrontar la gestión de los servicios públicos con los que dar respuesta a las necesidades colectivas debe siempre venir funda-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

mentado en una serie de principios o normas de conducta que garanticen hasta donde sea posible el correcto y "pacífico" funcionamiento de los mismos. En cualquier democracia, sentar estos principios es lo primero que hacen las constituciones, al objeto de establecer una serie de consensos básicos que se queden al margen de la discusión de los asuntos ordinarios. Obviamente, no soy yo, como economista, la persona adecuada para entrar a fondo aquí en el debate doctrinal sobre nuestros principios constitucionales, cuando en esta publicación colaboran expertos infinitamente más cualificados en la materia.

Sin embargo, y pese a todo, sí me gustaría arrancar ofreciendo algunas modestas impresiones sobre la articulación de algunos principios especialmente relevantes (no siempre necesariamente de rango constitucional) que a menudo *son* (positivo) considerados en un entorno de gestión descentralizada y que, a mi juicio, *deberían ser* (normativo) objeto de alguna matización, siquiera sea en un sentido meramente operativo, especialmente en lo que respecta a la articulación de los criterios de reparto entre los diferentes niveles territoriales de gobierno de los recursos financieros necesarios para hacer frente a sus competencias.

Concretamente son cuatro los principios que comentaré (suficiencia, equidad, transparencia y autonomía); más brevemente los tres primeros y con mayor detalle el último.

Puestos a organizar un modelo de financiación interterritorial, cada Gobierno suele comenzar por reivindicar como elemento esencial el principio de *suficiencia*, entendido en el sentido de que el sistema debería otorgarle recursos bastantes para hacer frente a las necesidades de gasto que se desprenden de las competencias normativamente asumidas. Obviamente, de entrada, nadie osaría cuestionar tan elemental asunto. Para lograr cualquier finalidad, se necesitan los medios adecuados. Sin embargo, la realidad es que, así expuesto, el principio de suficiencia es lo más alejado que podemos encontrar de una regla operativa, y denunciar, como sistemáticamente se viene haciendo por parte de los Gobiernos territoriales (autonómicos y locales), que sus modelos de financiación no lo respetan, no deja de ser un penoso ejercicio de melancolía. Cualquiera que no se haga trampas en el solitario sabe que, sea cual fuere el nivel de las competencias cuya gestión tiene encomendadas, las necesidades que de ellas se derivan son ilimitadas, en la medida en que todo servicio público es siempre susceptible de mejora (en cantidad o en calidad) y, por tanto, por muchos que sean los recursos puestos a disposición de un Gobierno, este siempre podrá cuestionar su nivel de suficiencia ante la justifi-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

cación de necesidades insatisfechas. En consecuencia, deberíamos decir que el concepto de suficiencia no es algo absoluto y directamente reivindicable, sino que debería (nuevamente juicio de valor) ser considerado como algo relativo y cuyo nivel tendría que ser acordado entre las Administraciones en el terreno político.

El segundo de los principios sobre los que normalmente se trata de fundamentar los modelos financieros es el de *equidad*. Si acudiéramos al diccionario de la RAE en busca de un significado adecuado de este manido término, nos encontraríamos con cinco acepciones diferentes de las que dos podrían acercarse, pero solo un poco, a satisfacer nuestras inquietudes. Concretamente, la tercera de las acepciones la define como: "justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva". Por su parte, la quinta presenta una definición más prosaica: "disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece". Lamentablemente, ninguna de las dos definiciones nos resulta, una vez más, directamente operativa. Tanto si hablamos de "justicia natural" como si lo hacemos de "méritos", podemos encontrar en la historia del pensamiento ríos de tinta con argumentaciones incluso antagónicas sobre las ideas que se ocultan tras esas bellas palabras[1]. No es la misma la idea de justicia que tiene un libertario[2], para quien la propiedad es un derecho natural negativo y, por tanto, intocable cuando es fruto del propio esfuerzo o de una transmisión voluntaria de alguien que en su día lo hizo, que la que tiene un marxista, para quien la propiedad privada está al servicio de las necesidades colectivas[3]. Es por ello por lo que llevar a la práctica el concepto de equidad requiere también asumir una concepción de la justicia consensuada, tarea nada sencilla, en la medida en que requiere establecer jerarquías entre necesidades diferentes y el uso adecuado de indicadores para cuantificar tanto necesidades como capacidades fiscales, teniendo en cuenta además que, como dice el personaje de Kafka en *El proceso*, "la justicia debería estar quieta, si no oscilaría la balanza y entonces no sería posible una sentencia justa".

Un tercer principio que no siempre se hace explícito, pero que resulta indispensable para el correcto engranaje de la gestión, siempre, pero más si cabe en contextos descentralizados, es el de *transparencia.* Si vamos una vez

1. Buenos resúmenes de las posiciones de diferentes corrientes filosóficas sobre la justicia pueden encontrarse en los manuales clásicos de Economía Pública, tales como Musgrave y Musgrave (1992) o Rosen (2008).
2. Nozick (1974).
3. Marx (1894). Posiciones intermedias que tuvieron (y aún tienen en ciertos círculos) gran predicamento son la de Rawls (1971) y la de Sen (2021), entre otras.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

más a la RAE, de las seis acepciones que tiene la palabra "transparente", podríamos quedarnos a nuestros efectos con la tercera: "que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse", si tenemos una concepción laxa del término; o mejor la cuarta: "claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad", si queremos ser más estrictos. Volveremos sobre este asunto más adelante, al hablar de la rendición de cuentas de los Gobiernos, pero por el momento quisiera resaltar que, en materia de gestión pública, la transparencia requiere reglas del juego claras y duraderas y voluntad expresa de compartir información entre todas las Administraciones: más aún, en la práctica conspiran contra la transparencia, entre otros, asuntos como los acuerdos secretos bilaterales entre Gobiernos, la complejidad en el diseño de las transferencias intergubernamentales, el ocultismo de información financiera relevante o ciertas regulaciones de sectores productivos con incidencia fiscal intergubernamental.

Finalmente, llegamos al principio clave en materia de descentralización fiscal, que no es otro que el de *autonomía*. Es este un principio tan relevante que la propia RAE presenta como primera acepción del término: "potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios". Y como segunda, aún más radical, "condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie".

A diferencia de los principios comentados hasta ahora, cuya operatividad práctica era, cuando menos, discutible sin realizar previamente un notable ejercicio de pragmatismo y puntualizaciones sobre su contenido, el caso de la autonomía parece, de entrada, más directamente comprensible, al menos en lo que respecta a sus aspectos esenciales. Que en la realidad no lo sea tanto, al menos en sus aspectos jurídicos, lo demuestra que estemos dedicando todo este libro a estudiar y matizar sus límites y sus garantías. Sin embargo, desde la óptica de un economista, las características generales del principio parecen diáfanas: Un Gobierno que ejerce autonomía es un Gobierno que tiene discrecionalidad para gestionar el gasto público, esto es, para establecer una jerarquía entre sus competencias y establecer prioridades entre ellas, asignando en consecuencia diferencialmente sus recursos de acuerdo con las preferencias reveladas por sus representados. Pero es que, además, el pleno ejercicio de la autonomía requerirá también una cierta (importante) discrecionalidad en la gestión de ingresos, que se debe materializar en libertad para el establecimiento de tributos propios con un grado relevante de capacidad normativa. De

ISBN: 978-84-120267-9-5

ello se derivará necesariamente que autonomía es antónimo de uniformidad, en la medida en que cabe esperar que las preferencias en la composición de la cesta de servicios por un lado y de la cesta de tributos por el otro normalmente no coincidan, ni siquiera en territorios vecinos.

En la práctica, nadie osa discutir los argumentos desde el lado del gasto (discrecionalidad para su asignación), pero, en cambio, la tibieza con la que se defienden los segundos es mucho mayor, e incluso, en el plano político, se tiende a considerar menos relevante, cuando no directamente prescindible, la necesidad de disponer de discrecionalidad a la hora de obtener recursos (espacios fiscales propios), siempre que se garanticen estos en cuantía "suficiente" y que no vengan afectados de origen (las transferencias deben ser incondicionales). Dedicaré las siguientes líneas a discutir este argumento.

2.1. El lado del Gobierno y el lado de los gobernados

Un conocido dicho de la sabiduría popular es aquel que pregona que, puestos a indagar sobre las consecuencias de presuntos incidentes de bar, "una cosa es lo que dice el borracho y otra lo que dice el tabernero", que es una versión castiza de aquello del "cristal con que se mira". De ahí que, por supuesto salvando las distancias, los economistas, que solemos utilizar para el análisis de los fenómenos sociales el papel que juegan los incentivos en el comportamiento de los agentes, tendamos a simplificar la realidad atribuyendo modelos de conducta estilizados cuando estudiamos escenarios en los que dichos incentivos no aparecen, de entrada, alineados. Así, hablamos de empresas maximizadoras de beneficio e individuos maximizadores de utilidad, pero también de burócratas maximizadores de presupuesto, de partidos políticos maximizadores de votos o de grupos de interés maximizadores de rentas. Un economista casi siempre modeliza la realidad con base a objetivos a maximizar y, aunque consciente de que sus análisis son simplificaciones (a veces burdas) de la realidad, sus resultados teóricos no han dejado de resultar influyentes, en la medida en que, muy a menudo, resultan explicativos.

Pues bien, permítaseme abordar desde esta perspectiva el asunto de la autonomía en sus dos vertientes (gastos e ingresos), para lo cual me voy a tomar la libertad de atribuir comportamientos diferentes a las personas según el lugar que ocupen en el escenario (Gobierno o gobernado). Para ello, voy

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

a suponer que los objetivos primarios de ambos difieren y, por lo tanto, el esquema de incentivos al que están sujetos también lo hace[4].

Así, supondremos que el objetivo primario del Gobierno es mantenerse en el poder, esto es, no perder las siguientes elecciones, de modo que tratará de obviar, en la medida de lo posible, la adopción de medidas impopulares y, simultáneamente, pretenderá hacer visibles sus realizaciones en materia de prestación de servicios e inversiones públicas. Por su parte el objetivo primario de los gobernados será alcanzar sus mejores niveles de bienestar, lo que, a nuestros efectos, implicará disfrutar del más completo paquete de servicios públicos manteniendo simultáneamente el mayor nivel de renta disponible.

Bajo este esquema de comportamiento, los incentivos conducirían a los Gobiernos locales a demandar el mayor nivel de discrecionalidad posible en materia de gasto, pues ello les permitiría asignarlo de manera visible a aquellas áreas más demandadas por sus ciudadanos, según las preferencias reveladas en el "mercado" democrático. Sin embargo, los incentivos en materia de ingresos serían diferentes. Dado que los ciudadanos (gobernados), en general, tienen como uno de sus objetivos primarios maximizar su renta disponible, tienden a penalizar el pago de impuestos, de modo que el Gobierno no tendería a demandar con la misma firmeza capacidad discrecional para delimitar su volumen de ingresos (espacios fiscales propios con ejercicio de autonomía), sino que manifestaría su preferencia por recibir el montante de ingresos "suficiente" vía transferencias incondicionales de otros niveles de gobierno. Ello le permitiría aparecer ante sus gobernados (electores) como el "padre generoso" que otorga bienestar sin cobrar por ello, desplazando el "coste político" (la parte menos amable de la gestión pública) hacia otras Administraciones que serían quienes recaudarían los tributos de donde surgirían los montantes transferidos.

Ciertamente, un modelo como este no parece especialmente recomendable, no solo porque resultaría claramente asimétrico, por la desigual distribución de costes y beneficios políticos entre Gobiernos, sino también por

4. Decir que sus objetivos primarios difieren no significa suponer que están contrapuestos. En un contexto democrático como en el que nos movemos, los Gobiernos tratan, obviamente, de responder a las necesidades de los gobernados (según sus criterios interpretativos) y no persiguen objetivos propios espurios. Sin embargo, suponemos que quienes se dedican a la política son conscientes de algunas pautas de comportamiento comunes a los electores ampliamente estudiadas por las ciencias sociales, tales como su visión cortoplacista o la debilidad de su memoria, entre otras que pueden tratar de aprovechar en su favor para mantenerse en el Gobierno. *Vid.*, por ejemplo, Wolf (1995).

ISBN: 978-84-120267-9-5

las consiguientes dificultades añadidas que ello generaría en los procesos de rendición de cuentas.

2.2. La importancia de la perceptibilidad para la rendición de cuentas

Con todo, ni es este un asunto nuevo, ni afecta solo a nuestro entorno. Ya a finales del siglo pasado, en un documento de trabajo del Banco Mundial, sobre la descentralización fiscal en los países en vías de desarrollo, Anwar Shah (1998) identificaba la "rendición de cuentas" (*accountability*) como la clave del éxito de la adopción descentralizada de decisiones. A su juicio ello requería incorporar instituciones y mecanismos para que los ciudadanos puedan ejercer la voz y la salida, es decir, normas y compromisos de participación cívica que generen un cierto consenso social, pero también la fiscalización judicial y la rendición de cuentas por parte de los gestores públicos ante los ciudadanos. El cumplimiento efectivo de este último requisito hace necesario que los contribuyentes-electores perciban con claridad los efectos de las políticas públicas y en consecuencia sean capaces de atribuir con justicia las responsabilidades de dichas políticas a los gestores de las instituciones relevantes. Ciertamente, en un marco de descentralización fiscal esta tarea no siempre es sencilla. Así, por una parte, la concurrencia de competencias en algunas materias obstaculiza la atribución de responsabilidades entre las distintas Administraciones públicas. Pero, además, la presencia entre los instrumentos de financiación de las Administraciones subcentrales de transferencias intergubernamentales, deuda y otros recursos generadores de "ilusión fiscal", dificulta no pocas veces al común de los ciudadanos hacer la cuenta de lo que le cuesta en realidad la actividad de estos Gobiernos. La perceptibilidad de ambos lados de la balanza permitiría, desde luego, hacer un juicio más ponderado y justo, de acuerdo, obviamente, con las preferencias individuales, de la labor política local. De ahí que muchas veces se identifiquen los términos de *corresponsabilidad fiscal* y *perceptibilidad*, en la medida en que ambos vienen conectados en el proceso de rendición de cuentas, aun cuando la esencia del primero es la contribución por parte de cada Administración, en la medida de lo posible, a la autofinanciación de sus necesidades de gasto por medio de sus propias fuentes tributarias y sobre la base de sus propias decisiones políticas, lo que lleva a vincular asimismo corresponsabilidad fiscal con autonomía. Corresponsabilidad es, según (otra vez) la RAE, "responsabilidad compartida", y eso, en última instancia, significa la minimización de la asimetría mencionada y, por tanto, el traslado equilibrado del principio de autonomía también al terreno de los ingresos públicos, por más doloroso que

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

les resulte a los Gobiernos locales, dado que la resistencia al pago tiende a manifestarse más nítidamente desde la proximidad.

En cualquier caso, más allá de elucubraciones filosóficas, si nos instalamos en la realidad fiscal de nuestros Gobiernos locales, como veremos un poco más adelante, el problema de insuficiente corresponsabilidad fiscal solo afecta de manera arraigada al ámbito de las diputaciones provinciales, y dentro de estas solo a las de régimen común, cuya financiación, como es sabido, descansa casi exclusivamente sobre las transferencias intergubernamentales, en tanto que en las diputaciones forales la autonomía local alcanza su máxima expresión. Sin embargo, la corresponsabilidad fiscal de los municipios alcanza niveles notables, dado que la mayor parte de sus ingresos ordinarios procede de tributos propios claramente perceptibles[5] y sobre los que los Gobiernos pueden ejercer una amplia capacidad normativa, al tiempo que, como veremos en la sección siguiente, los conflictos entre principios tampoco hacen deseable una expansión ilimitada de los espacios fiscales propios.

El hecho de que los tributos locales resulten especialmente perceptibles para los ciudadanos produce dos efectos simultáneos dignos de mención. Por una parte, contribuye a mejorar el proceso de rendición de cuentas de los responsables políticos del nivel local de la Administración, en la línea apuntada, al poner en pie de igualdad ante sus vecinos las realizaciones del proceso de su gestión materializadas en la asignación del gasto público y buena parte de la "factura fiscal" que las mismas suponen para los ciudadanos. Frente a ello, los responsables locales se han quejado a veces, no sin razón, del hecho de que la corresponsabilidad fiscal que a ellos se les exige (y que además se valora, aun cuando no con la perfección deseable, al incorporar índices de esfuerzo fiscal en la fórmula de reparto de transferencias para los municipios de menor dimensión) no ha sido históricamente trasladada en igual medida al ámbito de los Gobiernos autonómicos, quienes, a pesar de tener un rango de competencias más elevado, dependían en mucha mayor medida de las transferencias del Estado y hasta fechas no muy lejanas en el tiempo carecían en la práctica de capacidad normativa sobre los tributos cedidos.

Habiendo más de 8000 municipios en España, hablar en general de la corresponsabilidad fiscal de los mismos dará lugar a una simplificación pro-

5. Al contrario de lo que sucede con buena parte de los tributos de otras Administraciones, cuya perceptibilidad se ve mermada por elementos generadores de "ilusión fiscal", como son el aparecer ocultos tras los precios (impuestos indirectos) o el ser recaudados en buena medida mediante técnicas de retención en la fuente (IRPF).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

bablemente injusta. No obstante, ya es un hecho cualitativo importante el que desde una fecha tan lejana como 1988 no exista uniformidad tributaria en los municipios españoles, sino que, por el contrario, cada ayuntamiento se ha visto obligado a asumir el ejercicio de responsabilidad (y de impopularidad) que supone fijar los tipos impositivos de todos los impuestos locales y, en su caso, a elegir la estructura tributaria que considere más adecuada para obtener los recursos propios necesarios para el ejercicio de sus competencias de gasto, incluyendo además un uso creciente de tasas y precios públicos, con los que se pretende hacer recaer cada vez en mayor medida los costes de los servicios públicos sobre los usuarios de los mismos, al objeto de prestarlos en condiciones de eficiencia. Que este ejercicio supone responsabilidad e impopularidad especialmente relevantes por la proximidad de los contribuyentes, lo demuestran ciertos acontecimientos bastante recurrentes de "revuelta fiscal" que siguieron a la elevación del IBI en algunos ayuntamientos, en el bien entendido de que tales incrementos en la presión fiscal local resultaban injustos en momentos en los que la presión fiscal ejercida por el Estado era ya apreciable. Es bastante sintomático el hecho de que la revuelta se haya originado en la esfera local y haya afectado a los ayuntamientos, mientras que la fiscalidad estatal haya permanecido al margen de las protestas ciudadanas[6].

3. Conflictos entre principios y límites a la autonomía local

En cualquier caso, y dejando al margen los principios de suficiencia (por su mencionada escasa operatividad en términos absolutos) y transparencia (por su carácter casi tautológico para una gestión pública), se nos ha alertado a menudo de la existencia de continuas tensiones entre los otros dos principios mencionados (equidad y autonomía), que sugieren la necesidad de establecer ciertos límites a su satisfacción absoluta; o, dicho en otros términos, seguramente es preciso sacrificar cotas de autonomía por lograr objetivos de equidad, y viceversa.

6. Me estoy refiriendo a los popularmente conocidos como "catastrazos", cuyo origen surge de las revalorizaciones de los valores de la propiedad inmobiliaria realizadas por la Administración central, que es la competente en la materia. Estas revalorizaciones parecen conceptualmente razonables, en la medida en que su intención es aproximar el valor fiscal de la propiedad a su valor real. Sin embargo, sus efectos últimos sobre la factura fiscal efectivamente satisfecha por los ciudadanos dependen en última instancia de la decisión final de los Gobiernos locales acerca de en qué medida compensar las alzas de bases con reducciones de tipos, y de ahí que las protestas vecinales se dirijan a los ayuntamientos. En todo caso, ni es este un fenómeno nuevo, ni es un fenómeno español. En el magnífico libro de Keen y Slemrod (2021) puede encontrarse un amplio catálogo de revueltas fiscales que se han ido fraguando a lo largo de la historia en los cinco continentes.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Una vez más, desde el punto de vista de un economista, y puestos en la tesitura de analizar en términos conceptuales la presencia de ambos principios, con el telón de fondo de la gestión de servicios públicos locales con los que satisfacer las necesidades de los ciudadanos, resulta difícil, cuando no directamente imposible, moverse en los terrenos de la objetividad a la hora de establecer una jerarquía adecuada entre ellos. En consecuencia, como casi siempre en las ciencias sociales, serán precisos juicios de valor argumentados, cambiantes en el tiempo según evolucione la sensibilidad social, para establecer esas jerarquías, de modo que viene a predominar lo normativo sobre lo positivo. Veamos algunos ejemplos de situaciones en las que será preciso establecer límites a estos principios en materias de gestión pública local.

Todas las teorías consolidadas en materia de federalismo fiscal coinciden en atribuir a los Gobiernos locales la misión principal de suministrar bienes y servicios públicos de proximidad, esto es, de satisfacer necesidades de los ciudadanos que, sin la presencia activa de los Gobiernos en su provisión, quedarían insatisfechas, y que además, dado su carácter territorial, permiten obtener ganancias de eficiencia y equidad al acercarse las decisiones de gobierno a los usuarios.

Así expresada, esta idea implicaría que el ejercicio de autonomía que supone que el Gobierno local establezca un orden de prelación entre las necesidades según la importancia relativa que les dan los electores locales contribuiría mejor al logro de objetivos de equidad *en* ese espacio local. De ello se deduce que aparentemente no debería haber conflictos en este ámbito entre autonomía y equidad.

Sin embargo, en la práctica esto no es tan sencillo, por cuanto la ponderación adecuada de los distintos componentes de necesidad no es tan "pacífica". Piénsese, por ejemplo, en los innumerables matices que sería necesario realizar ante la diversidad de peculiaridades que se pueden observar en las características de todo tipo (orográficas, productivas, climáticas, históricas, de tamaño, institucionales…) que se dan en los más de 8000 municipios existentes en España. En la medida en que no cabe acotar exclusivamente el concepto de equidad al espacio físico de un término municipal y en que, como veremos seguidamente, las fuentes de financiación son vasos comunicantes en los que las cantidades disponibles para unos no están al alcance de otros, además de la mencionada equidad *en* el territorio, debemos también atender a la equidad *entre* los territorios, lo que abre una primera grieta entre los principios de equidad y autonomía y, a menudo, una fuente de agravios comparativos.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Más aún, si descendemos un escalón adicional, el problema principal que se nos plantea es el de cómo ponderar adecuadamente los distintos componentes de necesidad subyacentes. En este sentido, puestos a evaluar las necesidades de gasto, los economistas solemos distinguir entre componentes de demanda y aspectos de oferta.

Así, desde el lado de la demanda los dos aspectos más relevantes a considerar son la identificación de los demandantes y el marco competencial de cada territorio.

En el primer caso, generalmente se suele identificar a los demandantes con la población, si bien aquí caben también múltiples matices, en función del tipo de servicio de que se trate. Por ejemplo, no es lo mismo quedarse con la más genérica población de derecho que tener en cuenta otros posibles demandantes de servicios locales que no residen habitualmente en el territorio (población flotante tales como *commuters* –quienes viven en un municipio y se desplazan diariamente a otro próximo por razones laborales–, turistas, consumidores de núcleos comerciales)[7].

En cuanto al asunto de las competencias, de entrada, lo razonable parecería ser estimar las necesidades de gasto de un territorio tomando como referencia el marco de competencias legalmente establecido. En este sentido, se trataría de evaluar únicamente aquellos servicios cuya gestión viene *explícitamente* atribuida a los Gobiernos locales en la normativa aplicable, la cual difiere básicamente en función del tamaño de los municipios, considerado por tramos de población. Sin embargo, tampoco este es un asunto "pacífico", pues en él los Gobiernos locales se mueven entre el principio de subsidiariedad y la economía política. De un lado, la Carta Europea de Autonomía Local sienta entre sus bases el principio de subsidiariedad, según el cual, y en términos coloquiales, todo aquello que pueda hacer un Gobierno próximo será mejor que lo haga en detrimento de otro de nivel superior. Por otro lado, consideraciones de economía política llevan a los Gobiernos de proximidad a no desechar las demandas de sus ciudadanos sobre algunos asuntos que, sin ser explícitamente de su competencia, pudieran resultarles cercanos. Consecuencia de ambas cosas es la existencia práctica de un conjunto de competencias no obligatorias que muchos ayuntamientos vienen asumiendo y, consi-

7. Como tampoco es lo mismo hacer una identificación genérica de los demandantes con la población, sin matices, que ajustar más fino tratando de identificar a los usuarios concretos de cada servicio, por ejemplo a través del uso de la población por estratos de edad.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

guientemente, necesidades que vienen cubriendo en situaciones de hecho, no reconocidas legalmente, y que viene generando tensiones innegables entre las diferentes Administraciones públicas[8].

Por otra parte, la evaluación de las necesidades desde el lado de la oferta pone el énfasis en la determinación del coste de los servicios desplegados para hacer frente a las mismas. En este sentido, una vez más, las diferencias territoriales aparecen como fuentes posibles de inequidades que pueden ser vistas como argumentos para limitar la habilitación plena de sistemas basados en el principio de autonomía, sobre todo en lo que respecta al modelo de financiación.

Así, características territoriales no controlables por los Gobiernos, tales como la superficie, la dispersión de la población, la insularidad o, más en general, la orografía, dan lugar, sin duda, a diferenciales de coste por habitante entre localidades relevantes a la hora de prestar un mismo servicio. En esas circunstancias pretender financiarlos con el mero ejercicio de la autonomía (gravando diferencialmente a los contribuyentes según el coste del servicio) parece poco compatible con el respeto a reglas elementales de equidad.

Con todo, puestos a evaluar desde la oferta las necesidades de gasto es importante distinguir entre "costes" y "gastos" o, si se prefiere, entre *inputs* y *outputs* públicos.

Con carácter general no se puede decir que más gasto dé lugar "necesariamente" a mejores servicios públicos y, en este sentido, el ejercicio de la autonomía local puede servir para comprobar hasta qué punto la afirmación es válida. Imagínese, por ejemplo, el supuesto de dos municipios limítrofes de idénticas características físicas, productivas, demográficas y de estratificación social. Imagínese ahora que ambos municipios tienen una plantilla idéntica en su composición y estructura de policías locales, pero que uno de los Gobiernos locales ha decidido retribuir en un 20 por ciento más a su plantilla que el otro. ¿Esperaríamos un 20 por ciento menos de delitos y faltas en ese municipio que en el otro? Si fuera así, ¿sería debido al mayor "esfuerzo laboral" hecho por los mejor remunerados? Aún más, ¿eso significaría que las necesidades de gasto en protección y seguridad ciudadana son mayores

8. El asunto de los gastos no obligatorios, a veces llamados gastos de suplencia, y sus implicaciones financieras, es un tema recurrente en el debate sobre financiación local. Mi posición sobre este asunto es marcadamente escéptica, como he dejado ver en otros trabajos. *Vid.*, por ejemplo, Pedraja y Suárez (2011).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

en el municipio con personal mejor remunerado? O, dicho de otra manera, a la hora de evaluar las necesidades ¿son más importantes los precios que las cantidades?

Ciertamente, puede haber respuestas diversas para cada una de las preguntas formuladas, pero creo que, en todo caso, sirven para ilustrar hasta qué punto hay actitudes incontrolables y juicios de valor que, en última instancia, pueden determinar los resultados de las evaluaciones de necesidades subyacentes a los servicios públicos prestados (incluidas presiones burocráticas internas) que dejan traslucir posibles conflictos entre principios.

4. Las fuentes de financiación local

Vistas las posibles tensiones entre equidad y autonomía que se pueden poner de manifiesto cuando intentamos evaluar de un modo "objetivo" las necesidades de gasto a cubrir mediante la prestación de servicios públicos, un asunto adicional y que, obviamente, no se puede desvincular de él, es el de cómo financiar esos servicios públicos, o, en otras palabras, a quién se los vamos a cobrar.

En la práctica grandes alternativas solo hay tres, si bien cada una de ellas admitirá (requerirá) matizaciones y precisiones. Las opciones son:

a) ¡Que paguen los usuarios!

b) ¡Que paguen nuestros contribuyentes!

c) ¡Que paguen "otros" contribuyentes!

La primera alternativa implica aplicar estrictamente el principio del beneficio, es decir, hacer recaer el coste total del servicio sobre quienes obtienen un provecho directo de su utilización, mediante la implantación de cargas directas sobre los usuarios en forma de tasas, precios públicos o contribuciones especiales. La teoría económica nos dice que cuando los servicios son divisibles y, por tanto, los usuarios identificables, y, además, se da la característica de que no tienen un componente redistributivo apreciable, la manera más eficiente (y también la más equitativa) de proveer los servicios es asimilarla a las condiciones de los mercados privados, esto es, cobrar directamente a los usuarios una cantidad igual a los costes marginales de producción del servicio. Cualquier desviación de esta regla implicaría redistribuir las cargas,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

abaratándoselas a los beneficiarios y haciéndolas recaer sobre terceros no implicados.

No obstante, la realidad de los servicios locales es que muchos de ellos no mantienen las dos características mencionadas. O bien los servicios no son divisibles (piénsese, por ejemplo, en el alumbrado urbano, la limpieza viaria o el mantenimiento de caminos, aceras y demás vías públicas), o bien tienen un componente redistributivo importante (casos, por ejemplo, de los servicios sociales o las escuelas infantiles). En estas situaciones hacer pagar al usuario el coste total del servicio es imposible (si no podemos identificarlo) o indeseable (si el objetivo es redistributivo), por lo que habrá que buscar financiadores alternativos.

La alternativa más directa que nos surge en ese momento es cobrar a los propios "contribuyentes" de la localidad, es decir, hacer uso de los impuestos de los que legalmente se puede disponer, teóricamente vinculados ya no al principio del beneficio, sino al de capacidad de pago, de manera que la redistribución de cargas se quede dentro de los límites del propio término municipal. Sin embargo, se podría discutir bastante acerca de la idoneidad de nuestros tributos locales a la hora de reflejar la verdadera capacidad de pago de los contribuyentes, tanto en lo que respecta a la configuración de sus bases imponibles como a los resultados finales efectivos de su gestión tras la aplicación de los beneficios fiscales contenidos en la normativa vigente. La reciente sentencia del Tribunal Constitucional en relación con el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (vulgo, plusvalía) es un ejemplo palmario de ello que, no obstante, tampoco agota las críticas a la escasa vinculación con la verdadera capacidad contributiva de los impuestos locales. Los sistemas de estimación de carácter objetivo o indirecto utilizados en el impuesto sobre actividades económicas, o en el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, la configuración misma del impuesto de construcciones, instalaciones y obras e, incluso, características intrínsecas a la valoración en el caso del impuesto de bienes inmuebles, tributo "estrella" local, por no hablar de la discriminación que supone en relación con otras formas de materialización de la propiedad[9], hacen que, en realidad, los impuestos municipales deban ser vistos como un intento posibilista y bastante imperfecto de aproximarse a la

9. Véase Suárez Pandiello (2020) para más detalles sobre este asunto.

ISBN: 978-84-120267-9-5

equidad en la distribución de los costes de los servicios públicos entre los residentes.

La selección de ponderaciones entre las dos opciones de financiación local vistas hasta ahora (cargas sobre usuarios e impuestos) delimita el terreno de juego para el ejercicio de la autonomía local (y por ende la corresponsabilidad fiscal) en materia de ingresos públicos. Son los Gobiernos locales quienes eligen la ponderación interna de fuentes, la intensidad de uso de cada recurso e, incluso, la configuración de los beneficios fiscales que están dispuestos a aplicar en cada caso, en relación con sus objetivos de política social y, en menor término dadas sus competencias, económica. Es por tanto un importante escenario para dirimir el conflicto entre equidad y autonomía a escala local. Sin embargo, existen también argumentos de equidad para limitar este ejercicio de corresponsabilidad fiscal y derivar parte de la financiación de los servicios locales a "otros contribuyentes" distintos de los residentes en su territorio en el momento presente, traslación de la carga que puede ser vista tanto en sentido territorial como en sentido temporal.

Por una parte, existen notables diferencias de renta y riqueza entre los territorios. Hay municipios relativamente ricos, con altos valores de la propiedad, atractivo comercial y pujantes actividades económicas, mientras que otros sufren situaciones de declive, deterioro en sus especializaciones productivas o, simplemente, configuraciones urbanísticas diferenciadas, que, en última instancia, conducen a menores capacidades fiscales. A menudo, incluso, los municipios con menor capacidad fiscal agregada son los que sufren de mayores necesidades relativas de gasto, por ausencia o deterioro de infraestructuras básicas o concentración de población de riesgo más necesitada de servicios sociales, entre otras. Si limitáramos las fuentes de financiación local a aquellas que puedan ser explotadas "autónomamente" por los Gobiernos locales (impuestos y cargas sobre los usuarios) estaríamos condenando a los residentes en municipios más pobres a tener que realizar además un mayor "esfuerzo fiscal" que quienes residan en municipios menos desfavorecidos, en la medida en que tendrían que dedicar una mayor proporción de sus recursos a satisfacer tributos locales[10]. Es por ello por lo que un elemental sentido de la equidad interterritorial sugiere que las finanzas locales se

10. Sobre la evaluación del esfuerzo fiscal de los municipios españoles véase Cordero *et al.* (2008).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

nutran además de transferencias intergubernamentales procedentes de la Administración central y/o de las comunidades autónomas, cuyo objetivo principal es tratar de cubrir de la manera más objetiva posible la brecha entre necesidades de gasto y capacidad fiscal propia. En la práctica, eso significa "socializar" parte de los costes de los servicios locales, trasladando su coste a residentes de otros territorios de cuyos impuestos se nutren las transferencias recibidas y limitando en consecuencia el ejercicio de la autonomía local a la asignación de dichos recursos a programas de gasto concretos.

Por otra parte, entre las competencias de los Gobiernos locales también figura la de realizar inversiones que permitan instaurar nuevos servicios, mejorar los presentes o incrementar la capacidad de respuesta a necesidades concretas. A menudo, tales inversiones tienen un período de maduración largo y los servicios a los que van vinculadas beneficiarán no solo a los residentes actuales, sino también a generaciones futuras. En consecuencia, por un principio de equidad intergeneracional, parece razonable que parte del coste de esas inversiones se demore en el tiempo, de modo que sean esas generaciones futuras que disfrutarán en su momento los equipamientos quienes también contribuyan en su día con sus impuestos a su financiación. Esa es la lógica que está detrás de la financiación deficitaria, o lo que al final se materializa en el recurso al endeudamiento como parte también complementaria de la financiación local. De hecho, en este supuesto los "otros" contribuyentes a los que trasladamos parte del coste serán "nuestros" residentes futuros.

En las cifras del cuadro 1 puede verse, en una presentación poco usual, la estructura de ingresos de los municipios españoles, de acuerdo con los bloques que hemos estado viendo en este apartado. Los datos son agregados para el conjunto del país y por lo tanto para todos los municipios independientemente de su tamaño. Ciertamente, un análisis más desagregado (por ejemplo, por tramos de población) haría ver estructuras diferentes, con un mayor peso de la dependencia externa en el caso de los municipios más pequeños, pero el cuadro sirve para ofrecer una impresión general de la corresponsabilidad fiscal y por tanto del grado de autonomía ejercido por los municipios españoles. Como se ve, las transferencias intergubernamentales no llegan al 40 por ciento del total de ingresos no financieros de nuestros municipios, los cuales vienen a recaudar un 58,19 por ciento de los mismos apelando a usuarios y contribuyentes, a lo que habría que sumar el 1,90 por ciento procedente de ingresos patrimoniales

ISBN: 978-84-120267-9-5

y enajenación de inversiones reales. En 2020, además, el recurso al crédito no llegó al 3 por ciento del total de sus ingresos no financieros.

Cuadro 1. Ingresos de los municipios españoles (2020)

Ingresos	Derechos reconocidos netos	%
Cargas sobre los usuarios (Cap. 3)(*)	7 461 854	14,06
Impuestos (Caps. 1 y 2)	23 413 403	44,13
Transferencias (Caps. 4 y 7)	21 176 316	39,91
Otros (Caps. 5 y 6)	1 007 406	1,90
Total ingresos no financieros	**53 058 979**	**100,00**
Pasivos financieros	1 434 521	2,70

Fuente: Ministerio de Hacienda
(*) En realidad el capítulo 3 de ingresos incluye, además de tasas, precios públicos y contribuciones especiales, otros ingresos que, en puridad, no constituyen cargas sobre los usuarios; por ejemplo, multas y demás sanciones. Sin embargo, su peso sobre el grueso del capítulo es mínimo.

5. De las musas al teatro

> "… le expliqué que por regla general los privilegios eran escandalosos en una sociedad basada en el derecho, pero que por el contrario, en una sociedad donde reina la arbitrariedad, los privilegios constituyen a veces una barrera contra el despotismo, convirtiéndose así, paradójicamente, en oasis de justicia y de equidad" (Amin Maalouf, *La Roca de Tanios*).

Esta cita, extraída de una novela con la que el pensador libanés Amin Maalouf obtuvo en su día el prestigioso premio Goncourt de las letras francesas, no deja de tener su miga. De hecho, argumentos similares, aunque más disfrazados, se han venido utilizando más o menos veladamente para defender determinados modelos de financiación territorial, o componentes específicos de ellos, que benefician particularmente a algunos territorios, al tiempo que se cuestiona la legitimidad de instituciones clave para el funcionamiento del Estado de derecho.

Sin embargo, a la hora de dar un paso más, de concretar lo que se tiene por arbitrariedad y proponer, en su caso, las reformas necesarias para eliminar cualquier sospecha de duda sobre la legitimidad de las instituciones y, por ende, la eliminación de los privilegios, nos encontramos con planteamientos

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

más tibios y, a menudo, componendas de difícil justificación conceptual esgrimidos bajo el paraguas de la gobernabilidad, los equilibrios políticos o la siempre socorrida "paz social".

En realidad, nadie dijo que fuera fácil pasar "de las musas al teatro", de los dichos a los hechos o de los principios a las leyes, y, sin embargo, es lo cierto que las sociedades se rigen por normas y que cuanto mayores sean los espacios de consenso para establecerlas, al menos en lo que concierne a las bases de la convivencia, mejor será para todos.

En lo que respecta al asunto que venimos tratando en este capítulo, la colisión entre los principios de equidad y autonomía, su concreción en un modelo de financiación en un contexto de gestión descentralizada aparece como uno de esos asuntos esenciales de los que hablamos y para los que sería preciso alcanzar los mayores niveles de consenso, si de verdad se pretende dotar de estabilidad al marco de relaciones intergubernamentales, en la medida en que es de los que afectan en última instancia a toda la sociedad, ya que todos somos usuarios de servicios públicos por un lado y contribuyentes que deben financiarlos por el otro.

En mi opinión, ya expresada en ocasiones anteriores, el punto de partida imprescindible para ello debería ser abordar el asunto de la financiación con el carácter global que se merece y no troceando el problema y reduciéndolo a subparcelas territoriales, donde los árboles de los intereses particulares esconden el bosque del interés general, donde el ruido de quienes tienen más altavoces silencia el clamor de los menos mediáticos y, en fin, donde lo relativamente más urgente en términos de prioridades políticas no deja paso a lo realmente importante, que es dotar al conjunto de las Administraciones de un marco financiero estable que minimice los sobresaltos en asuntos de tanta relevancia como la gestión de los servicios públicos fundamentales.

Por desgracia, no parece ser esta opinión generalizada, al menos en los ámbitos de decisión relevantes, y periódicamente nos encontramos con comisiones de estudios de lo más variopinto a las que se les demandan informes presuntamente encaminados a sentar las bases de reformas que nunca se acaban de concretar y, cuando lo hacen, acaban adoleciendo de estrechez de miras y parcialidad en sus enfoques. Así, hemos asistido a sucesivas reformas del impuesto personal sobre la renta, del impuesto de sociedades, del modelo de financiación autonómica (siempre del régimen general, que el foral parece intocable, quizás por aspectos relacionados con la cita inicial de este aparta-

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

do) o de algunos tributos locales, además del recurrente asunto del sistema de pensiones. En cambio, no parece haber interés en abordar, por una vez, un modelo general para la financiación del sector público, y ello a pesar de que estamos ante un sistema de vasos comunicantes, en el que quienes tienen que sostener el sistema son los mismos (los ciudadanos del país) y las fuentes, más allá de la formalización jurídica de los instrumentos fiscales, también son siempre las mismas (la renta, la riqueza y el consumo, como bases de las que extraer los recursos).

Consiguientemente, lo ideal sería empezar por replantearse la distribución de responsabilidades (competencias) entre los distintos Gobiernos y estimar en consonancia las necesidades de recursos de cada uno (con las dificultades, tanto desde el punto de la oferta, como desde la demanda a que se aludía en apartados anteriores) y, ya en un segundo lugar, consensuar la forma de compartir entre ellos las distintas fuentes de ingresos, tanto en términos de espacios fiscales diferenciados (para permitir el ejercicio efectivo del principio de autonomía en cada nivel de gobierno) como de transferencias intergubernamentales (para permitir las compensaciones precisas en términos de equidad ya mencionadas).

Comoquiera que acordar esta metodología generalista parece una quimera, que cada Gobierno se preocupa de "lo suyo", sin ver más allá de sus estrechas fronteras, y que, por lo tanto, no parece operativo desgastarse en batallas que, aparentemente, se dan por perdidas de antemano, dedicaré la parte final de este capítulo a apuntar algunas directrices que podrían servir para arbitrar medidas concretas con las que mejorar, siquiera marginalmente, el modelo de financiación de las Administraciones locales. Ciertamente, no aspiro en este punto a ser demasiado original, en la medida en que las posiciones que defiendo son "grosso modo" las que no hace tanto consensuamos en la última de las comisiones constituidas para la reforma de la financiación local[11], en la que tuve el honor de participar.

Como ya decíamos entonces, nuestras propuestas pretendían alcanzar cuatro modestos objetivos (de índole parcial, dadas las circunstancias), sin que ello significase la renuncia a insertarlos en un más ambicioso plan de reformas que abarcase al conjunto de las Administraciones públicas y cuyos contenidos (objetivos y propuestas) paso a resumir.

11. *Vid.* Ministerio de Hacienda (2018). Un resumen argumentado de las principales propuestas se puede encontrar en Muñoz y Suárez (2018).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

1) *Redefinir el marco competencial de las entidades locales.*

Parece una obviedad innecesaria recordar que los modelos de financiación no son sino medios con los que cubrir un fin superior, cual es el de allegar a las Administraciones recursos que permitan satisfacer necesidades colectivas. En este sentido, un paso previo a cualquier reforma es tener claro el ámbito en el que se desempeña la gestión pública, esto es, su marco competencial, aspecto este que contiene líneas nebulosas, cuando no directamente borrosas en lo que respecta a sectores en los que confluyen diferentes Administraciones, especialmente comunidades autónomas y entidades locales. De ahí que todo lo que sea clarificar y, en la medida de lo posible, delimitar los ámbitos de actuación en los que cada Gobierno pueda ejercer sin restricciones su autonomía siempre resultará positivo. En este sentido, desde la Comisión nos mostramos partidarios de ampliar significativamente las competencias de las entidades locales en materia de servicios sociales y dependencia, de forma que estas sean responsables de aquellos servicios de proximidad en los que cuentan con ventaja comparativa, al tiempo que proponemos traspasar a las comunidades autónomas los servicios sanitarios que siguen gestionando ciertos entes locales.

Una vez clarificado el reparto de responsabilidades, será preciso evaluar, por razones de estricta equidad, la eventual brecha financiera que pudiera existir como consecuencia de la asunción de competencias impropias deficientemente financiadas, y revertir en su caso la situación, por medio de la dotación de transferencias intergubernamentales, mayormente procedentes de las comunidades autónomas, en la medida en que suelen ser estas las titulares de la mayor parte de servicios prestados por los Gobiernos locales en su suplencia.

Por otra parte, no se puede obviar que el marco competencial y las responsabilidades de gestión de los Gobiernos locales dependen críticamente del tamaño de los municipios. En este sentido, y en lo que respecta a la organización y a la "planta municipal", nuestra propuesta fue distinguir entre tres categorías de municipios, que serían reguladas de modo diferencial, a saber:

– Madrid y Barcelona, como grandes metrópolis que ya cuentan con su propia Carta de Autonomía Local, sobre la cual podrían ser reguladas sus especificidades.

– Los pequeños municipios, en los que se concentran las mayores dificultades de gestión derivadas de problemas de escala, dispersión geográfica o declive poblacional permanente.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

– El resto de los municipios, a los que se les supondría en todo caso capacidad suficiente de gestión, tanto en materia de asignación de gastos como de organización autónoma de sus ingresos.

En la medida en que resulta necesario delimitar la línea que separa a los pequeños de los grandes, la propuesta es establecer la frontera en el umbral de los 20 000 habitantes de derecho, cifra, por supuesto, arbitraria, pero que daría continuidad a la regulación actual, que atribuye a las diputaciones provinciales la competencia de auxiliar preferentemente a los municipios de menos de 20 000 habitantes.

En este sentido, desde la Comisión también hemos propuesto una revisión significativa de las funciones de los Gobiernos locales intermedios (diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares), en el sentido de sugerir que estas Administraciones se dediquen prácticamente en exclusiva al apoyo a municipios de menos de 20 000 habitantes, convirtiéndose así en una suerte de "municipios de municipios", cuya misión sería la de apoyar o incluso ejercer directamente la gestión de servicios públicos en municipios pequeños incapaces de prestarlos por sí mismos bajo mínimas condiciones de eficiencia. Ello implicaría, además, modificar el modelo de financiación de este nivel supramunicipal de gobierno, ampliando probablemente su autonomía por el lado de los ingresos y los criterios de asignación de transferencias intergubernamentales.

2) *Reforzar la autonomía tributaria y la corresponsabilidad fiscal de los Gobiernos locales.*

Como se ha ido reiterando a lo largo de este capítulo, el ejercicio efectivo de la autonomía quedaría cojo si se viera limitado en exclusiva a la capacidad de ordenar o jerarquizar el gasto público de acuerdo con las prioridades (preferencias reveladas) en materia de cobertura de necesidades públicas. La presencia en el sistema de elementos de corresponsabilidad fiscal que permitan una mayor simetría en la distribución de costes y beneficios políticos entre los diferentes niveles de gobierno parece requisito indispensable para la buena gestión, no solo por razones de eficiencia, sino también en aras de la transparencia y la correcta rendición de cuentas, no tanto ante los órganos de control (interno y externo), sino también ante los ciudadanos, que son los jueces últimos de la actividad política.

Consecuencia lógica de esto no puede ser otra que la idea de reforzar la capacidad de los Gobiernos locales para ejercer con amplia discrecionalidad

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

también competencias en materia de organización, estructura y gestión de sus propios espacios fiscales.

No obstante, la concreción del cómo ejercer en la práctica esa corresponsabilidad admite también graduaciones y no está exenta de controversias. En la actualidad, los tributos locales existentes (todos ellos) permiten un amplio ejercicio de capacidad normativa a los ayuntamientos, que va desde la fijación de tipos impositivos dentro de amplias bandas u horquillas de máximos y mínimos hasta la formalización de gran cantidad de beneficios fiscales en forma de exenciones, reducciones y bonificaciones que pueden alterar notablemente la distribución de las cargas fiscales entre contribuyentes y que, a menudo, no responden a consideraciones de equidad[12]. Es por ello por lo que en nuestras propuestas, que recogen el sentir mayoritario (que no unánime) de los miembros de la Comisión (incluido el mío), sugerimos reducir al máximo el uso de beneficios fiscales en los tributos locales. La razón principal es que, siendo como son todos ellos de naturaleza real, creemos que tiene poco sentido introducir en los mismos elementos de personalización que terminan por erosionar la recaudación y siempre serían parciales e incorporarían más distorsiones que beneficios reales. Por lo tanto, nuestra propuesta es que el ejercicio de la autonomía local se circunscriba a la utilización de los tipos impositivos como forma de ponderar el uso de cada tributo, utilizándolos a estos con objetivos meramente recaudatorios, y tratar de alcanzar otros objetivos complementarios de interés social mediante instrumentos alternativos, como gastos o regulaciones.

3) *Racionalizar y mejorar técnicamente el marco tributario.*

Con todo, aunque la regulación actual de las Haciendas locales permite ejercer un amplio margen de autonomía a los Gobiernos en materia tributaria, la configuración técnica de los impuestos locales deja bastante que desear desde el punto de vista de la equidad. Por una parte, el hecho de que se trate de impuestos de naturaleza real supone ya de por sí un límite importante a la configuración de los mismos en términos de capacidad tributaria. Cuando lo importante es *qué* y no *a quién* se grava, se está renunciando de origen a evaluar adecuadamente la capacidad de pago, y

12. En Suárez Pandiello (2019) se pueden encontrar algunos ejemplos de inequidades originadas por una gestión inadecuada de los beneficios fiscales a nivel local. Además, la autonomía local incluso puede alcanzar a la capacidad de determinar las propias bases imponibles, como la contenida en la regulación recientemente declarada inconstitucional del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.

ISBN: 978-84-120267-9-5

se están introduciendo algunas distorsiones no menores en los incentivos de los agentes privados a la hora de efectuar decisiones vitales de largo plazo cara a materializar sus inversiones. Así, decisiones como residir en una vivienda en propiedad o hacerlo en alquiler, plantearse la movilidad a partir de un vehículo propio o utilizando nuevas alternativas tecnológicas que vienen surgiendo, o decidir sobre la forma jurídica bajo la cual ejercer actividades económicas podrían verse notablemente mediatizadas por el cálculo de las obligaciones tributarias a lo largo del ciclo vital que vienen en un paquete conjunto con esas decisiones y donde los impuestos locales podrían suponer un elemento, si no totalmente decisorio, al menos digno de consideración.

Por otra parte, tratar de corregir estas eventuales inequidades por la vía de los beneficios fiscales no parece el camino más adecuado, como ya he comentado anteriormente, dado que la experiencia muestra que muchas veces los efectos de medidas bien intencionadas acaban por no ser los buscados, debido tanto a las propias características de los mercados (traslación de las medidas entre agentes vía precios y/o cantidades) como a dificultades intrínsecas a la gestión tributaria[13].

En consecuencia, tratar de adecuar la fiscalidad local a las normas más generalmente admitidas en materia de equidad parece tarea harto complicada si no se encuadra en un contexto de reforma más amplio, como el que vengo reivindicando desde el principio en este capítulo, y que pasaría seguramente por compartir bases y capacidades normativas de las grandes figuras tributarias (principalmente la imposición personal sobre la renta). Comoquiera que, siendo pragmáticos, no parece esa una vía sobre la que haya un mínimo consenso, en la Comisión nos conformamos, mucho más modestamente, con sugerir reformas más puntuales sobre elementos concretos de la tributación vigente que fueran en el sentido adecuado y, eso sí, proponer una reforma en profundidad y de mucho mayor calado en el impuesto coyunturalmente más comprometido, cual es el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, cuya reciente declaración de inconstitucionalidad no supone otra cosa que la constatación de una realidad largamente esperada.

13. Piénsese, por ejemplo, en las dificultades para determinar el carácter de desocupada de una vivienda a la que se quisiera penalizar fiscalmente, más allá de la discusión más "filosófica" sobre la conveniencia de hacerlo, o los resultados, también en términos de equidad, de una penalización de vehículos antiguos (más contaminantes), dada la distribución de la propiedad de estos por niveles de renta.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

Concretamente, para afrontar este último problema con base en los principios de equidad y autonomía, nuestra propuesta consistía en eliminar el tributo y reemplazarlo por un impuesto de nuevo cuño que gravaría las *plusvalías inmobiliarias* (no solo las originadas en los terrenos, sino también en las construcciones), generalizando su ámbito de aplicación (incluyendo también las originadas en inmuebles de carácter rural e industrial) e incluyendo las que se originasen en períodos inferiores al año (excluidas incomprensiblemente de la regulación actual). El nuevo impuesto gravaría (ahora sí) las plusvalías reales (diferencia entre el valor de transmisión y el de adquisición) y sería deducible de la base de los impuestos estatales de naturaleza similar (renta y sociedades).

Por lo demás, las modificaciones en el resto de tributos tendrían un carácter esencialmente técnico, afectando especialmente a las normas de valoración en el caso del impuesto sobre bienes inmuebles, al gravamen de los profesionales en el del impuesto sobre actividades económicas, o a la introducción de elementos medioambientales en el de los vehículos de tracción mecánica.

Además, sugerimos la posibilidad de incorporar con carácter potestativo un recargo sobre la cuota líquida del IRPF y la opción de gravar localmente las estancias turísticas, si bien esta última propuesta aparece, a día de hoy, coyunturalmente poco oportuna, dados los efectos sectoriales que ha traído consigo la pandemia de COVID.

4) *Mejorar la equidad global del sistema de financiación.*

Por último, y puesto que no cabe olvidar que la equidad global del sistema, y con ella la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos con independencia del lugar de residencia, depende también críticamente de la distribución territorial de las capacidades fiscales, en el informe de la Comisión dedicamos también un espacio relevante a la reforma del sistema de transferencias intergubernamentales, al que atribuimos la misión esencial de actuar como instrumento corrector de disparidades. En consecuencia, entendemos que debería evolucionar hacia un modelo esencialmente nivelador, característica esta que no está presente ni de lejos en el sistema vigente.

Por centrarnos en el ámbito de las transferencias incondicionales, que son realmente las más respetuosas con el principio de autonomía local,

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

creíamos, y seguimos creyendo, que resulta imprescindible una reforma en profundidad del modelo que afecta tanto a las transferencias del Estado como a la necesidad de un despliegue definitivo de la fuente de financiación más olvidada, cual es la participación en ingresos de las comunidades autónomas (PICA)[14]. En este sentido, proponemos un cambio, ciertamente radical, de su configuración, empezando por eliminar el modelo dual de participaciones en ingresos del estado (PIE) y sustituirlo por un esquema único (aunque modulable según la agrupación de municipios a los que se aplique), cuyos criterios de distribución deberían venir vinculados en exclusiva a indicadores de capacidad fiscal y necesidades de gasto. Ello implicaría abolir el sistema de participaciones territorializadas en tributos concretos (IRPF, IVA e impuestos especiales) por el que se financian en la actualidad los municipios de más de 75 000 habitantes y las capitales de provincia y/o comunidad autónoma que no alcanzan esa cifra de población. La razón última de esta propuesta se basa en el análisis realizado de los resultados financieros de su implantación a lo largo de los años que viene estando en vigor. Los datos disponibles nos muestran un comportamiento absolutamente errático de este modelo, debido tanto a las inequidades de partida existentes como a la imposibilidad intrínseca de corregirlas, dada su configuración. No es este el lugar para hacer un análisis detallado de sus elementos técnicos[15], pero baste por el momento indicar que el sistema se limita a aportar participaciones en la recaudación territorial de impuestos concretos, sin ejercicio de capacidad normativa alguna por parte de los ayuntamientos receptores (por tanto, sin ejercicio de autonomía local), a las que se complementa con una transferencia residual que en sus orígenes trataba de cubrir la brecha financiera que eventualmente se hubiera producido en relación con los montos recibidos del modelo previo de PIE. En la medida en que ambos componentes de la transferencia tenían en origen pesos porcentuales diferentes en cada municipio y crecían a tasas diferentes, no se podía esperar de su evolución otra cosa que la acentuación de las inequidades y la aparición de diferencias de financiación inexplicables con argumentos técnicos. De ahí que la propuesta sea integrar el monto global de la financiación de esa procedencia en un fondo global común que se distribuya con criterios objetivos, aun cuando necesariamente la transición debería ser gradual para evitar tensiones innecesarias.

14. Véase Suárez Pandiello (2017).
15. Para ello véase, por ejemplo, Cordero *et al.* (2022).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

6. Para concluir

Comenzaba este capítulo citando a un cantautor uruguayo y a un difícilmente clasificable grupo musical gallego que coincidían, pese a sus distancias estilísticas, en subrayar la importancia del *quid pro quo* en las relaciones humanas. De una manera un tanto torticera, he intentado llevar este asunto al terreno de la gestión pública y, en particular, al principio de autonomía, tratando de poner el acento en la relevancia que tiene establecer sistemas de equilibrios que promuevan la simetría en la distribución de costes y beneficios políticos derivados de su ejercicio por parte de los Gobiernos territoriales. En este sentido, he argumentado en defensa de que la autonomía no se limite en exclusiva a la capacidad de ordenar, jerarquizar y decidir en materia de gasto público a la luz de las preferencias reveladas por los electores locales respecto a la cobertura de sus necesidades de servicios públicos, sino que también resulta imprescindible asumir la impopularidad de hacer recaer sobre las espaldas de los vecinos (los usuarios y contribuyentes próximos) una parte relevante del coste de dichos servicios a través de tributos claramente perceptibles. De esta manera la autonomía trae consigo responsabilidad y rendición de cuentas.

En todo caso, este capítulo también enfatiza la existencia de límites al ejercicio de la autonomía derivados de eventuales conflictos con la persecución de objetivos de equidad. Si bien parece obvio que autonomía y uniformidad son incompatibles, y que la diversidad puede dar lugar a ciertas inequidades territoriales, algunas de las cuales pueden parecer inasumibles, si se pretende que, al menos, todos los ciudadanos estén en disposición de acceder a un nivel mínimo de prestación de servicios básicos, se comprende la dificultad de establecer marcos generales de consenso sobre los que fundamentar reformas que conduzcan a modelos de financiación estables y duraderos. En la parte final de este capítulo he tratado de resumir mi posición sobre esta materia, que no difiere de la manifestada por la más reciente comisión a la que el gobierno de la nación y la FEMP encomendaron elaborar propuestas para la reforma de la financiación local y en la que tuve el honor de integrarme.

Con todo, y porque no creo ser capaz de decirlo mejor, me gustaría concluir con un impagable texto del *Juan de Mairena* de Antonio Machado, que creo que sigue vigente tantos años después, y me temo que lo seguirá durante mucho tiempo: "Y a los arbitristas y reformadores de oficio convendría advertirles: Primero. Que muchas cosas que están mal por fuera están bien por dentro. Segundo. Que lo contrario es también frecuente. Tercero. Que no basta mover para renovar. Cuarto. Que no basta renovar para mejorar. Quinto. Que no hay nada que sea absolutamente impeorable".

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5

7. Bibliografía

Ministerio de Hacienda (2018). *Reforma de la Financiación Territorial: Informes de las Comisiones de Expertos de 2017*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Cordero Ferrera, J. M., Fernández Llera, R., Navarro Ruiz, C., Pedraja Chaparro, F., Suárez Pandiello, J. y Utrilla de la Hoz, A. (2008). *El Esfuerzo Fiscal de los Municipios Españoles*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Cordero Ferrera, J. M., Pedraja Chaparro, F. y Galindo, F. (2022). La necesaria reforma del sistema de transferencias a los municipios: elementos clave y simulación de resultados. *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics* (en prensa).

Keen, M. y Slemrod, J. (2021). *Rebellion, Rascals and Revenue. Tax Follies and Wisdom through the Ages*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Marx, K. (2004). *Crítica del Programa de Gotha* (edición original de 1891). Madrid: Fundación Federico Engels.

Muñoz Merino, A. y Suárez Pandiello, J. (2018). Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?. *Presupuesto y Gasto Público*, 92, 19-37.

Musgrave, R. A y Musgrave, P. B. (1992). *Hacienda Pública Teórica y Aplicada.* Madrid: McGraw-Hill.

Nozick, R. (2015). *Anarquía, Estado y Utopía* (edición original de 1974). Londres: Editorial Innisfree.

Pedraja Chaparro, F. y Suárez Pandiello, J. (2011). Financiación municipal: equilibrios, especialización e incentivos. *Revista Española de Control Externo*, XIII (38), 15-41.

Rawls, J. (2014). *Teoría de la Justicia* (edición original de 1971). México: Fondo de Cultura Económica.

Rosen, H. (2008). *Hacienda Pública*. Madrid: McGraw-Hill.

Shah, A. (1998). Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization. *World Bank Policy Research Working Paper*, 2021.

Sen, A. (2021). *La idea de la Justicia.* Barcelona: Taurus.

Suárez Pandiello, J. (2017). De cómo olvidamos las PICAs en Flandes. *Presupuesto y Gasto Público*, 89, 91-120.

– (2019). Sobre los beneficios fiscales en los tributos locales. Una mirada desde la Economía. *El Consultor de los Ayuntamientos*, Especial Septiembre 2019 (*El laberinto de los beneficios fiscales*), 175-184.

– (2020). Repensando el IBI. *El Consultor de los Ayuntamientos*, Especial Septiembre 2020 (*El impuesto sobre bienes inmuebles*), 156-167.

Wolf, Ch. (1995). *Mercados o Gobiernos, elegir entre alternativas imperfectas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 35
ISBN: 978-84-120267-9-5