

Fundamentos y retos jurídicos de las relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales

ANDRÉS BOIX PALOP¹

Recibido: Noviembre 2017

Aceptado: Diciembre 2017

Resumen

El presente trabajo estudia los fundamentos constitucionales de las relaciones entre entes locales y Comunidades Autónomas, dentro del marco estatal, en materia financiera. Se centra, esencialmente, en los tres elementos constitutivos más definitorios jurídicamente de este entramado de relaciones: la suficiencia, la corresponsabilidad y la equidad redistributiva. Asimismo, identifica los retos de futuro a los que todavía ha de atender el legislador para la mejora del sistema.

Palabras clave: financiación de los entes locales, Equidad, Redistribución, Suficiencia financiera, Corresponsabilidad Fiscal, Autonomía local.

Clasificación JEL:

Abstract

This paper studies the constitutional principles of the relationships between local entities and Autonomous Communities, always within the State framework, in financial matters. It focuses, essentially, on the most defining constituent elements of these relationships: financial adequacy, co-responsibility and equity in terms of redistribution. The paper also tries to identify some issues the Spanish legislator has yet to address.

Key words: Local Authorities Funding, Equity, Redistribution, Financial Adequacy, Shared Fiscal Responsibility, Local Self-Government.

JEL Classification:

1. Introducción

1.1. Autonomía local y su financiación en la Constitución española

El modelo de régimen local español y, en consecuencia, de marco jurídico-administrativo para el desarrollo local de nuestro país se consolida definitivamente tras la Constitución con la aprobación de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Esta norma da continuidad a unas previsiones constitucionales (arts. 140-142 CE) que, aunque no excesivamente desarrolladas, supusieron la consagración de estas Administraciones públicas como entes institucionales mayores de edad a partir de la proclamación de la garan-

¹ Profesor de Derecho Administrativo (Universitat de València – Estudi General).

tía de su autonomía y la consiguiente eliminación de los controles y tutelas que habían sido la tónica durante el franquismo (Parejo Alfonso, 2011).

Las Administraciones locales antes de 1975, como es sabido, no eran particularmente democráticas ni autónomas. El cambio operado a partir de esa fecha, de una gran profundidad, se articula a partir de la ya referida garantía de la autonomía local a todos los municipios, que gozarán de personalidad jurídica plena para el desarrollo de sus funciones y ejercicio de sus competencias (art. 140 CE, Parejo Alfonso, 2011: 142-157). Además, en ese mismo precepto, la Constitución consagra la garantía democrática, al señalar que el gobierno y administración de los municipios corresponde a los Ayuntamientos, integrados por alcaldes y concejales elegidos en todo caso democráticamente por sufragio universal o, en su caso, en el régimen de participación comunal de concejo abierto para ciertos municipios de muy reducido tamaño. Por su parte, y en algo que atañe ya directamente a la forma en que se van a financiar estas actividades locales pero regulando la cuestión con igual concisión, el artículo 142 CE garantiza que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones, a partir de la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de los rendimientos de sus tributos propios. El principio constitucional básico en la materia queda claro. Sin embargo, dada su naturaleza abstracta y general, requerirá de un desarrollo completo a cargo del legislador y de la práctica posterior de las Administraciones públicas española, tanto la del Estado, como las de las Comunidades Autónomas, por mucho que éstas, a la postre, hayan tenido un protagonismo mucho más modesto del que podría parecer deducirse del mandato constitucional.

La transformación es de un calado difícil de minimizar y se consolida definitivamente por medio de la LRBRL ya citada, encargada de sentar las bases del nuevo modelo organizativo y competencial, norma completada con el Real Decreto Legislativo 781/1986 por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales en materia de régimen local (TRRL) que recopila todas las normas previas a la LRBRL y dispersas normativamente en diversos instrumentos que, no oponiéndose al nuevo régimen legal, permiten completarlo. En materia financiera, y tras la primera compilación postconstitucional completa con rango legal de 1988, en la actualidad el régimen jurídico de la misma lo tenemos en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). Una norma profusa e intensamente modificada desde esa fecha, como suele ocurrir con disposiciones de esta naturaleza, por un lado técnicamente detalladas y por otro muy vinculadas a las necesidades de modificar aspectos puntuales del régimen fiscal o financiero en ella regulados para hacer frente a las necesidades sociales y económicas (modificaciones que han llegado ser hasta tres y cuatro al año en algunos ejercicios: por poner un ejemplo, y sin ir más lejos, a lo largo de 2017 la LRHL ha sufrido dos reformas más, a cargo de las leyes 3/2017, de 27 de junio, y 9/2017, de 8 de noviembre). A grandes rasgos, con todo, el modelo, del que nuestra Constitución simplemente dice que ha de ser establecido de forma que garantice la referida autonomía local y la suficiencia de recursos, ha sido también muy estable en sus grandes rasgos, por mucho que la LRHL haya sido modificada con frecuencia.

Sobre estas bases legales se han construido las relaciones jurídicas a escala local y se ha desplegado la acción pública de nuestras administraciones municipales, en los perfiles

que a día de hoy conocemos, desde la reinstauración de la democracia en España. Bajo este marco constitucional y legal los municipios españoles han acometido en los últimos treinta años una intensa labor centrada en el desarrollo local que ha contribuido a la mejora social y económica del país y que, en general, ha funcionado razonablemente bien.

Como se deduce simplemente de esta enumeración sintética, la tendencia del legislador estatal a ser extraordinariamente exhaustivo ha provocado, a efectos prácticos, el correlativo estrechamiento, que lleva casi hasta su desaparición, del ámbito de determinación legal propio de las CCAA, cuando en realidad, si atendemos al diseño constitucional, pareciera que éstas estaban llamadas a tener un mayor papel en cuanto a la definición del modelo de régimen local y a participar en su financiación. El artículo 148.1.2ª CE preveía que todas las CCAA que así lo dispusieran en sus respectivos Estatutos de Autonomía, que a la postre fueron todas ellas y desde un primer momento, serían competentes específicamente sobre las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y más en general sobre todas las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales cuya transferencia autorice la legislación en la materia, esto es, y a la postre, la combinación LRBRL y LRHL. Si bien las CCAA siguen teniendo un espacio regulador, éste está muy condicionado por lo extenso de la legislación estatal, máxime tras la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010 referida al Estatut de Catalunya de 2006. Esta norma pretendió, sin éxito, establecer orientaciones propias sobre el régimen local catalán llamadas a supraordenarse a las disposiciones de la LRBRL. Frente a ello, la STC 31/2010 afirmó la prioridad de las disposiciones básicas estatales sobre cualquier disposición autonómica, incluyendo las estatutarias (Velasco Caballero, 2014: 77-82). Esta misma regla se aplicará también, lógica y consecuentemente, a las normas en materia de financiación local. Si la LOFCA que regula las relaciones financieras entre Estado y CCAA y el modelo de reparto y financiación de estas últimas se supraordena claramente, según la STC 31/2010, incluso a lo que puedan disponer los Estatutos autonómicos de Autonomía, tanto más lo hace a cualquier disposición autonómica en materia de financiación local. La LRHL es a estos efectos la norma primera y básica en la materia. Sus sucesivas reformas y las directrices en ella contenidas son las que determinan el modelo de relaciones financieras entre Estado y entes locales pero, también, a la postre, esas mismas relaciones entre Comunidades Autónomas y Entes Locales. O, al menos, el marco en que éstas se producirán.

Ello no significa, sin embargo, que las Comunidades Autónomas no tengan nada que decir al respecto. Por vías indirectas hay determinaciones autonómicas que van a incidir de modo muy importante en el despliegue efectivo de la autonomía local y de la financiación de nuestros entes locales. Así, por ejemplo, y en la medida en que contribuyen a delimitar el despliegue competencial, más o menos ambicioso según los casos, de los municipios, las relaciones financieras entre unas y otros quedan inevitablemente afectadas. Por esta razón, resulta esencial entender en qué términos permite la Constitución española a las Comunidades Autónomas participar de la atribución de competencias a los municipios, en contra de lo que trató de establecer la reforma local de la LRBRL intervenida en 2013, por medio de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

1.2. El papel de las Comunidades Autónomas en la definición del perímetro de acción local y su financiación

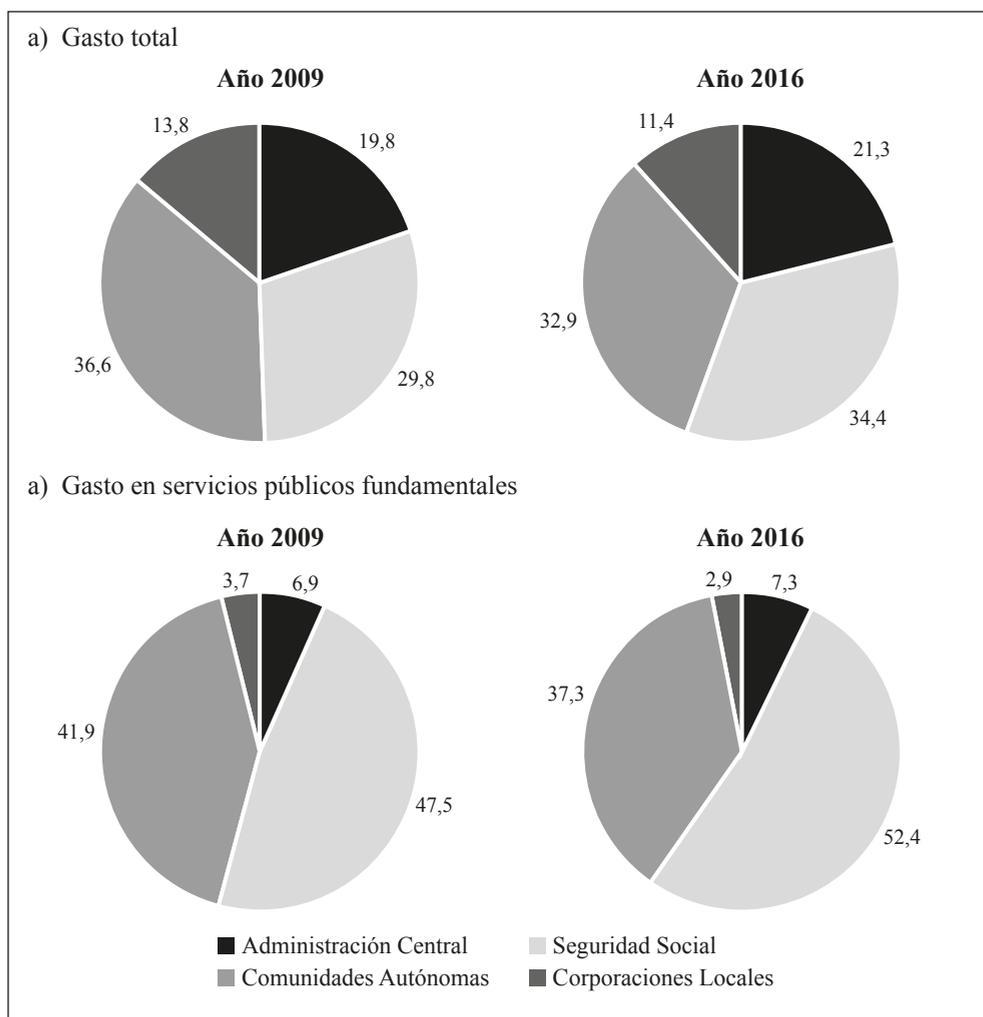
A estas alturas podemos considerar ya que la reforma de la LRBRL operada en 2013 ha sido una reforma fallida (Boix Palop, 2017a: 24-35). El nuevo art. 25 LRBRL, en su versión aprobada por la LRSAL, aspiraba determinar en la ley básica estatal las competencias municipales no como un mínimo garantizado que las Comunidades Autónomas habían de respetar en todo caso, como había sido nuestra tradición constitucional y legal desde la aprobación inicial de la norma en 1985, sino como un tope competencial que en ningún caso podría sobrepasarse. Dado que la legislación básica estatal respecto de algunos sectores pero, sobre todo, la legislación autonómica en materia de régimen local y también la sectorial en aquellas materias donde la competencia es autonómica, habían expandido mucho el ámbito de actuación de los municipios más allá de los mínimos fijados en el art. 25 LRBRL en su redacción tradicional, la pretensión de que los contenidos de éste pasaran a ser el límite competencial de los entes locales, y además no susceptible de ampliación, antes que su mínimo garantizado por la norma básica suponía un recorte muy notable de las competencias locales (Alonso Mas, 2014).

Más allá de las críticas jurídicas que puede merecer esta pretensión de reconfiguración operada por el legislador estatal, hay que dejar constancia de que desde un primer momento se produjo una notable reacción política, por parte tanto de Ayuntamientos como de Comunidades Autónomas, contraria a asumir los dictados de la LRSAL en este punto (Tejedor Bielsa, 2015). Para justificar esta reticencia se amparaban unos y otras en la autonomía local, alegando, por una parte, que la norma básica estatal podría blindar y garantizar pero no limitar; y, por otra, en la autonomía de las Comunidades Autónomas, que habrían de poder ser quienes decidieran, en última instancia, cómo desplegar territorialmente y a partir de la acción de qué Administraciones Públicas, las políticas públicas respecto de las que son competentes. Una interpretación que el Tribunal Constitucional ha venido a confirmar, acabando de liquidar todas las posibilidades de efectivo despliegue y desarrollo de la LRSAL en este punto (Medina Alcoz, 2016).

En efecto, en una sucesión de sentencias respondiendo a los diferentes recursos planteados por las distintas Comunidades Autónomas respecto de los preceptos de la LRSAL que comienzan con la STC 41/2016 y las SSTC 111/2016, 168/2016, 180/2016 –recursos extremeño, andaluz, asturiano y navarro, respectivamente– y que han acabado por el momento con la STC 110/2017 -que responde al recurso planteado por una serie de Ayuntamientos en defensa de la autonomía local-, el Tribunal Constitucional ha desmontado, dando la razón a defensores de la autonomía local y a las Comunidades Autónomas recurrentes, la pretensión de que el Estado pueda impedir por ley básica que los legisladores autonómicos estén capacitados, en aquellas materias de su competencia, para establecer que sean los entes locales los responsables de la provisión de ciertos servicios y del ejercicio de ciertas facultades (Boix Palop, 2017b). Las sentencias explican que el Estado «sólo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate», por lo que «[e]n materias de competencia autonómica, sólo las Comunidades Autónomas pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle» (STC 41/2016). Se trata de una regla sencilla y que parecía hasta la LRSAL claramente asentada en nuestro Derecho que, sin embargo, el Estado había desconocido abiertamente en su reforma de 2013. Una regla que, en consecuencia, deja claro el posible protagonismo autonómico en la definición última y definitiva del perímetro com-

petencial de los entes locales que se encuentran en su ámbito territorial. Más allá de las exigencias, recientemente introducidas (también por la reforma de 2013) en el art. 27 LRBRL, que obligan a las Comunidades Autónomas a establecer mecanismos concretos y suficientes de garantía financiera para cualquier competencia autonómica que sea delegada en los entes locales, es evidente, por mandato del art. 142 CE, que cualquier ampliación del mencionado perímetro competencial debiera comportar la correspondiente preocupación autonómica por garantizar la suficiencia financiera de los municipios a los que encarga funciones que van más allá de lo previsto con carácter general en la norma básica estatal.

Gráfico 1
Participación de las distintas administraciones en el gasto (neto de intereses, de transferencias entre AAPP y de recursos UE). 2009-2016 (Porcentajes)



Fuente: Informe de Expertos para la Reforma del Modelo de Financiación Autonómica (IMFA).

Sin embargo, y mientras no se produzca una notable ampliación de este perímetro por medio de la asignación de nuevas competencias que ahora están en manos de las Comunidades Autónomas por decisión de éstas, es inevitable que los entes locales españoles, que tienen menos protagonismo prestacional que los de los países de nuestro entorno, también participen en menor medida del reparto de fondos públicos. Las dimensiones comparadas de la Hacienda local española nos devuelven la imagen de un mundo local de unas dimensiones reducidas: la mitad de lo que es común en Europa (6% del PIB en España, frente a un 11% en la UE). Los últimos años, además, han provocado una contracción si cabe mayor, en lo que es una buena prueba de que legisladores y gobiernos estatales y autonómicos, pero especialmente el Estado, han hecho muchos de los recortes y tomado muchas de las medidas de austeridad desplazándolas a otras Administraciones públicas y, más en concreto, a la local, que era y es la más expuesta a que se le hagan reformas legales desde fuera a las que no tiene más remedio que adaptarse. Véanse, a estos efectos, los datos en porcentaje sobre el total del gasto público (y no sobre porcentaje de PIB) que también contiene el Informe de Expertos para la Reforma del Modelo de Financiación Autonómica (IRMFA, 2017), y que son muy ilustrativos respecto de la capacidad que ha mostrado el Estado para constreñir aún más el gasto local, que ha pasado en un breve período de tiempo de un 14% del total a un mero 11%.

1.3. Los retos pendientes tras la reforma local de 2013, en particular en materia de financiación

El modelo de régimen local que se deduce de la Constitución y se establece definitivamente con el asentamiento legislativo del mismo a lo largo de la década de los ochenta del siglo pasado puede considerarse, a día de hoy, como plenamente consolidado. La serie de sentencias del Tribunal Constitucional sobre la reforma de 2013 a que ya nos hemos referido ha contribuido, además, a cerrar definitivamente el sistema con unos perfiles jurídicos y principios muy definidos (Medina Alcoz, 2016). En otro lugar he analizado cómo, además, e incluso antes de esas sentencias, podía considerarse que la reforma en cuestión había fracasado en otros objetivos (Boix Palop, 2015): la LRSAL no ha logrado ni racionalizar la planta local, ni reducir el minifundismo municipal en España, ni ordenar de forma coherente la labor de las Diputaciones provinciales de apoyo a los pequeños municipios, ni favorecer la prestación de servicios a escala supramunicipal, ni reordenar en el sentido por ella pretendido («racionalización» a efectos de evitar las supuestamente perniciosas «duplicidades» en la prestación de servicios a los ciudadanos por varias Administraciones públicas) las competencias municipales... ni, en general, nada de lo que en principio pretendía. Sin embargo, no tiene mucho sentido desarrollar aquí ese fracaso global y las insuficiencias de las soluciones que se dieron en 2013 para arreglar unos problemas estructurales que, a día de hoy, siguen presentes y requerirán, inevitablemente, de un futuro tratamiento más acertado y realista.

Más éxito han tenido, en cambio, las normas de control financiero en ella contenidas y que han servido para dar continuidad a las reglas de control del gasto y presupuestarias ya contenidas en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF). La más relevante de ellas, como es sabido, es la regla de gasto que se recoge en el art. 12 LOEPSF que impide a todas las Administraciones Públicas españolas, y también a las corporaciones locales, superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio

plazo de la economía española, en desarrollo de lo dispuesto en el Reglamento 1175/2011 (UE), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. No es, sin embargo, la única. Por ejemplo, resulta también de una gran relevancia, y ha condicionado enormemente la actuación municipal en los últimos años, la regla de destino del superávit presupuestario (art. 32 LOEPSF) que obligaba a dedicarlo, si lo hubiere, y ya desde el ejercicio 2013, a la reducción de deuda.

Desde este punto de vista, la capacidad del Estado por embridar a estas Administraciones Públicas, al igual que ha hecho también con las Comunidades Autónomas, sí ha de considerarse un éxito. Un éxito que, además, ha modificado la estructura última de la manera en que entendemos la autonomía constitucionalmente garantizada, lo que tiene no pocas repercusiones sobre el modelo efectivo de descentralización de la Constitución española de 1978 (Menéndez, 2014), con una consideración de la autonomía que ahora es mucho más inevitable e indefectiblemente «de gestión» dentro de unos cauces antes que «política».

Es interesante a nuestros efectos recordar que siguen siendo válidas las habituales críticas que han sido comunes desde sectores municipalistas en relación a las escasas competencias municipales que, a la postre, han acabado consolidándose dentro del perímetro de atribuciones de nuestros entes locales (Rodríguez Arana-Muñoz, 2002-2003). No es de extrañar, así, como resaltaba recientemente el Informe de Expertos para la Reforma del Modelo de Financiación Local (IMFL, 2017), que el gasto público de nuestros Entes Locales siga siendo sensiblemente menor a la media de los países de nuestro entorno, lo que es un claro indicativo de que también son menores sus responsabilidades y atribuciones.

A este respecto, hay que tener en cuenta que la aparición de las Comunidades Autónomas, con el desplazamiento de muchas competencias tradicionalmente estatales a la escala regional (si bien, a la hora de la verdad, con menos intensidad de lo que se suele decir porque el Estado retiene mucha capacidad de determinación en no pocos ámbitos), ha contribuido a relegar a un segundo plano a los municipios a nivel competencial. Se trata de un fenómeno que se puede analizar en dos planos. Por un lado, el estrictamente relacionado con el reparto de competencias a diferentes niveles y la reflexión sobre cuáles son los ámbitos de decisión óptimos para poner en marcha toda una serie de políticas públicas (Lago Peñas y Martínez Vázquez, 2013). En este punto, resulta obvio que la aparición de las Comunidades Autónomas tiende a concentrar en ellas ciertos servicios y prestaciones que requieren de cierta red o que presentan economías de escala (piénsese en los servicios sanitarios o educativos) pero que en países sin niveles regionales potentes y con municipios de mayor tamaño en muchas ocasiones sí son asumidos por los municipios (Moreno, 2012). Por otro lado, en un plano estrictamente político, es también cierto que la mayor potencia representativa de las Comunidades Autónomas, así como su relativa novedad tras la Constitución de 1978, ha centrado el debate sobre el reparto Estado-CCAA y los conflictos surgidos en torno a las visiones más centralistas y las más partidarias de la descentralización, quedando oscurecido el debate sobre las competencias municipales (Boix Palop, 2014).

El debate sobre la necesaria «segunda descentralización», si bien siempre ha estado presente, nunca lo ha sido de forma excesivamente intensa ni ha logrado ampliar las compe-

tencias municipales de forma sustancial (Rodríguez Arana-Muñoz, 2002-2003). El llamado «Pacto Local» de la década de los noventa del siglo pasado para reforzar la autonomía local por medio de la reforma de la LRBRL, sin ir más lejos, acabó más centrado en establecer mecanismos de defensa de las competencias ya existentes que en una ampliación significativa de las mismas (por medio de la LO 7/1999 se establece la posibilidad de que cierto número, considerable, de ayuntamientos puedan plantear ante el Tribunal Constitucional conflictos en defensa de la autonomía local ante posibles invasiones de competencias, como por ejemplo el que ha sido planteado por la supuesta invasión de la misma derivada de la reforma de la LRBRL de 2013). No ha sido hasta muy recientemente, en un contexto de crisis institucional muy acusado, cuando las demandas de descentralización a favor de los municipios se han hecho algo más concretas y se han ido extendiendo, normalmente vinculadas a las exigencias de mayor transparencia, participación ciudadanía y cercanía de la población a la toma de decisiones, que tendencialmente apoyan, de la mano del principio de subsidiariedad, que ese acercamiento se produzca ampliando la capacidad competencial de los municipios (Romero y Boix, 2015).

Junto a estas insuficiencias, el otro elemento de discusión que ha acompañado a nuestro régimen local estos años es la crítica, casi ritual, a su modelo de financiación, que tradicionalmente se ha considerado desde sectores municipalistas como muy insuficiente con base en el escaso porcentaje de gasto público que consume y a la luz de las diferencias evidentes que se pueden constatar al respecto en comparación con los niveles de gasto de los países europeos de nuestro entorno. Sin embargo, antes de avanzar en esta dirección y evaluar con más detalle estas críticas, conviene dejar claro que, lógicamente, la suficiencia o insuficiencia de los recursos destinados ha de evaluarse no a partir de la financiación acordada sino poniendo ésta en relación con las atribuciones efectivas de los entes locales. Quizás desde ese punto de vista los municipios españoles no estén tan mal. Téngase por último en cuenta que suele ser reconocido que el modelo, al menos, sí permite el desarrollo de diferentes políticas tributarias y cierta capacidad de adaptación que, por lo demás, con pequeñas y sencillas mejoras lo podrían si cabe más flexible y adaptable (Lago Peñas y Martínez Vázquez, 2014). En una línea semejante se ha pronunciado también, a la postre, el Informe de Expertos para la Reforma del Modelo de Financiación Local (IRMFL) de 2017, que bien analizado tampoco plantea la introducción de cambios estructurales respecto del mismo, sino más bien adaptaciones de matiz, como tendremos ocasión de analizar con más detenimiento a continuación.

2. El modelo de financiación local y la cuestión de su suficiencia

2.1. Estructura del modelo de financiación local español

La financiación local en nuestro país se caracteriza por la combinación de diversos tipos de tributos. En primer lugar, se hallan los que son propios de los entes locales, esencialmente el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) que grava la propiedad inmobiliaria; los diversos impuestos relacionados con los vehículos a motor (IVTM) o las ganancias patrimoniales (IIVTNU), la realización de algunas obras (ICIO) o en último término el Impuesto de Actividades Económicas (IAE), cuya importancia se ha visto reducida en los últimos años como consecuencia de los cambios normativos decididos a escala estatal que llevaron a eximir del

mismo a profesionales y pequeñas empresas, con lo que pasaron a quedar exentos en torno a un 90% de los anteriores obligados tributarios. Junto a ello, los municipios cuentan con las diversas tasas y precios públicos que recaudan por la prestación de servicios o por el empleo de bienes o servicios municipales, completados con la participación en impuestos estatales y autonómicos, que el Estado y las CCAA redistribuyen. El sistema consiste, así pues, en un primer lugar, en espacios fiscales propios que en todos los casos vienen asociados a una cierta capacidad normativa, y ello a pesar de que la reserva de ley en materia tributaria impone su previa creación y delimitación por ley (que habrá de ser necesariamente estatal o autonómica), como tradicionalmente se ha venido haciendo en la LRHL y así sigue siendo en su versión actualmente en vigor. En segundo lugar, hay una parte de los ingresos que vienen de ingresos compartidos y de los sistemas de transferencias que pongan en marcha tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y que sirven para cerrar el sistema, tanto a efectos de garantizar la suficiencia del mismo como, también, para garantizar otras finalidades (como veremos después, la corresponsabilidad y sobre todo la capacidad redistributiva efectiva pasan en gran parte por esta segunda pata del sistema).

Este modelo se ha mantenido muy estable en todas estas décadas de desarrollo del mismo, realizada siempre a partir de esta estructura que acaba de ser reseñada. También se han mantenido sustancialmente los mismos pilares tributarios de los municipios, todos ellos de origen estatal y regulados en la LRHL, sin que se haya producido por parte de las CCAA un esfuerzo por dotar a los municipios de figuras impositivas propias diferenciadas (por lo general, las CCAA, cuando han establecido nuevos tributos, lo han hecho siempre con la única finalidad de reforzar sus propios ingresos), que en todo caso habría tenido que ser siempre por ley por el principio establecido en este punto en el art. 31.3 CE. Más allá de las constantes revisiones y mejoras técnicas, que han convertido la LRHL en una norma muy enmendada, la estabilidad del sistema ha facilitado su conocimiento por todos los actores, tanto las propias Administraciones Locales como los ciudadanos. En los últimos años, además, como consecuencia de la crisis económica, se han ido expandiendo las esferas de corresponsabilidad fiscal que la ley ofrece a los municipios, incrementando la capacidad normativa de éstos, como mecanismo que les permite incrementar la recaudación si así lo requieren, para mejorar su situación financiera, o lo consideran adecuado, a fin de garantizar mejores servicios a sus vecinos. Esta evolución se ha visto sobre todo en el IBI, cuya recaudación se vio incrementada notablemente con ocasión de la crisis tras la adopción de estas medidas: como recuerda el Informe de los expertos para la reforma del modelo (RMFL, 2017), la cuota media por recibo ha pasado desde su reforma hasta la actualidad de 240€ a 326€ de media (35'9% de aumento), que en las grandes ciudades es incluso superior (de 383€ a 583€ de media, un 52'4% más) debido a que la reforma legal se centraba especialmente en incrementar el impuesto para aquellos inmuebles de mayor valor catastral (IRSFL, 2017: 4). Otros impuestos, como el que grava los vehículos de tracción mecánica (IVTM), permiten también una mayor o menor presión fiscal según la decisión de los municipios, que puede llegar hasta doblarse. Otro tanto ocurre con el IAE, por mucho que la reforma que lo ha centrado sólo en pequeñas y medianas empresas haya limitado parte de su incidencia fiscal, lo que se compensa con la mayor capacidad de los municipios para modularlo a los sujetos obligados.

En cualquier caso, y como puede verse, estamos ante una estructura de relaciones financieras que, esencialmente, se dan entre Estado y entes locales. La participación de las CCAA

ha sido, hasta la fecha, muy prudente, por no decir prácticamente inexistente en esta materia. Entre el protagonismo estatal con la tendencia del legislador básico a ser exhaustivo y agotar los espacios de intervención autonómica y la propia dinámica política ya relatada en cuanto a la forma en que se ha producido la descentralización en España, con unas CCAA muy poco tendentes a ceder competencias recién adquiridas a los entes locales, el espacio para ello ha sido de mínimos.

Las consecuencias de este modelo han sido tradicionalmente muy cuestionadas respecto de algunos de sus efectos. En primer lugar, y como ya se ha dicho, por la insuficiencia de los ingresos que se predica del mismo. Una crítica adicional que ha recibido el modelo es que los ingresos municipales así definidos son, por una parte, muy dependientes de la coyuntura económica (algo que, por lo demás, ocurre con casi cualquier tributo y que, de hecho, es dudoso que por ejemplo sea el caso con los impuestos que gravan la propiedad) y, por otra, que provoca incentivos perversos en los entes locales, esencialmente asociados al urbanismo y al ciclo inmobiliario, que generan muchos ingresos a corto plazo asociados a la transformación urbana pero a cambio hacen que aumenten las responsabilidades y gastos a medio y largo plazo a que habrá de hacer frente la corporación (Romero, en Romero y Boix, 2015). Paradójicamente, esta relativamente importante dependencia de los ingresos locales respecto de tributos vinculados a bienes inmuebles ha sido asimismo criticada por los expertos encargados de realizar propuesta de reforma del sistema, pues a su juicio este excesivo peso de inmuebles y otros bienes de naturaleza real a partir de los cuales se articula el actual sistema tributario local convertiría el modelo en poco conectado con la efectiva capacidad económica de los ciudadanos que son sujetos pasivos del mismo, esto es, de los vecinos del municipio (IRMFL, 2017: 27). La crítica, con todo, olvida que es el sistema tributario en su conjunto el que, por exigencias de igualdad y para garantizar que cumpla su función redistributiva, ha de guardar la debida proporción entre las exacciones fiscales y la posición de cada ciudadano. Respecto de cada tributo en sí mismo, basta que se vincule a una manifestación suficientemente indiscutible de capacidad económica, y no cabe duda de que la propiedad de bienes raíces lo es. Es más, y como recuerdan los propios expertos, éstos, por su propia naturaleza y directa vinculación con el territorio, acaso sean una de las manifestaciones de esa capacidad más genuinas y cuentan con la ventaja de su escasa (cuando no imposible en el caso de los inmuebles) capacidad de exportación fiscal. Sumados todos estos elementos, no parece negativo, y menos desde una perspectiva de garantía de la suficiencia financiera de los municipios, que su modelo de financiación repose en una alta proporción en la recaudación derivada de este tipo de tributos.

2.2 La evidencia empírica sobre la suficiencia de la financiación local

La crítica tradicional sobre la insuficiencia endémica de la financiación local puede y debe ser matizada a la luz de ciertas evidencias adicionales: como es sabido, los municipios españoles han sido tradicionalmente la Administración pública menos endeudada y con mayor equilibrio presupuestario. De hecho, el que fueran las más saneadas y las únicas que lograban alcanzar superávit en los años inmediatamente anteriores a la reforma local de 2013 hizo que no fueran pocas las críticas respecto de los mecanismos de control del déficit y reducción de las competencias que la LRSAL de ese año pretendió instaurar con la justificación

de la necesidad de combatir unos supuestos excesos y desvíos en el gasto que, sencillamente, no eran tales (Carbonell Porrás, 2013: 17-22; Almeida Cerredá, 2013:75-78).

La evolución en los últimos años, aplicado el rígido corsé de las normas en materia de estabilidad presupuestara impuesta por el Estado, ha sido además muy positiva (IRMFL, 2017: 12). Suele destacarse, así, junto a las actuaciones de control externo, la responsabilidad de las entidades locales aplicando la regla de gasto (art. 12 LOEPSF) y la diligencia con la que han cumplido con la obligación legal de destinar el superávit obtenido a reducir el nivel de endeudamiento (art.32 LOEPSF). Ello es así hasta el punto de que en los últimos años la presión política y ciudadana ha ido más bien en la línea de resaltar la necesidad de introducir excepciones a esta regla rígida de imputación de superávits a la reducción exclusiva de deuda. Ya en 2014 una nueva reforma de la LRHL aprobó la nueva DA16^a, que daba cobertura legal a la posibilidad de destinar parte de los mismos a ciertas inversiones estrictamente tasadas, como medida de flexibilización, prorrogándose hasta la actualidad. Existe cierto consenso en estos momentos en el sentido de que esta situación ha de continuar e incluso es ya frecuente la idea de que deberían incrementarse los supuestos en que se puede hacer uso del superávit para inversión productiva destinada a la mejora de los servicios públicos ampliando el contenido de la citada DA 16^a (IRSFL, 2017: 16). Parece, en definitiva, a día de hoy, que la evolución de las finanzas municipales (y todavía en mayor medida de otros entes locales como las Diputaciones provinciales) no avala la crítica tradicional al uso sobre la supuesta insuficiencia del modelo, sino más bien lo contrario.

Adicionalmente, ha de ser recordado que esta situación se ha alcanzado a pesar de que los municipios están prestando no sólo aquellos servicios que legalmente les corresponden sino, en muchos casos, también otros muchos que los vecinos les demandan (Almeida Cerredá, 2013: 72-75). Conviene tener esto presente, pues el dato, que fue muy puesto de relieve con ocasión de la reforma de 2013 con la intención de señalar lo que se consideraba un indeseable exceso por parte de unos entes locales que se estarían ocupando de más de lo que les tocaba y era su estricta responsabilidad, pone en realidad de manifiesto que, incluso llevando a cabo (porque así se lo demandaban sus ciudadanos) más funciones y prestando más servicios de los que estrictamente eran de su competencia nominal según lo dispuesto en un entendimiento estrecho de la LRHL, habían logrado una situación financiera aceptable.

En conclusión, y aunque quizás la financiación municipal en España pueda considerarse insuficiente en relación a otros modelos comparados donde los entes locales tienen un mayor protagonismo prestacional o sea evidente, como consecuencia de ello, que no sería bastante en un contexto donde el marco competencial local fuera más generoso y se pudieran desplazar a una escala más próxima algunos servicios en la actualidad responsabilidad de las CCAA, no parece que lo sea necesariamente en el contexto concreto en que nos movemos. Más bien, todo lo contrario: el actual modelo garantiza sin duda la suficiencia de la financiación local... siempre, eso sí, en el limitado marco de sus actuales competencias.

2.3. Suficiencia y competencias locales: el papel de las Comunidades Autónomas en su redelimitación

A partir de lo ya expuesto, es fácil deducir que el papel jugado hasta la fecha por las Comunidades Autónomas en la garantía de la suficiencia de los ingresos locales ha sido más

bien modesto, por no decir marginal. La estructura de ingresos de los entes locales viene determinada por la LRHL y el grueso de sus competencias son también consecuencia de la ley básica estatal, sin que las CCAA hayan hasta la fecha avanzado en exceso en esta segunda descentralización tan reclamada por algunos. No es de extrañar, por ello, que el empleo de los mecanismos de financiación a partir de leyes autonómicas y de participación en posibles ingresos autonómicos (previstos en el art. 39.2 LRHL) estén prácticamente por estrenar.

El protagonismo autonómico será mayor a medida que se produzca una profundización en medidas de descentralización en los municipios desde las CCAA. En tal caso, corresponderá a ésta proveer la suficiencia financiera correspondiente, algo que hasta la fecha no se ha llevado a cabo de manera ordenada y que es una exigencia evidente e inevitable no sólo de la exigencia de suficiencia del art. 142 CE sino derivada de cualquier entendimiento, siquiera sea de mínimos, de la lealtad institucional (¿lealtad federal?) que también deben las CCAA a los entes locales de sus territorios. Ello incluye prever la dotación de cualquier traspaso competencial pero también, como es obvio, compensar debidamente cualquier beneficio fiscal que introduzcan ya sea el Estado, ya las CCAA, sobre ingresos municipales (IRMFL, 2017: 9).

Adicionalmente, hay ciertas garantías que no han de desconocerse. Así, por ejemplo, las delegaciones de competencias que puedan realizar las CCAA en los entes locales aumentando su perímetro competencial deben en todo caso quedar financieramente cubiertas, algo que no siempre se ha dado en el pasado, generando gastos de suplencia sobre los que se ha alertado regularmente (IRMFL, 2017: 8-9). Ésta es una de las razones por las que el nuevo art. 27 LRRL, derivado de la reforma de 2013 intervenida por medio de la LRSAL, vincula expresamente a la dotación financiera correspondiente la posibilidad de realizar nuevas delegaciones de competencias, estableciendo una financiación condicionada mediante transferencias directas desde las Administraciones autonómicas correspondientes.

Menos desarrollo ha tenido hasta la fecha el empleo del art. 39.2 LRHL para garantizar la participación en los ingresos de las CCAA (lo que el IRMFL 2017 llama PICAs por las iniciales de «participación en los ingresos de las CCAA», que considera que deberían comenzar a ponerse ya en marcha con un mínimo de ambición), algo que tiene que ver con el hasta la fecha escasísimo desarrollo en nuestro sistema de mecanismos de corresponsabilidad fiscal entre entes locales y CCAA.

3. Corresponsabilidad y relaciones entre Comunidades Autónomas y Entes Locales

3.1. Efectos teóricos de la corresponsabilidad y la descentralización

Un segundo elemento estructural absolutamente esencial a todo sistema de financiación en supuestos de reparto territorial del poder tiene que ver con sí, más allá de la suficiencia o no de los recursos allegados para dar soporte a las políticas públicas que ha de desarrollar cada Administración, se logra que la estructura de reparto de funciones recaudadoras y el correspondiente gasto esté adecuadamente ordenada para que quien gasta sea responsable, o al menos corresponsable, de las decisiones que gravan a los ciudadanos. De este modo se logra un mayor cuidado en el gasto de fondos públicos, así como que el destino de los mis-

mos esté más directamente vinculado a las preferencias expresadas por los ciudadanos, y con ello una mayor eficiencia, según se ha constatado ya desde décadas con el seminal trabajo de Wallace E. Oates (Oates, 1972). No podemos aquí repasar la literatura económica sobre las consecuencias sobre la eficiencia y la disciplina fiscal en los sistemas de reparto del poder territorial (federales o equivalentes) que han ido confirmando esas primeras afirmaciones, pero la misma es consistente a la hora de alertar sobre el riesgo de pérdidas de eficiencia que puede aparecer si no se logra esa corresponsabilidad y, a su vez, de la mayor disciplina financiera que se logra con la descentralización cuando estas reglas funcionan adecuadamente (Baskaran, 2012). Es por ello esencial explorar hasta qué punto el diseño del sistema hace corresponsables a los entes locales españoles en sus decisiones financieras, en principio en relación al Estado, pero también respecto de las CCAA.

3.2. Corresponsabilidad y financiación local según los diferentes tipos de ingresos

Si analizamos la estructura del sistema de tributos locales que tenemos en España, es fácil constatar que respecto de todos ellos, y aun habiendo sido delimitados por medio de leyes que son indisponibles para los entes locales, por lo que necesitarán siempre del concurso o ayuda bien del legislador estatal, bien del autonómico para establecer gravámenes fiscales (art. 31.3 CE), éstos tienen siempre reconocida una cierta capacidad normativa para al menos modular algunos elementos de los mismos. Lo cual permite que se desarrollen esas dinámicas de corresponsabilidad, que como hemos señalado, suelen considerarse como tan positivas. Si, además, tenemos en cuenta que estos tributos suponen más de la mitad de los ingresos de los entes locales españoles, y que junto a las tasas y tributos suponen el grueso de sus ingresos (por encima de los dos tercios, globalmente consideradas las cifras, en casi todos los ejercicios), queda claro que la parte de los mismos donde no se produce esa corresponsabilidad, aquélla en que se participa de los ingresos del Estado, es relativamente poco relevante (apenas un tercio del grueso de la financiación local). Un último elemento a notar es que, como es inevitable, las reglas que articulan mecanismos de corresponsabilidad entre Comunidades Autónomas y entes locales son inevitablemente menores, dado que no hay espacios fiscales comunes a día de hoy entre ambos.

El IBI, como recurso esencial para las Haciendas locales, ha merecido siempre una particular atención. A día de hoy ya permite cierta diversificación según los criterios decididos por cada municipio dentro de unas horquillas o permitiendo recargos, por ejemplo, para viviendas desocupadas, pero se juzgan aún insuficientes y son ya a día de hoy casi unánimes las opiniones que piden una mayor participación de los municipios tanto en la configuración del impuesto (ampliación de las mencionadas horquillas) como una mayor coordinación e implicación en el propio trabajo realizado por el Catastro, a partir del cual se determina la base imponible de una manera que a día de hoy en ocasiones está poco o mal actualizada, lo que plantea notables distorsiones (IRSFL, 2017: 30-31). Hay sectores doctrinales que, además, proponen dar la posibilidad a los municipios de introducir recargos por otros usos, lo que podría permitir emplear el IBI como instrumento indirecto de otras políticas públicas, aunque ello plantea problemas por la falta de conexión de estas pretensiones con la manifestación de capacidad económica. En todo caso, queda claro que el IBI, tal y como está definido

en la legislación estatal vigente, permite esa corresponsabilidad y que los municipios hagan política fiscal con este tributo.

Ese mismo efecto se produce con el IVTM, donde los municipios tienen también reconocida la capacidad de modular el impuesto, hasta el punto de poder llegar a doblarlo. Es más, los problemas que genera el IVTM es de competencia entre municipios por captarlo por medio del típico fenómeno de *race to the bottom* (rebajando los niveles impositivos para atraer el registro de vehículos a ciertos municipios) que puede ser ejemplo, en ciertos casos, de un mal diseño del mismo en términos de corresponsabilidad cuando permite su deslocalización en beneficio de municipios que no soportan luego los costes efectivos de la circulación de esos vehículos.

El IAE, otro de los impuestos municipales que han permitido tradicionalmente un margen propio de modulación decidido por cada ayuntamiento, no plantea a día de hoy grandes problemas desde esta perspectiva (las propuestas de la comisión de expertos lo que pretenden respecto del mismo es ganar en justicia tributaria volviendo a gravar con el mismo la actividad de algunos profesionales o personas físicas que sustancialmente están en umbrales semejantes a los de personas jurídicas que sí tributan por el mismo, así como hay quienes proponen rebajar estos umbrales para poder recuperar parte de los recursos perdidos en el pasado). Adicionalmente, hay críticas ambientales respecto de este impuesto por no tener en cuenta suficientemente su capacidad para buscar efectos de reducción de emisiones, pero de nuevo en este caso estamos frente a una cuestión que tiene más que ver con la concreta política fiscal que se decida desarrollar y sus objetivos que con cuestiones de suficiencia o corresponsabilidad.

Más clara aún es la corresponsabilidad entre Estado y municipios en casos como el II-VTNU o el ICIO, que son directamente potestativos para los municipios, así como el de otros impuestos de tipo municipal que se propone integrar en la LRHL, como son los de los aprovechamientos de cotos de caza y pesca (IRMFL, 2017: 58). En sentido semejante, y como es inevitable, los municipios tienen autonomía plena para establecer tasas, siempre y cuando respeten lo dispuesto en la LRHL, norma que, por ejemplo, establece límites claros respecto de la imposibilidad de que la recaudación total por las mismas supere el coste del servicio que han de sufragar. Algo semejante ocurre con los precios públicos, aunque en este caso el precio fijado sí habrá de tender en todo caso a cubrir el coste mínimo del servicio prestado de la actividad realizada (y sólo excepcionalmente, en caso de haber razones de interés público que así lo aconsejen y justifiquen, se puede fijar una rebaja, según el art. 44.2 LRHL).

3.3. Posibilidades de nuevos espacios para la corresponsabilidad

3.3.1. Participación en fondos autonómicos para la financiación de competencias locales

Un mecanismo que ha funcionado también de forma moderadamente satisfactoria, al menos escala estatal, es la tradicional participación en los ingresos del Estado (PIE), por medio de la transferencia directa de fondos estatales, general e incondicionada, para completar la financiación local (por valor a día de hoy, y viene siendo una cifra estable ejercicio tras ejercicio, en torno al 30% de la misma). Estas transferencias, en la medida en que vienen de

impuestos estatales donde los municipios nada tienen que decir a día de hoy, no es sin embargo un mecanismo de corresponsabilidad. Sus efectos son más importantes, de hecho, tanto a efectos de garantizar la suficiencia financiera como por sus consecuencias redistributivas.

Con todo, es importante señalar que ni siquiera en este campo ha sido tampoco muy intensa la colaboración financiera entre CCAA y entes locales realizada vía la mencionada participación en los ingresos de las CCAA (PICAs) y su desarrollo, más allá de algunas iniciativas catalanas o valencianas todavía de mínimos, no deja de ser a día de hoy marginal (IRMFL, 2017: 90-91). En la actualidad, las transferencias autonómicas a entes locales son condicionales y finalistas en su mayoría y no parece fácil que en un futuro cercano esto vaya a cambiar, dada la constatada insuficiencia de la financiación autonómica, generalmente asumida por casi todos los actores (desde todas las CCAA de régimen común al propio Informe de Expertos en la materia, IRMFA, 2017). Sólo en un contexto de una intensa segunda descentralización que llevara amplias competencias hasta ahora autonómicas, en materia de servicios sociales, por ejemplo, a los entes locales sería necesario incrementar estas transferencias y tendría sentido hacerlo en un sentido equivalente al de la participación en los fondos estatales. En todo caso, y en puridad, tampoco sería éste un caso estricto de corresponsabilidad. Para ello haría falta identificar ámbitos en los que tiene sentido que CCAA y municipios actúen de la mano en materia financiera, asumiendo ambos niveles los costes políticos de establecer y modular algún tributo.

3.3.2. Posibles tributos futuros compartidos

En definitiva, y así como el vector corresponsabilidad puede considerarse que ha funcionado de forma muy satisfactoria en las relaciones financieras entre Estado y entes locales, la escasa ambición de la llamada «segunda descentralización» ha provocado que tampoco contemos con espacios donde CCAA y entes locales hayan cooperado y se hayan corresponsabilizado a la hora de establecer espacios tributarios compartidos. No parece que la dinámica vaya a cambiar en breve, a pesar de que comienzan a aparecer situaciones en que ésta corresponsabilidad bien podría resultar muy interesante y generar dinámicas de colaboración y cooperación en la definición de políticas fiscales muy positivas. Es el caso, por ejemplo, del impuesto sobre estancias turísticas, que en el resto de Europa suele ser un gravamen que depende de los entes locales y que, en España, podría ser interesante que se conformara así, por ejemplo, desde las Comunidades Autónomas, dado que hasta la fecha han sido éstas las que han tomado la iniciativa a la hora de gravar estas actividades (en coherencia con que la regulación y ordenación de la actividad turística es también responsabilidad autonómica). Una medida como ésta sería muy positiva si los municipios pudieran participar, al menos en parte, en la definición del impuesto, así como por supuesto en el beneficio de la parte correspondiente de los recursos obtenidos. Un diseño como el propuesto permitiría modular en proximidad, y diferenciando unas situaciones de otras, la conveniencia o no de gravar estas actividades (dependiendo de los gastos que generen, que suelen serlo a escala local en gran parte; o simplemente según la política turística de cada municipio). Esto es, un ejemplo paradigmático de las virtudes de la corresponsabilidad.

Con todo, no parece que en España explorar estas soluciones vaya a ser sencillo. Ni la primera experiencia (la ley balear 7/2001, posteriormente derogada), ni las actualmente

vigentes (ley catalana 5/2012; ley balear 2/2016) contemplan la participación de los municipios en la definición de hechos imponible o tipos de gravamen ni parece que en las CCAA donde un impuesto semejante está en discusión se apueste por esta corresponsabilidad. Tampoco los expertos llamados a reflexionar sobre la reforma local han apostado por la corresponsabilidad CCAA-entes locales sino por la creación de un nuevo tributo de estas características regulado por la LRHL a favor de los municipios que, sencillamente, desplazaría a los de las CCAA (IRMFL, 2017: 59), con la justificación de que es a escala local donde el turismo provoca mayores gastos (aun reconociendo la presión que el mismo provoca también en algunos servicios públicos de responsabilidad autonómica, como la sanidad, elemento que apunta en la línea de que sería un buen momento para probar el funcionamiento de mecanismos de corresponsabilidad CCAA-entes locales). Resulta descorazonador constatar hasta qué punto, incluso tras más de tres décadas de descentralización, la poca conciencia sobre la misma posibilidad de desarrollar mecanismos de relación financiera entre CCAA y Entes locales lleva a que ni siquiera se contemple otra opción para llevar parte de la responsabilidad y la recaudación de un tributo a los municipios que la de que sea el legislador estatal, vía LRHL, el que determine los elementos estructurales del impuesto y lo ceda a los Entes locales.

4. Equidad y redistribución

No tiene sentido, ni tenemos aquí espacio, para reiterar las reglas constitucionales en materia financiera y tributaria que hacen de la necesidad de gravar a los ciudadanos según su capacidad económica y de la redistribución pilares básicos de la organización de nuestro modelo de convivencia (art. 31.1 CE). Conviene, no obstante, tener muy presente que son el último vector en sede de principio al que hay que atender a la hora de disciplinar jurídicamente las relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entes Locales. A este respecto, hay que señalar que, aunque no suele ponerse tanto de manifiesto frente a las dos críticas más habituales (insuficiencia, problemas de corresponsabilidad), el modelo de financiación municipal español es en la actualidad muy poco redistributivo, esto es, no contribuye a matizar las diferencias entre municipios ricos y pobres o, más bien, municipios con población de más renta o menos renta. Paradójicamente, suele prestarse mucha más atención a problemas que, como hemos visto, no son tales, y muy especialmente la cuestión de la supuesta insuficiencia que a esta consecuencia moderadamente indeseada del sistema.

Dado el tipo de tributos e ingresos que conforman las Haciendas locales, normalmente, los municipios con poblaciones en situaciones socioeconómicas más duras generan muchos menos ingresos gravados por tributos municipales. Es la participación en tributos estatales y autonómicos que se distribuye sustancialmente a partir de criterios poblacionales la única fuente de ingresos que matiza un poco la desigualdad pero ni mucho menos la logra compensar de forma totalmente satisfactoria. A diferencia de lo que ocurre con nuestro modelo de financiación autonómica, donde las transferencias entre unas CCAA y otras son considerables (y por ello muy criticadas desde ciertos ámbitos, no tanto en cuanto a este efecto como por su magnitud, Bel, 2013; y también en el IRMFA, 2017), el modelo de financiación local español es escasamente redistributivo.

Hay que tener en cuenta que, en este punto, nuestro sistema jurídico ha dejado claro que el concreto grado de redistribución y equidad del sistema es decisión del legislador. Tomando como ejemplo la cuestión de la financiación autonómica, que ha generado respuestas jurídicas más consolidadas, hay que recordar que el Tribunal Constitucional no ha entendido que la Constitución imponga un concreto modelo de igualación, y ello a pesar de la existencia al respecto de un precepto, el art. 158.1 CE, que explícitamente exige un trato igualitario para la financiación de los servicios públicos básicos. Pues bien, ni siquiera ese precepto ha permitido entender que de ello se derive un derecho de las CCAA a recibir «una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación» (STC 13/2007). Ello no se traduce en reglas concretas y, por ejemplo, en ningún caso impone la necesidad de respetar mecanismos como el conocido principio de ordinalidad, que el Tribunal Constitucional alemán sí ha entendido que ha de respetarse en la financiación de los *Länder* alemanes, pero que en España la STC 31/2010 ha considerado que no es exigible al Estado, ni como consecuencia de la declinación de esos principios de solidaridad y coordinación, ni tampoco siquiera por respeto al Estatut de Catalunya de 2006, que lo incluyó en su art. 206.5, por entender el Tribunal Constitucional (STC 31/2010, FJ 134), como ya hemos comentado, que la regulación contenida en la ley estatal que regula estas cuestiones y concreta estos principios (la LOFCA) no puede quedar condicionada por lo dispuesto en un Estatuto de Autonomía, aunque éstos sean aprobados también por medio de una Ley Orgánica. La traslación de esta doctrina a la financiación local es sencilla: en ausencia de un precepto como el 158.1 CE, y con la única base constitucional del reconocimiento de la autonomía local y de la exigencia de suficiencia financiera (art. 142 CE), resulta obvio que el margen de actuación del legislador para establecer tanto un sistema como el actual, con las consecuencias en materia de reparto y de equidad que se derivan del mismo, como cualquier otro que pueda ser estimado como políticamente conveniente según las mayorías establecidas, es notablemente amplio. Se trata, en suma, de una cuestión política donde nuestro Tribunal Constitucional ha entendido que nuestro Derecho impone pocos límites.

Así pues, es constitucional que el actual sistema de relación entre municipios y Estado y CCAA en materia de financiación provoque que las consecuencias redistributivas del mismo sean más bien escasas. Aunque a la postre su efecto global sea que los municipios «ricos», ya sea por población o por tener en su término municipal ciertas industrias o actividades generadoras de muchas rentas, tienen una disponibilidad presupuestaria por habitante muy superior a la de otros entes locales.

El único elemento nuclear del sistema que permite cierta redistribución es, como ya ha sido señalado, la participación en los ingresos del Estado (PIE), en la medida en que ésta se vincula sustancialmente a la población (sobre todo, para los municipios de menos de 75.000 habitantes). De hecho, y al menos para los municipios de más de 20.000 habitantes, los expertos proponen que en el futuro el criterio poblacional sea el único indicador básico a la hora de determinar estos fondos (IRMFL, 2017:83), lo que tiene también efectos redistributivos: de una parte puede permitir un mayor reequilibrio que el que se viene produciendo en la actualidad; de otro, y al excluir criterios de reparto basado en la búsqueda de una mayor nivelación o en poner el foco de atención en la igualación de los recursos disponibles per cápita,

los efectos redistributivos del mismo están llamados a ser limitados y a no posibilitar una igualación efectiva. Sólo con un incremento del porcentaje de ingresos que obtienen los entes locales por estas vías, que pondría en riesgo otras virtudes del sistema, como por ejemplo, la corresponsabilidad, podría un reparto basado sólo en población tener efectos redistributivos más intensos. Una alternativa para ello sería un incremento de este tipo de transferencias generales incondicionadas por medio de la aparición y consolidación de aportaciones autonómicas (PICAs) más generosas, pero tampoco da la sensación de que ése sea un escenario fácil de alcanzar en un futuro cercano.

5. Análisis global del modelo, retos de futuro y propuestas de reforma

Una vez constatada que la reforma local de 2013, a la postre, no fue capaz de cumplir con sus objetivos (Santamaría Pastor, 2014) y que, además, ha fracasado en su pretensión de reordenar competencias locales y planta municipal en clave uniformizadora y recentralizadora (Boix Palop, 2017a), de la tanda de reformas de 2012 (LOEPSF) y 2013 (LRSAL) queda, sobre todo, el éxito de haber logrado una importante disciplina financiera en los entes locales. No tanto porque ésta fuera particularmente negativa antes, dado que como ya se ha dicho las administraciones locales han sido tradicionalmente las más saneadas, sino porque con estas medidas su estabilidad financiera ha quedado definitivamente fortalecida. A día de hoy, las Haciendas locales gozan de buena salud y las tradicionales críticas sobre la insuficiencia de los recursos locales tienen poca base si comparamos su situación con la de la financiación autonómica o si tenemos en cuenta que con esos recursos municipios y provincias han sido tradicionalmente capaces de prestar más servicios de los que competencialmente les correspondían en puridad. Una situación, además, que en la actualidad se ha consolidado políticamente, tras el fracaso de la pretensión limitadora de la reforma local de 2013, y jurídicamente, con las recientes decisiones del Tribunal Constitucional que han venido a avalar las posibilidades de ampliación del perímetro competencial local más allá de lo estrictamente dispuesto en la LRRL.

Además, las finanzas locales muestran un interesante y elevado grado de corresponsabilidad, en la medida en que los tributos previstos para ellas por la legislación básica estatal, la LRHL, permiten un interesante juego entre el establecimiento de un marco de mínimos común a todos los municipios y cierta diversificación a partir de las preferencias de cada gobierno local. Esta corresponsabilidad permite trasladar las preferencias políticas de los ciudadanos, garantiza cierto grado de competencia y posibilita la experimentación a partir de la aparición de una pluralidad de políticas municipales de perfiles diferenciados que a la postre permite identificar qué modelos son más eficientes. De alguna manera, la buena salud de las haciendas locales quizás esté vinculada a este buen diseño de la corresponsabilidad, construido a partir de la identificación de hechos imponibles muy ligados a la proximidad. Constatación que, por otro lado, puede servir de aval a las teorías que vinculan un buen diseño de la corresponsabilidad a la consecución de una correcta disciplina fiscal. Junto a ello, y es la mayor crítica que se le puede hacer al sistema, la equidad y redistribución del mismo es limitada, porque el único instrumento que la permite entre municipios, la participación en tributos estatales y autonómicos, tiene un limitado grado de desarrollo y no contempla más mecanismo redistributivo que la inevitable pero limitada tendencia hacia la igualación contenida en que su criterio rector de distribución de estos concretos fondos sea la población.

Por ello, los retos de futuro pasan, como por otro lado sensatamente ha señalado, por lo general, el propio Comité de Expertos para la Reforma del Modelo de Financiación Local convocado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en su Informe de julio de 2017 (IRMFL, 2017), por ampliar las posibilidades de diferenciación de los municipios e introducir más flexibilidad. Asimismo, a mi juicio, sería necesario revisar los mecanismos de participación en tributos estatales e introducir criterios expresamente redistributivos, a fin de mejorar la financiación de aquellos municipios donde se concentra población con menores nivel de renta o menos activos económicamente.

No obstante el estado general de salud adecuado del sistema, es constatable el agujero negro que son a día de hoy, todavía, las relaciones financieras entre Entes locales y Comunidades Autónomas. Unas CCAA que no se han sentido inclinadas a descentralizar en municipios sus competencias más que puntualmente, a pesar de que algunas de ellas (servicios sociales, vivienda...) son labores típicamente locales en casi todos los países de nuestro entorno, al menos cuando los municipios alcanzan una mínima población y capacidad de gestión. Por ello el peso de las Haciendas locales es comparativamente bajo en España en relación a la media europea, y por ello tampoco ha crecido en los últimos años: en ausencia de un convencido programa de desplazamiento a la esfera local de ciertas funciones públicas a día de hoy en manos autonómicas, lo cierto es que no tiene sentido diseñar más participación fiscal en tributos autonómicos o mecanismos de corresponsabilidad autonómico-locales. La financiación autonómica, al menos en la mayor parte de las CCAA españolas, es en muchos casos insuficiente y mientras su perímetro competencial no varíe es improbable y también desaconsejable que veamos medidas en esa dirección.

Con todo, el gran reto de nuestro sistema de régimen local de cara al futuro es lograr avanzar en la línea de conceder más protagonismo funcional a los municipios que puedan asumir más competencias, algo que la legislación vigente y el marco constitucional permiten sin duda a día de hoy y para lo que sólo es necesaria iniciativa política en esa dirección. En el momento en que ello se acometa, aunque sea sólo en algunas regiones, habrán de ponerse en marcha algunos de estos mecanismos. Sería interesante, en este sentido, el diseño a partir de espacios de gestión con tributos compartidos y cierta conexión con las actividades a realizar. Por ejemplo, el despliegue de actividades de promoción y ordenación del turismo, y de los gastos asociados a la misma, compartidos entre CCAA y entes locales, podría ser un espacio idóneo para experimentar en este sentido por medio de impuestos autonómicos compartidos con los entes locales, que permitieran a cada ayuntamiento matizar y completar la política fiscal respecto de estas materias. No parece, sin embargo, que el contexto político esté maduro para algo así. Ni las normas autonómicas han ido hasta la fecha en esta dirección ni los expertos apuntan a este tipo de soluciones sino, más bien, a la consolidación de la dinámica tradicional: que si el impuesto tiene sentido como gravamen local acabe siendo el Estado el que establezca una regulación unitaria para todo el país. Quizás sea éste el mejor ejemplo de la falta de ambición y desarrollo del modelo de relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entidades locales que se ha construido en España desde la aprobación de la Constitución de 1978 y un claro indicativo de por dónde están los retos de futuro y las nuevas vías que es necesario explorar.

Bibliografía

- Almeida Cerredá, M. (2013): «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local». La planta del Gobierno local, AEPDA, pp. 61-122.
- Alonso Mas, M.J. (2014): «Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo». M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi.
- Baskaran, T. (2012): «Tax Decentralization and Public Deficits in OECD Countries». *Publius: The Journal of Federalism*, 42, pp. 688-707.
- Bel, G. (2013): *Anatomía de un desencuentro*, Destino.
- Boix Palop, A. (2014): «Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 2.
- Boix Palop, A. (2017a), «El régimen local tras el fracaso de la reforma de 2017». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 68, pp. 24-35.
- Boix Palop, A. (2017b), «Margen de actuación de la acción de gobierno municipal tras la reforma local de 2013 y la respuesta del Tribunal Constitucional». *Boletín ECOS*, septiembre-octubre 2017.
- Carbonell Porras, Eloísa (2013): «La planta local: análisis general y perspectivas de reforma». La planta del Gobierno local, AEPDA, pp. 17-59.
- Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local (2017): Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica (2017): Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Lago Peñas, S. y Martínez Vázquez, J. (2013): *The Challenges of Local Government Size*, Edward Elgar.
- Lago Peñas, S. y Martínez Vázquez, J. (2014): «La política tributaria y las corporaciones locales: elementos de análisis y discusión». *Papeles de economía española*, nº 139, pp. 115-124.
- Medina Alcoz, L. (2016): «La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013». *Anuario de Gobierno Local 2015/2016*.
- Menéndez, A. J. (2014): «Mutación ¿y quiebra? Constitucional de la Unión Europea». *Documentación administrativa*, nº 1.
- Moreno, Á.M. (2012): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative perspective*, INAP.
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism* (se usa la reedición de 2011 en Edward Elgar Publishing).
- Parejo Alfonso, L. (2011): «La autonomía local en la Constitución española». S. Muñoz Machado (Dir.): *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, tercera edición, Iustel, pp. 47-210..
- Rodríguez-Arana Muñoz, X. (2002-2003): «Sobre la segunda descentralización». *Revista de estudios autonómicos*, nº 2-3, pp. 97-115.

Romero, J. y Boix, A. (2015): Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local, PUV.

Santamaría Pastor, J.A. (2014): «El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge». J. A. Santamaría Pastor (coord.), La reforma de 2013 del régimen local español, Fundación Democracia y gobierno local, pp. 139-156.

Tejedor Bielsa, J. (2015): «El desarrollo autonómico de la reforma local de 2013: entre la rebelión y el pragmatismo». A. Boix Palop y A.M. De la Encarnación (eds.), Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013, Thomson-Aranzadi, pp. 81-100.

Velasco Caballero, F. (2014): «Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local». J. A. Santamaría Pastor (coord.), La reforma de 2013 del régimen local español, Fundación Democracia y gobierno local, pp. 75-136.

