

Reformando la financiación local. ¿Un viaje o una excursión?

ANA MUÑOZ MERINO
Universidad de Cantabria
JAVIER SUÁREZ PANDIELLO
Universidad de Oviedo

Recibido: Julio 2018
Aceptado: Septiembre 2018

Resumen

En este trabajo se resumen las principales propuestas de la reciente Comisión de Expertos para la revisión del sistema de financiación local, así como el diagnóstico de las disfunciones del modelo actual, cuya corrección se pretende con las mismas. Las propuestas pueden ser agrupadas en cuatro líneas de actuación tendentes a: 1) redefinir el marco competencial de las entidades locales; 2) mejorar la equidad del sistema de financiación y con ella la accesibilidad de los ciudadanos a los servicios públicos con independencia del lugar de residencia; 3) reforzar la autonomía tributaria y la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales; y 4) racionalizar y mejorar técnicamente el marco tributario y de disciplina fiscal de las administraciones locales.

Palabras clave: Financiación Local, Comisión de Expertos, Haciendas Locales, Reforma Local, Gobierno Local.

Clasificación JEL: H7.

Abstract

This paper summarizes the main proposals of the recent Expert Commission for reviewing the local financing system, from detected dysfunctions of the current model. The proposals can be grouped into four lines of action whose aims are: 1) redefining the competence framework of local entities; 2) improving the equity of the financing system and with it the accessibility of citizens to public services regardless of the place of residence; 3) reinforcing tax autonomy and fiscal responsibility of local governments; and 4) rationalizing and improving technically the fiscal and tax discipline framework of local administrations.

Key words: Local Finance, Experts Commission, Local Reform, Fiscal Federalism, Local Government.

JEL Classification: H7.

1. Introducción

Cuando desde el interior de las Administraciones Públicas se decide constituir una comisión de expertos a la que encargar un asunto, se pretende trasladar a la opinión pública la idea de que ese asunto es importante y que, por consiguiente, es conveniente contar con un soporte técnico cualificado como base previa para la adopción de las decisiones. Luego, uno se da cuenta de que, a menudo, son otros los intereses que mueven a la constitución de ciertas

comisiones y que entre los consensos técnicos y las realidades políticas existen, en no pocas ocasiones, distancias mayores de las que cabría esperar. De modo que sería iluso esperar que las propuestas de la comisión fueran trasladadas directamente al nuevo marco normativo, siquiera parcialmente, y a lo más que uno podría aspirar es a que abrieran un debate político sensato entre las partes interesadas en la regulación.

Viene todo esto a colación a propósito de la constitución con fecha 10 de febrero de 2017 de sendas comisiones para la revisión de los modelos de financiación autonómica y local, asuntos estos de especial relevancia en la medida en que determinan las restricciones presupuestarias con las que se enfrentan los gobiernos subcentrales a la hora de suministrar los bienes y servicios públicos de sus respectivas competencias que, por su dimensión, conforman (exceptuando las pensiones) la «parte del león» de lo que se viene dando en llamar Estado del Bienestar. Parecía por tanto que se trataba de recabar información fundada sobre la que basar «la reforma que se avecina».

Dado que las administraciones territoriales constituyen vasos comunicantes de un único sector público, uno esperaría que la reforma de los modelos de financiación fuera abordada conjuntamente, puesto que cualquier cambio en una de las piezas tiene implicaciones para las demás. Sin embargo, una vez más se optó por crear comisiones diferenciadas (si bien con algunos miembros comunes) encargadas de abordar separadamente, como compartimentos estancos, las características de cada bloque territorial.

De este modo, se renunció desde el principio a plantearse conjuntamente algunas grandes preguntas que podrían haber dado lugar a reflexiones de interés para la construcción de una arquitectura más sólida del modelo (general) de financiación del conjunto del sector público español. Así preguntas generales vinculadas a la *distribución territorial de los espacios fiscales*, a la *distribución de transferencias interterritoriales* o a asuntos relacionados con la *consolidación* fiscal podrían haber sido planteadas desde una perspectiva global, mejor que local.

Por ejemplo, entre las primeras se nos ocurre ¿cuán amplio debe ser el espacio fiscal de los gobiernos territoriales, en materias de capacidad normativa y de gestión tributaria? ¿Qué es mejor, obtener recursos tributarios de pocos impuestos con amplio potencial recaudatorio o contar con múltiples bases tributarias que permitan elecciones fiscales más abiertas? ¿Qué es más recomendable, que los gobiernos territoriales cuenten con sus propias bases tributarias privativas, independientes de las de otros niveles de gobierno, o que compartan todos ellos las mismas bases? En materia de transferencias, ¿es mejor arbitrar un único fondo incondicionado de nivelación o un conjunto de fondos finalistas para garantizar una cobertura estándar de servicios básicos? o ¿Cómo articular la financiación de los gobiernos autonómicos con los locales? Y respecto a la consolidación fiscal, ¿sobre qué criterios debe basarse la distribución de los objetivos de déficit y deuda? ¿Cómo articular la transición?

A nuestro juicio, la renuncia a abordar conjuntamente estos asuntos, empobrece el debate, reduciendo su foco a intereses locales, y obliga a cada comisión a sugerir soluciones parciales que, muy probablemente, pudieran colisionar entre sí.

Dicho esto, en las páginas que siguen trataremos de dar una visión de conjunto de las principales propuestas que se desprenden de los trabajos de la Comisión en la que se nos ha

encomendado trabajar, la dedicada al análisis del modelo de financiación local. Para ello, en la siguiente sección empezaremos por señalar las principales disfunciones que se vienen observando en el vigente modelo, que en nuestra opinión acreditan sobradamente la necesidad de acometer una reforma en profundidad del mismo. La tercera sección resumirá las principales propuestas de la comisión, tanto en materia de tributación, como de transferencias, partiendo de las restricciones institucionales. Finalmente terminaremos con algunas breves conclusiones.

2. Algunas disfunciones del modelo actual

Puestos a revisar el modelo vigente de financiación local, y, más en particular sus dos bloques principales de instrumentos financieros, cabría resaltar algunos rasgos especialmente relevantes que generan importantes disfunciones.

Algunas de ellas tienen que ver con la falta de nitidez del reparto de competencias entre las administraciones implicadas. Es evidente que el sistema de financiación de cualquier nivel de gobierno debe diseñarse teniendo en cuenta las competencias atribuidas al mismo. Aunque parezca obvio, no está de más recordar que los instrumentos de financiación no son más que eso, instrumentos, nunca fines en sí mismos. Son medios con los que tratar de afrontar las necesidades de gasto ligadas a las responsabilidades atribuidas a las administraciones públicas. En este sentido, uno de los debates más antiguos y recurrentes en el ámbito local, por las implicaciones financieras que trae consigo, es el de los denominados gastos de suplencia por competencias impropias. En esencia, el asunto consiste en la reivindicación que desde la esfera local se viene haciendo de financiación adicional a partir de la presunta asunción por parte de los municipios de ciertas competencias que, si bien la normativa vigente atribuye a otras administraciones (típicamente las CCAA), terminan siendo desempeñadas por los entes locales, muchas veces sin la financiación adecuada, por razones de proximidad y subsidiariedad. Ciertamente éste es un problema a considerar, aun cuando puede decirse que existe un cierto grado de «sobreactuación» en las demandas locales en este punto, incluyendo como «gastos impropios», algunos para los que, sin negar su existencia, resulta difícil de entender una reivindicación de financiación externa dadas sus características¹.

En lo que respecta al sistema tributario local, este se caracteriza por el arraigo de una serie de bases impositivas poco flexibles y mayormente impopulares. De hecho, los impuestos locales son altamente perceptibles por los ciudadanos, si los comparamos con los principales tributos recaudados por el resto de las administraciones, donde o bien aparecen ocultos detrás de los precios de los bienes y servicios (IVA e impuestos especiales), o vienen camuflados en buena medida al recaudarse como retenciones en la fuente (IRPF). Ello hace que tanto la Administración Central como la Autonómica puedan en los momentos de auge o crecimiento económico incrementar notablemente su recaudación con costes políticos reducidos, mientras que las Administraciones Locales han de adoptar medidas mucho más perceptibles para aumentar su recaudación, lo que sin embargo, tiene la importante ventaja de permitir una mejor rendición de cuentas, al hacer más simétrica y transparente la distribución de costes y

¹ Hablamos de ciertos gastos en materias de cultura, deportes o festejos por ejemplo. Véase Suárez Pandiello (2016).

beneficios políticos derivados de la gestión pública. Por otra parte, hay que observar también que los gobiernos locales son más vulnerables a la acción de grupos de presión más o menos agremiados, dada la mayor proximidad entre quienes adoptan las decisiones y quienes son, en última instancia, los destinatarios de éstas. Asuntos como las presiones que terminaron con la supresión en su día del impuesto sobre actividades económicas para profesionales y pequeñas empresas, la proliferación de bonificaciones y en general beneficios fiscales en los impuestos locales o la relativa infrautilización de las cargas directas sobre los usuarios (tasas, precios públicos y contribuciones especiales) podrían sin grandes dificultades ser explicadas, al menos parcialmente, en esta clave.

Otra característica del sistema tributario local puesta especialmente de relieve en los momentos de mayor auge de la «burbuja inmobiliaria» fue la elevada dependencia de ciertos tributos que, aunque formal y contablemente aparecen como ingresos corrientes (capítulos 1 y 2 del presupuesto de ingresos), la realidad nos ha demostrado que no son, en absoluto, ingresos recurrentes por cuanto están muy desigualmente distribuidos en el tiempo. Así la evolución del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (la llamada plusvalía municipal) y, sobre todo, del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO) han generado seguramente problemas financieros a muchos ayuntamientos españoles que optaron en su día por expandir sus servicios y en consecuencia sus gastos recurrentes con cargo a ingresos corrientes que no lo son tanto, como demuestra su desplome con la llegada de la crisis.

Por lo que respecta a la otra gran pata del modelo de financiación local, éste ha descansado sobre un sistema de transferencias con inequidades horizontales mantenidas (y agravadas) históricamente. El núcleo de este sistema ha sido la denominada PIE (participación en ingresos del Estado), una transferencia incondicionada que constituye una de las fuentes más importantes de ingresos para los ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares pero que no se reparte con criterios redistributivos o niveladores.

Centrándonos por el momento en el ámbito municipal, en la actualidad la PIE mantiene un sistema dual, que diferencia entre los ayuntamientos considerados «grandes» (de más de 75.000 habitantes o capitales de provincia y/o de comunidad autónoma, aunque no alcancen esa dimensión) y el resto. Para los primeros, las cantidades recibidas proceden de la suma de un porcentaje fijo de la recaudación del IRPF en su territorio más un porcentaje del IVA y de los impuestos especiales distribuidos con base en la población municipal y en el consumo regional,² a lo que hay que añadir recursos procedentes de un fondo complementario de financiación (FCF) que básicamente servía originariamente para mantener el *statu quo*. La cuantía de este fondo se determinó para cada ayuntamiento por diferencia entre la PIE recibida en el año base de la última reforma (2004) y la cuantía de las participaciones territorializadas en los mencionados tributos, y su dotación evoluciona en el tiempo, para todos los municipios, al mismo ritmo que lo hacen los Ingresos Tributarios del Estado (ITE). No existe, por tanto, nada parecido a un sistema de nivelación para los grandes municipios. Antes bien, como es fácil colegir de su diseño, las inequidades de partida en el reparto no sólo se mantienen, sino que se agrandan en el tiempo. Hay que indicar que el año de instauración del modelo actual la distribución de recursos ya era inequitativa, pues se venía de un modelo que, a título de ejemplo, ponderaba 2,80 a los habitantes de los municipios de más de 500.000 habitantes y sólo 1,50 a los de los

² Véase Pedraja y Suárez Pandiello (2015) para los detalles.

municipios comprendidos entre 100.000 y 500.000 a pesar de tener las mismas competencias de gasto. Este problema tiende a agrandarse con el paso del tiempo pues el modelo consolida para el año siguiente las cantidades resultantes del modelo anterior y, sin incluir mecanismo alguno de nivelación, hace que las distintas partidas de financiación evolucionen en el tiempo conforme a tasas de crecimiento diferentes (las participaciones en tributos a las suyas propias y el FCF, como dijimos a la de ITE), cuando el peso de ambos componentes de la transferencia (impuestos territorializados y FCF) es notablemente diferente entre municipios. De ese modo el grado de cobertura de la brecha entre necesidad y capacidad sólo coincidirá para dos municipios por mera casualidad, puesto que el sistema no está pensado para cubrirla.

La situación es algo distinta en el caso de los municipios «pequeños.» En este caso la PIE se distribuye de acuerdo con una fórmula que incluye criterios de necesidad (población ponderada por tramos), capacidad y esfuerzo fiscal. Aunque la fórmula es aparentemente redistributiva, en la práctica se ve muy lastrada tanto por las deficiencias en la información de base (que introducen sesgos en los cálculos de capacidad y esfuerzo) como por la consolidación de una suerte de «derechos adquiridos» o cláusulas de «statu quo» que mantienen sobrefinanciados en términos relativos a buena parte de los pequeños municipios.

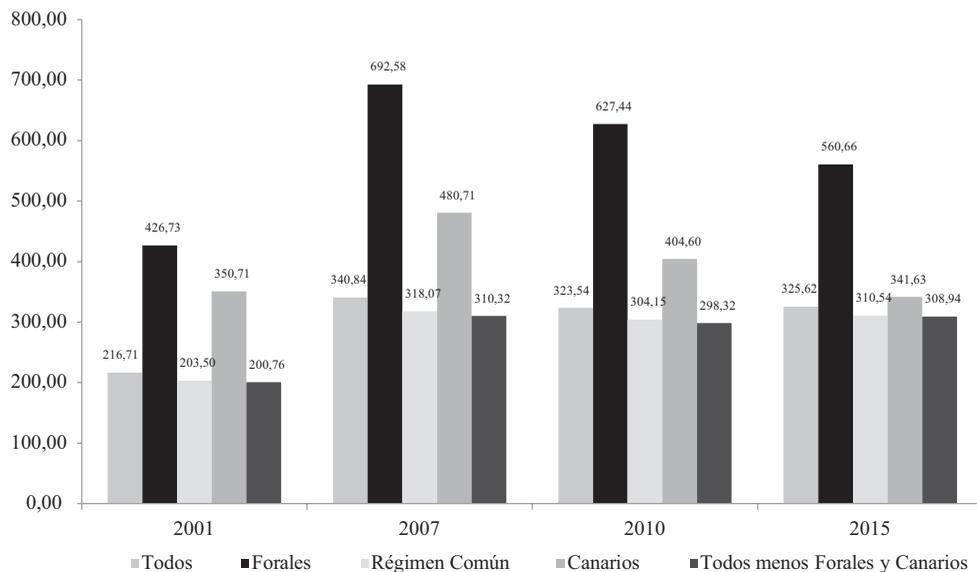
Una peculiaridad del sistema español es que, frente a lo que cabría esperar de un modelo de descentralización fiscal que, en la práctica, no está muy lejano del federalismo, el papel de las CCAA en la financiación local es muy reducido. Pese a que la propia Constitución Española contiene una referencia explícita al hecho de que las entidades locales deben participar en los ingresos de las CCAA, la realidad es que el despliegue efectivo de estas participaciones (PICAs) es mínimo y, con raras excepciones³, marginal en su cuantía. Por el contrario es mucho mayor el peso de las transferencias autonómicas de carácter condicional, especialmente en el caso de las transferencias de capital, la mayoría compensatorias, lo que no deja de constituir una anomalía en un contexto de federalismo fiscal.

No podemos concluir esta sección sin hacer siquiera una mínima referencia a dos cuestiones de índole institucional que actúan también como restricciones dignas de ser tenidas en cuenta a la hora de valorar el modelo de financiación. La primera es que el mantenimiento de regímenes especiales, como son el foral del País Vasco y Navarra, y, en menor medida, el canario, suponen fuentes adicionales de inequidad que han sido reiteradamente denunciadas desde los territorios de régimen común. El gráfico 1 ofrece una muestra de estas inequidades. La brecha entre las cantidades percibidas por los municipios agrupados por territorios es evidente. En el sentido, hay que decir que la estructura de origen de las transferencias recibidas por los ayuntamientos también difiere notablemente. Así, para el último año recogido en el gráfico (2015), mientras que en los territorios forales más del 95 % de las mismas proviene de las propias instituciones forales (Diputaciones en el caso del País Vasco y Comunidad Autónoma en el de Navarra), en Canarias un poco más del 62 % procede del Estado, el 22 % de la Comunidad Autónoma y el 15 % de los Cabildos Insulares. Los datos agrupados para el conjunto del territorio nacional ofrecen porcentajes respectivos del 68% (Estado), 17 % (CCAA) y 12 % Diputaciones, Consejos y Cabildos.⁴

³ Véase Cuenca (2017) o Suárez Pandiello (2017).

⁴ Debe notarse que las cifras del total nacional incluyen las de los territorios forales y canarios, de modo que si los excluyéramos, la parte procedente de la Administración Central sería todavía mayor, a expensas de las otras dos.

Gráfico 1
Evolución de las Transferencias Corrientes a los Municipios Españoles
(euros por habitante)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del *Ministerio de Hacienda y Función Pública*

La segunda cuestión es la persistencia de un nivel local intermedio de administración entre las CCAA y los municipios (Diputaciones provinciales) con competencias ambiguas o, al menos, no siempre claras y un modelo de financiación absolutamente dependiente de transferencias de otros gobiernos, lo que viene siendo objeto de controversia⁵ y no puede ser dejada al margen de nuestro estudio. Ciertamente, el minifundismo local existente en España, donde más de 6.800 municipios (casi el 85 por ciento del total) tienen menos de 5.000 habitantes hace necesario algún tipo de apoyo a su gestión o, alternativamente, una reforma profunda de la planta municipal. En la sección siguiente veremos cómo hemos abordado este asunto en la Comisión.

3. Las propuestas de la Comisión en el ámbito institucional

En lo que respecta al marco competencial en el que se debería inscribir cualquier reforma que se pretenda duradera, desde la Comisión entendíamos que sería imprescindible una clarificación de la distribución de competencias entre las Entidades Locales y las Comunidades Autónomas. La Comisión también se mostró partidaria 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

⁵ Para algunos estudios en su defensa véase Parejo (2017).

con ventaja comparativa, así como de traspasar a las CCAA los servicios sanitarios que siguen gestionando ciertos entes locales.

Tras clarificar el reparto de responsabilidades, habría que evaluar la brecha financiera debida a la asunción de competencias impropias deficientemente financiadas, y adoptar medidas que den respuesta a las consiguientes tensiones financieras. La solución debería pasar en todo caso por consensuar y cuantificar lo que conceptualmente constituyen verdaderos gastos de suplencia y, a partir de ahí se propone utilizar una de las dos vías alternativas que se proponen:

La primera y, probablemente, la más justa y adecuada sería corregir la brecha en cada servicio concreto mediante financiación condicionada, esto es, mediante transferencias de la administración responsable de la insuficiencia (fundamentalmente las CC.AA.). De este modo se restituiría a cada gobierno local exactamente el importe de lo que ha debido gastar con cargo a sus propios ingresos en actividades «impuestas» por la otra administración.

La alternativa sería derivar la corrección hacia un instrumento de financiación general incondicionada, esto es, vía Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs), suponiendo que mayoritariamente son competencias sobre servicios asignados a las CCAA las que conforman los gastos de suplencia. Ciertamente esta alternativa es menos obvia, por cuanto supone agrupar la suma total de los importes de las cuantificaciones realizadas en cada comunidad autónoma y distribuirla entre los municipios con arreglo a los criterios de capacidad y necesidad que esta fije. El resultado sería a priori más inequitativo mirando hacia atrás, en la medida en que no serviría para compensar las posibles «deudas históricas» (cada municipio no recibiría exactamente lo que ha gastado en competencias concretas), pero, a cambio serviría para engrasar el funcionamiento de un instrumento financiero constitucional poco desarrollado, contribuiría a la redistribución territorial (si se definen adecuadamente los criterios de asignación de las PICAs) y permitiría su empleo discrecional para financiar necesidades alternativas de gasto.

En lo que respecta a la organización y a la «planta municipal», nuestra propuesta es distinguir entre tres categorías de municipios, que serían reguladas de modo diferencial:

En primer lugar, las grandes metrópolis de Madrid y Barcelona, que ya cuentan en la actualidad con su propia Carta de Autonomía Local, sobre cuya base pueden ser reguladas sus especificidades.

En segundo lugar, los pequeños municipios, que es donde se concentran las mayores dificultades de gestión derivadas de problemas de escala, dispersión geográfica o declive poblacional permanente. En la medida en que resulta necesario concretar lo que entendemos por «pequeños municipios», la propuesta es establecer la frontera en el umbral de los 20.000 habitantes de derecho. Ciertamente, la cifra es discrecional. Podría elegirse una mayor o una menor. La razón de sugerir ese umbral es de cierta continuidad con la regulación actual, en la que se atribuye a las Diputaciones provinciales la competencia de auxiliar preferentemente a los municipios de menos de 20.000 habitantes.

Finalmente, quedarían el resto de 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 adelante, todas las propuestas más estrictamente financieras

que comentemos distinguirán entre grandes y pequeños municipios con base en el umbral de los 20.000 habitantes, sin perjuicio de las peculiaridades que se puedan reconocer a Madrid y Barcelona.

Por último, la Comisión ha propuesto una revisión significativa de las funciones de los gobiernos locales intermedios (Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos insulares). Concretamente, nuestra propuesta es 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. También se ocuparían estas administraciones de decidir y gestionar los tributos locales en esos ámbitos territoriales cuando los municipios sean incapaces de hacerlo. Somos conscientes de que la propuesta tiene algo de «revolucionaria», en la medida en que privaría a estos gobiernos intermedios de intervenir en los municipios «grandes» y por tanto requeriría una completa reasignación de los instrumentos de financiación (principalmente de las cuantías de las transferencias intergubernamentales), cuando no también, de una modificación del modelo de elección representativa actualmente vigente.

4. Las propuestas de la Comisión en materia de financiación

Llegados a este punto, dedicaremos el resto del artículo a resumir las principales propuestas realizadas por la Comisión para tratar de mejorar el modelo de financiación local. Como es habitual, distinguiremos entre las propuestas de naturaleza tributaria, cuyas bases son el respeto al ejercicio de la autonomía local, el fomento de la responsabilidad fiscal y las ganancias en términos de equidad y suficiencia financiera; y de otro lado, la redefinición del sistema de transferencias intergubernamentales con especial acento en la PIE. Terminaremos con una breve referencia a la aplicación en el ámbito local de la regla de gasto y los mecanismos de consolidación fiscal

a. Los espacios fiscales

Con carácter general y antes de entrar en detalles, cabe indicar que la aceptación de las propuestas de la Comisión en materia tributaria supondrían en la práctica el mantenimiento de los impuestos actuales con reformas de diferente calado y el refuerzo de los mismos con nuevos impuestos potestativos, además de una completa reordenación de las cargas directas sobre los usuarios (tasas, precios públicos y contribuciones especiales).

Como ya hemos indicado, la idea general es mantener, e incluso reforzar, la autonomía tributaria de los entes locales, mejorando en la medida de lo posible la equidad del sistema impositivo, acentuando la responsabilidad fiscal de estas administraciones y reforzando el carácter esencialmente recaudatorio de los tributos locales, aun cuando esto último pueda parecer una nota redundante. Para ello, las propuestas mayoritarias de la Comisión tratan de «limpiar» los tributos locales de todos aquellos elementos innecesarios que terminan por erosionar la recaudación. En la medida en que los impuestos municipales tienen todos ellos naturaleza real (son en buena medida herederos de la vieja imposición de producto), la mayoría

de los miembros de la Comisión entendemos que tiene poco sentido introducir en los mismos elementos de personalización que siempre serían parciales e incorporarían más distorsiones que beneficios en términos de equidad. Es por ello que nuestra propuesta se centra en la utilización de los tipos impositivos como elemento básico para el ejercicio de la autonomía local y que recomendemos minimizar, cuando no directamente eliminar, el uso de cualquier tipo de beneficios fiscales. El argumento subyacente es que, dadas sus características, el objetivo de los impuestos locales debe ser recaudar, y otros objetivos complementarios de interés social deberían ser alcanzados mediante instrumentos alternativos, vía gastos o regulaciones.

Con esta referencia inicial, pasemos a detallar las propuestas de reforma de mayor calado.⁶

i. Impuesto sobre Bienes Inmuebles

El impuesto sobre bienes inmuebles viene siendo el eje central sobre el que descansa la tributación municipal en nuestro país, algo que resulta ciertamente homologable tanto en lo que respecta a la fundamentación teórica de la descentralización fiscal, como en el contexto de la experiencia internacional. Por ello una primera conclusión del informe de la Comisión fue la necesidad de *blindar* el carácter municipal de este tributo ante algunas *tentaciones* de trasladarlo a otros ámbitos de la Administración.

Sin embargo, y en la medida en que su aprovechamiento depende críticamente de los valores de los inmuebles que le sirven de base, resulta imprescindible revisar el método de determinación y valoración de dichos inmuebles, de modo que éste tenga como referencia el valor de mercado. Más aún, dado que el sistema fiscal español utiliza esos valores para la liquidación de otros tributos (estatales, autonómicos y locales), proponemos la elaboración de una Ley General de Valoraciones como Ley marco que fije una unidad de criterio, de manera que el valor de los bienes inmuebles se calcule de la misma forma en todos ellos.

En segundo lugar, proponemos también ampliar la horquilla de los tipos de gravamen actualmente vigentes, con objeto de dar una mayor autonomía a los Ayuntamientos, advirtiendo en todo caso de la necesidad de adecuar aquéllos al modelo de determinación de la base imponible que se establezca, sobre todo si se optara por utilizar los mencionados valores de referencia a mercado.

Dentro del campo de la imposición inmobiliaria, en los países de nuestro entorno se viene consolidando en los últimos años la proliferación de determinadas Áreas de Promoción Económica Urbana, los denominados BIDs (*Business Improvement Districts*). Se trata de entidades en las que coexisten lo público y lo privado (son dirigidas privadamente, pero deben ser autorizadas por el sector público), que prestan servicios públicos complementarios dentro de una zona geográfica determinada, y se financian mediante contribuciones obligatorias de propietarios de locales y empresas.⁷ En este sentido, nuestro informe sugiere la posibilidad de establecer en estos casos un recargo sobre aquellos bienes inmuebles directamente beneficiados, para financiar este tipo de instrumentos de desarrollo.

⁶ A partir de aquí, y por razones evidentes de espacio, comentaremos las propuestas de modo casi telegráfico, deteniéndonos un poco más en aquéllas que suponen una innovación más *rompedora* respecto a la regulación vigente. Para más detalles véase Comisión (2017).

⁷ Sobre los modelos BID, su organización y financiación, véase por ejemplo Esteve (2017) y Quintana (2017)

En la Comisión se discutió sobre la conveniencia de dar un tratamiento especial por una parte a la vivienda habitual (más beneficioso) y por otra a las viviendas desocupadas (más penalizador). Nuestra propuesta final ha sido la de descartar esos tratamientos diferenciados por entender que los problemas administrativos y de gestión que generarían no compensan las ganancias de equidad que eventualmente se pudieran conseguir y que, en todo caso, no están claras. Piénsese por ejemplo en las dificultades para discriminar en el caso de aquellas personas cuya vivienda habitual es de alquiler y a quienes los propietarios les repercuten el impuesto, en el primero de los casos; o el problema con el que se podrían encontrar promotores de viviendas incapaces de dar salida a su producto en momentos de crisis económica, en el segundo.

Por último, proponemos que los denominados BICES (Bienes Inmuebles de Características Espaciales) pasen a tributar a nivel provincial, distribuyéndose posteriormente su recaudación entre los municipios, al objeto de repartir de un modo más equilibrado la capacidad fiscal derivada de su establecimiento en un determinado territorio.

ii. Impuesto sobre Actividades Económicas

La tributación sobre actividades económicas viene siendo objeto de controversia prácticamente desde su creación como fusión de las antiguas licencias fiscales sobre actividades comerciales e industriales, profesionales y artísticas y el impuesto sobre radicación. Frente a quienes proponían su eliminación entendiendo que se trataba de un impuesto arcaico que grava la mera existencia de actividades y que no tiene relación alguna con la capacidad económica, había quienes defendían su mantenimiento con base en el principio del beneficio (quienes realizan actividades económicas en un territorio obtienen provecho particular de las acciones de los gobiernos locales) y amparados, en cuanto a su configuración, en un cierto pragmatismo similar al que viene respaldando la presencia de la tributación por módulos en el IRPF.

La realidad es que desde 2002, con su última reforma, este impuesto ha perdido buena parte de su potencial, al excluir a todos los profesionales y artistas y establecer un alto umbral de tributación para las empresas sujetas (un millón de euros de volumen de negocio). Por todo ello, en el seno de la Comisión se planteó una amplia discusión acerca de la conveniencia de modificar en profundidad el impuesto, analizándose diversas alternativas, tales como transformarlo en un tributo propio sobre los rendimientos empresariales y profesionales, o convertirlo en un recargo sobre la parte de los impuestos estatales que gravan las actividades (IRPF e Impuesto de Sociedades). Finalmente, valorados pros y contras de la reforma, la opción elegida fue más conservadora y quedó circunscrita a la propuesta de ampliación del ámbito de tributación en el IAE, incorporando al tributo a las entidades no societarias y a los profesionales, revisando el umbral de exención y fijando un umbral mínimo de volumen de negocio, inferior al umbral de exención, que conlleve la obligación de compartir la información con trascendencia tributaria entre las Administraciones competentes, para potenciar su carácter censal. Además, se propone asignar las actividades de servicios de suministro de carácter general a grupos o epígrafes que contemplen cuotas nacionales.

iii. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos

Si hay un tributo local que en el momento presente parece herido de muerte por sus avatares en los tribunales, ese es el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, tal vez más conocido como la *plusvalía municipal*. Ciertamente, el

asunto no es nuevo, ya que la configuración legal del impuesto ha venido siendo cuestionada casi unánimemente en la literatura académica, por su lejanía a la lógica de un tributo que pretenda gravar plusvalías «reales», como eufemísticamente marca la ley. En realidad decir que el incremento *real* es el resultado de aplicar un porcentaje (fijado libremente por el ayuntamiento en virtud de los años transcurridos) al valor catastral del terreno en el momento de la transmisión parecería una broma si no fuera una medida muy seria con consecuencias económicas relevantes para los contribuyentes. El hecho de que esa manera de determinar la base imponible dé inevitablemente como resultado incrementos positivos fue lo que terminó por hacer efectiva lo que era una «muerte anunciada», en forma de declaración de inconstitucionalidad del tributo en el momento en que la crisis económica empezó a aflorar gran cantidad de minusvalías inmobiliarias.

Puestos ante esta tesitura, la propuesta de la Comisión en esta materia es, sin duda, la más radical y «rompedora» de cuantas hemos hecho en materia tributaria. Dada la gravedad de la situación en la que quedan los ayuntamientos tras las sentencias del Tribunal Constitucional para los casos de minusvalías y la fundada previsión de que a dichas sentencias pudieran seguir otras del mismo tenor para casos de plusvalías calculadas por encima de su valor real, nuestra propuesta es suprimir por completo el tributo actual y transformarlo en un nuevo Impuesto Municipal sobre Plusvalías Inmobiliarias que cuantifique el hecho imponible atendiendo al valor real (diferencia entre los valores de transmisión y adquisición) de todo tipo de incrementos (incluyendo suelo y construcciones) de todo tipo de bienes (rústicos, urbanos, ...) y cualesquiera que sean los plazos en los que se hayan generado (incluyendo también plusvalías de menos de un año). El impuesto según nuestra propuesta sería deducible de la base imponible de los impuestos estatales análogos que gravan las ganancias patrimoniales (IRPF, IS) al objeto de corregir supuestos de doble imposición.

iv. Otros tributos

Respecto al resto de los tributos locales actualmente vigentes, las modificaciones propuestas son de menor calado. Se trata básicamente de incorporar algunas mejoras técnicas y de corregir algunas disfunciones observadas, así como de realizar algunas aclaraciones para evitar o al menos reducir la litigiosidad.

Así, por ejemplo, en materia de Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras, se realizan diversas consideraciones sobre el hecho imponible en asuntos tales como los diversos tipos de obras y actuaciones sometidas a licencia o autorización administrativa, el régimen de los concesionarios, las obras de interés general o las obras ilegales y se trata de clarificar el asunto de la compatibilidad del impuesto con las tasas urbanísticas.

En cuanto al Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, la discusión básica se centró en la estrategia a seguir en el futuro, en el sentido de hacer preponderar su carácter patrimonial (puramente fiscal) o darle un contenido medioambiental (componente extrafiscal). En este sentido, apostamos por una combinación de ambos componentes, con una cuota fija (patrimonial) que atenderá a compensar el uso de las infraestructuras municipales por parte del titular del vehículo y una cuota variable (extrafiscal) atendiendo a la eficiencia ambiental del vehículo, de modo que se graduaría el tipo en función del nivel de contaminación que produce. Además, para evitar supuestos claros de elusión fiscal, se propone que aquellas empresas dedicadas al transporte de mercancías y personas, a partir de un determinado um-

bral de flota de vehículos, tributen por una cuota nacional con un tipo único, repartiendo la recaudación generada en función de la población.

Otra propuesta especialmente innovadora es la de diseñar junto con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) el establecimiento de un régimen especial para las empresas de suministros, telefonía, energía, ... que abastecen a la generalidad de la población (y por tanto contribuyen) en la inmensa mayoría de los municipios, al objeto de reducir los costes de administración y cumplimiento por ambas partes (ayuntamientos y empresas), sin que ello suponga mermas recaudatorias, ni privilegios financieros. En particular, podría establecerse un sistema de cálculo fijo para todas las empresas dedicadas al suministro de servicios en el ámbito local que no solo englobe la cuota relativa a las tasas por ocupación del dominio público, sino también la relativa al ICIO que hubieran de satisfacer por las obras directamente relacionadas con la prestación de dichos servicios.

Finalmente, proponemos reforzar la capacidad fiscal propia de los gobiernos locales con la instauración de dos nuevos impuestos con carácter potestativo: un Impuesto sobre Estancias Turísticas y un recargo sobre la cuota líquida del IRPF estatal.

En el primero de los casos, se trata de dar respuesta a una demanda recurrente por parte de los municipios turísticos que argumentan tener que desplegar un abanico de servicios que va mucho más allá del que correspondería a su población residente y contribuyente habitual. La circunstancia de contar con una población de hecho muy superior a la de derecho, bien con carácter estacional, o, incluso en los casos de municipios con gran población flotante, obliga a incrementar los gastos de mantenimiento de servicios tales como la recogida de basuras, o la seguridad ciudadana, por poner sólo dos ejemplos; y ha servido de base para reivindicaciones de financiación adicional para quienes están en esa situación, reivindicación que se suele llevar al terreno de las transferencias. Sin embargo, en la Comisión creemos que estos costes podrían ser mejor internalizados por medio de un impuesto sobre las estancias turísticas, tributo del que, por otra parte, hay abundante experiencia previa en el contexto internacional. En el caso español existen algunos impuestos autonómicos de esta naturaleza (Baleares y Cataluña), pero creemos que es en el ámbito local donde este tributo debería situarse, dado que son los ayuntamientos las administraciones que soportan la mayoría de los costes relevantes,⁸ por lo cual sería necesario arbitrar los mecanismos pertinentes de coordinación y/o compensación en una eventual reforma. El nuevo impuesto debería presentar un hecho imponible suficientemente amplio como para englobar a todas las modalidades de estancias turísticas. Su base imponible habría de tener en cuenta el número de estancias y en la fijación de la cuota se podría distinguir entre establecimientos de distintas categorías, otorgando cierto margen a la autonomía local.

El recargo sobre el IRPF que propone nuestro informe tendría carácter potestativo y se aplicaría directamente por los municipios de más de 20.000 habitantes y a través de las diputaciones en el caso de los de menor tamaño. Un instrumento de este tipo incrementaría notablemente la autonomía fiscal de los municipios, a diferencia de las actuales participaciones territorializadas en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales que, como se verá enseguida, proponemos suprimir, integrando sus rendimientos en la PIE. Este recargo también podría

⁸ La excepción serían los costes sanitarios ligados a la atención a los transeúntes, pero la forma más lógica de financiar estos costes es facturándolos a la comunidad o país de origen de los visitantes, cosa que ya se hace aunque seguramente de forma mejorable.

contribuir a dotar al sistema tributario local de un elemento de personalización del que ahora carece. Somos conscientes de que el actual IRPF no es precisamente un modelo de tributo equitativo. Sus sucesivas reformas le han privado del carácter sintético que un día tuvo y hoy trata de forma diferenciada las rentas según su origen y se ha convertido en realidad en un impuesto cuya progresividad discrimina sobre todo entre salarios altos y salarios bajos. Sin embargo, sigue siendo el principal instrumento redistributivo de nuestro sistema fiscal.

b. Las transferencias intergubernamentales

Como indicábamos más arriba, una anomalía del modelo español de transferencias a los gobiernos locales es que hace depender la «suficiencia» económica de estas administraciones de transferencias que provienen de la Administración Central y no de las Comunidades Autónomas – esto es, de la PIE, y no de las PICAs. Ciertamente, los gobiernos locales se han manifestado habitualmente conformes con este modelo (aunque no con sus cuantías), muy probablemente debido a las reticencias que les suscita la continua ampliación del poder político de los gobiernos autonómicos, pero ello no quita para que, desde un punto de vista estrictamente académico, haya argumentos para señalar el carácter contradictorio que supone compatibilizar un proceso de descentralización profunda en el país, con el mantenimiento de un cierto «centralismo» en la gestión de las transferencias incondicionales.

Puesto que los trabajos de la Comisión fueron abordados con un criterio de «posibilismo reformista», esto es, huyendo (con muy pocas excepciones) de las «propuestas rompedoras» y tratando de moverse en las coordenadas de lo constitucionalmente consolidado hasta el momento presente, nuestro planteamiento para las transferencias consistió, una vez más en hacer propuestas tendentes a mejorar en equidad y en autonomía el sistema vigente, sin alterar su estructura global, esto es, dando preponderancia a la PIE y reforzando su carácter redistributivo, sugiriendo alternativas para un despliegue definitivo de las PICAs y, en todo caso, proponiendo la reducción del grado de condicionalidad de las transferencias de origen autonómico.

i. Participación en Ingresos del Estado (PIE)

En materia de PIE, se pone de manifiesto la necesidad de negociar un acuerdo político que determine la cuantía inicial de la aportación del Gobierno Central al sistema y establezca unos compromisos sobre su evolución y revisión (5 años, por tradición, podría ser un plazo adecuado) con el fin de lograr un sistema estable y flexible. La propuesta concreta respecto a los criterios de evolución es que la cuantía inicial aumente de acuerdo con un índice mixto que combine el crecimiento del ITE (calculado con un criterio de devengo) y del PIB⁹. La razón es tratar de corregir los problemas de gestión detectados en el sistema actual, sustanciados en la volatilidad provocada por la combinación de un criterio de caja en el cálculo del ITE con un sistema de entregas a cuenta, lo que hace depender críticamente la financiación local de los procesos de presupuestación y gestión del Gobierno Central¹⁰. Además era notable la incidencia de los cambios normativos en los tributos, con los correspondientes conflictos con el principio de lealtad institucional. La idea ahora es evitar en la medida de lo posible que las decisiones unilaterales de una Administración afecten al volumen total de recursos de las otras.

⁹ Criterio además propuesto también por la Comisión para la Reforma del modelo de financiación autonómica.

¹⁰ Véase para más detalles Cordero et al. (2013).

Respecto a los criterios de distribución garantes de la equidad horizontal, dadas las disfunciones e inequidades puestas de manifiesto en la sección de diagnóstico, la propuesta de la Comisión puede ser vista como ciertamente radical. Concretamente, se propone la eliminación del sistema de participación territorializada en tributos concretos que hasta la fecha se aplica a las «Grandes Ciudades», Diputaciones, Consejos y Cabildos y la integración de estos recursos en un sistema de fórmula con un claro objetivo de nivelación. La distribución de esta nueva PIE ampliada se basaría en criterios de necesidad y capacidad fiscal para todos los municipios, independientemente de su tamaño, aunque se contempla utilizar criterios de necesidad diferentes para municipios grandes y pequeños. Más en particular, para los municipios grandes se propone emplear como criterio único de necesidad la población (ponderada por tramos, al objeto de internalizar eventuales costes de congestión), mientras que para los pequeños se sugiere utilizar, además de la población, indicadores complementarios que pudieran incorporar otros elementos diferenciales de coste unitario de provisión de servicios como, por ejemplo, la dispersión geográfica. Por su parte, algún indicador de la valoración de los inmuebles y de la renta media municipal (por ejemplo las bases impositivas del IBI y el IRPF) podrían utilizarse para aproximar la capacidad fiscal.

En cuanto a las Diputaciones, como indicadores de necesidad proponemos el uso de la población oficial en los municipios de menos de 20.000 habitantes de la provincia, con el objeto de señalar el marco competencial básico de estas administraciones. Una variable complementaria sería el número de municipios de menos de 1.000 habitantes en la provincia como variable representativa de la función de apoyo administrativo y de fijación de la población al territorio en los pequeños municipios. Por último, podría incluirse una tercera variable de población ajustada, que tenga en cuenta en la proporción adecuada, la población mayor de 65 años, la dispersión de la población, la superficie provincial y, en su caso, alguna otra variable orográfica al objeto de aproximar los costes asociados al ejercicio de las competencias provinciales.

Dada la radicalidad de los cambios incorporados en estas propuestas resultaría imprescindible aplicar las medidas de modo gradual, a fin de suavizar los efectos de la reforma.

ii. Participaciones en Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs)

Aunque las PICAs aparecen en la Constitución (art. 142) como uno de los tres recursos fundamentales, junto con los tributos propios y la participación en los del Estado, que han de nutrir a las Haciendas locales, lo cierto es que en la práctica su dotación ha sido escasa, por no decir marginal en la mayoría de los casos. La idea de un fondo autonómico de carácter incondicional a beneficio de los entes locales no ha calado, hasta el punto de que en la mayoría de las CCAA lo que hay son sucedáneos que mezclan distintas formas de transferencias con diversos grados de condicionalidad y que, con escasas y honrosas excepciones,¹¹ carecen de las características deseables de permanencia, automatismo y previsibilidad.

Como es probable que se necesite algún tipo de incentivo para que las PICAs futuras contribuyan como un elemento estructural más a consolidar el marco financiero de las entidades locales, desde la Comisión sugerimos tres posibles vías mediante las cuales las CCAA podrían aportar recursos a este instrumento financiero, que son: la transformación en incondi-

¹¹ Véase Suárez Pandiello (2017)

cionales de un porcentaje elevado de las actuales transferencias condicionales aportadas por las CCAA; la valoración de nuevas competencias, fundamentalmente en materia de servicios sociales y programas deportivos y culturales, que fueran eventualmente asumidas por los gobiernos locales al amparo del principio de subsidiariedad, y, en su caso, la cuantificación agregada de los gastos de suplencia en los que hubieran incurrido las entidades locales, de utilizarse esta vía, apuntada ya anteriormente como solución a este problema.

En todo caso, entendemos que cada Comunidad Autónoma debería establecer sus propios criterios de distribución, dada la naturaleza de este recurso.

iii. Financiación condicionada (el transporte urbano)

En lo que respecta a la financiación condicionada, y más allá de la recomendación genérica de disminuir su volumen y transformarla cada vez más en incondicionada, hemos querido referirnos en particular a un caso por lo que tiene de especialmente relevante, tanto en su cuantía como en sus efectos económicos y ambientales. Nos referimos al transporte urbano, servicio éste que presenta características peculiares, en tanto generador de todo tipo de externalidades y dinamizador de la vida en el seno de las ciudades.

En este sentido, entendemos que el modelo actual de financiación del transporte urbano, que combina aportaciones directas de los usuarios (tarifas), y subvenciones poco sistematizadas de las diversas Administraciones Públicas ni es sostenible, ni es equitativo.

En lo que respecta a las aportaciones del Estado, conviven contratos-programa circunscritos en exclusiva a Madrid, Barcelona y Canarias con subvenciones al déficit de explotación para el resto de los municipios calculadas con criterios diversos que incluyen la demanda (viajeros), la oferta (kilómetros de red), consideraciones medioambientales y la cuantía del déficit de explotación.

La propuesta en este ámbito es una revisión en profundidad de la financiación del transporte urbano, en cuyos criterios de reparto debería suprimirse el déficit de explotación y ganar peso variables de índole medioambiental u otras nuevas relacionadas con la renovación de flota y con la eficiencia, filosofía ésta que además debería trasladarse, igualmente, a la distribución que hacen aquellos Entes Locales que reciben los recursos del Estado a través de Contratos-Programas. Por otra parte, dado que el coste del transporte urbano aumenta más que proporcionalmente con la población, los importes repartidos deben incluir una distribución por tramos que considere no sólo la población de la ciudad sino también la establecida en el área metropolitana relevante.

5. Revisión de la regla de gasto y consolidación fiscal

No quisiéramos concluir este artículo sin apuntar, aunque sea brevemente, algunas notas respecto a cómo la política de consolidación fiscal ha venido afectando a las entidades locales en los últimos años y a la posición de la Comisión sobre este asunto.

En este sentido y como primera consideración es preciso destacar que la situación financiera de las Entidades Locales ha mejorado sustancialmente en los últimos años, pasando de un déficit que llegó a ascender a 8.506 millones de euros en 2011 a obtener superávit

sucesivos desde 2012 que según las previsiones de la AIREF puede mantenerse en torno al 0,6 por ciento del PIB durante los años 2017 y 2018.¹² Ciertamente, a esa evolución positiva han contribuido las medidas adoptadas desde la Administración General del Estado y las actuaciones de control y condicionalidad fiscal, pero también la responsabilidad de las Entidades Locales en la mejor aplicación posible de la normativa de estabilidad presupuestaria, y concretamente de la regla de gasto y la obligación de destinar el superávit obtenido a reducir el nivel de endeudamiento.

La aplicación de la regla de gasto ha generado un incremento sostenido de liquidez en las Entidades Locales que se está consolidando hasta el punto de que se ha recuperado el nivel de recursos financieros disponibles en 2010, antes de la aplicación de las normas de lucha contra el déficit. Sin embargo, hasta 2013, se producía la paradoja de que esa mayor liquidez y acumulación de fondos en entidades de crédito no podía ser destinada a la inversión pública por las limitaciones que imponía la regla de gasto. En parte para corregir ese efecto y en parte para reconocer los esfuerzos realizados por las Entidades Locales, se optó por flexibilizar en alguna medida la regla de gasto, dando a las entidades saneadas la posibilidad de invertir parte de su superávit en proyectos «financieramente sostenibles» en vez destinarlo todo a reducir el endeudamiento.

Con todo, y pese a los buenos resultados globales que ha tenido la aplicación de la regla de gasto, desde la Comisión considerábamos que el diseño de este mecanismo de disciplina es mejorable en varios sentidos. Ciertamente, cualquier excepción debería estar supeditada al cumplimiento de las demás reglas fiscales (estabilidad presupuestaria y deuda pública) y a la verificación de la existencia de una situación financiera saneada y de solvencia. Respetando estas cautelas, entendemos que unas normas menos estrictas podrían tener efectos positivos sobre el bienestar ciudadano en aquellas Entidades que habiendo demostrado su solvencia y buen hacer puedan estar viéndose excesivamente constreñidas por una norma demasiado rígida.

En particular, por ejemplo, se plantea la conveniencia de ampliar el listado de supuestos que permiten un mayor margen de gasto no financiero computable a efectos de la regla de gasto. Asimismo, se podría ampliar el catálogo de inversiones que se consideran financieramente sostenibles y además cabría considerar, en tanto generadores de gasto, los supuestos de incremento de población, de aplicación de leyes estatales y autonómicas o de aparición de ingresos y gastos extraordinarios, teniendo cuidado de evitar la consolidación de estos gastos extraordinarios.

Por último cabría habilitar un procedimiento extraordinario para la revisión del techo de gasto, aplicable exclusivamente a aquellas Entidades Locales que cumplan reiteradamente con los requisitos de disciplina presupuestaria establecidos y cuenten con situaciones financieras saneadas. Con todas las cautelas necesarias, este mecanismo permitiría adaptar el techo de gasto a la situación real de cada entidad, corrigiendo obvios desajustes que pueden tener su origen en la rigidez de la norma, o en la existencia de situaciones atípicas en el momento de su puesta en marcha.

¹² Cfr. AIREF (2018).

6. A modo de conclusión

Decía un personaje de novela del escritor gaditano Juan Bonilla que «si haces demasiados preparativos para un viaje, el viaje no es tal: es sólo una excursión».¹³ Ciertamente, si algo ha sobrado en materia de financiación territorial han sido preparativos. De hecho, han sido ya muchas las comisiones y grupos de trabajo de diferente composición que se han creado para emitir informes y efectuar recomendaciones de reformas más o menos ambiciosas, con poco éxito, en general, de implementación política de las mismas; de modo que se tiene la sensación de que este asunto tiene bastante de excursión recurrente, como las de fin de curso de los estudiantes. Conocedores de estos antecedentes, los miembros de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local, hemos tratado de ser especialmente pragmáticos y de realizar propuestas realizables, siendo conscientes de que casi siempre lo mejor es enemigo de lo bueno y, de que como decía Bertolt Brecht «el sabio engruimiento es una de las principales causas de la pobreza en las ciencias. Su fin no es abrir una puerta a la infinita sabiduría sino poner un límite al infinito error».¹⁴

En este trabajo hemos repasado brevemente las principales propuestas avanzadas por la Comisión así como el diagnóstico que las inspira. El grueso de las propuestas de reforma podrían clasificarse en cuatro grandes grupos o líneas de trabajo de acuerdo con las consideraciones que las motivan.

El primer grupo de propuestas se centra en la clarificación de la división de tareas, competencias y recursos entre los distintos niveles de la administración pública, con especial atención a las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas. Dentro de este bloque destacan las propuestas de redefinir las funciones de las Diputaciones, que pasarían a centrarse en la gestión de los servicios públicos y los tributos en los municipios de menor tamaño y de ampliar las competencias de las entidades locales en servicios de proximidad al ciudadano.

Un segundo bloque de propuestas busca mejorar la equidad del sistema de financiación local, haciendo operativo el principio constitucional de igualdad en relación con el acceso de los ciudadanos a los servicios que gestionan las administraciones locales. Con este objetivo, la Comisión ha propuesto una revisión en profundidad del componente de transferencias del sistema de financiación local, que pasaría a tener un objetivo explícito de nivelación, ausente en el modelo actual.

Una tercera línea importante de la reforma propuesta se centraría en la mejora de la autonomía tributaria y la responsabilidad fiscal de las corporaciones locales. Hemos propuesto dotar a los gobiernos locales de mejores instrumentos para modular sus ingresos de una forma responsable y visible para el ciudadano. Los más importantes serían la ampliación de las bandas u horquillas entre las cuales pueden elegir los tipos de los tributos locales y la posibilidad de establecer con carácter potestativo un recargo municipal sobre el IRPF y un nuevo impuesto sobre las estancias turísticas.

Finalmente, un cuarto grupo de propuestas tienen como denominador común la preocupación por racionalizar y mejorar técnicamente el marco tributario y de disciplina

¹³ Juan Bonilla, *Prohibido entrar sin pantalones*. Ed. Seix Barral. 2013.

¹⁴ Bertolt Brecht, *Galileo, Galilei*. Ed. Alianza. 2010.

fiscal de las administraciones locales. Entre otras medidas entrarían aquí la propuesta de establecer un régimen nacional simplificado de tributación para la tasas por utilización del dominio público y el ICIO en el caso de las empresas de suministros, el desarrollo de un nuevo sistema de valoraciones de inmuebles, con la meta de establecer valores de referencia válidos para su utilización también en otros impuestos estatales y/o autonómicos, una reforma pragmática de IAE e IVTM, una más radical para la plusvalía municipal y una revisión de la regla de gasto que suavice algunos de sus efectos adversos sin comprometer su efectividad. También se encuadrarían en este grupo algunas propuestas que buscan mejorar la rendición de cuentas de las administraciones locales a partir del perfeccionamiento de sus sistemas contables y de una mayor exigencia en los informes que éstas han de presentar periódicamente a sus ciudadanos.

Ha pasado ya casi un año desde que la Comisión rindió su informe. Ya sólo queda esperar que esta vez su trabajo sirva, al menos, para incitar un debate necesario como base para una reforma duradera, siendo conscientes con Cercas de que «hacer política consiste en hacer concesiones, porque consiste en ceder en lo accesorio para no ceder en lo esencial»¹⁵. De ese modo podríamos concluir como la mencionada novela de Bonilla: «*Y luego, por fin, puntual, llegó el futuro.*»

Referencias

- AIREF (2018). *Informe sobre las Líneas Fundamentales de los Presupuestos de 2018 de las Entidades Locales*. (<http://www.airef.es/informes>).
- Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local (2017). – *Análisis de propuestas de reforma del sistema de financiación local*. Ministerio de Hacienda y Función Pública (http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformacionEELLS/2017/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFL.pdf)
- Cordero Ferrara, J. M.; F. Pedraja Chaparro; J. Suárez Pandiello; A. Utrilla de la Hoz (2013). «El índice de evolución de los ingresos tributarios del estado y sus efectos sobre la pie municipal.» *Hacienda Pública Española – Review of Public Economics*, 206: 137 - 161.
- Cuenca García, A. (2017). «Participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas: simulación para la Comunidad Autónoma de Madrid», *Presupuesto y Gasto Público*, 89: 71-90
- Esteve Pardo, M.L. (Dir.) (2017a). *Impulso a la actividad económica en los municipios: cuestiones tributarias de interés*. Barcelona. Editorial Huygens.
- Esteve Pardo, M.L. (2017b). «Una propuesta de adaptación del modelo BID (*Business Improvement Districts*) a nuestra realidad», en Esteve (2017a): 13-41.
- Fernández Llera, R. (Coord.) (2016). *Economía del Gasto Público para Mayores de Edad*. Pamplona. Ed. Thomson-Reuters-Aranzadi.
- Parejo, L. (Dir.) (2017). *El futuro de la Administración local y el papel de los gobiernos locales intermedios*. Madrid. Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local.

¹⁵ Javier Cercas, *Anatomía de un instante*. Ed. Mondadori. 2009.

Pedraja Chaparro, F. y J. Suárez Pandiello (2015). «La arquitectura del sistema descentralizado en España: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.» *Papeles de Economía Española*. 143: 15 - 27.

Quintana Ferrer, E. (2017). «La financiación de los *Business Improvement Districts*», en Esteve (2017a): 43-66.

Suárez Pandiello, J. (2016). «El porvenir de nuestro pasado: la nueva descentralización autonómica y local», en Fernández Llera (2016): 345 - 364.

Suárez Pandiello, J. (2017). «De cómo olvidamos las PICAs en Flandes», *Presupuesto y Gasto Público*, 89: 91-119.